



Naša uprava

institut alternativa



Drejtë administratës më të mirë në Malin e Zi:

Progres i mirë apo përgatitje modeste?



B | T | D

The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ky projekt financohet nga Bashkimi Evropian në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e organizatave lokale të shoqërisë civile dhe Fondacionit Ballkanik për Demokraci (BTD), projekt i Fondit Marshall të SHBA (GMF)

Titulli i broshurës:

Drejtë administratës më të mirë në Malin e Zi: Progres i mirë apo përgatitje modeste?

Botues: **Instituti Alternativa**

Bulevardi Xhorxh Vashington 57, Podgoricë, Mali i Zi

Tel/fax: **+382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Për Botuesin: **Stevo Muk**

Redaktor: **Stevo Muk**

Autore: **Milena Milosheviq, Aleksandra Vaviq**

Bashkëpunëtorë në hulumtim: **Miljana Babiq, Nazif Veliq, Mikan Medenica, Amra Strujiq**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Jovoviq**

Podgoricë, maj 2018.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ky raport u krijua në kuadër të projektit "Shoqëria Civile për Qeverisjen e Mirë: SHËRBIM DHE MERITË!" të cilin e financon Bashkimi Evropian në kuadër të programit të përkrahjes së zhvillimit të organizatave lokale të shoqërisë civile dhe Fondit Ballkanik për Demokraci (BTD), projekt i Fondit Marshall Gjerman (GMF). Përmbytja e këtij raporti është përgjegjësi vetëm e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk paraqet qëndrimet e donatorëve.

» PËRMBLEDHJE

Raporti ofron gjendjen momentale në sferat kyçe të reformës së administratës publike në Malin e Zi. Ai, në këtë kuptim, paraqet informatat e reja lidhur me zbatimin e kësaj reforme të rëndësishme, për të cilën e kemi bërë pasqyrimin e parë në raportin “Reforma e administratës publike: Sa larg është 2020-ta?” në qershorin e vitit 2017.

Gjysmën e parë të zbatimit të Strategjisë së Reformës së Administratës Publike për periudhën e viteve 2016 – 2020, e karakterizoi **zbatimi i ngadaltë i aktiviteteve, të cilat kryesisht kishin të bënin me ndryshimet normative dhe hartimin e analizave**. Aktivitetet të cilët duhet të mundësonin pjesëmarrjen më të madhe të qytetarëve në sjelljen e vendimeve, shkëmbimin elektronik të të dhënave gjatë ofrimit të shërbimeve administrative, gjegjësisht përgjegjshmërinë më të madhe administrative përmes delegimit të kompetencave, nuk u realizuan në kohë. Krahas qëllimeve dhe aktiviteteve të parapara me Strategji, u miratuan edhe **ndryshimet e Ligjit Për Administratën Publike**, me të cilin u legalizuan kufizimet e organizimit të shqyrtimeve publike për politikën publike nga fusha e mbrojtjes dhe sigurisë dhe buxhetit vjetor, si dhe në rrethana të jashtëzakonshme, urgjente ose të paparashikuara apo “kur me ligj rregullohet ndonjë çështje konsiderueshëm ndryshe”. Me këtë u vazhdua tendenca që të ndërmerren veprimet të cilët degradojnë gjendjen në fusha të caktuara, përkundër kornizës strategjike e cila ka për qëllim hapjen më të madhe të administratës. I tillë është rasti edhe me **ndryshimet e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata**, të cilët inkuaadruan të fshehtat tatimore dhe punuese si baza shtesë për kufizimin e qasjes në informata. Efektet negative të këtyre dispozitave tashmë ndjehen përmes refuzimit të qasjes në informata që kanë të bëjnë me administrimin e borxhit publik dhe me obligimet tatimore të komunave malazeze.

Ligjet e reja për Vetëqeverisjen Lokale dhe për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror u sollën në dhjetor të vitit 2017, me qëllim që, përveç të tjerash, të kontribuohet në depolitizim të administratës. Edhe pse vendimet për përzgjedhjen e zyrtarëve në ministri formalisht nuk do të sillen më nga personalitetet politike – ministrat, u mbajt e drejta diskrecionale që mos të zgjidhen kandidatët e renditur më mirë, ndërsa ministrat edhe në të ardhmen do të kenë fjalën e fundit gjatë punësimit dhe ndarjes së punëve të zyrtarëve në bazë të shpalljes së brendshme.

Zbatimi i **Ligjit të ri për Procedurën Administrative** filloi në korrik të vitit 2017. Nga ky ligj pritet që më së shumti t’ia afrojë administratën qytetarëve. Krijimi i parakushteve për zbatimin e tij efikas është i pabarabartë dhe do të varet në masë të madhe nga dinamika e lidhjes së organeve në sistemin informativ unik për shkëmbimin elektronik të të dhënave, i cili do të vihet në punë në maj të vitit 2018, me vonesë të konsiderueshme.

Në parim, me reformën e administratës publike akoma nuk është arritur progresi thelbësor, ndërsa degradimi regjistrohet në rregullimin normativ të zhvillimit të politikave publike dhe qasjes së lirë në informata. **Besimi i qytetarëve në administratën publike gjatë viteve 2017 dhe 2018 mbeti në nivel të njëjtë**. Pjesa e konsiderueshme e rekomandimeve tona ka të bëjë me fshirjen e zgjidhjeve të reja ligjore në vend të avancimit të praktikave, që është edhe pasqyrim i drejtë i reformës së administratës publike në periudhën e kaluar – nga miratimi i Strategjisë së re në vitin 2016.

» HYRJE

Ky raport, i dyti me radhë, përbën gjendjen momentale në fushat kyçe të reformës së administratës publike nga këndvështrimi i sektorit civil, gjegjësisht të organizatave të cilat në kuadër të projektit “Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: SHËRBIM DHE MERITË”, tentojnë të rrisin rolin e shoqërisë civile në përcjelljen e reformës së administratës publike dhe, në këtë mënyrë, të kontribuojnë në vendosjen e praktikës së qeverisjes së mirë në Malin e Zi.

Mali i Zi e miratoi Reformën e fundit të Administratës Publike në qershor të vitit 2016, me synim të përgjithshëm që të krijojë administratën me orientim shërbyes të cilën e karakterizon rritja e besimit të qytetarëve në punën e saj. Në vlerësimin e vet të plotësimit të Parimeve evropiane të administratës publike në Malin e Zi, SIGMA - Iniciativa e përbashkët e Komisionit Evropian dhe Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, vlerësoi se zbatimi i deritashëm i Strategjisë është i ngadaltë, edhe pse është akoma herët për vlerësimin e plotësimit të synimeve të reformës¹.

Mirëpo, duke pas parasysh kontekstin më të gjerë, që Mali i Zi e miratoi Strategjinë e parë të reformës në këtë fushë në vitin 2002, raporti ka për synim që të ofrojë vlerësimin e gjendjes në fushat e përzgjedhura, në krahasim me rezultatet e pritura kyçe, pavarësisht nga fakti se a janë ato të parapara me aktivitetet konkrete apo me synimet e Strategjisë aktuale.

Raporti i fundit i Komisionit Evropian për Malin e Zi vlerëson si **të mirë progresin** në reformën e administratës publike, kryesisht për shkak të miratimit të ligjeve të reja për zyrtarët dhe nëpunësit shtetëror dhe për vetëqeverisjen lokale me qëllim punësimin në bazë të meritokracisë në shërbimet publike.² Raporti i Ministrisë së Administratës Publike dhe i Qeverisë për zbatimin e Strategjisë nënvizon se në vitin 2017 u arrit progresi në realizimin e aktiviteteve, por edhe nënvizon se është e nevojshme të bëhen përpjekje shtesë me qëllim realizimin e synimeve përfundimtare strategjike³.

Vlerësimi i pavarur i gjendjes në reformën e administratës publike imponohet si burim i rëndësishëm komplementar i informatave për gjendjen në këtë fushë, përmes qasjes tjetër metodologjike e cila është e përqendruar në efektet kyçe, të cilët u përzgjedhën përmes katër workshopeve interaktive të organizuara gjatë projektit.

Njëjtë si në raportin paraprak, kriteret kyçe që implementuam gjatë grumbullimit të të dhënave dhe analizës së gjendjes, të cilët u prezantuan në raport, ishin rëndësia e çështjeve të caktuara për qytetarët, vlera shtesë të cilën organizatat e shoqërisë civile mund të realizojnë me përcjelljen e

¹ / Monitoring report: The principles of Public administration in Montenegro, SIGMA, joint initiative of OECD and the EU, November 2017, mund ta lexoni në: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf> (shikuar me 5 prill të vitit 2018)

² / European Commission, Montenegro 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018, mund ta lexoni në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (shikuar me 17 prill të vitit 2018)

³ / Ministria e Administratës Publike, Raporti për Zbatimin e Planit të Veprimit për Implementimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike 2016 – 2020, në vitin 2017, Podgoricë, prill 2018, mund ta lexoni në: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 prill të vitit 2018)

fushave të caktuara dhe qasshmëria e të dhënave të nevojshme për hulumtim. Fushat në të cilat u përqendruam në veçanti ishin përgjegjshmëria e administratës tonë, zhvillimi dhe koordinimi i politikave publike, punësimi në administratën publike dhe menaxhimi i burimeve njerëzore dhe ofrimi i shërbimeve publike.

Menaxhimi i financave publike është temë e dokumentit të veçantë strategjik të Qeverisë, mirëpo përmes aktiviteteve të tjera në kuadër të këtij projekti kemi përfshirë edhe këtë fushë të rëndësishme. Po ashtu, për dallim nga qasja e Qeverisë në përcjelljen e reformës së administratës publike, shumicën e çështjeve që kanë të bëjnë me nivel qendror, i analizuam edhe në nivel lokal, me përqendrim të veçantë në kryeqytetin Podgoricën dhe komunat Ulqin, Plevla dhe Kollashin.

Periudha e përfshirë me këtë raport është viti 2017 dhe katër muajt e parë të vitit 2018, veçanërisht kur bëhet fjalë për proceset kyçe – sjelljen e vendimeve dhe zbatimin e masave kyçe. Sa i përket zbatimit të dispozitave të vlefshme, të dhënat e nevojshme për analizë më të thellë janë grumbulluar për vitin 2017, me kërkesa për qasje të lirë në informata. Të dhënat e nevojshme janë grumbulluar edhe me analizën e dokumenteve dhe raporteve zyrtare për gjendjen në disa fusha, por edhe me intervista të thelluara me vendimmarrësit, me fokus grupin me përfaqësuesit e organizatave joqeveritare dhe me kërkesa për qasje të lirë në informata. Po ashtu, duke pas qëllim monitorimin sa më gjithëpërfshirës, u bënë edhe dy hulumtime kuantitative – një hulumtim i perceptimit të opinionit publik për administratën publike⁴ dhe hulumtimi i ofrimit të shërbimeve publike me metodën “vizitori sekret”.⁵

Raporti është i ndarë në **pesë fusha**. Në pjesën e parë u dha pasqyrimi i përgjithshëm i zbatimit të Strategjisë së reformës së administratës publike. Pjesa e dytë përqendrohet në fushën e përgjegjshmërisë së administratës dhe sfidat kyçe në punën e Inspektoratit Administrativ, realizimin e të drejtës në qasje të lirë në informata, treguesit e kontrollit gjyqësor të punës së administratës dhe ndikimin e Avokatit të Popullit (Mbrotësit të të Drejtave dhe Lirive të Njeriut). Në pjesën e tretë, u dha shëmbëllimi i ofrimit të shërbimeve publike, veçanërisht në varësi me perceptimin e kënaqësisë me shërbimet e ofruara, përgatitjen e terrenit për Ligjin e ri për Procedurën Administrative, dhe progresin e realizuar në ofrimin e shërbimeve elektronike përmes portalit eUprava (eAdministrata). Zhvillimi dhe koordinimi i politikave publike janë temë e analizës në pjesën e katërt të raportit, me theks në pjesëmarrjen e qytetarëve dhe organizimin e shqyrtimeve publike. Pjesa e pestë fokusohet në sistemin zyrtar dhe problemet gjatë punësimit të kuadrove në nivel qendror dhe lokal. Përfundimet sublimojnë sfidat kryesore në reformën e administratës publike. Në rekomandime u angazhuam për progresin më të prekshëm në reformën e administratës publike, por edhe në fshirjen e zgjidhjeve ligjore, të cilët, krahas synimeve strategjike, u miratuan në periudhën paraprake me efekte degraduese, posaçërisht në fushat e ofrimit të informatave për financat publike dhe organizimit të shqyrtimeve publike.

4 / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, në shkurt të vitit 2018

5 / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Hulumtimi i ofrimit të shërbimeve publike në tetë komuna në Malin e Zi, Hulumtimi me metodën blerësi sekret, prill 2018.

» PASQYRIMI I PËRGJITHSHËM I ZBATIMIT TË STRATEGJISË

Pothuajse 60 për qind e aktiviteteve në planin e ri dyvjeçar të veprimit për zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike në periudhën 2018 – 2020 u morr nga plani i parë i veprimit për periudhën e viteve 2016 – 2017. Kjo, në masë të madhe, është rezultat i shkallës së ulët të zbatimit të Strategjisë gjatë dy viteve të para të saj. Në këtë periudhë, kryesisht u implementuan vetëm aktivitetet përgatitëse, siç janë ndryshimet e ligjit dhe hartimi i analizave.

Në periudhën prej korrikut të vitit 2016 deri në prill të vitit 2018 kryesisht u implementuan aktivitetet përgatitëse dhe të rregullta – u miratua Ligji i ri për Kontestin Administrativ, u përcaktuan treguesit e detajuar për përcjelljen e zbatimit të Strategjisë, u përgatit raporti për zbatimin e Strategjisë, u miratua Raporti për Cilësinë e Analizës së Ndikimit të Dispozitave në Malin e Zi, u përgatitën draftet e analizave të efekteve funksionale dhe financiare të krijimit të institutit “të organeve të administratës në kuadër të ministrisë” në sistemin administrativ malazez, të efekteve të unifikimit të inspektorateve në kuadër të Drejtorisë për Inspektorate, si dhe analiza për pozitën e organizatave të cilët kryejnë kompetenca publike (që është njëkohësisht edhe një nga aktivitetet e prapambetura nga Strategjia paraprake për periudhën e viteve 2011 - 2016). Po ashtu, u miratua programi i parë afatmesëm i punës së Qeverisë (për periudhën 2018 - 2020), u formua rrjeti i zyrtarëve shtetëror për planifikim strategjik dhe u akreditua Programi i arsimit për aftësimin profesional të zyrtarëve shtetëror për planifikim strategjik.

Qëllimi i përgjithshëm i Strategjisë është krijimi i administratës me orientim shërbyes, të cilën e karakterizon rritja e besimit në punën e saj. Hulumtimi i opinionit publik i bërë për nevojat e këtij monitorimi, tregon se në periudhën e kaluar dyvjeçare besimi në administratën publike është në nivel të ngjashëm, dhe tregon se **deri në 50% e qytetarëve ka besim të madh dhe të mesëm në administratën shtetërore dhe në vetëqeverisjen lokale.**⁶

Në janar të vitit 2018 Qeveria miratoi Planin e parë të Veprimit për Zbatimin e Strategjisë në periudhën e viteve 2018 – 2020. Planin parasheh gjithsej 61 aktivitete dhe 162 nënaktivitete. Në këtë plan të veprimit, të dytin me radhë, për zbatimin e Strategjisë së reformës së administratës publike, u transferuan gjithsej 36 aktivitete. Pra, më shumë se gjysma e aktiviteteve nuk janë thelbësisht “të reja”. Një numër i aktiviteteve duhet të realizohen në mënyrë të vazhdueshme (për shembull, raportimi për zbatimin e Strategjisë, organizimi i trajnimeve të veçanta, etj.), gjë që pjesërisht shpjegon “përsëritjen” e aktiviteteve nga plani i parë i veprimit. Mirëpo, një numër i madh i aktiviteteve të përsëritura është ilustrim i shkallës së ulët të zbatimit të Strategjisë gjatë dy viteve të para të implementimit të saj.

6 / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, në Shkurt të vitit 2018

» Në vazhdim jepet pasqyrimi i aktiviteteve kyçe të cilët nuk u realizuan brenda afatit (gjatë viteve 2016 dhe 2017), kështu që afati për realizimin e tyre është shtyrë në kuadër të planit të ri të veprimit:

» Përgatitja e metodologjisë për delegimin e kompetencave (aktivitet i cili duhet të kontribuojë në përgjegjësinë administrative përmes delegimit të kompetencave për administrimin e zyrtarëve, fillimisht nga kategoria e kuadrove të larta udhëheqëse, siç janë drejtorët gjeneral në ministri);

» Vendosja e matjes së rregullt të kënaqësisë së qytetarëve me shërbimet e ofruara administrative në organet e identifikuar të administratës shtetërore dhe organet e vetëqeverisjes lokale;

» Krijimi i sistemit informativ unik për shkëmbimin elektronik të të dhënave në mes organeve shtetërore dhe atyre të administratës shtetërore;

» Përpilimi i sistemit të kontrollit elektronik të aftësisë së kandidatëve për punë në organet shtetërore;

» Avancimi i planifikimit kadrovik në organet shtetërore dhe njësitë e vetëqeverisjes lokale;

» Hartimi i Programit Vjetor të Punës së Qeverisë dhe të ministrive të përqendruar në synimet e arritura;

» Rritja e nivelit të pjesëmarrjes së opinionit të interesuar në procesin e krijimit të akteve të politikave publike (ligjeve dhe dokumenteve strategjike), ku është planifikuar ndryshimi i akteve nënligjore për realizimin e bashkëpunimit të organeve të administratës shtetërore dhe OJQ-ve dhe organizimi i shqyrtimeve publike në përgatitjen e ligjeve;

» Krijimi i sistemit informativ për administrimin e të ardhurave lokale.



Disa nga aktivitetet e zbatuara formalisht, siç janë ndryshimet e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata në maj të vitit 2017 faktikisht vendosen kufizime shtesë në qasjen e informatave, që flet për rëndësinë e përcjelljes cilësore të ndryshimit të politikave publike, por edhe për formulimin e qartë të treguesve të kontributit të ndryshimeve legislative në zgjidhjen e problemeve në praktikë.

Në kontekstin e zbatimit të Strategjisë së Reformës së Administratës Publike, në janar të vitit 2018, Qeveria ka nënshkruar marrëveshjen me Bashkimin Evropian (BE) për përkrahjen buxhetore, ndarja e së cilës është e lidhur me progresin në zbatimin e Strategjisë.⁷ Marrëveshja parasheh përmirësimin e ndarjes së 15 milion eurove, në varësi nga

⁷ / Informata për Propozimin e Marrëveshjes Financiare në mes Malit të Zi dhe Komisionit Evropian për Programin vjetor të zbatimit për Malin e Zi për vitin 2017 - pjesa e 2 me Propozimin e Marrëveshjes Financiare, mund ta lexoni në http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/57 (shikuar me 31.01.2018)

progresi në reformë. Të gjithë këstet e përkrahjes do të varen nga plotësimi i indikatorëve të përgjithshme dhe të veçantë. Fushat që kanë përparësi janë: korniza institucionale për menaxhimin e burimeve njerëzore, zvogëlimi i numrit të të punësuarve në sektorin publik, planifikimi kadrovik, trajnimi i zyrtarëve shtetëror, qasja e informatave dhe shkëmbimi efikas i të dhënave në mes organeve të administratës. Përkrahja mbulon edhe administratën lokale. Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillim në kuadër të marrëveshjes financiare fitoi detyrën e zbatimit të dy aktiviteteve komplementare: 1) Përkrahja në avancimin e Sistemit Unik Informativ për shkëmbimin e të dhënave nga regjistrat e organeve shtetërore dhe 2) Përkrahja në hartimin dhe zbatimin e Planit të Optimizimit të numrit të punësuarve në administratën publike në nivel lokal⁸. Përkrahja financiare mund të jetë nxitje në zbatimin më të shpejtë të aktiviteteve të caktuara, edhe pse indikatorët primar janë formuluar në mënyrën që nuk bëhet dallimi i mjaftueshëm i plotësimit të tyre formal dhe zbatimit cilësor që ato duhet të sjellin.

⁸ / Strategjia e Reformës së Administratës Publike në Mal të Zi, Qeveria e Malit të Zi, korrik i vitit 2016, mund ta lexoni në: www.mju.gov.me/biblioteka/strategije.

