

Le të flasim për efektet!

... apo për boshllëqet në raportimin mbi reformën e administratës
publike në Malin e Zi



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 Fondit Ballkanik për Demokraci (BTD), projekt i Fondit Marshall të SHBA (GMF)

Titulli i broshurës: **Le të flasim për efektet!**

**... apo për boshllëqet në raportimin mbi reformën e administratës
publike në Malin e Zi**

Botues: **Institut 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 Milošević dhe Aleksandra Vavić**

Bashkëpunëtore: **Miljana Babić**

Mbështetja profesionale: **Prof. Dr Ivan Koprić**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Jovović**

Podgoricë, maj 2018.



B | T | D

The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Kjo broshurë u krijua në kuadër të projektit „Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë!“, i cili implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti i Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese dhe 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). Përmbajtja e kësaj broshure është përgjegjësi vetëm e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk paraqet qëndrimet e donatorëve.

Të gjitha shprehjet në këtë analizë, të përdorura në gjininë mashkullore, nënkuptojnë të njëjtat në gjininë femërore.

HYRJE

Raportimi mbi zbatimin e reformave është një mekanizëm i rëndësishëm për të tejkaluar efektet e mundshme negative në kohë, për të përmirësuar aplikimin, por gjithashtu për të krijuar bazën për një vlerësim gjithëpërfshirës të ndikimit, i cili duhet të paraprijë miratimin e vendimeve të reja në këtë fushë. Në këtë drejtim, në ciklin e politikave publike, ky "mjet" lidhet me zbatimin e politikave të caktuara dhe monitorimin e tyre, por duhet të jetë një "hyrje" edhe në procesin e vlerësimit të ndikimit - evaluimit.

Raportimi i orientuar drejt performancës dhe i ndikimit në Mal të Zi është i pazhvilluar. Për raportin e parë mbi zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike, SIGMA - Iniciativa e Përbashkët e Komisionit Evropian dhe Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) vlerësuan se ai fokusohet ekskluzivisht në zbatimin e aktiviteteve. Në vlerësimin e përmbushjes së parimeve të administratës publike në Malin e Zi, është përkeqësuar vlerësimi mbi raportimin për zbatimin e strategjive, sepse raportet e Qeverisë që u diskutuan gjatë viteve 2015 dhe 2016, përqendrohen vetëm në zbatimin e aktiviteteve, e jo në efektet e këtyre aktiviteteve¹. Sa i përket raporteve mbi punën e institucioneve, theksohet se raportet vjetore mbi punën e organeve brenda ministrive janë "të orientuara kah procesi", të mbushura me të dhëna statistikore, të cilët megjithatë nuk thonë asgjë për qëllimet specifike të matshme apo për treguesit e suksesit.

Duke pasur parasysh mangësitë e raportimit për zbatimin e strategjive në Malin e Zi, **qëllimi i analizës është që, mbi shembujt konkretë të (jo)raportimit për masat dhe efektet kryesore të reformës së administratës publike, të tregojnë cilat janë boshllëqet në sistemin aktual dhe në menaxhimin e të dhënave**, dhe cilat janë këto drejtimet për përmirësim, në mënyrë që raportimi për Strategjinë, por edhe për punën e aktorëve kryesorë të zbatimit të saj, të mundësojnë vendimmarrje të informuar dhe diskutime të bazuara në prova.

Si bazë e marrim Strategjinë për Reformën e Administratës Publike në Malin e Zi për periudhën 2016-2020. dhe planet shoqëruese të veprimit (për 2016-2017, dhe për periudhën 2018-2020)². Këtë strategji e karakterizon një strukturë pak më e zhvilluar se sa të tjerat e deritanishme, kështu që dallohen nivelet themelore të ndikimit dhe rezultatet e caktuara të politikave publike: objektivat e përgjithshme, dmth. prioritetet kyçe, të cilat janë të

¹ / Monitoring report: The principles of Public administration in Montenegro, SIGMA, joint initiative of OECD and the EU, November 2017, i disponueshëm në: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf> (qasja më 5. prill 2018)

² / Dokumentet janë të disponueshme në linkun: <http://mojauprava.me/strategjia-reforme-javne-uprave-u-crnoj-gori-2016-2020/>

përcaktuara nga treguesit specifik, si dhe objektivat specifike nga fushat kryesore të reformave (organizimi dhe përgjegjshmëria, ofrimi i shërbimeve, sistemi i shërbimit dhe menaxhimi i burimeve njerëzore, zhvillimi dhe koordinimi i politikave publike, menaxhimi i financave publike, çështjet specifike të sistemit të qeverisjes lokale, menaxhimi strategjik i procesit të reformës së administratës publike dhe qëndrueshmëria financiare). Brenda çdo fushe, janë përpunuar më tej aktivitetet, nënaktivitetet, bartësit e aktiviteteve, afatet, kostot e zbatimit dhe treguesit - indikatorët. Ajo që e bën këtë strategji unike në Malin e Zi është se aplikimi i saj është ndjekur nga të ashtuquajturat "Pasaportat e treguesve", të cilët edhe më detajisht, në raport me treguesit e përcaktuar nga strategjia, përfshijnë shpjegimin e tyre, frekuencën e publikimit dhe metodologjinë për mbledhjen e të dhënave³.

