

KONSULTIMI PUBLIK: NJË VLERËSIM I TRANSPARENCËS DHE LLOGARIDHËNIES



Institute
for Democracy
and Mediation



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

KONSULTIMI PUBLIK: NJË VLERËSIM I TRANSPARENCËS DHE LLOGARIDHËNIES

Autor:
Naim Çabej



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

Kjo 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

Konsultimet publike janë një instrument i domosdoshëm për qeverisjen demokratike dhe për të lejuar qytetarët të marrin pjesë në proceset e vendimmarrjes. *Transparenca* e konsultimeve është thelbësore për t'i mbajtur këto procese të hapura dhe të aksesueshme, duke kërkuar që institucionet të ofrojnë informacion të qartë dhe në kohën e duhur.

Në mënyrë të ngjashme, *llogaridhënia* është thelbësore për ruajtjen e besimit dhe legjitimitetit në konsultimet publike. Parimi i llogaridhënies kërkon që institucionet dhe vendimmarrësit të jenë transparentë, të përkushtuar dhe të hapur ndaj qytetarëve. Një proces konsultimi i përgjegjshëm është i qartë dhe i verifikueshëm, përfshin komentet e pjesëmarrësve, ofron mjete për adresimin e shqetësimeve kur shkelen rregullat dhe, në përgjithësi, forcon qeverisjen demokratike.

Së bashku, këto parime ndërtojnë bazat e konsultimeve publike efektive dhe gjithëpërfshirëse. Adresimi i dobësive në zbatimin e transparencës dhe llogaridhënies gjatë konsultimeve, është vendimtar për përmirësimin e praktikave institucionale dhe forcimin e besimit publik.

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

Ndër indikatorët që lidhen me *transparencën*, 10 institucionet e monitoruara arritën rezultate më të mira në publikimin e planeve vjetore të konsultimeve publike (70%). Shumica e indikatorëve të tjerë arritën rezultate mbi mesataren, duke përfshirë transparencën e komenteve të mbledhura gjatë konsultimeve (64%), hartimin e raporteve vjetore (60%) dhe individuale (60%) të konsultimeve publike, dhe publikimin e paketës së dokumenteve mbështetëse për procesin e konsultimit (58%). Indikatorit me performancën më të ulët ishte ai që lidhej me publikimin e planeve individuale të konsultimeve publike, i cili arriti vetëm 29%. Nga 10 institucionet, ato që performuan më mirë për transparencën ishin Ministria e Brendshme, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe Këshilli i Ministrave (me rezultate përkatëse 88%, 73% dhe 67%).

Nga ana tjetër, sa i përket *llogaridhënies*, 10 institucionet arritën një rezultat të përgjithshëm prej 32%. Duke shqyrtuar më nga afër indikatorët e llogaridhënies, ka një diferencë të qartë midis gjysmës së parë dhe gjysmës së dytë të indikatorëve. Gjysma e parë e indikatorëve morën rezultate përkatësisht prej 45%, 56% dhe 39%. Proceset e konsultimeve të draft-akteve ishin llogaridhënëse për fazën e hartimit të akteve përkatëse. Gjithashtu ishin përgjithësisht të planifikuara në dokumentet strategjike dhe prireshin të ofronin arsye për refuzimin ose pranimin e pjesshëm të sugjerimeve gjatë konsultimeve publike. Ndërkohë, gjysma tjetër e indikatorëve performuan shumë më dobët, duke marrë rezultate 1%, 0% dhe 4%, respektivisht. Konkretisht, proceset e konsultimeve të monitoruara nuk ofronin arsye për përjashtimin e disa draft-akteve nga konsultimet publike; nuk tregonin ndikimin e konsultimeve në raportet e Vlerësimit të Ndikimit Rregullator (VNR/RIA); dhe nuk ofronin procedura për ankesat e qytetarëve lidhur me çështjet e konsultimeve publike. Nga 10 institucionet, Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural arritën rezultatet më të larta (24, 21 dhe 20 pikë nga 46, përkatësisht), megjithëse kjo ishte një performancë mesatare në terma absolutë.

REZULTATET E MONITORIMIT

Ndërsa parimi i transparencës arriti një rezultat mesatar në përgjithësi, disa indikatorë treguan performancë të mirë, ndërsa të tjerë evidentuan sfida serioze në ofrimin e proceseve të konsultimeve publike të kuptimplota dhe të hapura.