» PËRGJEGJSHMËRIA E ADMINISTRATËS

Në këtë pjesë përqendrohemi në punën e Inspektoratit Administrativ, si mekanizëm të brendshëm kyç për parandalimin e parregullsive dhe përcaktimin e përgjegjësisë në procedurën administrative dhe në marrëdhëniet e zyrtarëve. Po ashtu, analizojmë statistikën gjyqësore dhe rekomandimet e Mbrojtësit të të Drejtave dhe Lirive të Njeriut lidhur me veprimet e organeve të administratës, por edhe me hapjen e administratës, përmes treguesve të zbatimit të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata.

Kapacitetet e Inspektoratit Administrativ akoma nuk janë realizuar plotësisht, që reflektohet edhe në azhuritetin e punës së tij: dokumentacioni i grumbulluar tregon se **procesverbalet hartohen deri në shtatë muaj pas kryerjes së kontrollit inspektues**. Ministria e Administratës Publike refuzoi qasjen në kopjet e procesverbaleve për kontrollet e kryera inspektuese gjatë vitit 2017, gjersa raportimi për punën e Inspektoratit është sipërfaqësor prandaj është i pamundur vlerësimi i arritjeve reale. Ekziston hapësira për politizimin e punës së Inspektoratit Administrativ për shkak të mungesës së rendit në veprimin sipas iniciativave të qytetarëve, gjersa vendi drejtues mbeti bosh në periudhën më të gjatë se një vit.

Gjatë vitit 2017, Gjykata Administrative me vendimet e veta ka anuluar 36% të akteve të organeve të administratës, kundër të cilëve është iniciuar kontesti administrativ. Kjo është statistikë pak më pozitive në krahasim me vitin 2016, kur mbi gjysma e akteve të tilla janë anuluar. Mirëpo, ngarkesa e Gjykatës Administrative u rrit për 270 për qind në krahasim me vitin 2016, kështu që 64% e lëndëve të pranura gjatë vitit 2017 mbeti e pazgjidhur. Nga ana tjetër, proceset gjyqësore kundër organeve shtetërore vazhdojnë të jenë treguesi më negativ i menaxhimit të burimeve njerëzore dhe të financave publike në organet shtetërore: **vetëm në katërmujorin e fundit të vitit 2017, u paguan mbi gjashtë milion euro për kontestet gjyqësore kundër organeve shtetërore.**

Përqindja e refuzimeve të qasjes në informata u rrit për mbi një të tretën e numrit të përgjithshëm të kërkesave për qasje të lirë në informata gjatë vitit 2017. Nuk përcillet refuzimi sistematik i informatave për shkak të sekretit tatimor ose të punës. IA nuk arriti të ketë qasje në raportet për menaxhimin e borxhit publik dhe plotësimin e obligimeve tatimore të Komunave për shkak të këtyre kufizimeve, të cilët u vendosen me ndryshimet ligjore nga viti 2017. Të paktën tetë grupe të dhënash duhet të jenë pjesë e portalit të të dhënave të hapura, i cili duhet të fillojë punë në maj të vitit 2018.

Raporti i Avokatit të Popullit për rastet individuale tregon papërgjegjësinë e procedimit administrativ, madje edhe përmes mosekzekutimit të vendimeve të shkallës së dytë të ministrive nga ana e organeve të cilët janë në përbërjen e tyre.

INSPEKTORATI ADMINISTRATIV:

REZULTATET E PAQARTA, POSTI DREJTUES BOSH

Fuqizimi i kapaciteteve të Inspektoratit Administrativ është prioritet jo vetëm i reformës së administratës publike, por edhe obligim i drejtpërdrejtë i Qeverisë në kuadër të kapitullit 23 (gjyqësori dhe të drejtat themelore) të negociatave me Bashkimin Evropian. Në periudhën raportuese, numri i inspektorëve administrativ është rritur, nga numri rekord i ulët prej katër inspektorëve administrativ (në fillim të vitit 2017) në tetë inspektor administrativ, sa ishin të punësuar në mars të vitit 2018 sipas listës së përditësuar të të punësuarve në Ministri.⁹ Kjo vazhdon të jetë pak më shumë se gjysma e numrit të paraparë me aktin për organizim dhe sistematizim të brendshëm të Ministrisë.¹⁰ Mirëpo, pasi që në mars të vitit 2017 u shkarkua nga detyra kryeinspektorja administrative, posti drejtues në këtë Departament në kuadër të Ministrisë së Administratës Publike mbeti bosh. Mungesa e kapaciteteve reflektohet në azhuritetin e punës së Inspektoratit Administrativ. Ankesat në punën e këtij Departamenti tregojnë se procesverbalet për kontrollin inspektues hartohen nga katër deri në shtatë muaj pas kryerjes së inspektimit në disa raste.¹¹



Nga ana tjetër, **raportimi për punën e Inspektoratit Administrativ është sipërfaqësor dhe është e pamundur të vlerësohen arritjet reale të inspektorëve administrativ në terren.** Ministria raportoi se numri i përgjithshëm i kontrolleve të kryera inspektuese në vitin 2017 ishte 438, prej të cilëve 69 ishin të rregullta, 293 të jashtëzakonshme dhe 76 inspektime kontrolluese, edhe pse plani i kontrollit inspektues për atë vit asnjëherë nuk u miratua.¹² U gjetën gjithsej 266 parregullsi, që potencialisht tregon për numrin e madh të parregullsive të përcaktuara në proporcion me numrin e kontrolleve inspektuese.

Instituti Alternativa kërkoi qasjen në procesverbalet për kontrollet e kryera inspektuese, për të vlerësuar në mënyrë cilësore nivelin e kontrollit të kryer inspektues, natyrën e parregullsive të përcaktuara dhe rezultatin e kontrolleve, gjegjësisht përcjelljen e veprimit në bazë të

9 / Ministria e Administratës Publike, Lista e zyrtarëve dhe nëpunësve shtetëror në Ministrinë e Administratës Publike me titujt e tyre, mars i vitit 2018, mund ta lexoni në http://www.mju.gov.me/ministarstvo/spi/spisak_drzavnih_sluzbenika_i_namjestenika shikuar me 2 prill të vitit 2018

10 / Janë paraparë gjithsej 15 inspektorë administrativ. Shif: Rregulloren për organizim dhe sistematizim të brendshëm e Ministrisë së Administratës Publike – teksti i pastruar, mund ta lexoni në: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/pravilnici> (shikuar me 20 prill të vitit 2018)

11 / Vendimi i Ministrisë së Administratës Publike, numër: 01-069/17-UII-81/5 dhe numër: 01-069/17-UII-89

12 / Ministria e administratës publike, Raporti për punën dhe gjendjen në fushat administrative, Ministria e administratës publike për vitin 2017 me raportin e Drejtorisë për kuadro, Marsi i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68 (shikuar me 23 mars të vitit 2018)

urdhëresave të Inspektoratit Administrativ. Ministria e Administratës Publike **refuzoi qasjen në këto informata**, me arsyetim se bëhet fjalë për dokumentacion voluminoz përpunimi i të cilit do të ishte keqpërdorim i të drejtës për qasje të lirë në informata. Dorëzuam ankesën në këtë vendim e cila nuk u shqyrtua deri në fund të hartimit të këtij raporti. Refuzimi i qasjes në këto informata paraqet praktikë të keqe dhe degradim në krahasim me periudhën e mëhershme, duke e ditur që, për shembull, procesverbalet për inspektimet e kryera gjatë vitit 2016 u publikuan në mënyrë proaktive me mbrojtjen e të dhënave personale.¹³

LIGJI MUNDËSON ARBITRARITETIN

Në raportin e vjetshëm theksuam kontroversat të cilat i shkaktoi shkarkimi i ish kryeinspektore administrative, për shkak të pretendimeve se ishte politikisht i motivuar. Po ashtu, treguam se, në bazë të procesverbaleve të publikuara për kontrollet inspektuese, një numër i madh i tyre kishte të bënte me komunën e Kollashinit, ku opozita është në pushtet.¹⁴

Në parim, Ligji për Inspektoratin Administrativ, nuk ka përpunuar procedurën e Inspektoratit Administrativ sipas iniciativave dhe as kriteret për planifikimin e kontrollit inspektues, për ç'arsye një nga parimet themelore inspektuese, nuk është respektuar në kornizën ligjore aktuale.¹⁵

ANKESAT NË PUNËN E INSPEKTORATIT ADMINISTRATIV

Në vendimin e Inspektoratit Administrativ është e mundur të bëhet ankimimi në Ministrinë e Administratës Publike, si organ i shkallës së dytë. Të dhënat e zbërthyera për këto ankesa dhe vendimet në bazë të tyre nuk ekzistojnë në raportet publikisht të aksesueshme. Instituti Alternativa kishte qasje në pesëmbëdhjetë vendime të Ministrisë për ankesat në vendimet e Inspektoratit Administrativ të sjella gjatë vitit 2017, të cilat na i dorëzoi Ministria e Administratës Publike. Shumica e ankesave, 13 sosh, u refuzuan, një u miratua në tërësi, dhe një pjesërisht, në pjesën e lartësisë së gjobës së vendosur. Shumicën e ankesave e ngritën përfaqësuesit e Komunës së Rozhajës (8) dhe Komunës së Kollashinit (5), e cila ishte subjekt i kontrolleve më të shpeshta inspektuese gjatë vitit 2016. Nga një ankesë e ngritën përfaqësuesit e Ministrisë së Komunikacionit dhe Detarisë dhe Komunës së Plevlës.

¹³ / Procesverbalet vazhdojnë të jenë të aksesueshëm në faqen e Ministrisë së Administratës Publike në këtë lidhëz: http://www.mju.gov.me/ministarstvo/Upravna_inspekcija/ (shikuar me 20 prill të vitit 2018)

¹⁴ / Millena Millosheviq, Reforma e Administratës Publike: Sa larg është viti 2020?, Instituti Alternativa, Qershori i vitit 2020 mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/> (shikuar me 23 mars të vitit 2018)

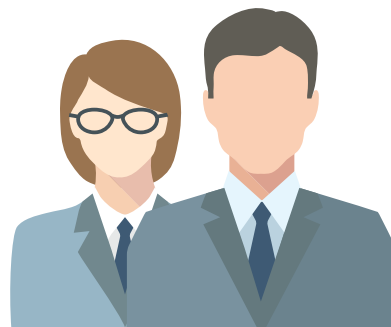
¹⁵ / “A mundet zyrtari publik të maltretojë qytetarët sipas gjykimit të tij me përsëritjen e kontrolleve/inspektimeve pa kriterë të definuara? (përsëritja e inspektimeve)” – një nga pyetjet e cila është kyçe për analizën e rrezikut nga korrupsioni në dispozita. Shih: Tilman Hoppe, Metodologjia për vlerësimin e rrezikut nga korrupsioni në dispozitat në Malin e Zi, Sarajevë, korrik 2017.

E vetmja ankesë e miratuar për punën e Inspektoratit Administrativ tregon për ndikimin potencial politik në vendimet e këtij trup. Konkretisht, u krye procedura e kontrollit inspektues sipas iniciativës ndaj Komunës së Plevles, ku në pozitë të ushtruesve të detyrës të drejtuesve të organeve lokale të administratës u emëruan personat të cilët u dënuan në kuadër të aferës së ashtuquajtur “incizimi” për shkak të keqpërdorimeve parazgjedhore.¹⁶ Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, i cili zbatohet në nivel lokal, përcakton kriterin që në organe nuk mund të punësohen personat e dënuar për vepra penale të cilat i bëjnë të padenjë për kryerjen e punëve të dhëna. Ministria ka vendosur se për arsye se instituti i ushtruesit të detyrës nuk është i rregulluar me Ligjin për Vetëqeverisjen Lokale, nuk u përcaktuan drejtë parregullsitë në këtë rast dhe anuloi vendimin e Inspektoratit Administrativ.¹⁷

Nga 15 ankesa në punën e Inspektoratit Administrativ të cilët na u dorëzuan, gjatë vitit 2017 u miratua vetëm një ankesë në tërësi. Një u miratua pjesërisht, ndërsa 13 u refuzuan.

Ankesa e miratuar kontestoi parregullsitë e përcaktuara paraprakisht, gjatë emërimit të personave të dënuar në formë të prerë për keqpërdorimet parazgjedhore në pozitë të kryerësve të detyrës të drejtuesve të organeve lokale.

Ky rast u ilustrua për disa arsye: parregullsia e vërtetuar u relativizua me faktin se personat e emëruar nuk janë zyrtarë, por ushtrues të detyrës, ndërsa zbatimi i duhur i dispozitave nga niveli shtetëror në atë lokal është i mundur vetëm për zyrtarët. Po ashtu, Ministria vendosi që instituti i ushtruesit të detyrës si i tillë nuk ekziston në nivel lokal, duke e përdorur këtë si bazë për refuzimin e vendimit me të cilin u vërtetuan parregullsitë, duke mos u përcaktuar ndaj një sërë parregullsish të tjera, të cilat i implikon arsyetimi i tillë. Rasti individual i shpjeguar këtu, por i rëndësishëm në aspektin e depolitizimit të administratës, është argument shtesë pse është e rëndësishme që të vepruarit dhe funksionuarit e Inspektoratit Administrativ të vështrohet jashtë prezantimeve kuantitative të zakonshme.



Ministria e Administratës Publike më vonë vendosi se në procesin e përsëritur ankesa e Kryetarit të Komunës së Plevlas të refuzohet. Mirëpo, zgjidhja përfundimtare e rastit akoma pritet para Gjykatës Administrative.¹⁸ Aspak nuk kishte in-

¹⁶ / Sead Vesniq dhe Joka Gjaçiq u dënuan në formë të prerë për keqpërdorimet parazgjedhore, ndërsa pas kësaj u emëruan në pozitë të ushtruesve të detyrës të drejtorit në Drejtorinë për Pronë dhe Sekretarit të Sekretariatit për Administratë të Përgjithshme.

¹⁷ / Vendimi i Ministrisë së Administratës Publike, numër 02-069/17-UPII-84/3

¹⁸ / Ana Komatina, Nuk ndihmojnë as vendimet e Inspektoratit: Në Plevla mbrojnë blerësit e votave, Qendra për Gazetari Hulumtuese, 15.5.2018, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/ne-pomazu-ni-rjesenja-inspekcijske-u-pljevljima-branekupce-glasova/> (lexuar me 15 maj 2018)

formata të publikuara në mënyrë proaktive në këtë rast. Nuk dihet se në ç'masë respektohen urdhërat dhe vendimet e Inspektoratit Administrativ, gjegjësisht në ç'masë përmirësohen parregullsitë e zbuluara. Sipas raporteve mujore të punës së Inspektoratit Administrativ, të cilët në formë tabelore janë dorëzuar Institutit Alternativa në bazë të kërkesës për qasje të lirë në informata, statistika nuk flet pozitivisht për rezultatet e inspektoratit.¹⁹ Në kuadër të kontrolleve inspektuese, u vërtetua që u përmirësuan 18 parregullsi të përcaktuara më herët, gjersa 50% mbetën të pa përmirësuara.

KONTROLI GJYQËSOR I ADMINISTRATËS:

MË PAK AKTE TË ANULUARA DHE SHUMË PADI

Statistika e Gjykatës Administrative për vitin 2017 është pak më e lavdërueshme për punën e organeve të administratës në krahasim me atë të vitit 2016. Gjersa gjatë vitit 2016 më shumë se gjysma e vendimeve të ministrive, të cilët u paditën në Gjykatën Administrative, u anuluan, **gjatë vitit 2017 përqindja e padive të miratuara në krahasim me numrin e përgjithshëm të lëndëve të zgjidhura është pak më e favorshëm dhe rezulton të jetë 36 për qind.**²⁰ Mirëpo, është me rëndësi të theksohet se u zgjidhen gjithsej 36 për qind e lëndëve nga numri total i lëndëve të pranuar, për shkak të rritjes së menjëhershme të ngarkesës së Gjykatës Administrative dhe rritjes së numrit të lëndëve të mbërritura për 270 për qind në krahasim me vitin 2016.²¹



Nga ana tjetër, një numër i madh i kontesteve gjyqësore në kuadër të të cilëve kërkohet kompensimi nga organet e administratës shtetërore dhe lokale është një nga treguesit më negativ të sistemit të përgjegjshmërisë në administratën tonë. Vetëm në çerekun e fundit të vitit 2017 nga arka shtetërore janë paguar **mbi gjashtë milion euro për vendimet e ekzekutuara gjyqësore kundër organeve shtetërore.**²² Për vitin 2016, vlera e përgjithshme e aktgjykimeve të paguara mbi këtë bazë ishte mbi 20 milion euro.²³

Edhe pse prej marsit të vitit 2016 Institucioni Shtetëror i Auditit dha rekomandimet, të cilët, në mes të tjerash theksuan nevojën e mbajtjes së evidencës elektronike për proceset gjyqësore

19 / Vendimi I Ministrisë së Administratës Publike, numër 01-069/18- UPI-464/4

20 / Sipas raportit të punës të Gjykatës Administrative, nga gjithsej 15.449 lëndë, ajo arriti t'i zgjidh 4.707 lëndë, gjegjësisht 1.617 lëndë më shumë se norma vjetore e paraparë, ose 36,98 për qind në krahasim me numrin e lëndëve të pranuar. Mbeten të pazgjidhura 10.742 lëndë, që është numër shumë më i lartë i lëndëve të prapambetura në krahasim me vitin 2016, kur numri i lëndëve të pazgjidhura ishte 2720 lëndë. Gjithsej në vitin 2017 u zgjidhen 4.707 lëndë, prej të cilëve me aktgjykim u zgjidhen 3.794 lëndë, me vendim 858 lëndë dhe në mënyrë tjetër 55 lëndë.

21 / Gjykata Administrative e Malit të Zi, Raporti i Punës i Gjykatës Administrative të Malit të Zi, Podgoricë, në shkurt të vitit 2018.

22 / Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore Juridike të Malit të Zi, Informata për Proceset Gjyqësore në të cilët merr pjesë Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore Juridike dhe për paratë e shpenzuara për periudhën 1.10. deri me 31.12.2017, Podgoricë, 21.2.2017

23 / Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore-Juridike të Malit të Zi, Raporti i Punës për vitin 2016, Podgoricë, në qershor të vitit 2017.

në të cilët merr pjesë Mbrojtësi i Interesave Pronësore Juridike të Malit të Zi, kjo evidencë akoma nuk është krijuar, edhe pse është në fazën e përgatitjes.²⁴ Po ashtu, Qeveria në shkurt të vitit 2017 miratoi përfundimin, së bashku me analizën për llojet dhe shkaqet e kontesteve kundër organeve shtetërore²⁵, me të cilin parashihet përgatitja e Ligjit për Mbrojtësin e Interesave Pronësore Juridike të Malit të Zi deri në tetor të vitit 2017 me qëllim të përmirësimit të pozitës së këtij institucioni. Ky Ligj akoma nuk është përgatitur dhe as miratuar.

Sipas kornizës ligjore, organet shtetërore mbajnë përgjegjësinë për dëmin të cilin e bëjnë të punësuarit. Mirëpo, mundësia që organi shtetëror me padi ndaj zyrtarit përgjegjës të kompensojë dëmin e krijuar me veprim të papërgjegjshëm, akoma nuk shfrytëzohet. Siç shihet në tabelën më poshtë, organet shtetërore, përveç Ministrisë së Financave në kuadër të të cilës është institucioni i Mbrojtësit, nuk e shfrytëzojnë as rolin këshillues të Mbrojtësit të Interesave Pronësore – Juridike të Malit të Zi. Nga organet që paditen më së shpeshti, vetëm Ministria e Punëve të Brendshme kërkoi dy mendime. Ministria e Mbrojtjes dhe Enti për Kryerjen e Sanksioneve Penale – Ministria e Drejtësisë, nuk e konsultuan Mbrojtësin, edhe pse akumulojnë më së shumti shpenzime për konteste të cilat bëhen për arsye të lëshimeve në këto organe.

Tabela 1: Institucionet të cilët kërkuar mendimin e Mbrojtësit të Interesave Pronësore – Juridike të Malit të Zi gjatë vitit 2017 dhe numri i mendimeve (Burim: Vendimi në bazë të kërkesës për qasje të lirë në informata)

<i>Ministria e Financave</i>	<i>11</i>
<i>Ministria e Komunikacionit</i>	<i>1</i>
<i>Ministria e Punëve të Brendshme</i>	<i>2</i>
<i>Ministria e Zhvillimit të Qëndrueshëm dhe Turizmit</i>	<i>3</i>
<i>Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural</i>	<i>1</i>
<i>Qeveria – Këshilli për Privatizim dhe Projekte Kapitale</i>	<i>1</i>
<i>Ministria e Ekonomisë</i>	<i>1</i>
<i>Barska Plovidba SHA Tivar</i>	<i>1</i>
<i>Zëvendëskryetari i Kryeqytetit</i>	<i>1</i>
<i>Ministria e Mbrojtjes</i>	<i>1</i>
<i>Ministria e Punës dhe Kujdesit Social</i>	<i>1</i>
<i>Institucionet financiare</i>	<i>6</i>

²⁴ / Intervista me Dragan Gjuranoviqin, Mbrojtësin e Interesave Pronësore dhe Juridike të Malit të Zi, e mbajtur në Podgoricë, në hapësirat e institucionit të Mbrojtësit të Interesave Pronësore Juridike të Malit të Zi, 10 mars 2017.

