



Qeverisje e mirë për
transparencë dhe llogaridhënie
në politikë dhe qeverisje

Autorë: Dançe Danillovska, Nada Naumovska

REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIMIN E GJENDJES

Shkalla e hapjes së institucioneve ekzekutive në rajon
dhe në Republikën e Maqedonisë së Veriut

META MORFOZIS
фондација за интернет и општество



ActionSEE



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

Ky publikim është pjesë e projektit të finansuar nga Fondi Kombëtar
për Demokraci – NED (National Endowment for Democracy)



Ky projekt është financuar nga Bashkimi Evropian

Ky publikim është përgatitur me ndihmën e Bashkimit Evropian. Përmbajtjet e këtij publikimi
janë përgjegjësi e vetme e partnerëve të projektit “ACTION SEE” dhe të ekipit hulumtues dhe në
asnjë mënyrë nuk i pasqyrojnë qëndrimet e Bashkimit Evropian.

Autorë: Dançe Danillovska, Nada Naumovska

Ekipi hulumtues i Fondacionit për internet dhe shoqëri - METAMORFOZIS:
Bardhyl Jashari, drejtor
Milla Josifovska, koordinatorë e projektit

REKOMANDIME PËR PËRMIRËSIMIN E GJENDJES

**Shkalla e hapjes së institucioneve ekzekutive në
rajon dhe në Republikën e Maqedonisë së Veriut**

**Qëndrimet e shprehura në këtë dokument janë të autorëve
dhe nuk i pasqyrojnë pikëpamjet e donatorëve**

Shkup, korrik 2019

Hyrje

Në bashkëpunim me partnerët nga rrjeti rajonal i OJQ-ve të “ACTION SEE”, Fondacioni për internet dhe shoqëri - Metamorfozis e përgatiti studimin e politikave publike, ku e analizojmë nivelin e transparencës, shkallën e hapjes dhe të llogaridhënies së pushtetit ekzekutiv në Ballkanin Perëndimor. Studimi është rezultat i një hulumtimi të gjerë, të bazuar në metodë shkencore, dhe është realizuar nga anëtarët e rrjetit “ACTION SEE” gjatë disa muajve të kaluar. Qëllimi i aktiviteteve tona është përcaktimi i gjendjes reale në rajon, duke e matur në mënyrë objektive shkallën e hapjes së institucioneve të pushtetit ekzekutiv dhe trajtimi i rekomandimeve për përmirësimin e saj. Ai gjithashtu ka për qëllim ta përmirësojë respektimin e parimeve të qeverisjes së mirë, ku shkalla e hapjes është shumë e rëndësishme.

Ne konsiderojmë se këto janë qëllimet që i ndajmë me institucionet që janë të përfshira në hulumtim.

Propozimi i politikës publike, me analizën shoqëruese, është dokumenti i tretë i tillë. Anëtarët e rrjetit, pas hulumtimit të realizuar, dhanë rekomandime edhe vitin e kaluar për ta përmirësuar shkallën e hapjes së pushtetit ekzekutiv.

Në bazë të rezultateve të hulumtimit të realizuar në vitin 2016, janë bërë analiza që ofrojnë një pasqyrë të situatës në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe në rajon, duke i përfshirë edhe mangësitë dhe praktikën e mira të identifikuar në këtë fushë. Duke u bazuar në këto analiza, në dy vitet e kaluara, gjegjësisht në vitin 2017 dhe 2018, u dhanë rekomandime dhe “udhërrëfyes” për t’i përmirësuar fushat specifike të përfshira në hulumtim.

Anëtarët e rrjetit “ACTION SEE”, duke e bazuar punën e tyre në gjetjet dhe rezultatet e monitorimit të parafundit, vitin e kaluar e përmirësuan dhe përshtatën metodologjinë dhe treguesit e hulumtimit, duke shprehur se informatat e reja që u mblodhën do të kontribuojnë për një cilësi më të lartë të rezultateve të projektit. Qëllimi i përdorimit të treguesve të rinj dhe të përmirësuar është shtimi i dimensioneve të reja në hulumtim dhe të kontributi më efektiv për përmirësimin e shkallës së hapjes së institucioneve në rajon.

Duke pasur njohuri paraprake, rezultate konkrete dhe analiza të shkallës së hapjes në nivel rajonal, dhe duke besuar se institucionet e pushtetit ekzekutiv do të udhëzohen nga hapat e paraqitura për ta përmirësuar situatën në këto fusha dhe se do të punojnë për t’i përmirësuar ato, ne vendosëm të angazhohemi për një shkallë më të lartë të hapjes së pushtetit ekzekutiv në rajon. Kështu, në dy vitet e fundit hulumtimi ynë është pasuruar me tregues që angazhohen për një standard më të lartë të transparencës proaktive.

Shkalla e hapjes së institucioneve të pushtetit ekzekutiv në rajon

Autoritetet ekzekutive në rajon përmbushin, mesatarisht, 48% të kriterëve të shkallës së hapjes. Edhe pse ky rezultat paraqet një përmirësim të vogël prej rreth 5% në krahasim me hulumtimin e mëparshëm, nuk ka shumë arsye për kënaqësi. Rritja e shkallës së hapjes shpesh shihet si një pranim nga ane e qeverive individuale të vendeve të rajonit, e jo si rregull për sistemin e

qeverisjes. Arsyeja për këtë qëndron në mungesën e politikave të qarta që e ruajnë vlerën e shkallës së hapjes dhe, mbi të gjitha, të rregullave dhe të gjobave për mosrespektimin e tyre.

Hulumtimi e ka konfirmuar edhe një herë se institucionet e pushtetit ekzekutiv janë më të hapura sepse shkojmë drejt niveleve më të larta organizative të pushtetit. Kështu, autoritetet në rajon përmbushin, mesatarisht, 64% të treguesve të shkallës së hapjes, ministritë e linjës përmbushin 51%, ndërsa organet e administratës shtetërore, 32%. Brenda vetë grupit të institucioneve vërehet pabarazi, e cila dëshmon se çështja e shkallës së hapjes në të vërtetë varet nga vullneti ose përkushtimi i personit që është drejtues i atij institucioni, e jo nga praktikat dhe rregulloret e zhvilluara nga shteti. Kjo situatë e vë në dyshim praktikën e mirë të miratuar nga institucionet individuale në situata kur ndodhin ndryshime personale.