Në fokusin tonë janë **efektet, domethënë rezultatet**, të cilët duhet të kontribuojnë në arritjen e qëllimeve specifike dhe prioritetëve kryesore të Strategjisë. Në këtë kuptim, dhe në përputhje me përkufizimin që marrim për këtë analizë, rezultatet duhet të tregojnë një ndryshim të situatës në fusha të caktuara, "e jo një rezultat konkret dhe të drejtpërdrejtë të një aktiviteti, i cili do të ishte një nivel më i ulët (output)"⁴. Ne i analizojmë më detajisht mangësitë në raportim, në shembullin e monitorimit të zbatimit të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata dhe raportimin mbi punën e Inspektoratit Administrativ dhe Gjykatës Administrative dhe struktura e analizës ndjek këto shembuj. Shembujt janë zgjedhur në bazë të një monitorimi dyvjeçar të zbatimit të Strategjisë, duke pasur parasysh se fushat e përgjegjshmërisë së Administratës dhe ofrimit të shërbimeve, vlerësohen si shumë të rëndësishme për marrëdhënien me qytetarët. Bazuar në mangësitë e përshkruara, ne theksojmë domosdoshmërinë e përfshirjes së informatave shtesë në raportimin mbi reformën e administratës publike, e cila përveç pasaportave të paracaktuara të treguesve, do të marrë parasysh «paparashikueshmërinë» e aplikimit dhe ndryshimet e shpeshta legjislative, përmes përcaktimit të vazhdueshëm të fushave problematike që mund të pengojnë realizimin e prioritetëve kyç të reformës.

3 / Pasaportat e treguesve u formuluan në prill 2017 dhe u inovuan në mars 2018. Gjithsej 51 tregues të pasaportave janë formuluar sipas strukturës në vijim: emri i treguesit, qëllimi ose aktiviteti i duhur, burimi i të dhënave për ndjekjen e treguesve të performancës, emri i mbledhësit të të dhënave, frekuenca e publikimit të të dhënave, përshkrimi i shkurtër i treguesve dhe metodologjia (formula / ekuacioni) dhe të dhënat për vlerat fillestare, qëllimet dhe rezultatet.

4 / Manual për Monitorimin dhe Vlerësimin e Politikave të Reformës së Administratës Publike, Qendra për Politikën Evropiane, Fondacioni për Zhvillimin e Shkencave Ekonomike, Beograd 2014, në dispozicion në: http://cep.org.rs/images/me_studija/prirucnici/prirucnik_rja_srp_final.pdf (qasje 25 prill 2018)

QASJA E LIRË NË INFORMACION: PËRQINDJET MISTERIOZE DHE SEKRETET E HARRUARA TATIMORE

Pasaportat e treguesve për monitorimin e zbatimit të Reformës së Administratës Publike në Malin e Zi, në fushën e qasjes së lirë në informacion, janë si më poshtë:

- numri i ankesave kundër vendimeve të marra në procesin e vendimmarrjes, sipas kërkesave për qasje të lirë në informacion;
- përqindja e vendimeve të anuluar nga Agjencia në lidhje me numrin e përgjithshëm të ankesave;
- Përqindja e vendimeve të Agjencisë të anuluar nga Gjykata Administrative, në raport me numrin e përgjithshëm të padive për vendime;
- Numri i ankesave për “heshtjen e administratës” në procesin e vendimmarrjes, sipas kërkesave për qasje të lirë në informacion të Agjencisë;
- Përqindja e informacionit që ministritë publikojnë në mënyrë proaktive, në përputhje me detyrimet e Ligjit⁵.



Këta indikatorë përfshijnë aspekte të rëndësishme të punës së Agjencisë për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe të Qasjes së Lirë në Informata (në tekstin e mëtejshëm: Agjencia), por edhe të të gjitha organeve të pushtetit, të cilat janë të obliguara me Ligjin për Qasje të Lirë në Informata. Megjithatë, pavarësisht pasaportave të tyre, të gjithë treguesit nuk janë të arsyetuar në mënyrë të mjaftueshme, gjë që çon në paqartësi në praktikë. Për shembull, për të llogaritur publikimin proaktiv të informacionit, Agjencia është përgjegjëse kryesore dhe raportet e saj janë një burim i pakontestueshëm informacioni për Qeverinë në përmbushjen e treguesve.