²⁵ / Analiza për llojet dhe shkaqet e kontesteve, pozitën juridike, përgatitjen kadrovike dhe teknike të Mbrojtësit të Interesave Pronësore-Juridike, me propozimin e masave të përmirësimit të pozitës së Mbrojtësit, për mbrojtjen e pronës shtetërore, Qeveria e Malit të Zi, Podgoricë, 7 shkurt 2017.

QASJA NË INFORMATA:

HAPJA E INFORMATAVE DUKE MBYLLUR TË DHËNAT

Në maj të vitit 2017, kanë hyrë në fuqi ndryshimet e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata, të cilët në kornizën tonë ligjore përfshinë dhe përpunon parimin e ripërdorjes së të dhënave²⁶ dhe obligimin e organit që të prodhojë, dorëzojë dhe publikojë bazat e tyre të të dhënave

E fshehta tatimore si justifikim:

Instituti Alternativa nuk arriti të realizojë qasjen në raportet e Drejtorisë Tatimore për menaxhimin e borxhit tatimore dhe të Ministrisë së Financave për respektimin e obligimeve të kontraktuara të Komunave në pajtim me riprogramin e borxhit të tyre tatimor. Në këto shembuj pasqyrohen efektet negative të ndryshimeve ligjore nga maji i vitit 2017, sepse logjika e sektorit privat zbatohet në organet e administratës të cilët duhet të punojnë në interesin publik.

në format të lexueshëm – pra formate të hapura dhe lehtë të kërkueshme. Ndërtimi i portalit të të dhënave të hapura, në pajtim me ndryshimet ligjore, përfundoi në fund të shkurtit të vitit 2017 dhe portalit u lëshua në versionin testues. Deri me 20 maj të vitit 2018 pritet që në portal të jenë të paktë tetë grupe të dhënash.²⁷

Mirëpo, përkundër qëllimit të mirë të hapjes të të dhënave, ndryshimet ligjore nga ana tjetër sollën kufizime të konsiderueshme në qasjen e informatave të cilat ishin temë e kritikave të sektorit joqeveritar. Në mes tjerash, organet shtetërore nuk janë të obliguar të testojnë dëmin nga publikimi i të dhënave para se i shpallin si të fshehta.²⁸ Me propozimin e Rrjetit për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar (MANS), liderët e pesë partive parlamentare kanë dorëzuar kërkesën për vlerësimin e

kushtetutshmërisë së kësaj dispozite ligjore, me arsyetim se Kushtetuta garanton se çdokush ka të drejtë në qasje në informata në pronësi të organit shtetëror dhe organizatave të cilët kryejnë kompetenca publike dhe se kjo e drejtë mund të kufizohet vetëm nëse është në interes të mbrojtjes së jetës, shëndetit publik, moralit dhe privatësisë, procedimesh penale, sigurisë dhe mbrojtjes së Malit të Zi, politikës së jashtme, monetare dhe ekonomike. Me shfuqizimin e detyrimit që të bëhet testimi i dëmit, dorëzuesit e iniciativës mendojnë se është krijuar mundësia e kufizimit të qasjes në të dhëna e cila varet nga vullneti i lirë i pushtetit se a do ta cilësojë ndonjë dokument si të fshehtë. Gjykata Kushtetuese akoma nuk ka vendosur për këtë iniciativë.

²⁶ / Ripërdorimi i informatave është i definuar me ligj si përdorim i informatave të cilat janë në pronësi të organit të pushtetit, me qëllime komerciale dhe jokomerciale, të ndryshëm nga qëllimet fillestare për të cilët këto informata u krijuan.

²⁷ / Intervista me Millica Janković, Drejtorin Gjeneral të Drejtorisë për Administratë Elektronike dhe Siguri Informatike në Ministrinë e Administratës Publike, i mbajtur në hapësirat e Ministrisë me 3 prill të vitit 2018.

²⁸ / Rrjeti për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar (MANS), Ligji për Qasje të Lirë në Informata u ndryshua larg syve të opinionit: Të fshehtat shtetërore paravan për korrupsion, qershor 2017, mund ta lexoni në: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf> (shikuar me 26 mars 2018)

Me ndryshimet e vitit 2017 u përcaktua që organi i pushtetit mund të kufizojë qasjen në informata ose të një pjesë të informatës nëse bëhet fjalë për **“të fshehta të punës” ose “tatimore”**. Instituti Alternativa tashmë është ballafaquar me efektet negative të këtyre zgjidhjeve dhe me refuzimin e qasjes në informata me arsyetim se bëhet fjalë për të fshehtë tatimore. Qasja në kopjet e raportit për zbatimin e Planit të Drejtorisë Tatimore për menaxhimin e borxhit dhe forcimin e masave të pagesës për periudhën 2017-2021 dhe informatat për përmbushjen e obligimeve të 16 Komunave nga kontrata për riprogram të borxhit tatimor u refuzua me justifikim se bëhet fjalë për të fshehta tatimore. Me këtë shpjegim organet e administratës, të cilët në radhë të parë janë në shërbim të qytetarëve, barazohen me kompanitë private, ndërsa opinioni mbetet i cunguar për të dhënat të cilat janë shumë të rëndësishme për vlerësimin e efikasitetit të tyre.

Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata nuk njoftoi për kërkesat të cilat u refuzuan me arsyetim se bëhet fjalë për të fshehtë tatimore ose të punës. Sistemi informativ, në bazë të të cilit përcillet gjendja në fushën e qasjes së lirë në informata, po ashtu nuk është i harmonizuar me ndryshimet ligjore dhe nuk përbënë të dhënat për proceset e shkallës së dytë – ankimmimet të cilat Agjencia i pranon kundër organeve të shkallës së parë dhe vendimeve në bazë të këtyre ankesave. Prandaj, nuk ekzistojnë të dhënat gjithëpërfshirëse të cilët do të flisnin për efektet e dispozitës së re për kufizimin e qasjes për shkak të të fshehtës së punës ose tatimore, por eksperiencia e sektorit joqeveritar tregon se institucionet që kanë kompetencë menaxhimin e financave publike (Ministria e Financave, Drejtoria Tatimore, drejtoritë e të ardhurave publike lokale) shfrytëzojnë mundësinë e refuzimit të qasjes në informata duke u thirr në këtë parim që u dha me ndryshimet ligjore, por që asnjëherë nuk u arsyetua qartë.²⁹

RRITET PËRQINDJA E INFORMATAVE TË REFUZUARA

Sipas statistikës zyrtare të Agjencisë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata, një e treta e kërkesave të mbërritura në organet e pushtetit në vitin 2017 u refuzua.³⁰ Me këtë u vazhdua tendenca e rritjes së informatave të refuzuara, sepse në vitin 2016 kjo përqindje ishte 24,3%, ndërsa në vitin 2015 17,7%.

²⁹ / Ana Komatina, Me dispozita të reja të ligjit kufizohet edhe më shumë e drejta e opinionit që të dijë: Të dhënat e kyçura, Agjencia ruan shpinën, Qendra për gazetari hulumtuese, 2.5.2018, mund ta lexoni në: <http://www.vijesti.me/vijesti/podaci-pod-kljucem-agencija-cuva-leda-986762> (e shikuar me 7 maj të vitit 2018).

³⁰ / Numri i përgjithshëm i kërkesave të arritura në organet e pushtetit në vitin 2017, e të cilët iu dorëzuan Agjencisë, është 5.877; prej tyre u refuzuan 1.951, u pranuan 2.642, ndërsa pjesërisht u pranuan 451. Burimi: Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata, Raporti për Gjendjen e Mbrojtjes së të Dhënave Personale dhe Gjendjes në Fushën e Qasjes së Informatave për vitin 2017, Podgoricë, mars i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji/> (shikuar me 17 prill 2018);

Në të njëjtën periudhë, u miratuan rreth 30% të ankesave të deklaruara në Agjenci (1.191 prej gjithsej 3.880 ankesa), prej të cilëve shumica e ankesave – 941 sosh, u miratua për shkak të shkeljes së rregullave të procedurës, gjegjësisht heshtje të administratës. Edhe pse azhuriteti në zgjidhjen e ankesave nga ana e Agjencisë është rritur (u zgjidhen gati 80 për qind e ankesave³¹), shumica e ankesave, mbi 80%, kundër vendimeve të Agjencisë ende miratohen.³²

Në periudhën e kaluar, arsye e rëndësishme e përqindjes së lartë të padive të miratuara ishte shpjegimi i ndryshëm i vendosjes nga ana e Agjencisë dhe Gjykatës Administrative: Agjencia vlerësonte se duhet urdhëruar organit të shkallës së parë që të dorëzojë informatën e kërkuar në rastet e heshtjes së administratës, gjersa gjykata vlerësonte se Agjencia duhet ta bëjë një gjë të tillë. Në fund të vitit 2017, u harmonizua qëndrimi i Agjencisë dhe Gjykatës Administrative, kështu që vendimet meritore të Agjencisë jepen në mënyrën që, për shembull, ankesa miratohet dhe organi përkatës i pushtetit obligohet që të dorëzojë informatën e kërkuar përmes kopjes.³³

PUBLIKIMI PROAKTIV I INFORMATAVE:

I HUMBUR NË PËRKTHIM

Siç theksuam në raportin e vitit të kaluar, gjatë vitit 2017, Agjencia fitoi detyrën të bëjë kontrollin inspektues në ministri lidhur me publikimin proaktiv të informatave, pasi që me ndryshimin e rregullores për organizim dhe sistematizim të brendshëm në fillim të vitit u krijuan parakushtet për diçka të tillë. Gjatë vitit 2017 dhe 2018, u krye kontrolli inspektues për publikim proaktiv të informatave në të 18 ministrinë. Agjencia e veçon Ministrinë e Drejtësisë si shembull të mirë të kërkueshmërisë së lehtë të faqes së internetit, gjersa pohojnë se në shumicën e faqeve gjenden informatat e nevojshme por nuk janë lehtë të kërkueshme. Pika më problematike, në kuptimin e mosrespektimit të obligimit të publikimit proaktiv, janë informatat të cilave iu lejua qasja në bazë të kërkesave të dorëzuara.³⁴

Në kuadër të raportit për zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike, qëndron se 88,88% e ministrive ka respektuara obligimin e publikimit proaktiv në pajtim me Nenin 12 të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata. Në Raport nuk është dhënë shpjegimi zyrtar

³¹ / Në raportin për gjendjen e mbrojtjes së të dhënave personale dhe gjendjes në fushën e qasjes në informata për vitin 2017, Agjencia pohon se gjatë këtij viti pranoi gjithsej 4.862 ankesa në të cilët Këshilli i Agjencisë solli vendimin në afatin ligjor, prej të cilëve gjithsej në 3880 raste u dorëzua ekzemplari i shkruar i vendimit ose përfundimit në vitin 2017.

³² / Në 555 vendimet e Gjykatës Kushtetuese nga gjithsej 679, sa u dorëzuan gjatë vitit 2017, u miratuan paditë kundër Agjencisë.

³³ / Intervista me Bilana Bozhiq, drejtuesen e Departamentit për Qasje të Lirë në Informata në Agjencinë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata, e bërë në hapësirat e Agjencisë, me 2 prill të vitit 2018.

³⁴ / Biljana Bozic, Head of Department for Free Access to Information, Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information, interviewed at the premises of the Agency on 2 April 2018, Copies of the Minutes on the Inspection by the Agency of Personal Data Protection and Free Access to Information.

i kësaj përqindje, e cila nuk përputhet me gjetjet e monitorimit tonë. Për shembull, në Gusht të vitit 2017, kur kemi bërë kërkimin e hollësishëm dhe të avancuar të faqeve të internetit të organeve të administratës publike, 10 ministri nga 18 gjithsej (**pra 61%**), publikuan regjistrat e të punësuarve, që është një nga pikat e obligueshme të publikimit proaktiv sipas Nenit 12.³⁵ Me fjalë të tjera, ministrinë e mbrojtjes, shkencës, ekonomisë, komunikacionit dhe detarisë, bujqësisë dhe zhvillimit rural, zhvillimit të qëndrueshëm dhe turizmit, shëndetësisë dhe punëve të jashtme nuk kanë publikuar regjistrat e të punësuarve prej të cilëve katër ministri po ashtu nuk kanë publikuar regjistrat e funksionarëve publik me pagat e tyre.³⁶

Po ashtu, Agjencia me kontrollin e kryer inspektues në periudhën në mes të marsit të vitit 2017 dhe janarit të vitit 2018 vërtetoi se gjithsej gjashtë ministri në kuadër të kategorive relevante (“info/udhërrëfyesit” ose “qasja e lirë e informatave”) nuk kanë të publikuar regjistrat e të punësuarve, gjë që kërkon arsyetimin zyrtar shtesë të përqindjes prej 88,88% të publikimit proaktiv të informatave, që mungon.³⁷

Madje as në ministrinë të cilat në mënyrë proaktive i publikojnë regjistrat e të punësuarve, këto informata nuk përditësohen në nivel mujor. Kështu, për shembull, Ministria e Administratës Publike e përditësoi regjistrin e të punësuarve në nivel gjashtëmujor, gjersa për shumicën e regjistrave të publikuara nga ana e ministrive të tjera nuk është theksuar data e përditësimit. Ligji për Qasje të Lirë në Informata dhe Rregullorja përcjellëse nuk e kanë përcaktuar dinamikën e publikimit proaktiv të informatave, gjë që po ashtu imponon nevojën e përpunimit shtesë të parimi.

Vetëqeverisjet lokale në vitin 2017 mbeten jashtë sferës së kontrollit inspektues të publikimit proaktiv të informatave. Me Planin e punës të Agjencisë për vitin 2018 është paraparë kontrolli inspektues për publikimin proaktiv në gjashtë vetëqeverisje lokale. Në mostrën e zgjedhur janë përfshirë komunat nga Veriu, Qendra dhe Jugu. Kontrolli i paralajmëruar inspektues do të jetë aktiviteti i parë i tillë në vetëqeverisjet lokale.

35 / Informatat, të cilët duhet të publikohen në mënyrë proaktive në pajtim me Nenin 12 janë: 1) Udhëzuesi për qasje në informata; 2) Regjistrat publik dhe evidencat publike; 3) Programet dhe planet e punës; 4) Raportet dhe dokumentet e tjera për punën dhe gjendjen në fushat e kompetencës së vet; 5) Draftet, propozimet dhe tekstet përfundimtare të dokumenteve, planeve strategjike dhe të programeve për zbatimin e tyre; 6) Draftet, propozim-ligjet dhe rregulloret tjera, si dhe mendimet e ekspertëve për këto akte; 7) Aktet e posaçme dhe kontratat për mjetet financiare në dispozicion nga të ardhurat publike dhe prona shtetërore; 8) Lista e zyrtarëve dhe nëpunësve shtetëror, me titujt e tyre zyrtarë; 9) Lista e funksionarëve publik dhe lista e llogaritjes së të ardhurave të tyre mujore dhe të ardhurave të tjera, si dhe të kompensimeve lidhur me kryerjen e funksionit publik; 10) Vendimet dhe aktet e tjera të veçanta të cilat janë me rëndësi për të drejtat, detyrimet dhe interesat e personave të tretë; 11) Informatat për të cilët është miratuar qasja sipas kërkesës.

36 / Ministrinë e ekonomisë, bujqësisë dhe zhvillimit rural, shëndetësisë dhe punëve të jashtme

37 / Agjencia vërtetoi se ministrinë e sportit, ekonomisë, punëve të jashtme, shëndetësisë, shkencës, komunikacionit dhe detarisë nuk kanë të publikuara regjistrat me kategoritë relevante. Gjetjet e kontrollit inspektues në masë të madhe përputhen me gjetjet tona nga gushti i vitit 2017, ku ne u përqendruam në të gjithë kategoritë dhe kërkimin e avancuar.

(PA)PËRGJEGJSHMËRIA E ADMINISTRATËS PËRMES PRIZMËS SË AVOKATIT TË POPULLIT

Gjatë vitit 2017, Avokati i Popullit në proceset sipas ankesave të cilat kishin të bënin me punën e organeve shtetërore, të organeve të administratës shtetërore, organizatave administrative dhe të tjera, në 28 lëndë dha mendimin e vet me rekomandime. Kur bëhet fjalë për organet e administratës, Ministria e Arsimit dhe Drejtoria për Patundshmëri nuk plotësuan nga dy rekomandime të dhëna këtyre subjekteve. Rekomandimet e dhëna Ministrisë kishin të bënin me mbrojtjen nga diskriminimi, gjersa rekomandimet e dhëna Drejtorisë për Patundshmëri, gjegjësisht njësive të saja zonale në Zhablak dhe Berane, tregojnë për lëshimet e mëdha në procesin administrativ.³⁸ Konkretisht, rekomandimet e paplotësuara kanë të bëjnë me mosveprimin e këtyre njësive zonale sipas vendimeve të organit të shkallës së dytë – Ministrisë së Financave, në përbërjen e të cilës janë.

Me qëllim të vlerësojmë se a ndërmerren masa shtesë në përcaktimin e përgjegjësisë, në rend të parë asaj disiplinore, në raste të tilla drastike kur organet nuk veprojnë sipas vendimeve të ministrive në përbërje të të cilave gjenden, kërkuam nga Ministria e Financave të dhënat për proceset disiplinore të mbajtura kundër zyrtarëve të kësaj Ministrie. Gjatë vitit 2017, është mbajtur një proces disiplinor kundër zyrtares së njësive tjetër zonale të Drejtorisë për Patundshmëri (Podgoricë) sepse mbas dy viteve nga vendimi i organit të shkallës së dytë sjelli vendimin e ri, por procesi u ndërpre për shkak të vjetërsimit.³⁹ Mirëpo, nuk ka të dhëna për iniciimin e procesit disiplinor në njësit zonale në të cilat Avokati i Popullit vërtetoi poashtu privimin drastik të të drejtës për vendosje në afat ligjor.

Nuk kishte ndryshime të rëndësishme në raportimin e Avokatit të Popullit, kështu që mbetet vërejtja e mëparshme se vazhdon të jetë e paqartë se në cilën pjesë u plotësuan rekomandimet e respektuara pjesërisht dhe se nuk është gjithmonë e qartë baza e pohimit që rekomandimi i caktuar u plotësua.⁴⁰

38 / Mbrojtësi i të drejtave dhe lirive të njeriut, Raporti i punës për vitin 2017, Podgoricë, Marsi i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383_final-izvjestaj-za-2017.pdf (shikuar me 20 prill të vitit 2018)

39 / Vendimi i Ministrisë së financave – Drejtoria për patundshmëri, Numër: 06-21/1, Podgoricë, me 23.02.2018

40 / Millena Millosheviq, Reforma e Administratës Publike: Sa larg është 2020-ta? Instituti Alternativa, Qershor i vitit 2017, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/> (lexuar me 23 mars të vitit 2018)

» OFRIMI I SHËRBIMEVE

Përqendrimi në fushën e ofrimit të shërbimeve është në krijimin e parakushteve për zbatimin efikas të Ligjit të ri për Procedurën Administrative, i cili filloi të zbatohet me 1 korrik të vitit 2017. Kjo pjesë përfshinë edhe prezantimin e perceptimit të qytetarëve për cilësinë e shërbimeve publike, por edhe progresin në ofrimin e shërbimeve përmes mënyrës elektronike.

Në organet shtetërore dhe lokale, **kemi tendencë të pabarabartë të respektimit të rregullës që të emërohet zyrtari i autorizuar për sjelljen e vendimit për procedurën administrative.** Ligji i ri për Procedurën Administrative rregullon, si parim, edhe shkëmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare, me qëllim që qytetarët të lirohen nga obligimi i grumbullimit të një tufe me dokumente në mënyrë që të ju jepet ndonjë shërbim publik. Mund të ndodhë që ky parim të mbetet vetëm se qëllim i mirë, megjë është vështirë të tejkalohet hendeku në mes të evidencave të ndryshme zyrtare në pronësi të administratës publike. Në Nëntor të vitit 2017, organet shtetërore kishin në pronësi 153 regjistra të ndryshme elektronike, por nuk ekziston evidenca unike e të gjithë regjistrave në pronësi të administratës publike.