Pritet që prania e nismave ndërkombëtare në vendet e rajonit, siç është Partneriteti për Qeveri të Hapur (PQH), të kontribuojë në zhvillimin e shkallës së hapjes së institucioneve të pushtetit ekzekutiv. Përkushtimi dhe angazhimi i vendeve të rajonit në këtë iniciativë është në nivel që ndryshon, gjë që po ashtu dëshmon për gatishmërinë e qeverive për t'i zbatuar dhe për t'i promovuar standardet e hapjes dhe të përgjegjshmërisë.

Standardet e këtilla po ashtu e meritojnë vëmendjen e Bashkimit Evropian (BE), duke pasur parasysh se ato duhet të përmbushen paralelisht me reformat e tjera që vendi i ndjek në rrugën për në BE. Në raportet e fundit të përparimit, potencohen probleme të shumta në fushën e transparencës, duke filluar nga zbatimi jokonsekuent i Ligjit për qasje të lirë në informatat, e deri te transparenca e pamjaftueshme e buxhetit dhe e sistemit të furnizimeve publike.

Të gjitha vendet e rajonit duhet të angazhohen për të promovuar qasje proaktive të garantuar me ligj në informata, pasi askush nuk duhet të ketë monopol mbi informacionet me rëndësi publike që u përkasin qytetarëve. Po ashtu nevojitet të planifikohen dhe të zhvillohen politika të hapjes që duhet të bazohen në dokumente ligjore dhe strategjike të shtetit. Në fund të fundit, kjo do të jetë kurora e procesit shumëvjeçar dhe e përpjekjeve të aktorëve kombëtarë dhe ndërkombëtarë për ta "hapur" administratën shtetërore.

Për të kontribuar në krijimin e një sistemi të këtillë, më poshtë janë dhënë disa nga mangësitë kryesore që vendet e rajonit duhet t'i largojnë për ta siguruar hapjen e punës së administratës publike.

Transparenca organizative dhe financiare

Parimi i qasjes proaktive në informata nuk zbatohet në nivel të kënaqshëm në institucionet e pushtetit ekzekutiv në rajon.

Qytetarët në rajon vazhdojnë të hasin në vështirësi për të gjetur informacione mbi punën e institucioneve dhe mënyrën se si planifikojnë ato t'i shpenzojnë fondet e tyre. Problemet janë të pranishme në aspekt të transparencës së buxhetit, llogarive përfundimtare dhe procedurave të furnizimit publik. Po ashtu ekzistojnë institucione të rralla në rajon që i publikojnë raportet e tyre periodike financiare.

Situata nuk është e kënaqshme në lidhje me publikimin e programeve dhe raporteve të punës, edhe pse këto janë dokumentet themelore përmes të cilave institucionet duhet t'u japin qytetarëve një ide se çfarë planifikojnë dhe çfarë kanë punuar gjatë vitit. Praktika e përgatitjes dhe e publikimit të raporteve gjysmëvjetore të punës është një përjashtim në një numër shumë të vogël të institucioneve.

Transparenca e procesit të vendimmarrjes

Shumica e vendeve të rajonit nuk kanë siguruar transparencë të mbledhjeve të qeverisë. Megjithëse, sipas standardeve të transparencës, procesverbalet duhet të publikohen dhe duhet të ketë video-transmetim nga mbledhjet, shumica e qeverive nuk i publikojnë as procesverbalet e as materialet nga mbledhjet. Në këtë mënyrë, qytetarët mund të informohen për aktivitetet e shumicës së qeverive të rajonit vetëm në bazë të deklaratave të dhëna nga qeveritë pas përfundimit të mbledhjeve. Praktikë e këtillë, siç është refuzimi për të dhënë informacione mbi politikat kryesore që i planifikon qeveria, duhet të ndryshojë urgjentisht sepse kjo e zvogëlon drejtpërdrejt mundësinë e qytetarëve për t'i kontrolluar ata që i kanë zgjedhur vetë dhe të cilët duhet të jenë përgjegjës për aktivitetet e tyre. Një problem i veçantë është klasifikimi i pajustificuar i dokumenteve si sekrete.

Disponueshmëria dhe komunikimi me qytetarët

Shumica e ueb-faqeve të autoriteteve ekzekutive azhurnohen rregullisht me lajme dhe ngjarje aktuale. Mirëpo, hapësirë e konsiderueshme për përmirësim vërehet në organizimin dhe menaxhimin e përmbajtjeve. Qeveritë në shumë vende kanë ueb-faqe të vjetruara që duhet të rindërtohen në përputhje me zhvillimin e zgjidhjeve moderne të informacionit dhe të komunikimit.

Shumica e organeve për momentin janë shumë larg standardit që parasheh “tre klikime deri në informacionin e dëshiruar” në ueb-faqen e tyre. Publikimi i të dhënave në formatin e hapur të të dhënave¹ ende nuk është praktikë në rajon.

Edhe pse shumica e qeverive në rajon kanë sistem të qeverisjes elektronike (e-Qeverisë), ai nuk është zbatuar sa duhet në praktikë. Dobia e shumë prej shërbimeve që ofrohen në këto portale është vënë në pikëpyetje për shkak të shfrytëzimit të tyre të pamjaftueshëm. Megjithëse qeveritë duhet të bëjnë përpjekje për realizimin e fushatave promovuese për futjen në përdorim të e-Qeverisë, një numër i konsiderueshëm i ueb-faqeve nuk kanë as transparent e as udhëzues për përdorimin e këtij portali. Gjithashtu, sistemi i e-Qeverisë në rajon nuk ofron shërbime lokale që do të ishin të rëndësishme për përmirësimin e jetës së përditshme të qytetarëve.