Konkretisht, shumë institucione publikonin rregullisht relacionet shpjeguese për projektligjet, por shpesh dokumente mbështetëse shtesë mungonin. Por nga ana tjetër, institucionet e kishin kthyer publikimin e planeve vjetore të konsultimeve në një praktikë të qëndrueshme,

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

me disa përjashtime kur këto plane nuk u vunë në dispozicion edhe pas kërkesave për informim. Gjithashtu, planet e konsultimit publik për akte individuale përgjithësisht mungonin, megjithëse disa institucione kishin ofruar informacione të zgjeruara për mënyrën se si planifikonin të vazhdonin me konsultimet publike. Përpyekje të moderuara ishin bërë për të mbledhur dhe publikuar komentet e palëve të interesuara, por gjithsesi mungesa e qartësisë dhe detajeve mbetet problematike. Raportet gjysmëvjetore dhe vjetore të konsultimeve publike publikoheshin gjerësisht, megjithëse efektiviteti i tyre ndikohej nga një mungesë e përgjithshme e detajimit dhe plotësisë së informacionit. Së fundmi, institucionet treguan performancë mbi mesataren në publikimin e raporteve individuale të konsultimit, duke krijuar kështu një bazë të mirë mbi të cilën mund të përmirësohen edhe raportet vjetore.

Nga ana tjetër, llogaridhënia rezultoi një nga parimet me rezultatet më të ulëta, duke treguar mangësi sistematike në arsyetimin e vendimeve dhe adresimin e komenteve të publikut. Ndërsa tre indikatorë nën këtë parim demonstrojnë rezultate të moderuara në proceset e planifikimit dhe hartimit të draft-akteve, dobësi u identifikuan në menaxhimin e komenteve dhe ankesave.

Konkretisht, konsultime paraprake në fazën e hartimit të akteve ishin të rralla, duke u reflektuar edhe në mungesën e informacionit për pjesëmarrjen e palëve të interesuara në këtë fazë të procesit. Nga ana tjetër, institucionet ishin më të prirura të harmonizonin draft-aktet me dokumentet strategjike dhe planet vjetore. Ndërsa hartimi i tabelave të komenteve dhe ofrimi i shpjegimeve për refuzimin apo pranimin e pjesëshëm të tyre, nuk ishin një praktikë e zakonshme. Mekanizmat për adresimin e ankesave të qytetarëve lidhur me konsultimet publike mungonin tërësisht. Për më tepër, institucionet nuk kishin ofruar udhëzime të qarta për mënyrën e raportimit të shkeljeve nga palët e interesuara. Shpjegimet për përjashtimin e disa akteve nga konsultimet publike mungonin tërësisht. Për më tepër, nuk ishte praktikë e zakonshme e institucioneve hartimi apo publikimi i Vlerësimeve të Ndikimit Rregullator (VNR), përveç në rastet e disa projektligjeve. Në ato raste kur raportet VNR ishin hartuar dhe publikuar, ato nuk përfshinin detaje mbi ndikimin e konsultimeve publike.

Tabela 1. Indikatorët e transparencës dhe llogaridhënies nga më i larti tek më i ulëti

Indikatori	Rezultati %
1. Transparenca e planit vjetor të konsultimeve publike	70%
2. Transparenca e komenteve të mbledhura nga institucionet	64%
3. Publikimi i raporteve gjysmëvjetore dhe vjetore të konsultimeve publike	60%
4. Publikimi i raportit individual mbi konsultimet publike	60%
5. Publikimi i paketës së dokumenteve mbështetëse për konsultimet publike	58%
6. Draft-aktet që burojnë nga dokumentet strategjike dhe planet vjetore të konsultimeve publike	56%
7. Llogaridhënia për fazën e hartimit të aktit/konsultimeve paraprake	45%
8. Ofrimi i arsyetimeve për refuzimin ose pranimin e pjesëshëm të komenteve	39%
9. Publikimi i planeve individuale të konsultimeve publike	29%
10. Demonstrimi i ndikimit të konsultimeve publike në raportet VNR	4%
11. Krijimi i procedurave të ankesave për shkeljet e konsultimeve publike	1%
12. Ofrimi i arsyetimeve për përjashtimin e akteve nga konsultimet publike	0%

KRAHASIMI I PERFORMANCËS NDËRMJET INSTITUCIONEVE

Performanca e institucioneve lidhur me transparencën shfaq variacione të ndjeshme. Institucionet me rezultatet më të larta ishin Ministria e Brendshme (88%), Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (73%) dhe Këshilli i Ministrave (67%). Nga ana tjetër, institucionet me rezultatet më të ulëta ishin Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (4%), Ministria e Arsimit dhe Sportit (35%) dhe Agjencia për Menaxhimin e Burimeve Ujore (42%).

