

KONSULTIMI PUBLIK: ANALIZIMI I PJESËMARRJES QYTETARE DHE EFEKTIVITETIT TË PROCESIT



Institute
for Democracy
and Mediation



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

KONSULTIMI PUBLIK: ANALIZIMI I PJESËMARRJES QYTETARE DHE EFEKTIVITETIT TË PROCESIT

Autor:
Alba Tema



Institute
for Democracy
and Mediation



*Ky raport tematik bazohet në gjetjet e raportit të monitorimit "Konsultimi Publik në Shqipëri: Iluzioni i Përfshirjes" ¹, publikuar nga Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim (IDM). Ai nxjerr në pah rezultatet e vlerësimit mbi **efektivitetin** dhe **pjesëmarrjen qytetare** në konsultimet publike.*

Ky raport është hartuar në kuadër të Projektit "Forcimi i transparencës dhe qeverisjes së mirë përmes konsultimit publik" mbështetur financiarisht nga National Endowment for Democracy (NED). Pikëpamjet e shprehura nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht qëndrimet e NED.

¹Shih: <https://idmalbania.org/sq/publication-cpt/raport-monitorimi-konsultimi-publik-ne-shqiperi-iluzioni-i-perfshirjes/>

HYRJE

Proceset e mirëfillta të konsultimit publik janë thelbësore për hartimin e ligjeve dhe politikave që adresojnë në mënyrë realiste çështjet komplekse. Treguesit kyçë të angazhimit institucional për një konsultim publik efektiv përfshijnë planifikimin e arsyeshëm të konsultimeve gjatë vitit, duke njoftuar dhe mundësuar kohë të mjaftueshme për përgatitje, si dhe duke siguruar miratimin në kohë të akteve të konsultuara. Elemente të tjera të rëndësishme për sigurimin e efektivitetit janë përzgjedhja e metodave të përshtatshme të konsultimit dhe monitorimi aktiv i shkallës së pjesëmarrjes dhe rezultateve të procesit.

Pjesëmarrja qytetare në konsultime publike është gjithashtu thelbësore për një demokraci funksionale dhe qeverisje efektive. Kur qytetarët angazhohen në mënyrë aktive, efektiviteti i procesit të konsultimit rritet, duke e bërë atë më kuptimplotë dhe me më shumë ndikim. Ky angazhim siguron që politikat dhe legjislacioni të reflektojnë nevojat dhe perspektivat e ndryshme të komunitetit, duke forcuar gjithashtu besimin mes qytetarëve dhe përfaqësuesve të tyre, duke rritur kështu legjitimitetin e vendimeve qeveritare.

Efektiviteti dhe pjesëmarrja qytetare janë dy parime kyçë të theksuara në ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik. Monitorimi i tyre nga shoqëria civile ndihmon në identifikimin e aspekteve që kanë nevojë për përmirësim, duke siguruar llogaridhënie për një proces konsultimi publik që shkon përtej përmbushjes së aspekteve formale.

METODOLOGJIA

Kuadri metodologjik bazohet në gjashtë parime themelore të procesit të konsultimit publik: transparenca, llogaridhënia, efektiviteti, aksesueshmëria, gjithëpërfshirja dhe mosdiskriminimi dhe pjesëmarrja qytetare. Për të vlerësuar se si institucionet i zbatojnë këto parime, është zhvilluar një sistem pikëzimi me 31 tregues - 15 prej të cilëve vlerësohen për çdo vit në nivel institucional dhe 16 të tjerë që vlerësohen për akte individuale të konsultuara nga institucionet. Ky sistem gjeneron indeksin e konsultimit publik që e klasifikon performancën institucionale si të ulët, mesatare ose të lartë bazuar në pikët e mbledhura.

Procesi i monitorimit të konsultimit publik mbuloi 10 institucione të qeverisjes qendrore në periudhën mars-qershor 2024. Përgjatë këtij procesi u morën në analizë 50 draft-akte (ligje, politika publike dhe dokumente strategjike) që iu nënshtruan procesit të konsultimit publik nga qeveria qendrore gjatë viteve 2022 dhe 2023.

Metodat e mbledhjes së të dhënave përfshinë shqyrtimin e literaturës dhe kërkesat për informim. Institucionet e përfshira në monitorim janë si vijon:

- Ministria e Brendshme (MB)
- Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (MBZHR)
- Ministria e Drejtësisë (MD)
- Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTE)
- Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (MIE)

- Këshilli i Ministrave (KM)
- Ministria e Ekonomisë dhe Financave (MEF)
- Agjencia për Menaxhimin e Burimeve Ujore (AMBU)
- Ministria e Arsimit dhe Sportit (MASH)
- Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (MSHMS)

Versioni i detajuar i metodologjisë, që përfshin kriteret për përzgjedhjen e institucioneve dhe draft-akteve, si dhe matricën e vlerësimit që përshkruan kriteret e vlerësimit për secilin tregues, gjendet në [faqen e internetit](#) të IDM-së².