Publikimi proaktiv është një shembull i mirë i hapjes së administratës që nuk është e lehtë për t'u llogaritur, pasi ai përfshin njëmbëdhjetë pika – lloje të informacionit që do të duhej të jenë të disponueshme në faqet e internetit të organeve të pushtetit⁶. Si rezultat kemi

⁵ / Pasaportat e treguesve për Strategjinë e Reformës së Administratës Publike 2016-2020. Qeveria e Malit të Zi, prill 2017 (dorëzuar Institutit Alternativa, bazuar në kërkesën për qasje të lirë në informacion)

⁶ / Në bazë të nenit 12 të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata, organi i pushtetit është i obliguar të publikojë këto informatat: 1) Udhëzuesin 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) Listën e zyrtarëve dhe nëpunësve shtetëror, me titujt e tyre zyrtarë; 9) Listën e funksionarëve publik dhe listën 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) Informatën për të cilën është miratuar qasja sipas kërkesës.

situatën që Agjencia ka llogaritur se 88.88% e ministrive respektojnë detyrimin e publikimit proaktiv, duke mos sqaruar në mënyrë eksplicite mënyrën se si ka arritur tek kjo përqindje, edhe pse kjo shifër është në mospërputhje me raportet e inspektimit, të cilat i ka bërë i njëjti institucion. Në të vërtetë, Agjencia përmes inspektimeve në periudhën ndërmjet marsit 2017 dhe janarit 2018, ka konstatuar se gjithsej gjashtë ministri, përkatësisht me më shumë se 30 përqind e të 18 ministrive, në kuadër të seksioneve përkatëse (“udhëzues” ose “qasje e lirë në informacion”) nuk kanë publikuar listat e punonjësve.

Kjo përkon disi me kërkimin e avancuar të web-sajteve të administratës shtetërore, të cilin Instituti Alternativa e zhvilloi në gusht 2017, kur vetëm 10 ministri, nga gjithsej 18, publikuan listat e punonjësve, e që është një nga pikat që i nënshtrohen detyrimit të publikimit proaktiv sipas nenit 12 të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata. Nga këto, katër ministri nuk kanë publikuar po ashtu listat e zyrtarëve publikë me paga⁷.

Nga ana tjetër, pas hartimit të Strategjisë dhe të pasaportave të treguesve, në maj të vitit 2017, me amendamente në Kuvend u ndryshua Ligjin për Qasje të Lirë në Informata, duke futur kufizime shtesë për aksesin në informata. Ndryshimet përfshijnë, ndër të tjera, se organi i pushtetit mund të kufizojë qasjen në informata ose pjesë të informacionit në rastin e “sekretit tatimor” ose “sekretit të punës”. Instituti Alternativa tashmë është përballur me efektet negative të këtyre zgjidhjeve dhe duke refuzuar qasjen në informata me arsyetimin se është sekret tatimor. Njohja e kopjeve të raportit mbi zbatimin e Planit të Administrimit të Taksave për Menaxhimin e Borxhit Tatimor dhe forcimin e masave të grumbullimit për periudhën 2017-2021. Informacioni mbi përmbushjen e detyrimeve të 16 komunave nga kontrata për riprogramimin e borxhit tatimor u refuzua me pretekstin se ishte çështje e sekreteve 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 sekret tatimor. 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 sekrete tatimore. Rrjeti për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar i është refuzuar qasja në informata të tjera të rëndësishme, ndër të tjera, të dhënat mbi mbikëqyrjen inspektuese të tatimpaguesve të caktuar, kërkesat për përjashtim nga taksat doganore për materialet e ndërtimit, pajisjet dhe instalimet për ndërtimin e autostradës Tivar-Bolare në përputhje me ligjin përkatës⁸, vendimet rreth

7 / Reforma e Administratës Publike në Mal të Zi: Progres i mirë apo përgatitje modeste? - Instituti Alternativa, prill 2018.

8 / Ligji për autostradën Tivar – Bolare, “Fl. Zyrtare e MZ, nr 52/2014”

riprogramimit të borxhit tatimor për një numër të kompanive, informacionet që përmbajnë të dhëna për të gjitha llogaritë bankare të 15 partive politike, pagesat në bazë të pagesës së tatimit në fitim të një korporate⁹.

Raportet zyrtare të Agjencisë dhe Qeverisë për zbatimin e Strategjisë, nuk përmbajnë asnjë informacion në lidhje me kërkesat ose ankesat e refuzuara, në lidhje me zbatimin e kufizimit të përshkruar. Sistemi i informacionit i Agjencisë, në bazë të të cilit monitorohet gjendja në fushën e qasjes së lirë në informata, gjithashtu nuk është në përputhje me ndryshimet ligjore dhe nuk përmban informacion mbi procedurat e shkallës së dytë - ankesat e pranuar nga Agjencia kundër organeve të shkallës së parë dhe vendimet për ankesat. Rrjedhimisht, nuk ka të dhëna gjithëpërfshirëse që tregojnë efektet e dispozitës së re për kufizimin e qasjes për shkak të sekretit tatimor apo sekretit të punës.