Ndër 50 draft-aktet e monitoruara, shumica e tyre arritën vlerësim mesatar për transparencën, ndërmjet të cilëve vetëm 6 akte morën maksimumin prej 8 pikësh. Projektligje si “Projektligji për Zbatimin e Përgjegjësive të Zgjeruara të Prodhuesit” ose vendime të Këshillit të Ministrave si “Vendimi për Miratimin e Planit të Emergjencave për Gazin Natyror në Republikën e Shqipërisë” ishin ndër aktet me vlerësimet më të larta. Nga ana tjetër, disa akte që morën vëmendje dhe debat të konsiderueshëm publik, si “Ligji për Trajtimin e Veçantë të Studentëve në Programin e Integruar të Studimeve të Mjekësisë së Përgjithshme në Institucionet Publike të Arsimit të Lartë”, morën zero pikë për transparencën gjatë konsultimit publik.

Tabela 2. Performanca e institucioneve në lidhje me transparencën

Institucioni	MB	MBZHR	MD	MTM	MIE	KM	MFE	AMBU	MAS	MSHMS	Total
Pikët për Transparencën (Maks. 48)	42	30	28	35	24	32	26	20	17	2	256/480
Përqindja për Transparencën	88%	63%	58%	73%	50%	67%	54%	42%	35%	4%	53%

Tabela 3. Performanca e institucioneve në lidhje me llogaridhënien

Institucioni	MB	MBZHR	MD	MTM	MIE	KM	MFE	AMBU	MAS	MSHMS	Total
Pikët për Llogaridhënien (Maks. 46)	24	20	21	13	16	17	6	16	13	2	148/460
Përqindja për Llogaridhënien	52%	43%	46%	28%	35%	37%	13%	35%	28%	4%	32%

Sa i përket llogaridhënies, Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural shënuan pikët më të larta (përkatësisht 24, 21 dhe 20 pikë), por me një performancë mesatare. Institucionet me pikët më të ulëta ishin Ministria e Financave dhe Ekonomisë me 6 pikë dhe Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale me 2 pikë. Asnjë nga 50 aktet e monitoruara nuk mori pikë të larta, ndërsa një në pesë konsultime u vlerësuan me zero pikë.

REKOMANDIME

Për të përmirësuar nivelin e transparencës dhe llogaridhënies në proceset e konsultimeve publike, institucionet duhet të ndërmarrin hapat e mëposhtëm:

- Publikimi i materialeve mbështetëse gjithëpërfshirëse së bashku me draft-aktet, për të ofruar më shumë kontekst dhe për të lehtësuar pjesëmarrjen e informuar;
- Bërja publike e planeve vjetore të konsultimeve, së bashku me planet individuale të konsultimeve për çdo akt të konsultuar, për të mbajtur palët e interesuara të informuara mbi konsultimet e ardhshme;
- Transparenca e çdo komenti të marrë gjatë konsultimeve, duke identifikuar qartë palët joqeveritare për të shmangur paqartësitë dhe për të lejuar ndjekjen e sugjerimeve;
- Publikimi i raporteve pas konsultimeve në mënyrë të rregullt, në bazë gjysmëvjetore dhe vjetore;
- Ofrimi i arsytimit për përjashtimin e draft-akteve nga konsultimet;
- Hartimi dhe publikimi i tabelave të komenteve për çdo konsultim, duke treguar qartë se si komentet ndikuan në draftin përfundimtar dhe në raportin VNR;
- Ofrimi i informacionit të plotë lidhur me hartimin e akteve të konsultuara dhe aktorët joqeveritarë që marrin pjesë në të dy fazat, atë të hartimit dhe konsultimit;
- Ofrimi i udhëzimeve të qarta për procedurat e ankesave që lidhen me konsultimet publike, për qytetarët dhe palët e interesuara.