Ende mbizotërojnë mënyrat konvencionale të bashkëveprimit me qytetarët. Më pak se gjysma e autoriteteve ekzekutive kanë dhe i përdorin rregullisht rrjetet sociale si mënyrë për t'i informuar dhe për të komunikuar me qytetarët.

1)

Të dhënat e hapura janë të dhëna të strukturuar në një format të kuptueshëm kompjuterik, që mundëson përdorimin dhe ripërdorimin e tyre të lirë.

Planifikimi dhe koordinimi i politikave

Qeveritë në rajon ende nuk kanë krijuar procedura dhe praktika për planifikim dhe koordinim më të mirë të politikave të tyre, si dhe për të siguruar mekanizma përmes të cilave qytetarët mund ta ndjekin qartë zbatimin e tyre.

Qeverive në rajon, në përgjithësi, u mungon praktika e planifikimit afatgjatë të politikave publike në formën e programit për punë. Autoritetet ekzekutive gjithashtu nuk janë të përkushtuara sa duhet për ta matur cilësinë dhe ndikimin e punës së tyre, ose ka pak institucione që na thanë se përdorin tregues të performancës gjatë përgatitjes së programeve dhe raporteve të tyre të punës.

Shkalla e hapjes së pushtetit ekzekutiv në Republikën e Maqedonisë së Veriut

Pushteti ekzekutiv² në Republikën e Maqedonisë së Veriut përbush 39% të treguesve të shkallës së hapjes, analizuar sipas fushave të transparencës, qasjes, integritetit dhe efikasitetit. Në këtë vlerësim mesatar të përbushjes së treguesve të shkallës së hapjes janë përfshirë qeveria, e cila përbush 78% të treguesve, ministritë, të cilat përbushin 52% të treguesve dhe një përbushje modeste prej 29% e treguesve nga organet e administratës shtetërore. Prandaj, konstatohet se angazhimi dhe përkushtimi i ndaj standardeve të hapjes është në nivele të ndryshme në strukturat e ndryshme të pushtetit ekzekutiv, ashtu sikurse edhe vitin e kaluar. Për më tepër, në drejtim të njëjtë janë edhe përfundimet e vëzhgimit³ të gatishmërisë (hapjes) për të shkëmbyer informacione mbi realizimin e aktiviteteve të Strategjisë për reformën të administratës publike 2018-2022⁴, ku shfaqen dallime nga institucioni në institucion.

Për ta kapërcyer këtë situatë, qeveria identifikoi nevojën për të krijuar një Strategji të re për transparencë të qeverisë⁵, e cila bazohet në rekomandimin për zgjidhjen sistematike të konceptit të hapjes që është dhënë në Planin gjithëpërfshirës për qeverisje të mirë për institucionet shtetërore në vend⁶. Kjo Strategji duhet t'i përcaktojë fushat prioritare dhe të ofrojë udhëzime për transparencën e qeverisë dhe të ministrive, si dhe për organet e tjera të administratës shtetërore (që janë përgjegjëse ndaj qeverisë).

Përmes një procesi të konsultimit u përgatit propozimi për Ligj të për qasje të lirë në informata⁷. Në të është rregulluar angazhimi nga Strategjia për reformë të administratës publike për t'i forcuar mekanizmat për vënien në dispozicion të informatave me karakter publik, si dhe forcimi i kapaciteteve dhe i kompetencave të organit të shkallës së dytë, i cili vendos për ankesat në rastet kur qasja e lirë në informata është e kufizuar.

Përveç kësaj, qeveria u përkushtua për konceptin e transparencës dhe llogaridhënie aktive⁸ të të gjitha institucioneve qeveritare ndaj qytetarëve dhe e përgatiti dhe e publikoi Strategjinë e komunikimit të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut për periudhën 2019-2020⁹. Detyrimet për transparencë aktive janë përcaktuar edhe në planet kombëtare aksionale të Partneritet për Qeveri të Hapur.¹⁰ Prandaj mund të konkludohet se hapi i veprimt për ta përmirësuar transparencën aktive, të rekomanduar në Planin gjithëpërfshirës për qeverisje të mirë për institucionet shtetërore në vend është mishëruar në disa dokumente strategjikë të Qeverisë, nga zbatimi i të cilave do të varet përmirësimi i ardhshëm në përbushjen e treguesve të

2)

Në këtë hulumtim, termi pushtet ekzekutiv përfshin qeverinë, ministritë dhe organet e administratës shtetërore.

3)

Gjendet në http://fom.mk/CMS/Files/Documents/foom_reforma%20na%20javната%20administracija_MKD_web.pdf, f.24 (qasja e fundit më 12.07.2019)

4)

Gjendet në <http://www.mio.gov.mk/?q=mk/node/1587>

5)

Përfundimi i Qeverisë së RMV-së, gjendet në dispozicion në file:///C:/Users/ddani/Downloads/126_sednica_na_vlada.pdf, fq. 31 (qasur për herë të fundit më 12.07.2019)

6)

Gjendet në http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2018/12/Action_SEE_MK_roadmap_MKD_fina_l_2018.pdf

7)

Gjendet në <https://www.sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=1dd69278-137a-4f6d-aad7-e07d-5a23b131>

8)

Transparenca aktive (ose haset edhe si transparencë proaktive) nënkupton detyrimin (obligimin) për poseduesit e informatave për t'i vënë në dispozicion informatat që dalin nga kompetencat dhe puna e tyre. Ligji për qasje të lirë në informata me karakter publik e rregullon këtë detyrim të poseduesve të informatave me karakter publik në nenin 10.

9)

Gjendet në <https://www.vlada.mk/komunikaciska-strategija>, (qasur për herë të fundit më 17.07.2019)

10)

Gjendet në <http://mioa.gov.mk/?q=mk/documents/open-government-partnership>

shkallës së hapjes të organeve të administratës shtetërore dhe të ministrive, dhe afrimi i tyre me indeksin e veçantë të qeverisë.

Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut

Sipas indeksit të **shkallës së hapjes** Qeveria e Republikës së Maqedonisë së Veriut është në vendin e dytë në rajon dhe ajo përmbush **78%** të treguesve. Shikuar nga aspekti rajonal, rezultati është shumë i mirë, sepse dy vjet më parë ajo ishte në vendin e fundit në rajon me vetëm përmbushje prej vetëm 52% të treguesve.¹¹, e kjo po ashtu korrespondon me përkushtimin e qeverisë për ta avancuar shkallën e hapjes¹². Ky indeks është matur për fushën e transparencës, qasjes, integritetit dhe efikasitetit.

Transparenca buxhetore e qeverisë

Parimin e **transparencës**, që nënkupton se informatat për vendosjen organizative, buxhetin dhe procedurat e furnizimit publik janë në dispozicion publik dhe publikohen në ueb-faqen e qeverisë, ajo e përmbush në 74% të treguesve. Është krijuar një ueb-faqe e ridizajnuar e qeverisë me një seksion «Qeveria e Hapur», ku është publikuar veçmas Buxheti i qeverisë për vitin aktual, e poashtu janë publikuar edhe buxhetet, rebalancet e buxheteve dhe llogaritë përfundimtare për dhjetë vitet e fundit. Edhe pse me ligj¹³ parashihet publikimi i këtyre dokumenteve në “Gazetën Zyrtare të RMV-së”, gjegjësisht në ueb-faqen e Ministrisë së Financave, kjo mënyrë e transparencës nga ana e qeverisë mundësonqasje më të lehtë në buxhet për qytetarët më pak të informuar. Format i informatave të publikuara buxhetore në ueb-faqen e qeverisë megjithatë duhet të përmirësohet, nga PDF¹⁴ në një format të hapur, duke pasur parasysh se një praktikë e tillë e publikimit tashmë është krijuar nga Ministria e Financave¹⁵. Po ashtu vazhdoi praktika e publikimit të Buxhetit të Qytetarëve¹⁶ të shtetit, me mundësinë që qytetarët ta kuptojnë Buxhetin e vitit 2019 përmes shpjegimeve grafike dhe narrative¹⁷. Duke pasur parasysh se buxheti është dokumenti kryesor ku janë shënuar prioritetet e pushtetit sa i përket politikave, duke e lehtësuar qasjen për kuptimin e buxhetit nga ana e qytetarëve, përmbushet parakushti për pjesëmarrjen e publikut në shpërndarjen e fondeve publike. Kjo situatë në nënkategorinë e indeksit të transparencës buxhetore arrin përmbushje të lartë prej 87%, që është shumë e lartë për rajonin, ku përmbushja sillet midis 24% dhe 40%.

Vazhdoi praktika e publikimit të Planit për furnizime publike në ueb-faqen e qeverisë për vitin 2018 dhe 2019 me ndryshimet¹⁸. Për më tepër, në seksionin e ri “Qeveria e Hapur” janë publikuar edhe Kontratat e nënshkruara për furnizime publike¹⁹ të qeverisë në dy vitet e fundit. Kjo ka ndikuar në përmirësimin e përmbushjes së treguesit të transparencës të qeverisë për furnizimet publike prej 77%, dhe është në përputhje me standardet e transparencës që kërkojnë nga institucionet t’i publikojnë të gjitha dokumentet financiare në ueb-faqet e tyre dhe kështu ta respektojnë të drejtën e “qytetarit për të ditur”. Por, në të ardhmen këto kontrata duhet të publikohen në kohë në ueb-faqen e qeverisë, pasi në 6 muajt e fundit nuk është publikuar asnjë kontratë për furnizim publik, ndërsa ndërkohë edhe dhjetë kontrata shtesë janë lidhur dhe janë publikuar në Sistemin elektronik për furnizime publike²⁰.

11)

Gjendet në <https://opennessindex.actionsee.org/storage/files/Macedonia/Executive%20branch/Otvorenost%20na%20institucite%20na%20izvrsnata%20vlst%20vo%20regionot%20i%20Makedonija.pdf>

12)

Programi i punës së qeverisë 2017-2020, gjendet në http://www.vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_Vlada_2017-2020_MKD.pdf

13)

Ligji për buxhetet, “Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 64/2005; 4/2008; 103/2008; 156/2009; 95/2010; 180/2011; 171/2012; 192/2015 dhe 167/2016

14)

Format i dokumenteve të mbartshme

15)

Gjendet në <https://www.finance.gov.mk/node/575>, (qasur për herë të fundit më 17.07.2019)

16)

Gjendet në <http://budget.finance.gov.mk/>

17)

Buxheti i Qytetarëve është një dokument i buxhetit i dedikuar për publikun jo-profesionist.

18)

Gjendet në <https://vlada.mk/nabavki>

19)

Gjendet në <https://vlada.mk/javni-nabavki>

20)

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut, në përputhje me legjislacionin, sistemi elektronik për furnizime publike është i vetmi sistem informacioni i disponueshëm në internet, i cili përdoret për të mundësuar efikasitet, transparencë dhe efektivitet në fushën e furnizimeve publike. Gjendet në <https://e-nabavki.gov.mk/Public-Access/home.aspx#/contracts/0>

Qasje në informata dhe konsultimet me qytetarët

Kur analizohet parimi i **qasjes**, i cili përfshin respektimin e procedurave dhe sigurimin e qasjes së lirë në informata, transparencë aktive, si dhe vënien në dispozicion të informatave përmes mekanizmit të konsultimeve publike dhe ndërveprimit me qytetarët, qeveria i ka përmbyshur 745 të treguesve. Në nënkategorinë e indeksit për qasje në informata, qeveria edhe pse ka përqindje të lartë të përmbyshjes së treguesve prej 83%, vërejtjet përsëriten nga hulumtimi i vitit të kaluar. Në fakt, në ueb-faqen e qeverisë nuk gjenden propozim-dokumentet që shqyrtohen në mbledhjet e Qeverisë, si dhe dokumentet/aktet që janë miratuar, e të cilat kryesisht publikohen në “Gazetën Zyrtare të RMV-së”. Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse Gazeta Zyrtare është një vend (me qasje elektronike dhe në formë të letrës) që është në dispozicion vetëm me pagesë. Qasja në informata dhe ndërveprimi me qytetarët do të përmirësohet ndjeshëm duke publikuar informacione/dokumente në ueb-faqen e qeverisë, të cilat tashmë janë kërkuar nga qytetarët, organizatat qytetare, gazetarët, etj. dhe të përgatitura si përgjigje të ndaj kërkesës për qasje të lirë në formën e letrës. Nga njëra anë, kjo do të ndikojë në zvogëlimin e kohës që është e nevojshme për personin zyrtar që ta përgatisë përgjigjen për kërkesën në letër për qasje falas, ndërsa nga ana tjetër do të shërbejë si shembull për të filluar edhe me: (a) futjen e një rregulli të përgjithshëm që të gjitha dokumentet që janë në dispozicion të mund të përdoren për çfarëdo qëllimi, dhe (b) do të vendoset parimi që poseduesi i informatave të mos kërkojë pagesë të sërishme për përgjigjen tashmë të dhënë dhe të përgatitur për kërkesën për qasje të lirë në informata.