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Monitorimi nxorri në pah mangësi të shumta në zbatimin e parimeve të pjesëmarrjes qytetare dhe efektivitetit.

Niveli i përgjithshëm i efektivitetit të arritur nga institucionet e monitoruara shënoi 108 nga 260 pikë (42%), duke treguar dobësi në planifikimin e konsultimeve, miratimin në kohë të akteve dhe monitorimin e brendshëm, ndërkohë që institucionet performuan mirë kryesisht vetëm në përmbushjen e afateve bazë të konsultimit.

Nga ana tjetër, pjesëmarrja qytetare rezultoi parimi me vlerësimin më të ulët, me vetëm 69 pikë nga 320 të mundshme (22%). Ky rezultat i dobët reflekton përfshirjen e kufizuar të aktorëve joqeveritarë, mungesën e të dhënave të disagreguara dhe angazhimit të mirëfilltë të publikut gjatë fazës së hartimit. Treguesi me performancën më të mirë të institucioneve ishte publikimi i listës së ekspertëve dhe grupeve të interesit.

REZULTATET E MONITORIMIT

Sa i përket treguesve të efektivitetit, 10 institucionet e monitoruara arritën një rezultat prej 71% për përshtatshmërinë e afateve të konsultimit. Megjithatë, për të gjithë treguesit e tjerë u regjistruan rezultate nën mesataren, duke përfshirë shpërndarjen vjetore të konsultimeve (43%), realizimin e planeve vjetore të konsultimit publik (35%), miratimin në kohë të projektakteve të konsultuara (10%), dhe monitorimin e efektshmërisë së metodave të konsultimit dhe pjesëmarrjes (5%). Në veçanti, treguesi i monitorimit të brendshëm për proceset e konsultimit nuk mori asnjë pikë.

Nga një vështrim më i detajuar i rezultateve, vihet re se megjithëse afati minimal i konsultimit prej 20 ditësh pune respektohet në shumicën e rasteve, mungon fleksibiliteti për dokumentet më komplekse dhe voluminoze. Për më tepër, disa institucione priren t'i përqëndrojnë konsultimet e tyre në muaj të caktuar, duke krijuar periudha të gjata pa aktivitet dhe periudha të tjera kur disa konsultime zhvillohen njëkohësisht. Planifikimi i dobët evidentohet gjithashtu nga vonesat në miratimin e akteve dhe realizimi i kufizuar i planeve vjetore të konsultimit.

² Shih: <https://idmalbania.org/sq/publication-cpt/metodologjia-e-monitorimit-te-konsultimit-publik-ne-qeverisjen-qendrore/>

Gjithashtu, mungesa e vlerësimit të brendshëm të konsultimeve nga vetë institucionet për të matur efektivitetin e tyre, përfshirë publikimin e raporteve përkatëse të monitorimit, ishte e përbashkët për të gjithë institucionet.

Tabela 1. Treguesit e pjesëmarrjes qytetare dhe efektivitetit të renditur sipas performancës, nga më i larti tek më i ulëti

1.	Krijimi i një baze institucionale të dhënash të grupeve të interesit dhe ekspertëve për konsultimet	80%
2.	Përshtatshmëria e afatit të konsultimit	71%
3.	Shpërndarja e konsultimeve gjatë vitit kalendarik	43%
4.	Numri i komenteve të mbledhura gjatë konsultimeve	38%
5.	Realizimi i planit vjetor të konsultimeve publike	35%
6.	Disagregimi i të dhënave të raportuara për angazhimin qytetar për çdo projektakt të konsultuar	29%
7.	Disagregimi i të dhënave vjetore të raportuara për angazhimin qytetar	13%
8.	Miratimi në kohë i projektakteve të konsultuara (brenda 1 viti)	10%
9.	Vlerësimi i efektivitetit të metodave të konsultimit dhe pjesëmarrjes	5%
10.	Numri i pjesëmarrësve kontribues në procesin e konsultimit	5%
11.	Numri i pjesëmarrësve joqeveritarë në procesin e konsultimit	3%
12.	Numri i pjesëmarrësve joqeveritarë në fazën e hartimit të aktit	0%
13.	Monitorimi i brendshëm i procesit të konsultimit publik	0%

Kur bëhet fjalë për pjesëmarrjen qytetare, 10 institucionet e monitoruara patën performancën më të lartë në treguesin që shqyrton nëse publikohen listat e ekspertëve dhe grupeve të interesit, ku u arrit një nivel i përgjithshëm prej 80%. Ky i fundit ndiqet nga treguesi që vlerëson numrin e komenteve të mbledhura gjatë procesit të konsultimit (38%) dhe ai që vlerëson nivelin e disagregimit të të dhënave për angazhimin qytetar (për secilin akt), në nivelin 29%. Treguesit e tjerë patën rezultate shumë më të ulëta, duke përfshirë nivelin e disagregimit të të dhënave për angazhimin qytetar gjatë një viti (13%), numrin e pjesëmarrësve kontribues (5%), numrin e aktorëve joqeveritarë pjesëmarrës në procesin e konsultimit (3%) dhe numrin e aktorëve joqeveritarë të përfshirë në procesin e hartimit (0%)