Qytetarët janë të ndarë për nga perceptimi i cilësisë së shërbimeve publike: më së shpeshti janë pjesërisht të kënaqur (36%), gjegjësisht pjesërisht të pakënaqur (34%). Hulumtimi me teknikën e „vizitorit sekret“ po ashtu zbulon plotësimin mesatar të standardeve të shërbimeve publike. Mirëpo, aksesit i shërbimeve nuk është në nivel të kënaqshëm: nga 24 institucione në të cilët janë kryer vizitat, vetëm një e treta kishin vend-akseset për personat me invaliditet.

Është në rritje numri i shërbimeve elektronike të mundshme, por qytetarët nuk janë mjaftueshëm të njoftuar me portalin eUprava (eAdministrata), i cili është pika kyçe e qasjes në shërbimet elektronike të administratës shtetërore. Ndryshimet e Ligjit për Administratën Elektronike, propozimi i të cilit u vërtetua në fund të vitit 2017, u tërhoq nga procedura parlamentare, për shkak të nevojës së përmirësimit shtesë të fushëpërfshirjes së ligjit dhe përcaktimit të obligimit për organet në të cilët zbatohet.

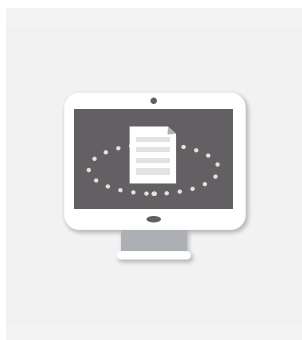
Në vitin 2017, u sollën **udhëzimet për krijimin e dokumenteve elektronike në pajtim me standardet e e-lexueshmërisë**, me të cilat u ripërtërinë udhëzimet e sjella më herët për këtë fushë. Mirëpo, vazhdon të mos ekzistojë përcjellja sistematike e respektimit të tyre.

PËRPARËSITË E LIGJIT TË RI PËR PROCEDURËN ADMINISTRATIVE: RRUGË E GJATË NGA PARIMI NË PRAKTIKË

Ligji i ri për Procedurën Administrative filloi të zbatohet në korrik të vitit 2017, pas shtyrjes së shumëfishtë.⁴¹ Përparësitë kyçe të Ligjit të ri, në mes tjerash, duhet të jenë lirimi i qytetarëve,

⁴¹ / Fillimisht Ligji i ri për Procedurën Administrative (LPA), të cilin Kuvendi e miratoi në dhjetor të vitit 2016, duhet të fillonte zbatimin në janar të vitit 2016, por ky afat fillestar është shtyrë tre herë, fillimisht për 1 korrikun e vitit 2016, pastaj për 1 janarin e vitit 2017, dhe përfundimisht, të tretën herë me 1 korrik të vitit 2017.

përmes obligimit të organeve që vet të grumbullojnë të dhënat e nevojshme sipas obligimit zyrtar, në vend që të këtë ta bëjnë shfrytëzuesit e shërbimeve të tyre. Po ashtu, Ligji duhet



të sjellë decentralizimin e procedurës administrative, përmes emërimit të zyrtarëve kompetent për kryerjen e procedurës dhe sjelljen e vendimeve.

Mirëpo, në kuadër të analizës “**Ligji i ri për Procedurën Administrative: Lamtumira e zgjatur nga sportelet**”, treguam se, në bazë të 11 rregulloreve të ministrive, të cilët ishin në Qeveri gjatë vitit 2017 (deri në tetor) për shkak të harmonizimit me ligjin e përmendur, ekziston tendenca e pabarabartë e respektimit të rregullave që të

emërohet zyrtari kompetent për sjelljen e vendimeve në procedurën administrative. Gjashtë ministri në tërësi e përcjellin këtë rregull. Pesë ministri zyrtarëve të caktuar ia besojnë vetëm udhëheqjen e procedurës, duke lënë kështu mundësinë që drejtuesi të “pyetet për çdo gjë”.⁴²

Vetitë negative të kësaj forme të qasjes, përveç joefikasitetit dhe ngarkesës së madhe në pozitë më të larta, pasqyrohet edhe në politizimin e procedurës. Kjo tendencë vërehet edhe në nivel lokal, në bazë të përgjigjeve të cilat i grumbulluam nga pothuajse 40 organe të administratës lokale. Edhe pse përmes anketës elektronike kemi grumbulluar më pak se çerekun e numrit të përgjithshëm të sekretariateve në nivel lokal, ato flasin për tendenca të caktuara, të cilat përputhen me praktiken e pabarabartë në nivel qendror. Në shumicën e sekretariateve, 20 sosh, nuk u emëruan personat kompetent, gjersa në 19 të tjerë po.

Ligji për Procedurën Administrative parasheh që të dhënat për faktet për të cilët mbahet evidenca zyrtare, pavarësisht në çfarë forme ato mbahen (të shkruar, elektronike dhe të tjera) personi i autorizuar i grumbullon në bazë të detyrës zyrtare. Ky përcaktim juridik duhet të kontribuojë në ngarkesën më të vogël administrative për palë, në mënyrë që ato mos të jetë të obliguar që “nga organi në organ” të grumbullojë vërtetimet nga evidencat zyrtare, të nevojshme për realizimin e të drejtës së caktuar.⁴³ Mirëpo, ky parim nuk është përpunuar në mënyrën e cila në qartazi do të definonte afatet dhe udhëzimet konkrete për shkëmbimin e të dhënave sipas detyrës zyrtare, edhe pse eksperiencat krahasuese dhe praktika e deritashme imponojnë këtë nevojë.⁴⁴

⁴² / Milena Millosheviq, “Ligji i ri për Procedurën Administrative: “Lamtumira e zgjatur nga sportelet”, Instituti Alternativa, janar i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://media.mojauprava.me/2018/03/ZUP.pdf> (shikuar me 2 prill të vitit 2018)

⁴³ / Neni 13 i Ligjit për Administratën Publike “Fl. zyrtare e MZ”, nr. 56/2014, 20/2015, 40/2016 dhe 37/2017) përcakton që organi publik gjatë vendosjes në procedurën administrative, sipas detyrës zyrtare bënë kontrollin, grumbullimin dhe përpunimin e të dhënave nga evidencat dhe regjistrat zyrtarë, të cilat i mban ky organ, gjegjësisht organi tjetër kompetent, përveç nëse qasje në këto të dhëna është e kufizuar në pajtim me ligjin.

⁴⁴ / Për shembull, në Serbi eksperiencat e para në zbatimin e shkëmbimit të të dhënave sipas detyrës zyrtare shtruan pyetjen e dobisë së këtij vendimi në rastet kur zyrtarët duhet përmes rrugës zyrtare të kërkojnë të dhënat nga evidenca e organeve tjera.

Nga ana tjetër, shkëmbimi efikas i të dhënave sipas detyrës zyrtare nënkupton edhe disa parakushte teknologjike, gjegjësisht ekzistimin e sistemit unik informativ për shkëmbim elektronik të të dhënave në mes të organeve shtetërore dhe organeve të administratës shtetërore (JISERP). Vendosja e këtij sistemi është paraparë me Ligjin për Administratën Elektronike në afatin prej dy vitesh nga fillimi i zbatimit të këtij ligji – pra, deri në mesin e vitit 2016. Mirëpo, Ligji dhe aktet nënligjore fillimisht aspak nuk e precizuan afatin në të cilin organet shtetërore dhe organet e administratës shtetërore duhet të “kyçen” në këtë sistem. Kjo duhej të rregullohej me propozimin e ndryshimeve të Ligjit për Administratën Elektronike. Mirëpo, Qeveria tërhoqi nga procedura parlamentare ndryshimet e propozuara për shkak të përmirësimit të mëtejshëm në aspektin e rritjes së obligimeve të organeve, kështu që përgatitja e propozimit të ri të ndryshimeve është shtyrë për fundin e tremujorit të tretë të vitit 2018.⁴⁵

PA RAPORT PËR VEPRIMET ADMINISTRATIVE NË VITIN 2017

Ligji i ri për Procedurën Administrative duhet të përmirësojë edhe raportimin për procedurën administrative, duke vendosur si kompetencë të Ministrisë së Administratës Publike grumbullimin e të gjithë raporteve për veprimet administrative të organeve të administratës shtetërore, gjegjësisht vetëqeverisjes lokale, deri në fund të Shkurtit të vitit vijues për vitin paraprak, dhe unifikimin e tyre në raportin unik.

Ministria e Administratës Publike solli në nëntor të vitit 2017 *Rregulloren për Përmbytjen e Raportit Vjetor për Veprimin në Çështjet Administrative dhe Përmbytjen më të Përafërt dhe Mënyrën e Mbajtjes së Evidencës për Veprimin në Çështjet Administrative*, e cila përpunoi këtë obligim ligjor, me precizimin e të dhënave të nevojshme dhe formateve elektronike të evidencave të kërkuara.⁴⁶ Në këtë kuptim, kjo Rregullore paraqet hap para, edhe pse ekziston hapësira që organet e shkallës së parë dhe të dytë më hollësisht të raportojnë për rezultatin e kontesteve administrative kundër vendimeve të tyre.

Rregullorja parasheh që të raportohet për numrin e vendimeve të Gjykatës Administrative, si dhe për të dhënat e kontestit administrativ (numrin e padive të ngritura, numrin e vendimeve të Gjykatës Administrative të Malit të Zi, numrin e padive të miratuara dhe të refuzuara). Mirëpo, duke marrë parasysh një nga mangësitë kryesore në sistemin e tanishëm, e ajo është zvarritja e proceseve përmes përsëritjes së tyre dhe mosjelljes së vendimit përfundimtar nga ana e organeve të shkallës së dytë dhe Gjykatës Administrative, ky akt nuk ka përfshirë të gjithë informatat e nevojshme. Parashihet përcjellja e shkallës së vendosjes meritore, por vetëm nga ana e organeve të shkallës së dytë, por jo edhe në mënyrë eksplicite nga ana e

⁴⁵ / Intervista me Millica Janković, Drejtorin Gjenerale të Drejtorisë për Administratë Elektronike dhe Siguri Informatike në Ministrinë e Administratës Publike, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë me 3 Prill të vitit 2018.

⁴⁶ / Ministria e Administratës Publike, Rregullorja për Përmbytjen e Raportit Vjetor për Veprimin në Çështjet Administrative dhe Përmbytjen më të Përafërt dhe Mënyrën e Mbajtjes së Evidencës për Veprimin në Çështjet Administrative, 28 nëntor 2017.

Gjykatës Administrative. Kështu ekziston mundësia që edhe më tej të mos jenë të unifikuara në një vend të gjithë informatat thelbësore të cilat janë matës jo vetëm i cilësisë së shërbimeve administrative të ofruara, por edhe i respektimit të të drejtave të njeriut. Ato kanë të bëjnë, nga njëra anë, me numrin e përsëritjeve të procedurave dhe kontesteve administrative, dhe, nga ana tjetër, me numrin e përgjithshëm të procedurave dhe kontesteve të zgjidhura dhe rezultatin e tyre final. Deri tani, statistika ishte më e shumtë në pjesën e proceseve të përsëritura se sa në ato të zgjidhura përfundimisht. Për shembull, sipas Raportit të Punës të Gjykatës Administrative për vitin 2017, kjo gjykatë solli 16 vendime përfundimtare.⁴⁷ Ekzistojnë rastet e proceseve administrative të pazgjidhura në periudhën prej gati njëzet vitesh, për çfarë dëshmon edhe dokumentacioni i dorëzuar bashkëngjitur me padinë në faqen Moja uprava (Administrata ime) lidhur me moszgjidhjen e procedurës administrative të vjetër gati 20 vite.⁴⁸ Po ashtu, të dhënat zyrtare për zgjatjen mesatare të kontestit administrativ, flasin se nuk është realizuar synimi për vitin 2017, që kontestet të zgjasin katër muaj, sepse kontestet administrative zgjatën mesatarisht nëntë muaj.⁴⁹

Mirëpo, meqë Ligji për Procedurën Administrative filloi të zbatohet në korrik të vitit 2017, Ministria e Administratës Publike vendosi që të mos hartojë Raportin për Veprimin Administrativ për këtë vit. Meqë në Ligj askund nuk përmendet zbatimi i shtyrë i këtij Neni,⁵⁰ vendimi që mos të hartohet raporti i cili mund të jepte pasqyrimin më gjithëpërfshirës për muajt e parë të zbatimit të kornizës së re ligjore, nuk ka bazë të qartë.

QYTETARËT TË KËNAQUR DHE TË PAKËNAQUR ME SHËRBIMET E OFRUARA

Qytetarët kanë mendim të ndarë sa i përket kënaqësisë së përgjithshme me punën e administratës publike, gjegjësisht ofrimit të shërbimeve publike. Më së shpeshti kemi të bëjmë me kënaqësi të pjesërishtme (36%) gjegjësisht pakënaqësi të pjesërishtme (34%), ngjashëm me hulumtimin e vjetshëm të opinionit publik kur qytetarët në përqindje të përafërta kanë

⁴⁷ / Gjykata Administrative e Malit të Zi, Raporti i Punës së Gjykatës Administrative të Malit të Zi për vitin 2017, Podgoricë, shkurt i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/> (shikuar me 20 prill 2018)

⁴⁸ / Qytetari për zgjidhjen e vërejtjes në procesin e prezantimit publik të të dhënave nga kadastra nga viti 1998 akoma nuk ka marrë vendimin përfundimtar.

⁴⁹ / Ministria e Administratës Publike, Raporti për Implementimin e Planit të Veprimit për Zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike 2016 – 2020, në vitin 2017, Podgoricë, prill 2018, mund ta lexoni në: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 Prill 2018).

⁵⁰ / Neni 159 i Ligjit për Procedurën Administrative rregullon që organet juridike raportin e vet vjetor për veprimin në çështjet administrative ia dorëzojnë organit të administratës shtetërore, gjegjësisht të vetëqeverisjes lokale, kompetent për fushën e caktuar administrative, jo më vonë se deri në fund të Janarit të vitit vijues, për vitin paraparak. Organi i administratës shtetërore, gjegjësisht organi i vetëqeverisjes lokale, kompetent për fushën e caktuar administrative, raportin nga pika 1 e këtij neni ia dorëzon organit të administratës shtetërore kompetent për punët e administratës, për unifikim, jo më vonë se deri në fund të Shkurtit të vitit vijues, për vitin paraparak.

shprehur se janë të kënaqur (33%) gjegjësisht të pakënaqur (32%) me shërbimet publike.⁵¹ Përqindja e qytetarëve që janë tejet të pakënaqur është po ashtu stabile (11% në vitin 2018 dhe 12% në vitin 2017).

Duhet theksuar se shumica e qytetarëve pohojnë se vitin e kaluar nuk ka shfrytëzuar shërbimet e organeve shtetërore dhe lokale. Gjersa vetëm një e pesta e qytetarëve kishte eksperiencë me administratën shtetërore, pak më shumë, gati një e treta, kishte kontakt me vetëqeverisjen lokale.

Arsyen e pakënaqësisë me ofrimin e shërbimeve qytetarët më së shpeshti e arsyetojnë **me pritjet e gjata në radhë (26%), papërgjegjësinë e zyrtarëve (26%) dhe joefikasitetin e punës (25%)**. Pritjet e gjata në radhë mbi mesataren i pengojnë atyre me arsimin më të ulët, banorëve të Komunave më të mëdha, si dhe të papunësuarve. Gati gjysma e qytetarëve pajtohet se kërkesat në administratën publike zgjidhen shumë ngadalë (46%), gjersa vetëm 5% vlerësojnë se kërkesat zgjidhen shumë shpejt. Për pak më shumë se një të tretën e të anketuarve (38%), shpejtësia e zgjidhjes së kërkesave është e pranueshme dhe këtu bëjnë pjesë konsiderueshëm mbi mesataren banorët e jugut.

Për perceptimin e cilësisë së shërbimeve publike, flasin edhe problemet të cilat qytetarët i njohin si sfida të mëdha të reformës së administratës publike. Për ato, mbas korrupsionit dhe punësimit „përmes lidhjes“, pikërisht pasjellshmëria e zyrtarëve dhe joefikasiteti i punës/komplikimi i procedurave në këto institucione janë problemet më të mëdha. Për 16% të qytetarëve pasjellshmëria është problemi më i madh i administratës, ndërsa për 17% prej tyre janë procedurat e komplikuar dhe joefikasiteti. Pasjellshmërinë e zyrtarëve shpesh si problem e veçojnë pikërisht ato qytetarë të cilët vitin e kaluar kanë shfrytëzuar shërbimet e vetëqeverisjes lokale (35% e atyre që kanë shfrytëzuar shërbimet në 12 muajt e fundit), si dhe banorët e jugut të vendit (36%).⁵²

"VIZITORI SEKRET"

NË NIVEL LOKAL

Edhe në vitin 2018 për nevojat e këtij monitorimi është kryer hulumtimi i ofrimit të shërbimeve publike me metodën inovative “vizitori i fshehtë”, e cila nënkupton vizitën e anketuesve të trajnuar në institucione dhe të cilët, në pajtim me format e përgatitura më herët, shënojnë

⁵¹ / Sipas hulumtimit të opinionit publik të kryer në shkurt të vitit 2018, nga institucionet e administratës publike qytetarët më së shumti kontakt kishin me Ministrinë e Punëve të Brendshme (33%), Komunën (26%), Gjykatat (14%) dhe Institucionet arsimore (14%). Përmenden, në masë konsiderueshëm më të vogël, edhe Ministrinë të tjera (para së gjithash Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Punës dhe Përkujdesjes Sociale, Ministria e Arsimit), Enti për Punësim, Fondi PIO, Inspektorati Komunal, Inspektorati i Punës, Inspektorati i Tregut, Drejtoria e të Ardhurave Publike... Më shumë informata: Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, shkurt i vitit 2018.

⁵² / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, shkurt i vitit 2018.

dhe vlerësojnë parametrat e ndryshëm të shërbimeve/institucioneve gjatë shfrytëzimit të shërbimeve.

Cilësia e përgjithshme e shërbimeve të administratës publike nga ana e anketuesve të angazhuar është matur si tregues përmbledhës i aksesit të shërbimeve nga ana e qytetarëve, profesionalizmit të përgjithshëm dhe mirësjelljes së zyrtarëve dhe cilësisë së përgjigjes së zyrtarëve për kërkesat specifike të vizitorëve. Rezultatet tregojnë se cilësia e përgjithshme e shërbimeve të administratës publike është në nivel mesatar në komunat e hulumtuara, ku cilësia më e mirë e shërbimeve u vlerësua në Kryeqytet **Podgoricë** (80% e standardeve të plotësuara të shërbimeve), ndërsa më keq në komunën e **Nikshiqit** (61%). Mesatarja e notave të cilësisë së shërbimeve të administratës publike për të gjithë komunat është 70% e standardeve të plotësuara, ngjashëm si në hulumtimin e kryer në vitin 2017.⁵³

Mirëpo, aksesit i shërbimeve është i pamjaftueshëm pikë së pari për shkak të mospërshtatjes së institucioneve për personat me invaliditet. Nga 24 institucionet e vizituara, dy të tretat e tyre nuk kishin vend-aksesin për personat me invaliditet. Tetë institucione kishin hyrje të përshtatur por “vizitori sekret” nuk vërejti se brenda institucioneve, në kate, kishte vend-aksese për persona me invaliditet ose ndonjë mjetë tjetër ndihmës.⁵⁴

RRITET NUMRI I SHËRBIMEVE ELEKTRONIKE, NIVELI LOKAL AKOMA JASHTË E ADMINISTRATËS

Aspekt i rëndësishëm i përmirësimit të ofrimit të shërbimeve është dixhitalizimi i tyre, gjegjësisht ofrimi i shërbimeve përmes rrugës elektronike. Në momentin kur është përgatitur Strategjia e Reformës së Administratës Publike, numri i shërbimeve në portalin eUprava (eAdministrata), i cili është pika unike e qasjes, përkatësisht „sporteli elektronik” për ofrimin e shërbimeve publike, ishte 77. Në fillim të qershorit të vitit 2017 ky numër u rrit për rreth 215 shërbime të qasshme, gjersa në fund të vitit 2017 ishin 249 shërbime të qasshme në portal. Prej tyre katër shërbime duhet të revidohen sepse kanë ndryshuar institucionet që ishin kompetente për përcjelljen e tyre.⁵⁵

Shërbimet elektronike ndahen në bazë të llojit të shërbimit që ofrohet përmes portalit. Në fund të vitit 2017, 45% e shërbimeve në këtë portal (113 nga gjithsej 249), ishin me karakter

⁵³ / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Hulumtimi i ofrimit të shërbimeve publike në tetë komuna në Malin e Zi, Hulumtimi me metodën blerësi sekret, prill 2018.