Hulumtimi i këtij viti tregoi se modernizimi i planifikuar i portalit ekzistues për të dhënat e hapura ka përfunduar dhe është lëshuar në përdorim portali i ri data.gov.mk. Qeveria përmbysh 55% të indeksit për të dhënat e hapura.

Kur bëhet fjalë për pjesëmarrjen e qytetarëve, është konstatuar se qeveria ka vazhduar t’i zbatojë rregullat e përcaktuara për përfshirjen e palëve të interesuara në krijimin e politikave, për shembull duke vazhduar t’i mbajë Ditët e hapura për iniciativa të organizatave qytetare²¹; Këshilli i themeluar i qeverisë për bashkëpunim me dhe zhvillimin e sektorit civil²² ka punuar në mënyrë aktive gjatë vitit të kaluar dhe e krijoi Propozim-modelin për përfshirjen e organizatave qytetare në procesin e negociatave me BE-në²³; përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile marrin pjesë në grupet e punës të politikave të reja që janë krijuar, gjegjësisht janë realizuar gjithsej 244 konsultime me palët e interesuara në vitin 2018 duke përdorur forma të ndryshme të konsultimit për propozim-ligjet²⁴ dhe për këtë arsye mund të konkludohet se “mjedisi në të cilin funksionon shoqëria civile është përmirësuar, me përfshirjen e saj në krijimin e politikave dhe në proceset legjislative”²⁵. Nga analiza e situatës në vitin 2018 është konstatuar se ministritë zakonisht i përfshijnë palët e interesuara përmes Regjistrisë të vetëm elektronik kombëtar të dispozitave (ENER), ku 70% e konsultimeve kanë zgjatur 20 ditë.²⁶ Mirëpo, duke pasur parasysh se 40% e ligjeve të vendosura në ENER nuk kanë marrë asnjë koment ose sugjerim nga palët e interesuara, rekomandohet që në të ardhmen në ENER të mundësohet parashtrimi i iniciativave dhe propozimeve onlajn nga palët e interesuara me një mekanizëm për përgjigje kthyesë dhe konsultimin

21) Informatat janë në dispozicion në <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=node/315>

22) Më shumë informata ka në <http://nvosorabotka.gov.mk/?q=node/99>

23) Raporti vjetor i punës së Këshillit për vitin 2018, gjendet në https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/2.1.Nacrt-izvestaj%20za%20rabota%20na%20Sovetot%202018%20korekcija_0.pdf

24) Raporti vjetor për konsultimet e kryera në procesin e përgatitjes së propozim-ligjeve nga ministritë për vitin 2018. Gjendet në https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/5.Informacija%20za%20ocenka%20na%20konsultacite%20_MIOA_GS_0.pdf

25) Raporti i Komisionit Evropian për RMV-në për vitin 2019, Bruksel, 29.05.2019 Gjendet në <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izvestaj%202019-F.pdf>

26) Raporti vjetor për konsultimet e kryera në procesin e përgatitjes së propozim-ligjeve nga ministritë për vitin 2018, fq.11. Gjendet në https://www.nvosorabotka.gov.mk/sites/default/files/5.Informacija%20za%20ocenka%20na%20konsultacite%20_MIOA_GS_0.pdf

27)

Gjendet në http://www.dsk.org.mk/imoti_2/, (qasur për herë të fundit më 19.07.2019)

28)

Gjendet në <https://vlada.mk/anketni-listovi>, (qasur për herë të fundit më 19.07.2019)

29)

GRECO - rrethi i pestë i vlerësimit në temën "Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit te pushteti qendror (funksionet më të larta ekzekutive) dhe organet e zbatimit të ligjit" gjendet në <https://vlada.mk/node/18341> (qasur për herë të fundit më 20.07.2019)

30)

pika 107 në GRECO - rrethi i pestë i vlerësimit në temën "Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit te pushteti qendror (funksionet më të larta ekzekutive) dhe organet e zbatimit të ligjit" gjendet në <https://vlada.mk/node/18341> (qasur për herë të fundit më 20.07.2019)

31)

Gjendet në <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/%D0%9D%D0%B0%D1%81%D0%B7%D0%BA%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%88%D0%BA%D0%B8%20%D0%B7%D0%B8%D0%B0%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BC%D0%B8%D0%B>

32)

Gjendet në <https://vlada.mk/strateshko-planiranje>

33)

Gjendet në <https://vlada.mk/2GodiniOdgovorno>

e tyre. Nga indeksi i qasjes, në nënkategorinë e konsultimeve publike, qeveria përmbush 76% të treguesve.