Analizimi i detajuar i këtyre rezultateve tregon se përfshirja e aktorëve joqeveritarë në fazat e hershme të hartimit të ligjeve dhe politikave është një praktikë e rrallë. Edhe kur një përfshirje e tillë ndodh, rrallë herë arrihet një angazhim i mirëfilltë. Gjithashtu, institucionet zakonisht ofrojnë vetëm të dhëna të agreguara për pjesëmarrësit në fazat e hartimit ose konsultimit, duke mos bërë dallimin midis grupeve të ndryshme të interesit (p.sh., qytetarë, konsulentë teknikë ose autoritete publike), gjë që shtrembëron saktësinë e të dhënave mbi pjesëmarrjen qytetare. Në raportet individuale të konsultimeve shpesh mungojnë përshkrimet e detajuara të metodave të përdorura ose të dhëna të kategorizuara për pjesëmarrjen. Këto mangësi pasqyrohen edhe në raportet gjashtëmujore dhe vjetore, të cilat mbështeten në plotësinë e të dhënave të raporteve individuale të konsultimeve.

KRAHASIMI I PERFORMANCËS MIDIS INSTITUCIONEVE

Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe Agjencia e Menaxhimit të Burimeve Ujore arritën rezultatet më të larta ndër 10 institucionet e marra në analizë, duke marrë përkatësisht nga 50% të pikëve të mundshme për parimin e efektivitetit. Nga ana tjetër, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, dhe Këshilli i Ministrave arritën rezultatet më të ulëta me 27%, 35% dhe 35%, përkatësisht. Pesë institucionet e tjera arritën rezultate disi më të mira, duke arritur nga 39% deri 46%, megjithëse këto rezultate ishin gjithsesi nën mesataren.

Tabela 2. Performanca e institucioneve lidhur me efektivitetin e konsultimeve

Institucioni	KM	MD	MAS	MB	MBZHR	AMBU	MFE	MSHMS	MIE	MTM
Pikët për Efektivitetin (Maks. 26)	9	11	12	10	12	13	12	7	9	13
Përqindja për Efektivitetin	35%	42%	46%	39%	46%	50%	46%	27%	35%	50%

Sa i përket pjesëmarrjes qytetare, Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural dhe Ministria e Turizmit dhe Mjedisit patën rezultatet më të larta, secila e vlerësuar me (vetëm) 12 nga 32 pikë të mundshme. Më pas vinin Ministria e Drejtësisë, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, si dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, secila e vlerësuar me 10 nga 32 pikë. Performanca e institucioneve të tjera ishte shumë më e ulët, me rezultate që varionin nga një deri në gjashtë pikë nga 32 pikë të mundshme për nivelin e pjesëmarrjes qytetare në proceset përkatëse të konsultimit.

Tabela 3. Performanca e institucioneve lidhur me pjesëmarrjen qytetare

Institucioni	KM	MD	MAS	MB	MBZHR	AMBU	MFE	MSHMS	MIE	MTM
Pikët për Pjesëmarrjen Qytetare (Maks. 32)	6	10	3	3	12	1	10	2	10	12
Përqindja për Pjesëmarrjen Qytetare	19%	31%	9%	9%	38%	3%	31%	6%	31%	38%

REKOMANDIME

Për të rritur efektivitetin e proceseve të konsultimit publik dhe përmirësuar pjesëmarrjen qytetare, institucionet duhet të:

- Kryejnë konsultime në fazat e hershme me aktorë joqeveritarë, para/gjatë fazës së hartimit të ligjeve dhe politikave;
- Caktojnë afate fleksibël konsultimesh, duke marrë parasysh kompleksitetin dhe volumin e dokumenteve të përfshira;
- Përmirësojnë planifikimin dhe parashikueshmërinë e procesit duke: prioritetizuar shtrirjen e konsultimeve gjatë gjithë vitit, shmangur aktivitete të njëkohshme, siguruar konsultime të paraplanifikuara, si dhe duke nxitur miratimin në kohë të akteve;
- Diversifikojnë dhe dokumentojnë qartë metodat e konsultimeve të përdorura, për të treguar përpjekjet e bëra për sigurimin e pjesëmarrjes efektive;
- Zbatojnë mekanizma të brendshëm monitorimi që vlerësojnë efektivitetin e konsultimeve, si dhe të publikojnë raportet përkatëse të monitorimit;
- Publikojnë të dhëna të disagreguara mbi pjesëmarrësit dhe kontribuesit jo qeveritarë, si në fazën e hartimit ashtu edhe në atë të konsultimeve, për të lejuar kryerjen e analizave mbi pjesëmarrjen dhe ndikimin e aktorëve të ndryshëm në proces.