⁵⁴ / Institucionet e vizituara ishin njësit e Ministrisë së Punëve të Brendshme në tetë vetëqeverisje lokale, zyra rajonale e Ministrisë së Bujqësisë dhe zhvillimit rural ose të sekretariateve lokale kompetente për çështjen e bujqësisë, njësit zonale të Drejtorisë për Patunshmëri ose sekretariatet lokale kompetente për urbanizëm.

⁵⁵ / Ministria e Administratës Publike, Informata për Shfrytëzimin e Portalit të E-administratës për vitin 2017. Podgoricë, mars 2018, mund ta lexoni: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 prill 2018)

informues, pra të nivelit 1 dhe 2, të cilët nënkuptojnë vetëm ofrimin e informatave dhe shkarkimin e formularëve. Me shërbime të karakterit elektronik, nënkuptohen ato shërbime të cilët mundësojnë disa punë përmes portalit – për shembull, plotësimin dhe dërgimin e formularëve elektronik, që në fund të vitit 2017 ishte e mundur të bëhet për më shumë se gjysmën e shërbimeve të mundshme (gati 55%). Numri i shfrytëzuesve të portalit u rrit për 9.376 në vitin 2017 në gjithsej 51.126. Mirëpo, më së shumti u përdorën shërbimet e kredisë studentore dhe të lajmërimit në programit e aftësimit profesional: mbi 95% e kërkesave të përpunuara përmes portalit (prej gjithsej .) kishte të bënte me këto dy shërbime.

Larmia e institucioneve të cilët ofrojnë shërbime përmes portali mbeti në nivel relativisht të ulët: Në fund të vitit 2016, 30 institucione ofruan shërbimet përmes portalit, gjersa në fund të vitit 2017, këtë e kanë bërë gjithsej 32 institucione. Akoma nuk ka shërbime të vetëqeverisjeve lokale në portal, por hartimi i katalogut të shërbimeve lokale, të cilat mund të përkthehen në format elektronik, është në fazën përfundimtare. Fakti që Ministria e Administratës Publike akoma nuk është kompetente për dhënien e certifikatave për vetëqeverisjet lokale paraqet pengesë për „kyçjen“ e tyre në portalin e e-administratës. Deri më 20 maj të vitit 2018 është afati për sjelljen e 12 akteve nënligjore të cilët kanë të bëjnë me kornizën ligjore për nënshkrimin dhe identifikimin elektronik, dhe ekziston mundësia që me ato të hiqet pengesa ekzistuese për dhënien e certifikatave të vetëqeverisjeve lokale.⁵⁶

Rezultate e hulumtimit të opinionit publik tregojnë se portali i eAdministratës është relativisht i panjohur për qytetarët. Çdo i treti qytetar dëgjoi për te (30%), gjersa vetëm 7% e kanë përdor. Qytetarët të cilët kishin eksperiencë me administratën publike në numër më të madh janë të njoftuar me te (30%) dhe kanë shfrytëzuar portalin (13%). E kanë shfrytëzuar më shumë nga mesatarja të rinjtë, ato me arsim të lartë, ato të cilët kishin kontakt personal me administratën shtetërore, si dhe ato që janë të punësuar. Profili i ngjashëm i qytetarëve janë më shpesh se mesatarja të njoftuar me portalin por asnjëherë nuk e ka përdor. Nga ana tjetër, shumicën dërmuese të atyre që asnjëherë nuk kanë dëgjuar për portal më shpesh se mesatarja e përbëjnë qytetarët më të mëdhenj të vendit, ato me arsim fillor dhe më të ulët, pensionistët, amviset, banorët e veriut të vendit, si dhe ato me të ardhura më të ulëta.⁵⁷

Progresi në qasshmërinë e shërbimeve më të sofistikuar elektronike, atyre që në masë sa më të madhe do të mundësojnë përfundimin e punës së caktuar, varen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga progresi në vendosjen e Sistemit Informativ për lidhjen e regjistrave dhe shkëmbimin e të dhënave në mes organeve të administratës dhe nga lidhja e institucioneve në këtë sistem. Paralelisht me lëshimin e versionit testues të këtij sistemi, është punuar në implementimin

⁵⁶ / Intervista me Millica Janković, Drejtorin e Përgjithshme të Drejtorisë për Administratë Elektronike dhe Siguri Informatike në Ministrinë e Administratës Publike, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë më 3 prill të vitit 2018.

⁵⁷ / Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, shkurt i vitit 2018.

e këtyre dy shërbimeve, të cilët do të lidhin më shumë regjistra, e ato janë regjistrimi në të gjithë nivelet e institucioneve arsimore dhe grumbullimi i unifikuar i dokumentacionit për procedurat tenderike.

» » Është planifikuar vendosja e këtyre shërbimeve:

» » e - foshnjat

» » grumbullimi elektronik i dokumentacionit për procedurat tenderike

» » regjistrimi në të gjithë institucionet e arsimit

» » e-martesa

» » e-pensioni⁵⁸

Në vitin 2017, Ministria e Administratës Publike në bashkëpunim me Shoqatën e të Verbërve të Malit të Zi solli Udhëzimet për Krijimin e Dokumenteve Elektronike në pajtim me standardet e e-lexueshmërisë, të cilët janë harmonizuar me standardet botërore në këtë fushë (veçanërisht të definuar me udhëzimet WCAG 2.0 (Web Content Accessibility Guidelines 2.0)).⁵⁹ Me këtë u inovuan udhëzimet e mëparshme për e-lexueshmërinë, të cilat në vitin 2016 i solli Ministria e Shoqërisë Informatike dhe të Telekomunikacionit në bashkëpunim me Shoqatën e të Verbërve me Hendikap të Malit të Zi. Mirëpo, akoma nuk është hartuar analiza e gjendjes sa i përket udhëzimeve të e-lexueshmërisë.

⁵⁸ / Intervista me Millica Janković, Drejtorin e Përgjithshme të Drejtorisë për Administratë Elektronike dhe Siguri Informatike në Ministrinë e Administratës publike, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë me 3 prill të vitit 2018

⁵⁹ / Ministria e Administratës Publike në bashkëpunim me Shoqatën e të Verbërve të Malit të Zi, Udhëzimet për Krijimin e Dokumenteve Elektronik sipas Standarteve të E-lexueshmërisë, Podgoricë, shkurt i vitit 2017.

» MENAXHIMI I BURIMEVE NJERËZORE

Qytetarët vazhdojnë të mendojnë se punësimi përmes lidhjeve vazhdon të jetë problemi më i madh i administratës – 62% të tyre mendojnë se lidhjet miqësore dhe farefisnore janë kriteri kryesor për punësim në administratën shtetërore, gjersa 56% e tyre mendojnë se rolin kyç e kanë lidhjet politike.

Në fund të vitit 2017 u miratuan Ligji i ri për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror dhe Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, të cilët pjesërisht i përgjigjen problemeve në marrëdhëniet zyrtare të hetuara më herët. Mirëpo, afati për miratimin e akteve kyçe nënligjore për zbatimin e ligjeve të ri është 1 korriku i vitit 2017, që pamundëson qasjen në karakteristikat thelbësore të kornizës së re, veçanërisht në kuptimin e kriterëve kyçe për kontrollin e aftësive të zyrtarëve të ardhshëm shtetëror. Po ashtu, u ruajt korniza e gjerë diskrecionale për përzgjedhjen e zyrtarëve, ndërsa ministrat do të kenë edhe më tej fjalën e fundit në procesin e punësimit dhe ndarjes së punëve. Kriteret për ndarjen e punëve të zyrtarëve po ashtu nuk janë mjaftueshëm të definuara që lejon hapësirë për ndikimin e papërshtatshëm në këto procese.

Vendimet për ankesat në procesin e punësimit në nivel shtetëror dhe lokal tregojnë se edhe më tej bëhen lëshimet elementare në zbatimin e këtyre procedurave.

Lidhja e munguar në mes planifikimit kadrovik, riorganizimeve të shpeshta dhe ndarjes së punëve të zyrtarëve paraqet rrezikun në mbrojtjen e të drejtave të zyrtarëve, në veçanti në kontekstin e të dhënave të qasshme të cilët flasin për lëshimet në sjelljen e vendimeve për ndarjen e punëve. Plan i Kadrovik i Administratës Shtetërore për vitin 2017 nuk është miratuar, gjersa për vitin 2018 u miratua në Prill. Progres paraqet përcaktimi i obligimit të planifikimit kadrovik në nivel lokal.

PUNËSIMI PËRMES LIDHJEVE:

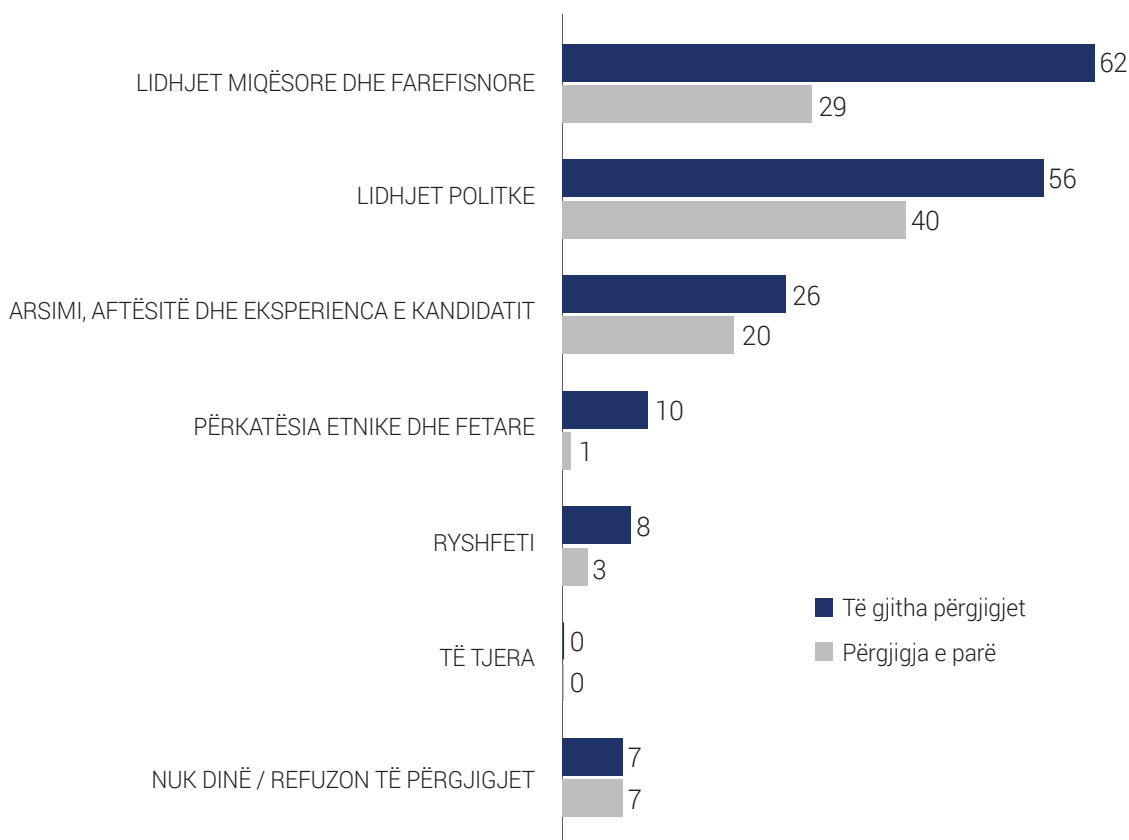
PROBLEMI KRYESOR PËR QYTETARËT



Perceptimet negative të qytetarëve për punësimin në administratën publike mbijetojnë deri në atë masë sa qytetarët mendojnë se punësimi përmes lidhjes është problemi më i madh i administratës publike. Me këtë u vazhdua tendenca e shënuar në raportin e vitit të kaluar, që ky është problemi më i theksuar për qytetarët – për 38% e tyre është një nga problemet më të rëndësishme, ndërsa për 19% më i rëndësishmi. Po ashtu, qytetarët të cilët mendojnë se aftësitë janë kriteri kyç për punësim në administratën publike, që duhet të jetë vendim kyç i sistemit të meritave,

janë pakicë – rreth çereku i qytetarëve mendojnë se arsimi, aftësitë dhe eksperiencia e kandidatëve janë kritere kyçe në procesin e punësimit, gjersa 62%, gjegjësisht 56% rolin kyç ia atribuojnë lidhjeve miqësore dhe farefisnore, gjegjësisht politike.

Grafiku 1: Qëndrimet për mënyrën e punësimit në administratën publike
Sipas mendimit Tuaj, cilët janë kriteret bazë për punësim në administratën publike?
Baza: Popullata e përgjithshme



NDRYSHIMET E LIGJIT:

DEPOLITIZIMIN E KUFIZOJNË VENDOSJA DISKREZIONALE DHE FJALA E FUNDIT E MINISTRIT

Në fund të dhjetorit të vitit 2017, Kuvendi miratoi ligjet e reja për zyrtarët dhe nëpunësit edhe për vetëqeverisjen lokale. Ky aktivitet normativ, në mes të tjerash, duhej të përmirësonte pozitën e zyrtarit duke marrë parasysh nevojën e zbatimit të plotë të punësimit sipas sistemit të meritave.⁶⁰ **Zgjidhjet e reja ligjore në masë të madhe varen nga aktet nënligjore, të cilat nuk u miratuan në kohën e hartimit të këtij raport (prill i vitit 2018), edhe pse në**

⁶⁰ / Ministria e Administratës Publike, Raporti për Analizën e Implementuar të Ndikimit të Dispozitave së bashku me Propozimin e Ligjit për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, tetor i vitit 2017, mund ta lexoni në: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/317/1603-10020-23-2-17-3.pdf> (shikuar me 4 prill 2018)

mënyrë thelbësore rregullojnë aspektet e caktuara të sistemit zyrtar. Afati për sjelljen e akteve nënligjore është 1 korriku i vitit 2018, kur Ligji duhet të fillojë të zbatohet. As me draftin dhe as me propozimin e Ligjit nuk është dhënë koncepti i përafërt i përpunimit të mëtejme të kontrollit të aftësive, përzgjedhjes së ekspertëve të dalluar në komisionet për kontrollin e aftësive, planeve kadrovike, që janë të gjithë çështje të rëndësishme për rregullimin e mëtejme të sistemit zyrtar.

Ligji i ri për zyrtarët dhe nëpunësit shtetëror do të fillojë të zbatohet me 1 korrik të vitit 2018. Ai përbënë përparime të caktuara, veçanërisht në aspektin e profesionalizimit të pozitave udhëheqëse në organet shtetërore, për shembull, të drejtorëve të drejtorive dhe drejtorëve gjeneral dhe sekretarëve në ministri. Profesionalizimi formal i këtyre pozitave pasqyrohet, përveç të tjerash, në faktin se tani edhe drejtorët e drejtorive do të kenë përgjegjësi disiplinore dhe puna e tyre do t'i nënshtrohet vlerësimit. Po ashtu, kontrolli i aftësive për pozitat zyrtare në ministri dhe organet tjera nuk do të përbëhet vetëm nga bisedat e parregulluara dhe intervistat e strukturuar, por edhe nga testet e shkruara.

Sipas kornizës së re ligjore, vendimet për përzgjedhjen e zyrtarëve të ri në ministri do t'i sjellin zyrtarët nga kategoria e kuadrave të lartë udhëheqës, e jo ministrat.

Mirëpo, ministrat do të vazhdojnë të nënshkruajnë vendimet për punësim, duke byrokratizuar në këtë formë procesin dhe duke kufizuar depolitizimin.

Progresi i caktuar është arritur edhe sa i përket kushteve për emërimin e ushtruesve të detyrës. Deri tani nuk ka ekzistuar obligimi që ushtruesit e detyrës të emërohen nga radhët e punonjësve të punësuar në organin shtetëror, që linte hapësirë për ndikim të papërshtatshëm politik. Tani është përcaktuar obligimi që ushtruesit e detyrës të emërohen nga radhët e zyrtarëve të punësuar në organin e caktuar, nëse ekzistojnë zyrtarët të cilët plotësojnë kushtet e vendit të punës. Kjo zgjidhje, për dallim nga ajo paraprake, ka përparësi të trefishta. Në radhë të

parë, me të sigurohet vazhdimësia e shërbimit. Parandalohet arbitrariteti shtesë dhe ndikimi politik gjatë përcaktimit të ushtruesit të detyrës. Në fund, mund të ndikojë pozitivisht në motivimin dhe mobilitetin vertikal të zyrtarëve.

Vendosja në përzgjedhjen e zyrtarëve shtetëror në ministri i është besuar udhëheqësve të njësive organizative, e jo ministrave, duke e kufizuar formalisht në këtë mënyrë mundësinë e ndikimit të papërshtatshëm politik ndaj këtij aspekti të menaxhimit të burimeve njerëzore. Mirëpo, është paraparë që vendimin për punësim dhe ndarje të detyrës përmes shpalljes së brendshme ta nënshkruajë edhe më tej drejtuesi, pra ministri në ministri. Kjo dispozitë kufizon qëllimin pozitiv të depolitizimit të punësimit në formë që vendimet për përzgjedhjen do t'i sjellin udhëheqësit e njësive organizative, sepse “fjalën e fundit” në këto procese vazhdojnë ta kenë ministrat. Kjo është në kundërshtim me të ashtuquajturin parimin e përgjeg-

jshmerisë menaxheriale, gjegjësisht delegimin e kompetencave kuadrit të lartë udhëheqëse për vendosje përfundimtare, të cilin e afirmojnë edhe Ligji i ri për Procedurën Administrative.

Po ashtu, u ruajt edhe korniza diskrecionale gjatë sjelljes së vendimit për përzgjedhjen, në mënyrë që udhëheqësi i njësisë organizative do të ketë të drejtën diskrecionale që të zgjedhë në mes tre kandidatësh më të mirë në renditje. Prandaj, gama e zgjidhjes pozitive të eliminimit të ndikimit politik në përzgjedhjen e zyrtarëve është e kufizuar, veçanërisht duke marrë parasysh konkurrencën e ulët të plotësimit të vendeve të punës në administratën shtetërore. Konkretisht, gjatë vitit të kaluar u sollën 881 vendime për përzgjedhjen, gjersa për 2.401 kandidatë është bërë kontrolli i aftësive.⁶¹ Kjo do të thotë se, mesatarisht, 2,7 kandidat janë testuar për një zyrtar të zgjedhur dhe vërteton tezën që vendosja e lirë në mes tre kandidatësh nuk garanton punësimin e bazuar në bazë të meritave. **Proceset e plotësimit të vendeve të punës nuk janë mjaftueshëm konkurrues që në përzgjedhjen e kandidatëve të vendosin nuancat.**

Ngjashëm me këtë, Ligji i ri nuk precizon që ushtruesit e detyrës të mund të emërohen vetëm një herë, edhe pse praktika e imponoi nevojën që kjo çështje të zgjidhet në mënyrë më precize. Kompetentët “ia hodhën” vendimit që u.d. mund të zgjasë maksimalisht gjashtë muaj, duke “rinovuar” emërimin e ushtruesit të detyrës pas skadimit të kësaj periudhe, me çka keqpërdorin Ligjin. Një nga shembujt e tillë është rinovimi i mandatit të ushtruesit të detyrës të Agjencisë për Mbrojtjen e Mjedisit Jetësor në gjashtë muaj shtesë, pasi që mandati i parë gjashtëmuajor skadoi, me çka praktikisht shmanget obligimi i zbatimit të konkursit publik me favorizimin e personaliteteve të caktuara.⁶²

NDARJA E PUNËVE, RIORGANIZIMI DHE PLANIFIKIMI KADROVIK:

LIDHJET E MUNGUARA

Riorganizimet e shpeshta, si në nivel të organeve individuale të administratës, ashtu edhe në nivel të tërë administratës shtetërore, nuk janë të bazuara në qasje të planifikuara, gjersa, nga ana tjetër, mund të përdoren si mekanizëm i keqpërdorimit dhe dënimit të kuadrove të përshtatshëm, meqë për ndërprerjen e marrëdhënies së punës është e mjaftueshme që vendi i caktuar i punës të fshihet në rregulloren për organizim dhe sistematizim të brendshëm, pa arsyetim shtesë.