Shembujt e përshkruar tregojnë rëndësinë e konsultimit të shoqërisë civile, si një përfitues i rëndësishëm i së drejtës për qasje të lirë në informacion, në raportimin mbi zbatimin e politikave në këtë fushë. Praktika e mirë në këtë drejtim janë raportet e Komisionerit të Informacionit në Kroaci, i cili ka autoritetin për të analizuar situatën në këtë fushë. Raportet e këtij institucioni janë të bazuara në burime të shumëllojshme informacioni, të përfituara jo vetëm nga institucionet zyrtare. Është veçanërisht pozitive që ato të bazohen në një metodologji, e cila përfshin vetëvlerësimin nga obliguesit e ligjit, si dhe raportet nga organizatat relevante të shoqërisë civile. Si rezultat, raporti tregon qartë sfidat dhe mangësitë në zbatimin e ligjit, të cilat mund të jenë bazë për përmirësimin e zbatimit të tij.

INSPEKTORATI ADMINISTRATIV: ÇFARË PAS IDENTIFIKIMIT TË PARREGULLSIVE?



Inspektorati Administrativ, në veçanti, duhet të kontribuojë në arritjen e objektivit specifik të reformës: “Përmirësimi i kontrollit mbi ligjshmërinë dhe integritetin e punës së organeve të administratës publike”, megjithëse kontributi i tij nuk është përkthyer në mënyrë eksplicite në tregues relevantë për arritjen e qëllimit. Përkundrazi, aktivitetet në lidhje me Inspektoratin Administrativ

u reduktuan në planin e parë të veprimit, kryesisht në ngritjen e kapaciteteve nëpërmjet rritjes së numrit të inspektorëve të punësuar, domethënë në vizitat studimore dhe trajnimet në planin e dytë të veprimit.

⁹ / Shkresa e Rrjetit për Afirmimin e Sektorit Joqeveritar

Raportimi i rregullt mbi punën e Inspektoratit Administrativ është pjesë përbërëse e kompetencave të Ministrisë së Administratës Publike, në përbërjen e së cilës ndodhet ky departament (në kuptimin organizativ). 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. U gjetën gjithsej 266 parregullsi, që potencialisht tregojnë për numrin e madh të parregullsive të përcaktuara në proporcion me numrin e kontrolleve inspektuese. Megjithatë, raportet zyrtare nuk përmbajnë asnjë informacion mbi inspektimet pas konstatimit të parregullsive, as për shkallën e ekzekutimit të urdhrave të Inspektoratit Administrativ për eliminimin e parregullsive.

Rrjedhimisht, **shifrat absolute për parregullsitë e vendosura nuk flasin shumë**. Raportet zyrtare nuk tregojnë në mënyrë proaktive disa pika kufizimi në zbatimin e ligjit për procedurën administrative, për aksesin e lirë në informata ose për nëpunësit civilë dhe punonjësit e shtetit, zbatimi i të cilëve është nën kompetencën e Inspektoratit Administrativ dhe për këtë arsye duhet të luajë rolin "korrektiv" në zbatimin e tyre. Nuk janë identifikuar subjekte të veçanta të kontrollit inspektues, në të cilët janë identifikuar parregullsi, të cilat mund të kenë një efekt nxitës në sistemin e përgjithshëm të përgjegjshmërisë.

Instituti Alternativa, me kërkesën për qasje të lirë në informata, realizoi një qasje në raportet mujore mbi punën e Inspektoratit Administrativ, të cilat nuk janë publikuar në mënyrë proaktive¹⁰. Këto raporte, edhe pse në një format tabelar, përmbajnë disa nga informacionet thelbësore për vlerësimin e ndikimit të kontrollit të inspektimit: subjekti (institucioni) dhe shkaku i mbikëqyrjes, data e mbikëqyrjes dhe numri i lëndës, parregullsitë e identifikuara, mbikëqyrja kontrolluese dhe masat e marra. Raportet mujore gjithashtu përmbajnë përshkrime të parregullsive të identifikuara, të tilla si për shembull, punësimi i paligjshëm, përdorimi i paligjshëm i vulave ose heshtja e administratës. Prandaj, tashmë ekziston baza për përmirësimin e treguesve të performancës së Inspektoratit Administrativ dhe për raportimin e ndikimit të tij në sistemin e llogaridhënies në administratën publike.