Politika për integritet

Parimi i **integritetit** përfshin mekanizma për parandalimin e korrupsionit, zbatimin e Kodeve etike dhe rregullimin e lobimit, ku qeveria përmbush 83% të treguesve. Në përgjithësi, përmbushja e treguesve është e lartë kur vlerësohet se a ka rregulla me të cilat rregullohet kjo fushë, dhe kështu është konkluduar se lobimi është rregulluar me ligj, ekzistojnë dhe janë publikuar kodet etike, ekzistojnë detyrime dhe rregulla të përcaktuara për pranimin/raportimin e dhuratave që u jepen zyrtarëve, si dhe publikohen fletët anketuese/të pronësisë së personave të zgjedhur dhe të emëruar. Megjithatë, në Republikën e Maqedonisë së Veriut është krijuar një faqe në kuadër të portalit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit me të dhëna për statusin pronësor të personave të zgjedhur dhe të emëruar²⁷, në ueb-faqen e qeverisë, në seksionin e veçantë "Qeveria e hapur" po ashtu janë publikuar edhe fletat anketuese të kryetarit të shtetit, nënkryetarëve të kryetarit dhe anëtarëve të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut²⁸. Me qëllim të përmbushjes së standardeve të integritetit, si dhe në përputhje me rekomandimet e dhëna në rrethin e pestë të vlerësimit të GRECO-s²⁹ për Republikën e Maqedonisë së Veriut, qeveria në të ardhmen duhet të bëjë "analizë të zbatimit praktik të sistemit të sanksioneve në lidhje me shkeljet e rregullave të konfliktit të interesit, integritetit dhe anti-korrupsionit dhe të kujdeset që sanksionet të jenë efektive, proporcionale dhe parandaluese.³⁰". Në ueb-faqen e qeverisë nuk është publikuar plan për integritet ose ndonjë politikë tjetër e brendshme për luftë kundër korrupsionit (e cila përfshin masa për parandalimin dhe eliminimin e formave të ndryshme të sjelljes korruptive dhe joetike brenda institucionit).

Monitorimi dhe koordinimi i politikave

Parimi i fundit, **efikasiteti**, ka të bëjë me monitorimin dhe vlerësimin e politikave që i zbaton qeveria. Duke i ndjekur standardet, rekomandimet dhe shembujt ndërkombëtarë të praktikës së mirë, është vlerësuar disponueshmëria e informatave në ueb-faqen e qeverisë, por si burim i informatave janë shfrytëzuar përgjigjet në pyetësorin e plotësuar nga qeveria. Përmbushja e treguesve nga qeveria në këtë nënkategori është e plotë. Për këtë ka ndikuar vëllim i shtuar i dokumenteve të publikuara, siç janë "Udhëzimet për përgatitjen e planeve strategjike të ministrive dhe organeve të tjera të administratës shtetërore"³¹; "Vendimi për përcaktimin e prioriteteve strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut në vitin 2020"; Plani Strategjik i Sekretariatit të Përgjithshëm për periudhën 2018-2020 etj.³²

Vazhdoi praktika e publikimit të dokumentit që i përmban masat dhe ndryshimet që janë realizuar në dy vitet e para të mandatit të qeverisë³³, por në të nuk janë shënuar shumat e mjeteve të shpenzuara/të siguruara për masat, e as ndryshimet që janë bërë në lidhje me zërat buxhetorë, nga të cilat janë bërë shpenzimet. Duke pasur parasysh se **raportet vjetore për punës e** qeverisë është një nga instrumentet kryesore të shkallës së hapjes, por edhe

për kontrollin e punës nga ana e qytetarëve, qeveria duhet ta publikojë një dokument të tillë në të ardhmen.

Ministritë

Ministritë në Republikën e Maqedonisë së Veriut kanë një përmbushje mesatare prej 52% të treguesve të **shkallës së hapjes**. Ky rezultat është përafërsisht i njëjtë me shkallën e hapjes së ministrive në shumicën e vendeve të rajonit. Ministritë e Bosnjës dhe Hercegovinës e kanë vendin e fundit me 30% përmbushje të treguesve të shkallës së hapjes, ndërsa më mirë janë vlerësuar ministritë në Mal të Zi me 68% përmbushje të treguesve të shkallës së hapjes.

Megjithatë, përmbushja e treguesve të hapjes së ministrive në vend fillon nga 23% në Ministrinë e Kulturës, që është dy herë më e ulët se mesatarja e indeksit të shkallës së hapjes së ministrive, e deri te ministritë që kanë rezultat më të mirë, edhe atë Ministria për Shoqëri Informatike dhe Administratë me 68%, në vendin e dytë është Ministria e Punëve të Brendshme me 66% dhe në vendin e tretë është Ministria e Mbrojtjes me 64% të përmbushjes së treguesve të shkallës së hapjes.

Ministritë, mesatarisht, e përmbushin 63% të indeksit të **transparencës**, për përmbushjen e të cilit ndikojnë informatat e publikuara në lidhje me buxhetet e ministrive (68%), informatat që lidhen me strukturën organizative të ministrive (67%) dhe informatat për furnizimet publike³⁴ (45%). Ministritë në Republikën e Maqedonisë së Veriut janë më të mira se mesatarja në rajon në përmbushjen e treguesve të transparencës, që është 56%, në mes tjerash, për shkak se janë të obliguara të publikojnë informacione edhe në ueb-faqe të tjera, në përputhje me ligjet. Në Republikën e Maqedonisë së Veriut, me ligj, është obligim që informatat për furnizimet publike të publikohen në sistemin elektronik për furnizime publike³⁵, por në përputhje me standardet ndërkombëtare për transparencë, informatat duhet të publikohen edhe në ueb-faqet e vetë institucionit. Nga rekomandimet e dhëna vitin e kaluar në Planin gjithëpërfshirës për qeverisje të mirë për institucionet shtetërore³⁶, në mënyrë që ministritë t'i publikojnë planet për furnizime publike, thirrjet (shpalljet), si dhe vendimet për furnizime publike në ueb-faqet e tyre, këtë vit është vendosur praktika dhe të gjitha ministritë i kanë publikuar planet e tyre për furnizime publike në ueb-faqet e tyre, ndërsa gjysma e ministrive ende nuk i publikojnë thirrjet (shpalljet) dhe/ose vendimet për furnizime publike në ueb-faqet e tyre.