⁶¹ / Ministria e Administratës Publike, Raporti i Punës dhe Gjendjes në Fushat Administrative të Ministrisë së Administratës Publike me Raportin e Drejtorisë për Kuadro, mars i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68 (shikuar me 23 mars 2018)

⁶² / Qeveria e Malit të Zi, Propozimi i përfundimeve për dhënien e pëlqimit për përcaktimin e u.d. të drejtorit në Agjencinë për mbrojtjen e natyrës dhe të mjedisit jetësor, me 30 nëntor të vitit 2017, mund ta lexoni në http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/52 (shikuar me 19 prill 2018).

Ligji i ri nuk i implementoi mjaftueshëm dispozitat të cilat do të parandalonin mundësinë për keqpërdorime në këtë pjesë. Nuk u distancua nga zbrazëtirat e deritashme juridike kur bëhet fjalë për ndarjen e punëve të zyrtarëve gjatë riorganizimit, e në radhë të parë, **nuk e bëri**

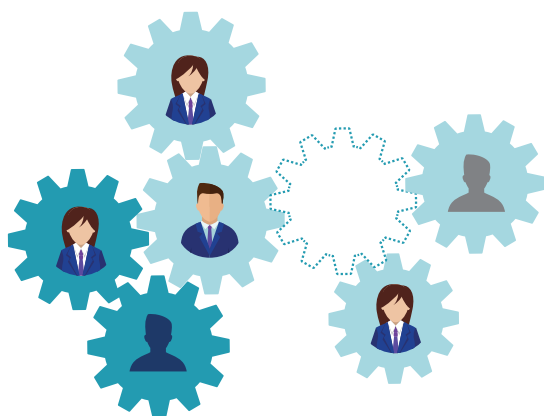
E drejta diskrecionale për përzgjedhjen e zyrtarëve në mesin e tre kandidatëve më të mirë në renditje është më e gjerë në krahasim me konkurrencën aktuale të vet procesit të "renditjes": mesatarisht, për një zyrtar të zgjedhur, testimin e kaluan 2,7 kandidat gjatë vitit 2017.

lidhjen e qartë në mes të projeksioneve për kuadrot e nevojshme dhe të panevojshme, dhe riorganizimit të organeve shtetërore. Po ashtu, kriteret e ndarjes së detyrave të zyrtarëve gjatë riorganizimit të organeve nuk janë bërë në mënyrë precize, veçanërisht sa i përket rezultateve të arritura të punës, të cilët duhet të jenë kriter vendosës për vlerësimin e zyrtarëve.

Për dallim nga Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror nga viti 2011, i cili përcaktonte që,

gjatë ndarjes së punëve në rast riorganizimi, përparësi kanë të punësuarit të cilët kanë vlerësimet më të mira të punës gjatë tre viteve të fundit, Ligji i ri nuk e ka këtë dispozitë. I vetmi kriter për ndarjen e punëve gjatë riorganizimit të administratës është ky: "kur për shkak të ndryshimit të organizimit të brendshëm të organit shtetëror sillet akti i ri për organizim dhe sistematizim të brendshëm ose bëhet ndryshimi i atij ekzistues, ndarja e punëve të zyrtarëve, gjegjësisht nëpunësve shtetëror, bëhet për vendet e punës të cilët i përgjigjen nivelit të tyre të arsimit dhe për të cilët plotësojnë kushtet tjera të përcaktuara, duke marrë parasysh punët që punonin më herët."⁶³

Nga ana tjetër, ndryshimet e rregullores për organizim dhe sistematizim të brendshëm sillen në mënyrë të paplanifikuar dhe nuk janë të bazuara në planifikim kadrovik, i cili do të jepte përgjigje në çështjet për profilet e reja të nevojshme të vendeve të punës ose për arsyt



e fikjes së vendeve të caktuara të punës.⁶⁴ Plani Kadrovik i Administratës Shtetërore dhe të Shërbimeve të Qeverisë së Malit të Zi për vitin 2017 asnjëherë nuk është miratuar, gjersa Propozimi i Planit Kadrovik të Organeve të Administratës Shtetërore dhe të Shërbimeve të Qeverisë së Malit të Zi për vitin 2018 është shqyrtuar në mbledhjen e Qeverisë së Malit të Zi me 19 prill të vitit vijues, me çka roli i tij që të ndikojë në planifikimin e buxhetit për

⁶³ / Neni 130, Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, "Fleta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 002/18 prej me 10.01.2018

⁶⁴ / Shih më shumë: Millena Millosheviq, "Administrata malazeze: Organigram i kaosit", Instituti Alternativa, janari i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/crnogorska-uprava-organigram-haosa/> (shikuar me 20 Prill të vitit 2018)

punësime të reja dhe të kontribuojë në parashikimin e ndryshimeve eventuale organizative, e në mënyrë indirekte edhe në sigurinë juridike të të punësuarve, është zvogëluar konsiderueshëm.

Të dhënat e Komisionit për Ankesa tregojnë se, pas ankesave për masat e dhëna disiplinore (100 ankesa gjatë vitit 2017), ankesat në vendimet për përzgjedhjen (97) dhe vendimet për ndarjen e punëve (97) janë më të shpeshta.⁶⁵ Edhe pse është zvogëluar përqindja e ankesave të miratuara në vendimet për ndarjen e punëve (nga 70% në vitin 2016 në 45% në vitin 2017), qasja në vendimet për ankesa të bëra për ndarjen e punëve të zyrtarëve shtetëror tregojnë për lëshime të rënda në zbatimin e këtij instituti. Kështu, për shembull, shënohet rasti i ndarjes së përkohshme të punës me kohëzgjatje shtatë ditore nga një vend në tjetrin në Drejtorinë Tatimore, mosdhënia e arsyes për ndarjen e punës, por edhe sjellja e vendimit të njëjtën ditë kur zyrtari duhet të fillojë punë në vendin e caktuar, ose madje edhe në mënyrë retroaktive. Edhe më herët treguam për nivelin e ulët të cilësisë së vendimeve për ndarjen e punëve të zyrtarëve, prandaj me analizën e 128 vendimeve për ndarjen e punëve të zyrtarëve policor për periudhën nga 1 janari i vitit 2015 deri me 1 shtator të vitit 2016, kemi vërtetuar që shumica e këtyre vendimeve (101 sosh) u soll në mënyrë retroaktive me arsyetime të paqarta. Korniza ligjore nuk lejon që për të drejtat e zyrtarëve të vendoset në mënyrë retroaktive, gjegjësisht që vendimet të zbatohen për periudhën para sjelljes së tyre.⁶⁶

PUNËSIMI PA SHPALLJE

Një nga risitë e kornizës ligjore është edhe mundësia e punësimit pa shpallje publike, jo më shumë se gjashtë muaj, e cila u arsyetua me nevojën për më shumë fleksibilitet në situatat kur duhet të sigurohet vazhdimësia në punën e institucioneve pa pritje që të zbatohen procedurat e shpalljes dhe kontrollit të aftësive, për shkak të zëvendësimit të zyrtarit përkohësisht të larguar dhe kryerjen e detyrave projektuese.⁶⁷ Në këto raste, përzgjedhja do të bëhet në mes personash të cilët nuk janë zgjedhur sipas shpalljeve publike të shpallura paraprakisht, por kanë kaluar me sukses kontrollin e aftësive dhe ishin në listën për përzgjedhje.

Edhe pse nevoja për punësim më fleksibël në raste të jashtëzakonshme është e arsyeshme, Ligji mbajti edhe një sërë opsionesh tjera, të cilët mund të përdoren edhe deri tani në raste urgjence. Në rend të parë, ekziston mundësia e ndarjes së punëve në organin tjetër për shkak të vëllimit të rritur të punëve. “Larmia” më e gjerë e mundësive që të anashkalohen rregullat

⁶⁵ / Qeveria e Malit të Zi, Raporti për punën e Komisionit për ankesa në periudhën 1 janar – 31 dhjetor 2017, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/73 (shikuar me 20 prill 2017)

⁶⁶ / Instituti Alternativa, Vlerësimi i integritetit të policisë në Mal të Zi, Podgoricë, viti 2016, mund ta lexoni në: <http://media.institut-alternativa.org/2017/06/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori-2016> (e shikuar me 19 prill 2018)

⁶⁷ / Neni 52, Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit shtetëror, “Fleta Zyrtare e Malit të Zi”, numër 002/18

mund të jetë potencial për keqpërdorime dhe prandaj vet përcjellja dhe vlerësimi i efekteve të ligjit duhet të përfshijë raportimin për implementimin e këtyre zgjidhjeve.

VENDIMET E VJETRA DHE TË REJA PËR PËRZGJEDHJE:

NGA E DREJTA DISKRECIONALE RELATIVE DERI TEK AJO ABSOLUTE

Në zbatimin e deritashëm të rregullave për sistemin zyrtar, një nga sfidat kyçe ishte devijimi nga rregulli që të zgjidhet kandidati më i mirë në renditje. Sipas Ligjit për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror nga vitit 2011, duhej të zgjidhej kandidati më i mirë në renditje, ndërsa përjashtimisht, vetëm me arsyetim dhe pas bisedës me drejtuesin e organit, mund të zgjidhej ndonjë kandidat tjetër nga lista për përzgjedhje e cila përbënte pesë kandidatët me vlerësimet më të mira. Gjatë vitit 2017, në më pak se 20 për qind të rasteve nuk u zgjodh kandidati i parë në renditje, duke pas parasysh se në të shumtën e rasteve kandidati i parë në renditje ishte i vetmi në listë për përzgjedhje.⁶⁸

Mirëpo, në praktikë është shtruar pyetja e arsytimit të rasteve kur nuk zgjidhet kandidati i parë në renditje, çka vërteton analiza e vendimeve sipas ankesave të cilën e kemi bërë në nivel vjetor prej vitit 2013. Drejtuesit jo rrallë kanë arsyetuar përzgjedhjen e kandidatit më të dobët në renditje me kriteret të cilët janë pjesë përbërëse e kontrollit të aftësive. Ky paradoks u “zgjidh” me Ligjin e ri duke qenë absolute e drejta diskrecionale e përzgjedhjes në mes tre kandidatësh nga lista, gjë që, sipas shpjegimit tonë, paraqet hap mbrapa dhe reflektohet negativisht në mbrojtjen e të drejtave të zyrtarëve.

NIVELI LOKAL:

LËSHIMET ELEMENTARE DHE PUNËSIMI I PAKONTROLLUAR

Ligji i ri për Vetëqeverisjen Lokale u miratua me qëllim deklarativ që të vendoset rendi në marrëdhëniet zyrtare në nivel lokal.⁶⁹ Ky Ligj vendos disa avancime, të cilat para së gjithash kanë të bëjnë me profesionalizimin e pjesërishëm të pozitave të drejtuesve, kryeadministratorëve dhe sekretarëve të Kuvendit. Profesionalizimi i pjesërishëm pasqyrohet me obligimin e shpalljes së konkursit publik për emërimin në këto pozita, mirëpo, arsyet e shkarkimit lejojnë sepse përbëhen, përveç të tjerash, edhe nga kryerja e pandërgjegjshme e punëve ose nga mospranimi i raportit të punës, pa përpunim të kriterëve që do të definonin punën e papërgjegjshme ose arsyet e mospranimit të raportit të punës.

⁶⁸ / Për shembull, në bazë të analizave të vendimeve për përzgjedhjen mbas gjithsej 16 shpallje interne dhe publike në Ministrinë e Administratës Publike, në 11 shpallje, pra në gati 70% të rasteve, kandidatët e zgjedhur ishin njëkohësisht edhe të vetmit në listën për përzgjedhje.

⁶⁹ / Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, (“Fleta Zyrtare e Malit të Zi”, numër 002/18, m3 10.01.2018)

Po ashtu, trupat e profesionalizuar, Komisioni disiplinor dhe Komisioni për ankesa do të jenë kompetent për të drejtat e zyrtarëve dhe nëpunësve lokal, gjë që duhet t'i përgjigjet paaftësisë së komunave që të formojnë këto komisione në mënyrën që përbërja e tyre të pasqyrojë rregullat e përcaktuara në nivel shtetëror. Gjithashtu, rregullohet instituti i ushtruesit të detyrës në nivel lokal: edhe pse në shumë komuna shpesh janë emëruar ushtruesit e detyrës, këto pozita ishin krejtësisht të parregulluara, ndërsa parashihet edhe obligimi i planifikimit kadrovik.

Mirëpo, Ligji i ri nuk jep përgjigje në problemet kyçe praktike që janë shfaqur tek shpalljet dhe zbatimi i kontrollit të aftësive të kandidatëve për punë në organet e administratës lokale, sepse kryesisht mban parimin e zbatimit të përshtatshëm të dispozitave me të cilat rregullohen të drejtat dhe obligimet e zyrtarëve shtetëror. Lëshimet e deritashme gjatë punësimit në nivel lokal ishin kryesisht pasojë e zbrazëtirave procedurale dhe e moszgjidhjes së çështjeve praktike të shpalljeve, testimit dhe përzgjedhjes së zyrtarëve. Rezultat i kësaj është rritja e numrit të të punësuarve në vetëqeverisje lokale. Sipas të dhënave zyrtare, numri i të punësuarve në nivel lokal u rrit për 400 në periudhën nga vitit 2014 deri në vitin 2017, madje edhe në komunat të cilat ishin të obliguara të zvogëlojnë numrin e të punësuarve në pajtim me kontratën për riprogram të borxhit tatimor, të nënshkruar me Ministrinë e Financave.⁷⁰

Përfytyrim i zbrazëtirave ligjore janë edhe lëshimet e shumta të cilat me të drejtë i vërejtj edhe Inspektorati Administrativ: nga emërimi në pozitat e ushtruesve të detyrës të drejtuesve të organeve personat e dënuar për vepra penale në Plevla, deri tek shkelja e të drejtës për akses të njëjtë në vendet e punës në Rozhajë. Inspektorati Administrativ, në mes të tjerash, ka vërtetuar se shpalljet publike në Rozhajë janë hapur në mënyrë që nuk janë harmonizuar me kushtet për kryerjen e punëve për ato vende të punës, që aspak nuk janë shpallur ose, në një rast, madje as shpallja publike nuk është hapur, por që në të është theksuar që **“kontrolli i aftësive të punës nuk është paraparë”**.⁷¹

Në mënyrë që më afër të njoftohemi me problemet në punësim në nivel lokal, kemi kërkuar

“Arsyet në shpjegimin e vendimit të kontestuar nuk arsyetojnë përzgjedhjen e kandidatës së zgjedhur sepse kriteret si niveli i motivimit dhe aftësia e komunikimit, të cekura në arsyetimin e vendimit si përcaktuese për përzgjedhje, tashmë u vlerësuan një herë në procesin e kontrollit të aftësive para Drejtorisë për Kuadro” – arsyetimi i miratimit të një anekse kundër vendimit me të cilën nuk u zgjodh kandidatja e parë në renditje.

⁷⁰ / Instituti Alternativa, Infografiku: Numri i të punësuarve në nivel lokal, shkurt i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/infografik-broj-zaposlenih-na-lokalnom-nivou> (shikuar me 19 prill 2018)

⁷¹ / Qasja në vendimet e Inspektoratit Administrativ është realizuar përmes përgjigjes në kërkesën për qasje të lirë në informata.



kopjet e ankesave të deklaruar në vendimet për përzgjedhjen në komunat e Plevlas, Kollashinit, Ulqinit dhe Podgoricës. Sipas përgjigjeve në qasje të lirë në informata, vetëm në Podgoricë gjatë vitit 2017 kishte ankesa në punësime të reja dhe 10 nga gjithsej 14 ankesa janë miratuar. Arsytet e miratimit zbulojnë lëshimet elementare siç janë mos dhënia e pikëve për kriteret të caktuara (cilësitë profesionale dhe të punës), dhënia e pikëve identike për eksperiencën e punës me kohëzgjatje të ndryshme (për shembull, ndarja e pikëve të njëjta për eksperiencë njëvjeçare dhe

katërvjeçare), dhe përzgjedhja e kandidateve të cilët nuk plotësonin kushtet e shpalljes. Ankesat tregojnë edhe se gjatë një procesi të kontrollit të aftësive në Podgoricë, me shpallje publike të emrave të kandidatëve dhe të shifrave të tyre, si dhe me testimin në hapësirat e ndryshme, u ngjall dyshimi për objektivitetin dhe paanshmërinë e procesit, ndërsa njëkohësisht kandidates i është cenuar e drejta për qasje në teste dhe në raportet për vlerësim.

» ZHVILLIMI DHE KOORDINIMI I POLITIKAVE PUBLIKE

Shqyrtimet Publike nuk u jetësuan në mesin e qytetarëve. Sipas rezultateve të hulumtimit të opinionit publik të kryera për nevojat e këtij hulumtimi, më pak se 1% e qytetarëve morën pjesë në shqyrtim publik vitin e kaluar.

Vazhduan tendencat negative të moszbatimit të shqyrtimeve publike për ligjet e rëndësishme, siç janë kontrolli i ndihmës shtetërore dhe mbrojtja e konkurrencës, po edhe, paradoksisht, për ndryshimet e Ligjit për Administratën Shtetërore, me të cilët organet u liruan nga obligimi i zbatimit të shqyrtimit publik për politikat publike nga lëmia e mbrojtjes dhe sigurisë dhe buxhetit vjetor, në rrethana të jashtëzakonshme, emergjente ose të paparashikueshme ose “kur me ligj, në mënyrë konsiderueshëm të ndryshme, rregullohet ndonjë çështje”.

Ministria kompetente akoma nuk e dinë se sa organet e administratës respektojnë obligimin që, për hirë të arritjes së barazisë gjinore, në të gjithë fazat e sjelljes dhe zbatimit të vendimeve të veta vlerësojnë ndikimin e tyre në pozitën e femrave dhe të meshkujve. Nga ana tjetër, edhe atëherë kur bëhen analizat për ndikimin e dispozitave, ato janë kryekëput të natyrës formale dhe nuk përbëjnë informatat kyçe dhe arsyet e zgjidhjeve të propozuara.

Mangësi të madhe paraqet edhe joaksesueshmëria e akteve nënligjore së bashku me draftet e Ligjeve gjatë shqyrtimeve publike. Me këtë qytetarët sillen në situatë thelbësisht të pabarabartë, sepse diskutojnë për parimet e zgjidhjeve pa pas qasje në aspektet kyçe në procedurat për zbatimin e tyre në aktet me fuqi më të ulët juridike.

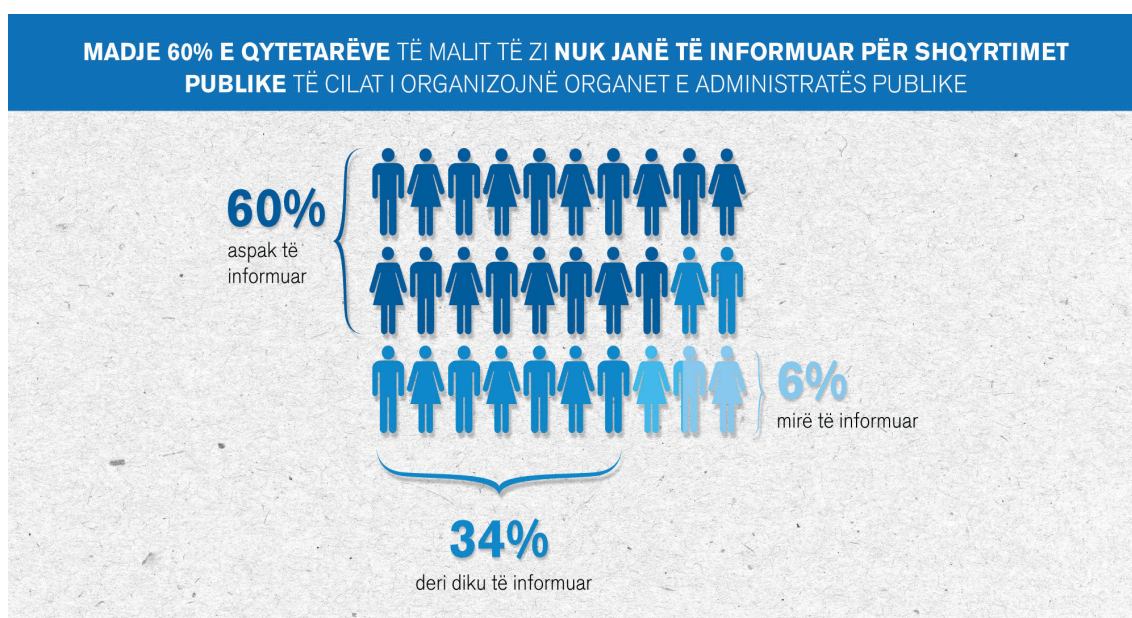
Progresi është shënuar në kontrollin e cilësisë së planifikimit strategjik në Mal të Zi. Ministria e Punëve Evropiane dha 17 komente në strategjitë dhe raportet për zbatimin e tyre, të cilët flasin për mangësitë thelbësore të planifikimit strategjik dhe raportimit për rezultatet, prandaj kjo paraqet hapin e parë drejtë përmirësimit të këtij aspekti të zhvillimit të politikave publike.