Për vendimet e Inspektoratit Administrativ është e mundur të parashtrohet ankesë. Megjithatë, përveç numrit të përgjithshëm të ankesave të parashtuara, nuk ka detaje të tjera të procedurave të shkallës së dytë dhe mosmarrëveshjeve administrative kundër vendimit të Inspektoratit Administrativ. Këto të dhëna mund të tregojnë aspekte të rëndësishme komplekse të zbatimit të rregulloreve kryesore. Vendimet në të cilat Instituti

¹⁰ / Ministria e Administratës Publike, Vendimi nr. 01-069/18-UPi-464/4, Podgoricë, 4.5.2018

Alternativa kishte qasje, tregojnë rëndësinë e një vlerësimi cilësor të punës së Inspektoratit Administrativ, dhe jo vetëm paraqitjen e punës së tij përmes treguesve sasiorë, pa një shpjegim më të afërt dhe narrativ, që do të tregonte sfidat kryesore të punës dhe propozimet për përmirësim¹¹. Siç sugjeron literatura, komunikimi i gjetjeve me qytetarët pas mbikëqyrjes, ka një rol veçanërisht të rëndësishëm. Kur rezultatet e mbikëqyrjes bëhen të disponueshme për publikun, vërehet efekti i tyre pozitiv mbi rezultatet e punës së organeve të pushtetit¹².

PËR REZULTATET E MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE: PING-PONG ME TË DHËNA

Raportimi në Gjykatën Administrative, edhe pse jashtë sistemit të administratës publike, duhet të përfshijë një sërë të dhënash të dobishme jo vetëm për vlerësimin e punës së gjykatës, por edhe për punën e administratës publike, vendimet e të cilave shqyrtohen në një mosmarrëveshje administrative. Në Malin e Zi, sidomos në kontekstin e fillimit të aplikimit të ligjeve të reja për Procedurën Administrative dhe Kontestet Administrative (në korrik 2017), është gjithashtu e rëndësishme të përgjigjemi në pyetjen se sa është e mundur të monitorohet efikasiteti i ofrimit të shërbimeve për qytetarët përmes raportimit mbi vendimet e Gjykatës Administrative.

Një pasaportë e treguesit për monitorimin e reformës së administratës publike është formuluar që në mënyrë të drejtpërdrejtë të lidhet me informacionin që posedon Gjykata Administrative: **"kohëzgjatja mesatare e një kontesti administrativ, në muaj"**. Treguesi shpjegohet në mënyrë më të detajuar ashtu që ai nënkupton "efikasitetin e punës së Gjykatës Administrative, duke marrë parasysh kohëzgjatjen e mosmarrëveshjeve për rastet në të cilat është marrë vendim gjatë vitit kalendarik në të cilin bëhet matja"¹³. Burimi kryesor i informacionit është raporti i punës së Gjykatës Administrative.

Kohëzgjatja e kontestit administrativ, që synohet deri në vitin 2020, është katër muaj, edhe pse në vitin 2017, mosmarrëveshjet administrative zgjatën më shumë (nëntë muaj) sesa që ishte rasti në fillim të zbatimit të Strategjisë (shtatë muaj). Megjithatë ky informacion, në

¹¹ / Në raportin e dytë mbi zbatimin e Reformës së Administratës Publike në Mal të Zi, ne kemi theksuar vendimin për miratimin e një ankese për punën e Inspektoratit Administrativ, i cili ka implikime të rëndësishme për depolitizimin e administratës, sepse vendimi i anuluar ka gjetur parregullsi në emërimin në pozitat në u.d. të eprorëve të organeve të vetëqeverisjes lokale, të cilët janë dënuar për keqpërdorime parazgjedhore. Vendimi u anulua sepse instituti i ushtruesit të detyrës nuk rregullohet me Ligjin për Vetëqeverisje Lokale dhe prandaj është relativizuar emërimin i personave në pozita për të cilat ata në fakt nuk janë të denjë.

¹² / Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15

¹³ / Pasaportat e treguesve për Strategjinë e Reformës së Administratës Publike 2016-2020. Qeveria e Malit të Zi, prill 2017 (dorëzuar në Institut Alternativa, bazuar në kërkesën për qasje të lirë në informacion)

vetvete vë në pah sfidat në efikasitetin e punës së gjykatës, në raport me një nga çështjet kryesore, jo vetëm për përgjegjshmërinë e administratës, por edhe efikasitetin e ofrimit të shërbimeve, është e nevojshme të përgjigjemi në pyetjen se deri në çfarë masë raportet zyrtare e lejojnë monitorimin e efikasitetin dhe ligjshmërisë në lloje të ndryshme të procedurës administrative, të cilat i kanë paraprirë kontestit administrativ. Është gjithashtu e rëndësishme të theksohet shkalla në të cilën përmes kontesteve administrative, merren të dhënat jo vetëm për efikasitetin e punës së administratës, por edhe për ligjshmërinë e punës së saj, sepse kontesti administrativ përbën një nga elementët kryesorë të sistemit të mbrojtjes ligjore të qytetarëve dhe rrjedhimisht edhe sundimit të ligjit.