Në përputhje me rekomandimin e mëparshëm janë edhe rekomandimet për publikimin e informatave në lidhje me buxhetin në ueb-faqet e të gjitha ministrive, të cilat vitin e kaluar u obliguan nga qeveria t'i publikojnë buxhetet e tyre, si pjesë e listës së 21 dokumenteve të detyrueshme në ueb-faqet e tyre. Ministria e Financave i publikon të gjitha informatat që lidhen me shkallën e hapjes së buxheteve dhe për këtë ajo është vlerësuar me 99%. Ministria i respekton obligimet ligjore për t'i publikuar raporte gjysmë-vjetore për shpenzimet e buxhetit, buxhetin vjetor dhe llogarinë përfundimtare, të cilat përfshijnë, ndër të tjera, edhe informacione buxhetore për ministritë e tjera, por kjo nuk do të thotë se ministritë nuk duhet t'i publikojnë këto informata në ueb-faqet e tyre, që ato të jenë më të arritshme për qytetarët. Për më tepër,

34)

Në kuadër të hulumtimit të realizuar në periudhën nëntor 2018-shkurt 2019, u vlerësua se a janë publikuar thirrjet për furnizime publike, kontratat, shtojcat dhe vendimet e përgjdhjes për furnizimet e realizuara publike, si dhe planet për furnizime publike.

35)

Në përputhje me Ligjin për furnizimet publike është krijuar "Sistemi elektronik për furnizime publike", i cili është i vetmi sistem i kompjuterizuar i disponueshëm në internet, i cili përdoret për të mundësuar efikasitet dhe efektivitet më të madh në fushën e furnizimeve publike.

36)

Gjendet në http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2018/12/Action_SEE_MIK_roadmap_MKD_fina_2018.pdf

37)

Gjendet në <https://finance.gov.mk/mk/node/6449>

ministra në ueb-faqen e saj ka vendosur një seksion të veçantë “statistikat”³⁷, ku në format të hapur janë publikuar buxhetet vjetore dhe llogaritë përfundimtare të buxhetit, ekzekutimi i buxhetit, gjendja e borxhit shtetëror dhe publik, pasqyrat statistikore etj. Këtë vit, në mesin e ministrive me përmbushje të shkëlqyeshme prej 99% të treguesve që lidhen me buxhetin bëjnë pjesë Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor, Ministria e Punës dhe Politikës Sociale, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale dhe Ministria e Transportit. Vetëm Ministria e Kulturës nuk publikon informacione në këtë kategori dhe për këtë arsye është vlerësuar me 0%.

Për sa i përket përmbushjes së indeksit të **qasjes** në nënkategorinë **qasja në informata**, ministrinë plotësojnë 55% të treguesve, që është afër mesatares së rajonit prej 50%. Për sa i përket qasjes në informata, në rajon kryeson Mali i Zi me 72%, ndërsa e fundit është Bosnja dhe Hercegovina me 24%. Këto rezultate tregojnë se publikimi aktiv i informatave me karakter publik ende nuk është në nivel të kënaqshëm dhe duhet të avancohet edhe më shumë në vend.

Indeksin e **integritetit** ministrinë e plotësojnë me 43% sepse vetëm 9 ministri i publikojnë fletët anketuese të funksionarëve në faqen e tyre, ose kanë vendosur link deri te Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, ku, sipas ligjit, publikohen fletët anketuese. Sikurse edhe vitin e kaluar, asnjë ministri nuk në ueb-faqen e saj nuk ka publikuar plan për integritet ose ndonjë politikë tjetër e brendshme për luftë kundër korrupsionit (e cila përfshin masa për parandalimin dhe eliminimin e formave të ndryshme të sjelljes korruptive dhe joetike brenda institucionit).

Ministrinë janë më të dobëtat në përmbushjen e treguesve për **efikasitet** me 37%, ndërsa në nënkategorinë e monitorimit dhe vlerësimit të politikave ato plotësojnë një përqindje modeste prej 33% të treguesve. Të pyetur nëse përdorin tregues të matjes së performancës kur hartojnë plane dhe raporte vjetore të punës, 1/2 e ministrive u përgjigjën negativisht, gjegjësisht se nuk përdorin.

Organet e tjera ekzekutive

Shkalla e hapjes së organeve të tjera ekzekutive është në nivel të ulët në të gjitha vendet e rajonit dhe ndryshojnë nga 26% deri në 43% të përmbushjes së treguesve. Shkalla e hapjes së organeve ekzekutive në Maqedoni është vlerësuar me 29% të përmbushjes së treguesve.

Individualisht, të analizuar sipas fushave në katër nënkategoritë e indeksit të shkallës së hapjes, ato plotësojnë 39.4% të treguesve për **transparencë**, vetëm 20% të treguesve për **qasje**, treguesit për **efikasitet** përmbushin vetëm me 7% kurse përmbushja e treguesve për **integritet** është jashtëzakonisht e ulët me 3%. Përmbushja e ulët e indeksit për integritetin do të thotë se sikurse në vitin 2017, ashtu edhe në vitin 2018 ato nuk publikojnë aspak informata në lidhje me obligimet e tyre dhe realizimin e trajnimeve për punonjësit në temat e konfliktit të interesave, parandalimit të korrupsionit, raportimit të rasteve të korrupsionit, nuk kanë publikuar plan të integritetit ose ndonjë politikë tjetër të brendshme për antikorrupsion, ndërsa mungojnë edhe informata në lidhje me monitorimin, vlerësimin dhe raportet e punës së tyre.

Pjesa më e madhe e organeve të tjera ekzekutive nuk i publikojnë të dhënat për furnizimet publike në ueb-faqet e tyre, e as nuk kanë link deri te sistemi elektronik për furnizime publike, prandaj vlerësimi i përgjithshëm për përmbushjen e treguesve për **transparencë** në nënkategorinë e furnizimeve publike është vetëm 23%. Për sa i përket publikimit të informatave në lidhje me buxhetin, 51% i plotësojnë treguesit, që do të thotë se disa nga organet e tjera ekzekutive e kanë publikuar buxhetin vjetor dhe raportin gjysmëvjeçar të shpenzimeve buxhetore. Edhe informatat për vendosjen organizative janë të pamjaftueshme dhe në këtë rast përmbushja e treguesve është 41%.