QYTETARËT RRALLË MARRIN PJESË NË SHQYRTIMET PUBLIKE

Qytetarët vazhdojnë të marrin pjesë rrallë në shqyrtimet publike të cilët i organizojnë organet e administratës në nivel shtetëror dhe lokal. Sipas rezultateve të hulumtimit të opinionit publik nga shkurti i vitit 2018, më pak se 1% e qytetarëve morën pjesë në shqyrtim publik vitin e kaluar. Arsyeja për këtë mund të jetë informimi i dobët: vetëm 6% e qytetarëve janë të informuar mirë, gjersa 60% aspak nuk janë të informuar për shqyrtimet publike të cilat organizohen nga organet.

SHQYRTIMET PUBLIKE PËR BUXHETIN, SIGURINË: TË PAOBLIGUESHME

Në nëntor të vitit 2017, Qeveria vërtetoi edhe Propozimin e Ligjit për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Shtetërore, pa organizim paraprak të shqyrtimit publik, qëllimi i të cilët praktikisht ishte që të ndalojë shqyrtimet publike në fushat kyçe të politikave publike. Propozimi fillestar parashihte që shqyrtimi publik nuk do të zbatohet “kur me ligj, gjegjësisht strategjinë rregullohen çështjet nga fusha e mbrojtjes dhe sigurisë dhe buxhetit shtetëror; në rrethana të jashtëzakonshme, urgjente dhe të paparashikuara; kur me ligj nuk rregullohet konsiderueshëm ndryshe ndonjë çështje”.⁷² Pas amendamentit në Kuvend, kjo dispozitë u ndryshua ashtu që organet tani nuk janë të obliguar të organizojnë shqyrtimet publike në këto situata.⁷³



Ndryshimet e Ligjit për Administratën Shtetërore kanë ndërmarr kufizimet të cilat ishin të përcaktuara me aktin e fuqisë më të ulët administrative – me Rregulloren për procesin dhe mënyrën e organizimit të shqyrtimeve publike në përgatitjen e ligjeve,⁷⁴ me të njëjtën rregullore ndryshimet e së cilës janë paraparë me Strategjinë e reformës së administratës publike, me qëllim të përmirësimit të pjesëmarrjes së qytetarëve në sjelljen e vendimeve.

⁷² / Propozimi i Ligjit për Ndryshimet dhe Plotësimet e Ligjit për Administratën Shtetërore, Pika 2, Mbledhja e pesëdhjetë e Qeverisë së Malit të Zi, mund ta lexoni në në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/50 (shikuar me 11.12.2017)

⁷³ / Ligji parasheh që shqyrtimi publik në është i obligueshëm: 1) kur me ligj, gjegjësisht strategji rregullohen çështjet nga fusha e mbrojtjes dhe sigurisë dhe buxhetit shtetëror, 2) në rrethana të jashtëzakonshme, urgjente dhe të paparashikuara, 3) kur me ligj konsiderueshëm ndryshe rregullohet ndonjë çështje. Organi i cili vendos të mosorganizojë shqyrtimin publik, është i obliguar ta arsyetojë atë vendim.

⁷⁴ / Rregullorja për procesin dhe mënyrën e organizimit të shqyrtimeve publike, “Fl. zyrtare e MZ”, numër 12/12

Nga ana tjetër, miratimi i ndryshimeve të akteve nënligjore të cilët rregullojnë bashkëpunimin me sektorin joqeveritar dhe shqyrtimet publike vonon më shumë se një vit, masi që duhet të miratoheshin në fund të vitit 2016. Po ashtu, në kuadër të Shqyrtimeve Publike të cilët u organizuan në kuadër të punës për ndryshimin e këtij akti nënligjor, propozuesi i atëhershëm – Ministria e Punëve të Brendshme, vlerësoi se propozimi i organizatave joqeveritare që të fshihen kufizimet në organizimin e shqyrtimeve publike në rastet e lartpërmendura, të cilat paraprakisht ishin të përcaktuara vetëm me aktin e përmendur nënligjor.

Paradoksalisht, **shqyrtimet publike të organizuara më herët për aktin nënligjor dhe arsyetimi i pranimit të propozimeve të caktuara, dhe ndryshimi i paparalajmëruar i Ligjit për Administratën Shtetërore i cili është në kundërshtim me raportin për shqyrtimet publike në të njëjtën fushë, janë tregues i gjendjes së keqe në këtë fushë, sjelljes së paplanifikuar të vendimeve e cila nuk është e bazuar në prova.**

SHQYRTIMET "SIPAS NEVOJËS"

Në kontekstin e përshkruar të kufizimit normativ të hapësirës për pjesëmarrjen e qytetarëve në sjelljen e vendimeve, u vazhduan tendencat e këqija të anashkalimit të shqyrtimeve publike. Në raportin e vjetshëm theksuam këto tendenca për dispozitat konkrete të cilat ishin në agjendën e vitit 2016 dhe gjysmës së parë të vitit 2017.⁷⁵

Fotografia 1. Prezantimi i Propozimit të ligjeve të cilët u shqyrtuan në një mbledhje të Qeverisë së Malit të Zi, me shënim se bashkëngjitur me cilët propozime u dorëzua edhe raporti nga shqyrtimet publike, Burim: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/56 (shikuar me 13 prill 2018)

56. SJEDNICA VLADE CRNE GORE - 28.12.2017. GODINE			
I MATERIJALI KOJI SU PRIPREMLJENI U SKLADU S PROGRAMOM RADA VLADE			
1.	Predlog zakona o strancima s izvještajem sa javne rasprave	dokument	zaključci
2.	Predlog zakona o slatkovodnom ribarstvu i akvakulturi s izvještajem sa javne rasprave	dokument	zaključci
3.	Predlog zakona o kontroli državne pomoći	dokument	zaključci
4.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije	dokument	zaključci
5.	Predlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda	dokument	zaključci
6.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi s izvještajem sa javne rasprave	dokument	zaključci
7.	Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora	dokument	zaključci
8.	Predlog zakona o izmjenama Zakona o zdravstvenom osiguranju	dokument	zaključci

⁷⁵ / Në monitorimin e raportit për vitin 2016 dhe pesë muajt e parë të vitit 2017 treguam për anashkalimin e plotë të shqyrtimeve publike gjatë sjelljes së dispozitave të rëndësishme (ndryshimet e Ligjit për prokurimet publike), organizim të pjesërishtëm të shqyrtimeve publike (ndryshimet e Ligjit për qasje të lirë në informata), organizimi i shqyrtimeve "sipas procedurës së shkurtuar" (ndryshimet e Ligjit për mbrojtjen sociale dhe të fëmijëve), si dhe organizimi i konsultimeve publike në vend të shqyrtimeve publike (seti i tetë ligjeve nga fusha e arsimit).

Në gjysmën e dytë të vitit 2017 vazhduan tendencat negative të mospërfshirjes së qytetarëve në fushat e rëndësishme. Kështu, për shembull, në fund të vitit 2017 u vërtetuan propozimet e ligjeve për mbrojtjen e konkurrencës dhe për kontrollin e ndihmës shtetërore, të cilët rregullojnë lëminë shumë të rëndësishme nga aspekti i parandalimit të korrupsionit dhe shpenzimin e padedikuar të parave publike, pa shqyrtim publik. Miratimi i këtyre ligjeve ishte një nga kushtet për fillimin e negociatave anëtarësuese me Bashkimin Evropian në kapitullin 8 - Konkurrenca. Mirëpo, harmonizimi me standardet e Bashkimit Evropian nuk mund të jetë bazë për kufizimin e pjesëmarrjes së opinionit në sjelljen e vendimeve dhe tregon për pasojat negative të mospërfshirjes së qytetarëve nga sjellja e vendimeve me pretekst të obligimeve paraanëtarësuese. Siç shihet në Fotografinë 1, edhe për një sërë propozimesh tjera të ndryshimeve ligjore nuk është organizuar shqyrtimi publik, pa arsyetim paraprak, gjë që vërteton praktikën e pabarabartë të organeve në konsultimin e qytetarëve gjatë sjelljes së vendimeve.

ANALIZAT E HARRUARA DHE ÇËSHTJET GJINORE TË HARRUARA EDHE MË TEPËR

Mungesa e konsistencës në zbatimin e disa zgjidhjeve nga dispozitat me të cilët rregullohet pjesëmarrja e qytetarëve në krijimin e politikave vërehet edhe në Raportin për cilësinë e analizës së ndikimit të dispozitave, në Mal të Zi, të përgatitur në fund të vitit 2017.⁷⁶ Po ashtu u vërejtjen edhe mangësitë, të cilat i shpjegoam në raportin e vjetshëm, e kanë të bëjnë me faktet që ministritë nuk dorëzojnë informatat e hollësishme për pranimin dhe refuzimin e propozimeve të fituara gjatë shqyrtimeve publike, edhe pse ky segment u theksua si shumë i rëndësishëm për përpunimin e politikave publike.

Strategjia e Reformës së Administratës Publike me të drejtë i njohu problemet e caktuara në zhvillimin e politikave publike. Ky dokument njohu që analizat e ndikimit të dispozitave rrallë janë të bashkëngjitura me draftet e ligjeve në mënyrë që të jenë të aksesueshme gjatë shqyrtimeve për opinionin më të gjerë, gjë që vërteton edhe monitorimi i jonë, i cili për fat të keq tregon se tendencat e shpjeguara regresive të mosmbajtjes së shqyrtimeve publike. Strategjia po ashtu tregon për mungesën e informatave për aktet nënligjore, kur flitet për draftet e ligjeve, që në periudhën raportuese në mënyrë më negative është reflektuar në shqyrtimin për dispozitat komplekse. Për shembull, për përpunimin e Ligjit për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, aspektet më të rëndësishme të kontrollit të aftësisë, vlerësimi, planifikimi kadrovik, korniza e kompetencave, mbajtja e evidencës qendrore kadrovike rregullohen me aktet nënligjore, të cilët nuk ishin të aksesueshëm gjatë shqyrtimit publik.

Me Strategji është paraparë hartimi i analizës së plotë të ndikimit të dispozitave deri në vitin

⁷⁶ / Raporti për Cilësinë e Zbatimit të Analizës së Ndikimit të Dispozitave në Malin e Zi për periudhën janar 2016 - nëntor 2017, Podgoricë, dhjetor i vitit 2017.

2020, që nënkupton se gjatë sjelljes së akteve të mos shqyrtohen vetëm efektet financiare dhe vlerësimi i mjeteve të nevojshme buxhetore, por edhe ndikimi i tyre më i gjerë shoqëror dhe ekonomik, duke përfshirë edhe ndikimin në sipërmarrjet e vogla dhe të mesme. Mirëpo, ligjet ekzistuese tashmë përcaktojnë obligimin e organeve që të bëjnë vlerësimin e ndikimit të dispozitave në grupe të caktuara shoqërore. **Ligji për Barazi Gjinore** kështu obligon, në mes të tjerash, të gjithë organet shtetërore, organet e administratës shtetërore dhe të vetëqeverisjes lokale, që, për hirë të arritjes së barazisë gjinore, në të gjithë fazat e planifikimit, sjelljes dhe zbatimit të vendimeve, si dhe të ndërmarrjes së aksioneve nga kompetencat e veta të vlerësojnë ndikimin e këtyre vendimeve dhe të aktiviteteve në pozitën e grave dhe të meshkujve.⁷⁷ Nga Ministria për të Drejtat e Njeriut dhe Pakicave kemi kërkuar kopjet e informatave dhe raporteve për respektimin e dispozitës së caktuar ligjore. Mirëpo, vetëm në fund të vitit 2018 është planifikuar hartimi i Raportit për Zbatimin e Ligjit për Barazi Gjinore, i cili do të përbëjë edhe informatën për zbatimin e nenit 13, i cili përcakton obligimin e zbatimit të analizave gjinore.⁷⁸

Në Raportin për Cilësinë e Analizës së Ndikimit të Dispozitave (RIA), thuhet se RIA formularët plotësohet vetëm formalisht dhe se nuk bëhet analiza thelbësore e zgjidhjeve të cilat përfshihen në dispozitë. Nuk dorëzohen informatat për praktikën krahasuese, eksperiencat më të mira, dhe arsyet të tjera për përfshirjen e zgjidhjeve të caktuara, ndërsa mungojnë arsyetimet për ndikimin e dispozitave tek qytetarët dhe ekonomia. Qeveria së bashku me raportin ka miratuar edhe përfundimet me të cilët të gjithë ministratë obligohen që të përmirësojnë cilësinë e analizës së ndikimit të dispozitave, në veçanti në pjesën e definimit të ndikimeve pozitive, negative, direkte dhe individuale në qytetarë.⁷⁹

Gjersa RIA në nivel qendror duhet të jetësohet në të ardhmen, me Ligjin e ri për Vetëqeverisjen Lokale u përcaktua obligimi i analizës së ndikimit të dispozitave. Ky obligim nënkupton që vendimet dhe dispozitat të tjera, të cilat i sjell Kryetari dhe Kuvendi i Komunës, të cilët mund të kenë ndikim në ekonomi dhe tek qytetarët, duhet të kenë Raportin për analizën e zbatuar të vlerësimit të rrezikut nga dispozitat. Me këtë krijohet baza për sjelljen e vendimeve të cilët në mënyrë direkte kanë të bëjnë me qytetarët.

HAPAT E PARË NË HARMONIZIMIN E PLANIFIKIMIT STRATEGJIK

Në fund të vitit 2016, Ministrisë së sapo themeluar të Punëve Evropiane iu besua, në mes të tjerash, edhe krijimi dhe zhvillimi i sistemit të koordinimit dhe përcjelljes së harmonizimit të strategjive, bashkëpunimi dhe koordinimi me ministratë dhe organet shtetërore lidhur me planifikimin strategjik në politikat publike, vlerësimi i rezultateve dhe përcjellja e shkallës

77 / Neni 3 i Ligjit për Barazi Gjinore, „Fl. Zyrtare e RMZ“, nr. 46/07 dhe „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 73/10, 40/11, 35/15.

78 / Vendimi i Ministrisë për të Drejtat e Njeriut dhe Pakicave, numër: 007-28-01/18-2, 28.2.2018

79 / Raporti për Cilësinë e Zbatimit të Analizës së Ndikimit të Dispozitave (RIA) në Malin e Zi për periudhën janar 2016 – nëntor 2017, Podgoricë, dhjetor i vitit 2017.

së zbatimit të strategjive. Me ndryshimet e Ligjit për Administratën Shtetërore u krijuan parakushtet ligjore për obligimin e harmonizimit të ndërsjellët të strategjive me dokumentet planifikuese dhe strategjike me të cilët përcaktohen edhe drejtimit e përgjithshme të zhvillimit në nivel të Malit të Zi dhe dokumentet financiare strategjike.⁸⁰ Ndryshimet ligjore parapanë edhe që Qeveria në mënyrë më të përafërt të rregullojë hartimin e strategjive dhe përcjelljen e zbatimit të tyre.

Gjatë vitit 2017, Ministria e Punëve Evropiane dha komentet dhe sugjerimet preliminare për përmirësimin e pesë strategjive, gjashtë planeve të veprimit, gjashtë raporteve për zbatimin e strategjive.⁸¹ Përveç vëmendjes së dhënë në harmonizimin e strategjive me qëllimet tashmë të definuara strategjike dhe obligimet nga procesi i anëtarësimit në BE, komentet përbëjnë edhe udhëzimet metodologjike për përmirësimin e dokumenteve. Ato njëkohësisht tregojnë edhe për mangësitë thelbësore të praktikave të deritashme të planifikimit dhe raportimit për strategjitë, të cilët përbëhen nga:

- » afatet e paprecizuara të realizimit të aktiviteteve;
- » vlerat pamjaftueshëm të definuara të indikatorëve të rezultatit dhe të arritjes – për shembull, edhe kur u definuan indikatorët, siç janë “numri i kontrolleve inspektuese”, nuk u përcaktua vlera fillestare e kontrolleve të kryera për vitin në fjalë dhe as vlera e synuar;
- » qëllimet strategjike jo qartë të definuara, e në këtë kuptim, lidhja e zhvilluar pamjaftueshëm në mes të qëllimeve të përgjithshme – strategjike, operative; aktiviteteve dhe problemeve të parapara, për zgjidhjen e të cilëve duhet të kontribuojë strategjia;
- » raportimit të pazhvilluar për shpenzimin e mjeteve për realizimin e aktiviteteve, dhe për lidhjen në mes të mjeteve të planifikuara dhe të shpenzuara;
- » mungesa e arsytimit për vonesat në realizimin e aktiviteteve dhe e rekomandimeve për tejkalimin e sfidave,
- » lidhjen pamjaftueshëm të qartë me kornizë më të gjerë strategjike me të cilën përcaktohen drejtimit e përgjithshme të zhvillimit të shtetit,
- » lidhjes pamjaftueshëm të qartë në mes të dokumentave strategjike dhe planit të veprimit, ku është vështirë të përcaktohet në çmasë realizimi i planit të veprimit ndikon në shkallën e plotësimit të qëllimeve nga ndonjë strategji apo program.

⁸⁰ / Neni 12, Ligji për Administratën Shtetërore (“Fleta Zyrtare e Malit të Zi”, numër 038/03, numër 022/08, 042/11, 054/16, 013/18)

⁸¹ / Ministria e Punëve Evropiane, Raporti i Punës i Ministrisë së Punëve Evropiane, Podgoricë, shkurt i vitit 2018.

Po ashtu, në krahasim me draftet e raporteve për të cilët u dhanë mendimet preliminare, theksohet se për aktivitetet të cilët realizohen në vazhdimësi nuk thuhet se deri ku mbërriti realizimi i tyre.⁸² Është herët të flitet për rezultatin e mendimeve këshilluese të MPE në cilësinë e planifikimit strategjik, edhe pse është lavdëruese që nga qasja e realizuar në mendimet e dhëna konkludohet se edhe versionet e reviduara të dokumenteve po ashtu dërgohen për mendime shtesë (siç është rasti me Propozimin e Strategjisë për Veprimtaritë Shkencore – Hulumtuese 2017 - 2021). Mirëpo, duke pas parasysh praktikën e deritashme të sjelljes së strategjive të shumta, të paharmonizuara me njëra tjetrën, pa sistem të zhvilluar të monitorimit dhe vlerësimit, dhënia e udhëzimeve metodologjike në këtë fushë mund të konsiderohet si progres.

Në raportin e vjetshëm treguam se mungoi arsyetimi i organizimit të ri të administratës publike, në bazë të cilit Ministria e Punëve Evropiane morri përsipër një pjesë të kompetencave të Sekretariatit Gjeneral të Qeverisë. Më pak se një vit e gjysmë nga themelimi i kësaj Ministrie, mbas dorëheqjes së Ministrit të Punëve Evropiane për shkak të vendimit të Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit se ishte në konflikt të interesit, në medie u paraqiten thëniet për fikjen e mundshme të Ministrisë.⁸³ Kjo vërteton tezat tona të mëhershme për riorganizimin e paplanifikuar të administratës, të cilin e kemi përshkruar në analizën **Administrata malazeze: Organigram i kaosit?**,⁸⁴ e potencialisht mund të rrezikojë edhe realizimin e qëllimeve të reformës së administratës publike, në pjesën e harmonizimit të strategjive.

Riorganizimi i administratës mbas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2016 është paraqitur si pengesë kyçe për plotësimin në kohë të aktiviteteve nga Strategjia e reformës së administratës publike, nga të cilët shumica është planifikuar pikërisht në pjesën e koordinimit të politikave publike.⁸⁵ Riorganizimi i ri do të potencialisht do të shtyjë edhe më shumë realizimin e aktiviteteve.