Ligji i ri për Procedurën Administrative përshkruan raportimin mbi procedurën administrative të të gjitha organeve administrative dhe bashkimin e tyre në një raport të vetëm. Në nëntor 2017, Ministria e Administratës Publike miratoi Rregulloren e cila e përpunoi këtë detyrim ligjor, duke specifikuar të dhënat e nevojshme dhe formatin elektronik të të dhënave të kërkuara.¹⁴

Rregullorja parashikon raportimin për numrin e vendimeve të Gjykatës Administrative, si dhe të dhënat mbi kontestet administrative (numri i ankesave të parashtruara, numri i përgjithshëm i vendimeve të Gjykatës Administrative të Malit të Zi, numri i padive të miratuarve dhe numri i padive të refuzuara). Megjithatë, në lidhje me një prej mangësive kryesore në sistemin aktual, i cili është **vonesa e procedurave** përmes përsëritjes së tyre dhe mosjelljes së vendimeve përfundimtare të organeve të shkallës së dytë dhe të Gjykatës Administrative, ky akt nuk përfshinë të gjithë informacionin e nevojshëm. Është parashikuar monitorimi i gjykimit meritore, por vetëm nga organet e shkallës së dytë, e jo edhe drejtpërdrejt nga Gjykata Administrative.

Kështu, edhe më tej, informacioni thelbësor nuk është i unifikuar në një vend, i cili matë jo vetëm cilësinë e shërbimeve administrative të ofruara, por edhe respektimin e të drejtave të njeriut. Ato lidhen, nga njëra anë, me numrin e përsëritjeve të procedurave administrative dhe mosmarrëveshjeve, dhe nga ana tjetër, me numrin e përgjithshëm të procedurave dhe mosmarrëveshjeve të zgjidhura përfundimisht, si dhe me rezultatin e tyre. Deri më tani, shifrat kanë qenë më të mëdha sa i përket procedurave të përsëritura sesa rastet e zgjidhur përfundimisht. Për shembull, sipas Raportit mbi punën e Gjykatës Administrative për vitin 2017, kjo gjykatë ka sjellë vetëm 16 vendime përfundimtare meritore¹⁵. Kjo mangësi

¹⁴ / Ministarstvo javne uprave, Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima, 28. novembar 2017. godine

¹⁵ / Gjykata Administrative e Malit të Zi, Raporti mbi Punën e Gjykatës Administrative të Malit të Zi për 2017, Podgoricë, shkurt 2018, në dispozicion në: <http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/>

mund të shmanget në atë mënyrë që organet në të cilët referohen vendimet e Gjykatës Administrative, t'i publikojnë në mënyrë proaktive informacionet për mosmarrëveshjet përfundimtare të zgjidhura dhe procedurat / kontestet e përsëritura.

Gjykata Administrative përballet me parakushte të pamjaftueshme për raportimin e kontesteve të përsëritura. Ligji për Konfliktet Administrative nuk përmban detyrime specifike për raportim¹⁶, ndërsa Ligji për Gjykatat parashikon detyrimin e gjykatave për të paraqitur raporte të veçanta të nevojshme për raportim ndaj Bashkimit Evropian dhe organizatave ndërkombëtare, si dhe për të monitoruar zbatimin e rregulloreve.¹⁷

Megjithatë, përmirësimi i shënimeve gjyqësore në Malin e Zi është njohur si një prioritet dhe është pjesë e Planit të Veprimit për Kapitullin 23 (Drejtësia dhe të Drejtat Themelore) në negociatat me Bashkimit Evropian. Prandaj, është hartuar Manuali mbi Përgatitjen e Raporteve Statistikore për Punën e Gjykatave, në përputhje me udhëzimet e Komisionit Evropian për Efikasitetin e Gjyqësorit (CEPEJ).¹⁸ Udhëzimi vlen edhe për nënkategoritë e mosmarrëveshjeve administrative, por theksi kryesisht përqendrohet në kohëzgjatjen e zgjidhjes së rasteve me përpunimin automatik të të dhënave, si dhe kohëzgjatjen e të gjitha fazave të proceseve gjyqësore (për shembull, të shkallës së parë, shkallës së dytë, etj.) dhe regjistrimin e tyre përmes Sistemit Informativ Gjyqësor (PRIS).

Strategjia e Reformës Gjyqësore në Malin e Zi për periudhën 2014-2018 tregon se funksionet bazë të sistemit PRIS nuk janë zhvilluar plotësisht. Në kohën e hartimit të Strategjisë, treguesit statistikorë ende nuk kanë ofruar informacion të plotë për kohëzgjatjen e gjyqimit dhe punën e gjykatave dhe mungon një sistem statistikor i besueshëm për matjen e shkallës së ngarkimit dhe kohëzgjatjen e procedurave të përmbarimit.¹⁹ Megjithatë, është planifikuar përmirësimi i sistemit, duke monitoruar të ashtuquajturin efekt ping-pong, kjo nuk është caktuar si prioritet. Kjo, megjithatë, nuk duhet të lirojë gjykatat dhe institucionet e tjera kompetente nga vendimi për të raportuar në mënyrë proaktive mbi numrin e rasteve të përsëritura, pasi që pikërisht një nga objektivat themelore të legjislacionit të ri, ishte zvogëlimi i efektit ping-pongut.²⁰ Edhe Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut e konsideron kohëzgjatjen e kontestit administrativ, jo vetëm nga momenti i paraqitjes së padisë që fillon

¹⁶ / Ligji për Konfliktet Administrative (Fl. Zyrtare e MZ, nr. 054/16)

¹⁷ / Ligji për Gjykatat (Fl. Zyrtare e MZ, nr. 011/15)

¹⁸ / Këshilli Gjyqësor i Malit të Zi, Udhëzimet mbi Raportet Statistikore mbi punën e gjykatës në përputhje me Udhëzimet e Komisionit Evropian për Efikasitetin e Gjyqësorit (CEPEJ), Podgoricë, Dhjetor 2014.