Përmbushja e ulët e indeksit të **qasjes** prej vetëm 20% është rezultat i bashkëveprimit të dobët të organeve të tjera ekzekutive me qytetarët dhe i sasisë së vogël të informatave me karakter publik të postuara në ueb-faqe, pa ua kërkuar këto. Me vetëm 13% përmbushje të treguesve për **bashkëveprim me qytetarët**, organet duhet t'i konsiderojnë seriozisht mundësitë për vendosjen e procedurave për pranimin e ankesave dhe vërejtjeve nga qytetarët në lidhje me punën e tyre përmes shërbimit onlajn. Duke pasur parasysh se përmbushja e treguesve për **qasjen në informata** është 26%, që është dukshëm më e ulët se niveli i përmbushjes së qeverisë (83%) dhe e ministrive (55%), konfirmohet nevoja e shprehur për të krijuar një Strategji të re për transparencë të qeverisë³⁸, e cila (siç u tha më lart) do të bazohet në rekomandimin³⁹ për zgjidhjen sistematike të konceptit të hapjes dhe do t'i përfshijë qeverinë, ministrinë, por edhe organet e tjera ekzekutive.

Metodologjia e hulumtimit

Hapja është kusht kryesor për demokracinë pasi që u mundëson qytetarëve t'i marrin informatat dhe njohuritë e nevojshme për pjesëmarrje të barabartë në jetën politike, vendimmarrjen efikase dhe përgjegjësinë e institucioneve për politikën që i zbatojnë. Institucionet në gjithë botën ndërmarrin aktivitete konkrete për ta rritur transparencën dhe llogaridhënien e tyre ndaj qytetarëve. Për ta përcaktuar shkallën në të cilën qytetarët e Ballkanit Perëndimor marrin informata në kohë dhe të kuptueshme nga institucionet e tyre, u zhvillua një indeks rajonal i shkallës së hapjes.

Indeksi rajonal i shkallës së hapjes e mat shkallën në të cilën institucionet e Ballkanit Perëndimor janë të hapura për qytetarët dhe shoqërinë, duke u bazuar në katër parime: (1) transparenca (2) qasja (3) integriteti dhe (4) efikasiteti.

Parimi i transparencës nënkupton se informacionet e organizatës, buxheti dhe procedurat për furnizim publik janë në dispozicion dhe se publikohen. Qasja ka të bëjë me sigurimin dhe respektimin e procedurave për qasje të lirë në informata dhe rritjen e qasjes në informata përmes mekanizmit të debateve publike dhe forcimit të bashkëveprimit me qytetarët. Integriteti përfshin mekanizma për parandalimin e korrupsionit, zbatimin e Kodeve etike dhe rregullimin e lobimit. Parimi i fundit, efikasiteti, ka të bëjë me monitorimin dhe vlerësimin e politikave që i zbatojnë institucionet. Duke i ndjekur standardet, rekomandimet dhe shembujt ndërkombëtarë të praktikës së mirë, këto parime janë përpunuar më tej përmes treguesve specifikë sasiorë dhe cilësorë që

38)

Përfundimi i Qeverisë së RMV-së, gjendet në dispozicion në file:///C:/Users/ddani/Downloads/126_sed-nica_na_vlada.pdf, fq. 31 (qasur për herë të fundit më 12.07.2019)

39)

Rekomandimi është dhënë në Planinë gjithëpërfshirës për qeverisje të mirë për institucionet shtetërore në vend. Gjendet në http://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2018/12/Action_SEE_MK_road-map_MKD_final_2018.pdf

vlërësohen në bazë të disponueshmërisë së informatave në ueb-faqet zyrtare të institucioneve, cilësinë e kornizës ligjore për çështje individuale, burimeve të tjera të informatave me karakter publik dhe pyetësorëve për institucionet.

Matja është realizuar nga dhjetori i vitit 2018 deri në fund të marsit të vitit 2019. Mbledhja e të dhënave u pasua nga një proces i verifikimit të të dhënave, duke rezultuar me një gabim standard prej +/- 3%. Duke u bazuar në rezultatet e hulumtimit, zhvilluam një sërë rekomandimesh dhe udhëzimesh për institucionet.

Fondacioni për internet dhe shoqëri - Metamorfozi është fondacion i pavarur, jopartiak dhe jofitimprurës me seli në Shkup, Republika e Maqedonisë së Veriut. Misioni i Fondacionit Metamorfozis është të kontribuojë në zhvillimin e demokracisë dhe përmirësimin e cilësisë së jetës përmes zbatimit inovativ dhe shpërndarjes së njohurive. Vlerat tona kryesore janë transparenca, barazia dhe liria.

Fushat programore në të cilat vepron Fondacioni Metamorfozis janë:

- mediat për demokraci
- edukimi për inovacione
- përgjegjësia shoqërore
- të drejtat e njeriut në internet

ActionSEE është rrjet i organizatav qytetare që punojnë së bashku për të promovuar dhe siguruar llogaridhënie dhe transparencë të qeverive në rajonin e Evropës Juglindore, duke e rritur potencialin për aktivizëm qytetar dhe pjesëmarrjen e qytetarëve, duke i promovuar dhe duke i mbrojtur të drejtat dhe liritë e njeriut në internet dhe duke i ngritur kapacitetet dhe interesat e organizatave qytetare dhe individëve në rajon që përdorin teknologji për ta promovuar demokracinë.

Metamorphosis Foundation

address: ul. "Apostol Guslarot" 40, 1000 Skopje, N.Macedonia

e-mail: info@metamorphosis.org.mk

tel: +389 2 3109 325

www.metamorphosis.org.mk

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

342.51:005.57(497.7)(047.31)

DANILLOVSKA, Dançe

Shkalla e hapjes së institucioneve ekzekutive në rajon dhe në Republikën e Maqedonisë
së Veriut : rekomandime për përmirësimin e gjendjes / autorë Dançe Danillovska, Nada
Naumovska. - Скопје :

Metamorfozis, 2019. - 11 стр. ; 25 см

ISBN 978-608-263-017-5

1. Naumovska, Nada [автор]

а) Извршна власт - Транспарентност - Македонија - Истражувања COBISS.MK-ID
111640330