⁸² / Vendimi i Ministrisë së Punëve Evropiane, numër 03/1-16/2, Podgoricë, 13.3.2018

⁸³ / Antena M, Fiket Ministria e Punëve Evropiane: Zyra e Kryenegociuesit pjesë e Kabinetit të Kryeministrit, 3.4.2018, artikullin mund ta lexoni në: <http://www.antenam.net/politika/74655-ukida-se-ministarstvo-evropskih-poslova-kancelarija-glavnog-pregovaraca-pri-kabinetu-premijera> (shikuar me 17.04.2018)

⁸⁴ / Milena Millosheviq, Administrata malazeze: Organigram i kaosit?, Instituti Alternativa, Dhjetor 2017, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/crnogorska-uprava-organigram-haosa/> (shikuar me 17.04.2018)

⁸⁵ / Arsyetimin për zbatimin e pamjaftueshëm të Strategjisë e përmendi edhe Komisioni European në Raportin e fundit për Malin e Zi - European Commission, Montenegro 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018, mund ta lexoni në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (lexuar me 17 prill 2018)

» TANI ÇFARË?

Në reformën e administratës publike akoma nuk u arrit progresi thelbësor. Mungesa e progresit pasqyrohet dhe në perceptimin e pandryshuar të opinionit: besimi i qytetarëve gjatë vitit 2017 dhe vitit 2018 mbeti në nivel të njëjtë.

Administrata publike e cila është më afër qytetarëve, nuk është administrata e cila sjellë më shumë ligje dhe akte nënligjore, por administrata e cila në mënyrë konsistente dhe efikase ofron shërbimet, mundëson mbrojtjen e të drejtave dhe përcaktimin e përgjegjësisë për të vepruarit e keq në çështjet administrative përmes mbikëqyrjes efikase. Në këtë drejtim, brengosin të dhënat për joazhuritetin e Inspektoratit Administrativ, dhe hartimin e procesverbaleve për kontrollin inspektues disa muaj pas kryerjes së tij, duke e bërë të pakuptimtë rolin parandalues të këtij trupi në largimin e parregullsive, kur ekzistojnë arsyet për veprime urgjente.

Administrata publike e cila është më pranë qytetarëve është administrata e cila do të

ndërmarr aksionet pas problemeve, të hetuara me analizat e bëra. Rezultatet, të cilat i njohu edhe vet Qeveria, për organizimin jokonsistent të shqyrtimeve publike dhe pjesëmarrjen e pamjaftueshëm të qytetarëve dhe analizën e dobët të ndikimit të dispozitave, duhet të shfrytëzohen për përmirësimin e gjendjes në këto lëmi.

Punësimi për qytetarët është sfida më e rëndësishme në reformën e administratës publike. Për këtë arsye, veçanërisht në dritën e aktit se me Ligj të ri për Zyrtarë dhe Nëpunës Shtetëror u zgjerua korniza diskrecionale, por edhe u përfshi mundësia e punësimit pa shpallje së bashku me mbajtjen e instituteve të tjera, siç është ndarja e përkohshme e punëve për shkak të vëllimit të rritur të punëve, duhet menduar sistemin e monitorimit dhe evaluimit të zbatimit të kornizës së re ligjore. Kjo kornizë, së bashku me të dhënat kuantitative, duhet të përbëjë edhe treguesit kuantitativ të zbatimit në lëmit që janë më të prekura nga keqpërdorimet potenciale.

Në vend të progresit thelbësor, zbatimin e deritashëm të Strategjisë e karakterizon, përveç regresit në rregullim ligjor të fushës së zhvillimit të politikave publike dhe qasjes së lirë në informata, progresit të caktuar në lëminë e shërbimeve elektronike dhe atë të harmonizimit të strategjive, **përgatitja** e kufizuar në numrin më të madh të fushave, duke filluar nga optimizimi i numrit të të punësuarve deri tek krijimi i parakushteve për zbatimin efikas të Ligjit për Procedurën Administrative.⁶

» REKOMANDIMET

PËR ADMINISTRATËN MË TË PËRGJEGJSHME:

- » Në Ligjin për Qasje të Lirë në Informata duhet të fshihen kufizimet për qasje në informata, nëse bëhet fjalë për të fshehtën “e punës” ose “tatimore”;
- » Me ndryshimet e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata duhet të përcaktohet dinamika e publikimit proaktiv të informative, siç janë regjistrat e të punësuarve me tituj dhe regjistri i funksionarëve publik me pagat e tyre, me precizimin se këto regjistrat të publikohen në nivel mujor;
- » Raportet e punës të Inspektoratit Administrativ, përveç të tjerash, duhet të përbejnë:
 - përshkrimet e parregullsive të gjetura gjatë kontrollit inspektues dhe informatat për atë se a janë hequr parregullsitë e përcaktuara në afate ligjore,
 - të dhënat për ankesa në vendimet e Drejtorisë Inspektuese dhe vendimet e Ministrisë së Administratës Publike në ankesat e deklaruara, sipas organit për të cilin është drejtuar ankesa;
- » Ministria e Administratës Publike duhet të rinovojë praktikën e publikimit proaktiv të procesverbaleve të Inspektoratit Administrative për kontrollet e kryera, me mbrojtjen e të dhënave personale;

PËR OFRIM MË TË MIRË TË SHËRBIMEVE:

- » Raportet për veprimin në çështjet administrative duhet të përbejnë statistikën e hollësishme për vendosjen e Gjykatës Administrative, me theks në numrin dhe përmbajtjen e vendimeve përfundimtare për çështjen konkrete administrative, gjegjësisht për numrin e vendimeve me të cilët çështja administrative është kthyer për rishqyrtim;
- » Përmes zbatimit të kornizës ligjore dhe finalizimit të Katalogëve të shërbimeve të cilët i ofrojnë vetëqeverisjet lokale, është e nevojshme që të sigurohet kyçja e tyre në portalin e e-administratës (e-uprava);
- » Ministria e Administratës Publike në bashkëpunim me organizatat e shoqërisë civile duhet të bëjë monitorimin e respektimit të udhëzimeve për krijimin e dokumenteve elektronike në pajtim me standardet e e-lexueshmërisë;

PËR MENAXHIM MË TË MIRË TË BURIMEVE NJERËZORE:

- » Në Ligjin për Zyrtarët dhe Nëpunësit duhet të fshihet Neni i cili përcakton që vendimet për punësim dhe ndarje të punëve i nënshkruan drejtuesi i organit, në mënyrë që në ministri këto kompetenca t'i besohen krejtësisht zyrtarëve nga kategoria e kuadrove të larta udhëheqëse dhe me këtë të rrumbullakohet depolitizimi formal në punësim;
- » Duke pas parasysh konkurrencën e ulët të mbulimit të vendeve të punës në administratën publike, në Ligjin për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror duhet të fshihet kompetenca diskrecionale që vendimi për përzgjedhjen e zyrtarëve në vend të punës sillet në mes të tre kandidatëve më mirë të renditur;
- » Me ndryshimet ligjore duhet kufizuar që kryerësi i detyrës mund të emërohet vetëm një herë, në mënyrë që të parandalohet praktika që me rinovimin e mandateve gjashtë mujore të udhëheqësve në administratë të anashkalohen procedurat e obligueshme të kontrollit të aftësisë dhe të punësimit;
- » Në mënyrë që të parandalohet ndarja arbitrare e punëve të zyrtarëve, ndarjen e punëve të zyrtarëve gjatë riorganizimit në Ligjin për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror duhet të rregullohet në formën që për vendin e caktuar të punës, në të cilin zyrtari mund të vendoset gjatë ndryshimit të rregullores për organizim dhe sistematizim të brendshëm, vlerësohet vendi për të cilin është e paraparë shkalla e njëjtë e përgatitjes profesionale dhe eksperiencia e nevojshme e punës në kohëzgjatje të njëjtë ose më të gjatë;

PËR POLITIKAT PUBLIKE TË BAZUARA NË PROVA:

- » Në Ligjin për Administratën Shtetërore duhet të fshihen dispozitat në bazë të të cilave organet kompetente nuk janë të obliguar të mbajnë shqyrtimet publike kur me ligj ose strategji rregullohen çështjet nga lëmia e mbrojtjes dhe sigurisë dhe buxhetit vjetor dhe në rrethanat të jashtëzakonshme, urgjente dhe të paparashikuara, si dhe kur me ligj në mënyrë konsiderueshëm të ndryshme rregullohet ndonjë çështje;
- » Aktet nënligjore në masë sa më të madhe të jenë të bashkëngjitura me draftet e ligjeve në shqyrtimet publike, në mënyrë që qytetarët në baza të barabarta mund të ndikojnë në sjelljen e politikave dhe në ciklin e politikave publike;

» REFERENCAT:

- » Agjencia Ipsos për nevojat e Institutit Alternativa, Perceptimi i administratës publike, në shkurt të vitit 2018
- » Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata, Raporti për Gjendjen në Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata për vitin 2017, Podgoricë, mars i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://www.azlp.me/me/izvjestaji/10048> (shikuar me 14.04.2018)
- » Analiza për llojet dhe shkaqet e kontesteve, pozitën juridike, përgatitjen kadrovike dhe teknike të Mbrojtësit të Interesave Pronësore-Juridike, me propozimin e masave të përmirësimit të pozitës së Mbrojtësit, për mbrojtjen e pronës shtetërore, Qeveria e Malit të Zi, Podgoricë, 7 shkurt 2017.
- » Antena M, Fiket Ministria e Punëve Evropiane: Zyra e Kryenegociuesit pjesë e Kabinetit të Kryeministrit, 3.4.2018, artikullin mund ta lexoni në: <http://www.antenam.net/politika/74655-ukida-se-ministarstvo-evropskih-poslova-kancelarija-glavnog-pregovaraca-pri-kabinetu-premijera> (shikuar me 17.04.2018)
- » Ana Komatina, Me dispozitat e reja të ligjit kufizohet edhe më shumë e drejta e opinionit që të dijë: Të dhënat e kyçura, Agjencia ruan shpinën, Qendra për Gazetari Hulumtuese e Malit të Zi, 2.5.2018, mund ta lexoni në: <http://www.vijesti.me/vijesti/podaci-pod-kljucem-agencija-cuva-leda-986762> (shikuar me 7 maj 2018)
- » European Commission, Montenegro 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018, mund ta lexoni në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf> (shikuar me 17 prill të vitit 2018)
- » Gjykata Administrative e Malit të Zi, Raporti i Punës i Gjykatës Administrative të Malit të Zi, Podgoricë, në shkurt të vitit 2018
- » Informata për Propozimin e Marrëveshjes Financiare në mes Malit të Zi dhe Komisionit Evropian për Programin vjetor të zbatimit për Malin e Zi për vitin 2017 – pjesa e 2 me Propozimin e marrëveshjes financiare, mund ta lexoni në http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/57 (shikuar me 31.01.2018)
- » Instituti Alternativa, Infografiku: Numri i të punësuarve në nivel lokal, shkurt i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/infografik-broj-zaposlenih-na-lokalnom-nivou>
- » Instituti Alternativa, Vlerësimi i integritetit të policisë në Mal të Zi, Podgoricë, viti 2016, mund ta lexoni në: <http://media.institut-alternativa.org/2017/06/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori-2016> (e shikuar me 19 prill 2018)
- » Ligji për Vetëqeverisjen Lokale, (“Fleta Zyrtare e Malit të Zi”, numër 002/18, m3 10.01.2018)
- » Mbrojtësi i të Drejtave dhe Lirive të Njeriut, Raporti i Punës për vitin 2017, Podgoricë, marsi i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383_final-izvjestaj-za-2017.pdf (shikuar me 20 prill të vitit 2018)
- » Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore Juridike të Malit të Zi, Informata për proceset gjyqësore në të cilët merr pjesë Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore Juridike dhe për paratë e shpenzuara për periudhën 1.10. deri me 31.12.2017, Podgoricë, 21.2.2017

- » Mbrojtësi i të Drejtave Pronësore-Juridike të Malit të Zi, Raporti i Punës për vitin 2016, Podgoricë, në qershor të vitit 2017.
- » Milena Millosheviq, “Ligji i ri për Procedurën Administrative: “Lamtumira e zgjatur nga sportelet”, Instituti Alternativa, janar i vitit 2018, mund ta lexoni në: <http://media.mojauprava.me/2018/03/ZUP.pdf> (shikuar me 2 prill të vitit 2018)
- » Millena Millosheviq, Administrata malazeze: Organigram i kaosit?, Instituti Alternativa, dhjetor 2017, mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/crnogorska-uprava-organigram-haosa/> (shikuar me 17.04.2018)
- » Millena Millosheviq, Reforma e Administratës Publike: Sa larg është viti 2020?, Instituti Alternativa, qershori i vitit 2020 mund ta lexoni në: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/> (shikuar me 23 mars të vitit 2018)
- » Ministria e Administratës Publike në bashkëpunim me Shoqatën e të Verbërve të Malit të Zi, Udhëzimet për Krijimin e Dokumenteve Elektronik Sipas Standarteve të E-lexueshmërisë, Podgoricë, shkurt i vitit 2017.
- » Ministria e Administratës Publike, Informata për shfrytëzimin e portalit të e-administratës për vitin 2017. Podgoricë, mars 2018, mund ta lexoni: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 prill 2018)
- » Ministria e Administratës Publike, Lista e zyrtarëve dhe nëpunësve shtetëror në Ministrinë e administratës publike me titujt e tyre, Mars i vitit 2018, mund ta lexoni në http://www.mju.gov.me/ministarstvo/spi/spisak_drzavnih_sluzbenika_i_namjestenika shikuar me 2 prill të vitit 2018
- » Ministria e Administratës Publike, Raporti për analizën e implementuar të ndikimit të dispozitave së bashku me Propozimin e Ligjit për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, tetor i vitit 2017, mund ta lexoni në: <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/317/1603-10020-23-2-17-3.pdf> (shikuar me 4 prill 2018)
- » Ministria e Administratës Publike, Raporti për implementimin e Planit të Veprimit për Zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike 2016 – 2020, në vitin 2017, Podgoricë, prill 2018, mund ta lexoni në: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 prill 2018).
- » Ministria e Administratës Publike, Raporti për Punën dhe gjendjen në fushat administrative, Ministria e Administratës Publike për vitin 2017 me raportin e Drejtorisë për Kuadro, marsi i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68 (shikuar me 23 mars të vitit 2018)
- » Ministria e Administratës Publike, Raporti për punën dhe gjendjen në fushat administrative të Ministrisë së Administratës Publike me raportin e Drejtorisë për Kuadro, mars i vitit 2018, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68 (shikuar me 23 mars 2018)
- » Ministria e Administratës Publike, Raporti për zbatimin e Planit të veprimit për implementimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike 2016 – 2020, në vitin 2017, Podgoricë, prill 2018, mund ta lexoni në: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji> (shikuar me 20 prill të vitit 2018)

- » Ministria e Administratës Publike, Rregullorja për përmbajtjen e raportit vjetor për veprimin në çështjet administrative dhe përmbajtjen më të përafërt dhe mënyrën e mbajtjes së evidencës për veprimin në çështjet administrative, 28 Nëntor 2017.
- » Ministria e Punëve Evropiane, Raporti i Punës së Ministrisë së Punëve Evropiane, Podgoricë, shkurt i vitit 2018.
- » Ministrinë e ekonomisë, bujqësisë dhe zhvillimit rural, shëndetësisë dhe punëve të jashtme
- » Ligji për Administratën Shtetërore ("Fleta Zyrtare e Malit të Zi", numër 038/03, numër 022/08, 042/11, 054/16, 013/18)
- » Ligjit për Procedurën Administrative "Fl. Zyrtare e MZ", nr. 56/2014, 20/2015, 40/2016 dhe 37/2017)
- » Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, "Fleta Zyrtare e Malit të Zi", nr. 002/18 prej me 10.01.2018
- » Ligjit për Barazi Gjimore, „Fl. Zyrtare e RMZ“, nr. 46/07 dhe „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 73/10, 40/11, 35/15
- » Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, "Fleta Zyrtare e Malit të Zi", numër 002/18
- » Qeveria e Malit të Zi, Propozimi i përfundimeve për dhënien e pëlqimit për përcaktimin e u.d. të drejtorit në Agjencinë për mbrojtjen e natyrës dhe të mjedisit jetësor, me 30 nëntor të vitit 2017, mund ta lexoni në http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/52 (shikuar me 19 prill 2018).
- » Qeveria e Malit të Zi, Raporti i Punës të Komisionit për Ankesa në periudhën 1 janar - 31 dhjetor 2017, mund ta lexoni në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/73 (shikuar me 20 prill 2017)
- » Rregullorja për procesin dhe mënyrën e organizimit të shqyrtimeve publike, "Fl. zyrtare e MZ", numër 12/12
- » Rrjeti për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar (MANS), Ligji për Qasje të Lirë në Informata u ndryshua larg syve të opinionit: Të fshehtat shtetërore paravan për korrupsion, qershor 2017, mund ta lexoni në: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/06/AnalizaSPIjun2017MNE.pdf> (shikuar me 26 mars 2018)
- » Strategjia e Reformës së Administratës Publike 2016 - 2020, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016, mund ta lexoni në www.mju.gov.me/biblioteka/strategije
- » Tilman Hoppe, Metodologjia për vlerësimin e rrezikut nga korrupsioni në dispozitat në Malin e Zi, Sarajevë, korrik 2017.
- » Vendimi i Ministrisë për të Drejtat e Njeriut dhe Pakicave, numër: 007-28-01/18-2, 28.2.2018
- » Vendimi i Ministrisë së Administratës Publike, numër 02-069/17-UII-84/3
- » Vendimi i Ministrisë së Administratës Publike, numër: 01-069/17-UII-81/5 dhe numër: 01-069/17-UII-89
- » Vendimi i Ministrisë së Financave - Drejtoria për Patundshmëri, Numër: 06-21/1, Podgoricë, me 23.02.2018
- » Vendimi i Ministrisë së Punëve evropiane, numër 03/1-16/2, Podgoricë, 13.3.2018

INTERVISTAT:

- » Intervista me Bilana Bozhiq, drejtuesen e Departamentit për Qasje të Lirë në Informata në Agjencinë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe Qasje të Lirë në Informata, e bërë në hapësirat e Agjencisë, me 2 prill të vitit 2018.
- » Intervista me Dragan Gjuranoviqin, Mbrojtësin e Interesave Pronësore dhe Juridike të Malit të Zi, e mbajtur në Podgoricë, në hapësirat e institucionit të Mbrojtësit të Interesave Pronësore Juridike të Malit të Zi, 10 mars 2017.
- » Intervista me Millica Jankoviq, Drejtoren gjenerale të Drejtorisë për Administratë Elektronike dhe Siguri Informatike në Ministrinë e Administratës Publike, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë me 3 prill të vitit 2018.
- » Intervista me Danijella Nedelkoviq - Vukçeviq, Drejtoren gjenerale të Drejtorisë për Administratën Shtetërore pranë Ministrisë së Administratës Shtetërore, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë, me 3 prill të vitit 2018.
- » Intervista me Marija Hajdukoviq, drejtuesin e Departamentit për Menaxhimin e Procesit të Reformës Publike në Ministrinë e Administratës Publike, e mbajtur në hapësirat e Ministrisë me 3 prill të vitit 2018.

FOKUS GRUPI:

- » me përfaqësuesit e organizatave joqeveritare të Qendrës për Zhvillimin e Organizatave Joqeveritare, Shoqatës së të Rinjve me Hendikap të Malit të Zi, Rrjetit për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar dhe Qendrës për Arsimim Qytetarë, i mbajtur me 13 prill të vitit 2018 në hapësirat e Institutit Alternativa.

» PËR INSTITUTIN ALTERNATIVA

Ky institut vepron si Think Tank, përkatësisht si një qendër kërkimore dhe në punën e vet merret me qeverisjen e mirë, transparencën dhe llogaridhënien. Fushat në të cilat IA punon dhe vepron janë të strukturuar brenda këtyre programeve: administrata publike, financat e përgjegjshme publike, programi parlamentar, siguria dhe mbrojtja. Në kuadër të këtyre programeve merret edhe me monitorimin e procesit të negociatave për anëtarësimin në BE, duke marrë pjesë aktive në grupet punuese për kapitujt 23 dhe 32. Aktivitet i veçantë i kësaj organizate është Shkolla e Politikave Publike që organizohet prej vitit 2012. IA është licencuar nga Ministria e Shkencës, në vitin 2013 si një institut për kërkime shkencore.

Projekti “Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!” financohet nga Bashkimi Evropian, në kuadër të programit mbështetës për zhvillimin e shoqërisë civile dhe Fondit Ballkanik për Demokraci (FBD), një projekt i Fondit Gjerman Marshall (FGM). Projekti implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti I Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Qëllimi i këtij projekti është përmirësimi i praktikës së qeverisjes së mirë në Mal të Zi.