¹⁹ / Strategjia e Reformës Gjyqësore në Malin e Zi 2014-2018, Podgoricë, mars 2014.

²⁰ / Dr Ivan Koprić, Dr Polonca Kovač, Dr Vedran Đulabić, Dr Jasmina Džinić, Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Prepared and written by the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro, 2016

një kontest administrativ, por nga momenti kur qytetari për herë të parë paraqet një ankesë ose përdorë një mënyrë tjetër mbrojtjeje ligjore, në lidhje me aktin konkret administrativ.²¹

SI DO TË RRJEDHIN PUNËT?

Institucionet kompetente nuk monitorojnë efektet sistematike të legalizimit të kufizimeve të së drejtës për qasje të lirë në informacion, për të mbrojtur sekretin tatimor ose sekretin e punës. Inspektorati Administrativ kryen një numër të caktuar inspektimesh në bazë vjetore, por nuk ka raportim mbi shkallën e ekzekutimit të urdhrave të këtij organi për eliminimin e parregullsive. Kuadri i ri ligjor për procedurën administrative dhe kontestin administrativ ka për qëllim përmirësimin e ofrimit të shërbimeve dhe mbrojtjen më efektive të të drejtave të qytetarëve. Sidoqoftë, nuk ekziston ndonjë detyrim i qartë, qoftë brenda kuadrit strategjik, për të monitoruar në mënyrë sistematike procesin e vendimmarrjes meritorie dhe kohëzgjatjen e mosmarrëveshjeve administrative, jo vetëm në fazat e veçanta të proceseve gjyqësore, ose nga instanca e parë tek shkalla më të lartë, por edhe në kuptimin më të gjerë - që nga fillimi i procedurës administrative, respektivisht kontestit, deri te merrja e vendimit përfundimtar.

Pasaportat e treguesve që përcjellin zbatimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike në Malin e Zi kanë prekur pjesërisht vetëm një nga këto çështje, kohëzgjatjen e mosmarrëveshjes administrative. Mirëpo, ky tregues përkatës merr parasysh vetëm kohëzgjatjen e mosmarrëveshjeve për rastet në të cilat është marrë vendim gjatë vitit kalendarik në të cilin bëhet matja. Një pasqyrë më e gjerë e efektit ping-pong, si një nga armiqtë kryesorë të qytetarëve në ushtrimin e të drejtave para administratës humbet, pasi bëhet fjalë kryesisht një kornizë shumëvjeçare.

Literatura ka kohë që ka njohur rrezikun që, për shkak të kërkesës që institucionet t'i nënshtrohen mbikëqyrjes së aktorëve të jashtëm, matja e aktiviteteve bëhet më e rëndësishme sesa lloji i aktivitetit që ato zbatojnë.²² Në mënyrë të ngjashme, procesi i krijimit të praktikave të qeverisjes së mirë në Malin e Zi, i cili për fat të keq kryesisht inkurajohet nga jashtë, përmes kushtëzimit gjatë negociatave me Bashkimin Evropian, kërcënohet nga fakti se treguesit me vlera dhe formula shpesh të paqarta, të mjegullojnë thelbin e sfidave kryesore në progresin e reformës.

²¹ / European Court of Human Rights, CASE OF BOŽIĆ v. CROATIA (Application no. 22457/02), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 June 2006

²² / Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15

REKOMANDIMET:

Përveç treguesve të paracaktuar në monitorimin e Strategjisë së Reformës së Administratës Publike, raportet mbi zbatimin e Strategjisë dhe të institucioneve përkatëse, duhet të përfshijnë informacion mbi zbatimin e politikave publike dhe vendimeve të miratuara përtej kornizës strategjike, të cilat pa dyshim ndikojnë në situatën në këtë fushë;

.....

Informatat zyrtare për plotësimin e treguesve të caktuar nga institucionet kompetente – bartësve të aktiviteteve, duhet të përmbajnë një shpjegim të hollësishëm të vlerës së përcaktuar të treguesit dhe formulën për llogaritje;

.....

Për të vlerësuar gjendjen në fushat e tyre përkatëse, institucionet kompetente duhet të përdorin gjithashtu raporte të besueshme nga organizatat e shoqërisë civile dhe rezultatet e hulumtimit të tyre;

.....

Për të inkurajuar raportimin e orientuar drejt rezultateve, ligjet duhet të përshkruajnë detyrimet e raportimit për zbatimin e politikave publike nga kompetenca e dhënë;

.....

Agjencia për Mbrojtjen e të Dhënave Personale duhet të raportojë rregullisht dhe në mënyrë proaktive për të gjitha arsyet për refuzimin e kërkesave për qasje të lirë në informata, duke përfshirë sekretin tatimor dhe atë të punës, si dhe në procedurat e shkallës së dytë - ankesave në lidhje me këtë dispozitë ligjore, me qëllim të monitorimit të efekteve të saj në transparencën e punës së administratës.

.....

Raportet mbi trajtimin e çështjeve administrative duhet të përmbajnë statistika të hollësishme për vendimin e Gjykatës Administrative, duke theksuar numrin dhe përmbajtjen e vendimeve meritore përfundimtare në lidhje me çështjen specifike administrative, domethënë numrin e vendimeve me të cilat çështja administrative është kthyer për rivendim;

.....

.....

Raportet mbi punën e Inspektoratit Administrativ, ndër të tjera, duhet të përfshijnë:

- përshkrimet e parregullsive të identifikuara gjatë kontrolleve inspektuese dhe informacionin nëse parregullsitë e identifikuara janë eliminuar brenda afateve ligjore,
 - të dhënat për ankesat në vendimet e Inspektoratit Administrativ dhe në vendimet e Ministrisë së Administratës Publike, sipas organit të cilit i referohet ankesa.
-

Gjykata Administrative duhet të praktikojë raportimin në periudha më të gjata (për shembull, për një periudhë tre apo pesë vjeçare) dhe jo vetëm një herë në vit, për të mundësuar monitorimin e të ashtuquajturit efekt ping-pongu në procedurat dhe mosmarrëveshjet administrative.

.....

BURIMET

- Dr Ivan Koprić, Dr Polonca Kovač, Dr Vedran Đulabić, Dr Jasmina Džinić, Comparative Study Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, Prepared and written by the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia for Regional School of Public Administration, Danilovgrad, Montenegro, 2016
- European Court of Human Rights, CASE OF BOŽIĆ v. CROATIA (Application no. 22457/02), JUDGMENT, STRASBOURG, 29 June 2006
- Maria Gustavson, Does Good Auditing Generate Quality of the Government, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg, Working paper series 2015:15
- Ministria e Administratës Publike, Raporti i punës dhe i gjendjes në çështjet administrative të Ministrisë së Administratës Publike për vitin 2017, me raportin e Drejtorisë së Burimeve Njerëzore, mars 2018, është në dispozicion në: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/68
- Ministria e Administratës Publike, Rregullorja për përmbajtjen e raportit vjetor për trajtimin e çështjeve administrative dhe përmbajtjen më të hollësishme dhe mënyrën

e mbajtjes së shënimeve për trajtimin e çështjeve administrative, 28 nëntor 2017

- Ministria e Administratës Publike, Vendimi nr: 01-069/18-UPJ-464/4, Podgoricë, 4.05.2018.
- Monitoring report: The principles of Public administration in Montenegro, SIGMA, joint initiative of OECD and the EU, November 2017, i disponueshëm në: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf>
- Pasaportat e treguesve për Strategjinë e Reformës së Administratës Publike 2016-2020. Qeveria e Malit të Zi, prill 2017
- Manuali për Monitorimin dhe Vlerësimin e Politikave të Reformës së Administratës Publike, Qendra për Politikat Evropiane, Fondacioni për Zhvillimin e Shkencave Ekonomike, Beograd 2014, në dispozicion në: http://cep.org.rs/images/me_studija/prirucnici/prirucnik_rja_srp_final.pdf (qasje 25 prill 2018)
- Reforma e Administratës Publike në Mal të Zi: Progres i mirë apo përgatitje modeste? - Instituti Alternativa, prill 2018.
- Strategjie e Reformës së Gjyqësorit 2014-2018, Podgoricë, mars 2014.
- Këshilli Gjyqësor i Malit të Zi, Udhëzimet mbi Raportet Statistikore mbi punën e gjykatës në përputhje me Udhëzimet e Komisionit Evropian për Efikasitetin e Gjyqësorit (CEPEJ), Podgoricë, Dhjetor 2014.
- Gjykata Administrative e Malit të Zi, Raporti mbi Punën e Gjykatës Administrative të Malit të Zi për 2017, Podgoricë, shkurt 2018, në dispozicion në: <http://sudovi.me/uscg/izvjestaji-o-radu/> (qasje me 20 prill 2018)
- Ligji për Gjykatat (Fl. Zyrtare e MZ, nr. 011/15)
- Ligji për Konfliktet Administrative (Fl. Zyrtare e MZ, nr. 054/16)

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.

MOJA UPRAVA

WWW.MOJAUPRAVA.ME