

### III. LLOGARIDHËNIA E INSTITUCIONEVE TË PUSHTETIT QENDROR DHE VENDOR

*(përmbledhje ekzekutive)*

Qeverisja e Hapur konsiderohet nga OECD si një kulturë qeverisjeje e bazuar në politika dhe praktika publike inovative dhe të qëndrueshme të frymëzuara nga parimet e transparencës, llogaridhënies dhe pjesëmarrjes që nxit demokracinë dhe rritjen gjithëpërfshirëse. BE, në Raportin Screening 2023 dhe Raportet e Progresit për Shqipërinë, e konsideron llogaridhënien si një ndër aspektet kryesore për të vlerësuar cilësinë e administratës publike. Korniza Strategjike e Reformës së Administratës Publike (KSRAP) përbëhet nga 5 (pesë) dokumente strategjike, hartuar në përputhje me Strategjinë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim Evropian (SKZHIE). Me VKM nr. 737, dt. 13.12.2023 është miratuar dhe Udhërrëfytyrës për Reformën në Administratën Publike 2023-2030.

Kur flitet për llogaridhënien, me një mesatare 3 të zonës, Shqipëria mbetet një performuese solide rajonale në fushën e llogaridhënies, vlerësim ky i bërë në raportin OECD/SIGMA 2021. Kur bëhet fjalë për arritjet dhe hapat pozitivë, lidhur me kornizën strategjike, Komisioni Evropian ka vlerësuar miratimin e *Agjendës Dixhitale 2022-2026* dhe *Strategjinë 2023-2030 për Decentralizimin dhe Qeverisjen Vendore* dhe rekomandon autoritetet shqiptare që të avancojnë punën e tyre në përgatitjen e strategjisë së re të administratës publike dhe strategjinë e menaxhimit të financave publike. Vlerësohet se është krijuar një sistem kompleks i përgjegjësisë organizative dhe menaxheriale për agjendën e Reformës së Administratës Publike (RAP) si në nivelin politik ashtu edhe në atë administrativ, por nuk ka qenë plotësisht funksional në çdo fushë. Sa i përket mbikëqyrjes së administratës publike nga institucionet e pavarura, korniza legjislative është përgjithësisht adekuate dhe siguron *pavarësi të mjaftueshme të institucioneve mbikëqyrëse*.

Baza ligjore dhe struktura institucionale për një sistem koherent të politikëbërjes janë tanimë të vendosura; por gjithsesi ka vend për plotësim, rishikim dhe harmonizim në përputhje me *acquis* të BE-së. Kështu, ndër gjetjet lidhur me aspektin legjislativ përmendim faktin se nevojitet të përfundojë procesi i harmonizimit të ligjeve dhe akteve nënligjore sektoriale me *Kodin e Procedurave Administrative*.

Po ashtu, krijimi i institucioneve të reja do bëhet mbështetur në kriteret të qarta lidhur me tipologjinë dhe legjislacionin e aplikueshëm dhe i gjithë legjislacioni sektorial duhet të jetë në përputhje dhe i harmonizuar me këtë kod. Pritet që deri në dhjetor 2025, 65 akte të harmonizohen me Kodin e Procedurave Administrative për të përfunduar procesin e harmonizimit, duke sjellë përfitime dhe lehtësira për publikun. Ligji nr. 107/2021 "*Për Bashkëqeverisjen*" konsiderohet një risi në kuadër të llogaridhënies dhe vendimarrjes gjithëpërfshirëse. Veprimtaria administrative i nënshtrohet edhe kontrollit sipas rregullave dhe procedurave të përcaktuara në këtë ligj, ndaj edhe mekanizmat që burojnë prej tij në kuadër të bashkëqeverisjes, konsiderohen se kontribuojnë në forcimin e përgjegjshmërisë dhe llogaridhënies nga institucionet e administratës shtetërore nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave, si dhe nga entet publike, njësitë e vetëqeverisjes vendore sipas kushteve dhe përcaktimeve të këtij ligji. *Ligji Nr.102/2020 "Për zhvillimin rajonal dhe*

## MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI III

*kohezionin*”, synon që përmes zhvillimit rajonal dhe kohezionit të inkurajohen rajonet më pak të zhvilluara për të përmirësuar gjendjen e tyre ekonomike, sociale, kulturore dhe mjedisore, nëpërmjet shfrytëzimit të potencialeve të rajoneve për sa i përket kapitalit fizik dhe atij human. Ligji nr.90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore” ka si qëllim krijimin e një kuadri ligjor të njëjtë për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore nën përgjegjësinë e Këshillit të Ministrave, nëpërmjet përcaktimit të kriterëve për krijimin dhe funksionimin e institucioneve shtetërore. Ndarja dhe caktimi i funksioneve dhe detyrave administrative, ndërmjet organeve, institucioneve dhe njësisve administrative, *duhet të jenë specifike, të shmangin mbivendosjen, të jenë transparente dhe të bëhen publike në mënyrë të përshtatshme*. Për sa i përket kapacitetit zbatues, për linjat e llogaridhënies, planet vjetore, buxheti dhe raportet vjetore të institucioneve në varësi i dorëzohen ministrisë së linjës për miratim. Evidentohet se dallimi midis institucioneve të varësisë dhe agjencive autonome është i paqartë. Në kuadër të angazhimeve lidhur me masat e ndërmarra në lidhje me procesin e integritetit evropian të vendit, objektiv ndër të tjera, është amendimi i ligjit nr.90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”, si dhe hartimi i legjislacionit dytësor deri në qershor 2025, me qëllim: krijimin e kuadrit efektiv të llogaridhënies për institucionet e varësisë dhe mirëpërcaktimin e tipologjisë së institucioneve të varësisë. Lidhur me *shërbimin civil*, vlen të theksohet se ndryshimet e fundit ligjore në lidhje me reformën e pagave, në maj të vitit 2023, sollën ndryshime në strukturën e pagave të shërbimit civil, duke përfshirë një rritje të peshës së vjetërsisë në punë dhe një gamë më të gjerë të klasave të pagave. Gjithsesi, mbetet ende të adresohet vlerësimi i performancës së nëpunësve civilë si dhe kompleksiteti i strukturës së pagave.

Sipas Raportit Screening 2023, Shqipëria është e përgatitur *në mënyrë të moderuar për sistemin e saj të organizimit dhe llogaridhënies*. Shqipëria duhet të përforcojë funksionin qendror të kontrollit të cilësisë për planifikimin dhe zbatimin e politikave. Rolet dhe përgjegjësitë brenda Zyrës së Kryeministrit (ZKM) duhet të qartësohen për të forcuar përgjegjshmërinë lidhur me kontrollin e cilësisë në proceset kyçe të zhvillimit të politikave nga ZKM. Sipas Raportit të Progresit të BE-së për Shqipërinë 2024, evidentohet se struktura organizative e administratës po bëhet më e centralizuar, me numrin e autoriteteve dhe agjencive të varura drejtpërdrejt nga Zyra e Kryeministrit në rritje. Po ashtu, kuadri ligjor për sigurimin e llogaridhënies menaxheriale duhet të përmirësohet. Shqipëria duhet të përmirësojë kapacitetin administrativ të ministrive të linjës për planifikimin e politikave, monitorimin dhe mbledhjen e të dhënave; si dhe duhet të përmirësojë kuadrin rregullator ekzistues për planifikimin e politikave afatmesme, të përmirësojë koherencën ndërmjet planifikimit të politikave dhe buxhetimit, si dhe të krijojë një funksion qendror të dedikuar të kontrollit të cilësisë për planifikimin dhe zbatimin e politikave. Qeveria duhet të rishikojë efektivitetin e modelit aktual dhe të strukturave për monitorimin e strategjive të RAP në nivel administrativ, me qëllim konsolidimin dhe riorganizimin e sistemit, në mënyrë që të reduktohet fragmentimi dhe të përmirësohet koordinimi. BE, në raportet e saj, thekson se kuadri ligjor për organizimin e administratës qendrore nuk ofron një bazë gjithëpërfshirëse dhe konsistente për krijimin dhe llogaridhënien e institucioneve të varësisë dhe të agjencive autonome. Ndaj, legjislacioni duhet të përcaktojë një tipologji dhe kriterë të qarta për krijimin e organeve

## MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI III

varësia si dhe të qartësojë përgjegjësitë dhe linjat e raportimit. Po ashtu, "e drejta e qytetarëve për një administratë të mirë" duhet të forcohet më tej. Institucionet e pavarura që mbikëqyrin administratën publike, si Avokati i Popullit dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit marrin rëndësi në këtë drejtim. Pikat e kontaktit në administratë janë përgjegjëse për mbështetjen e zbatimit të rekomandimeve të tyre.

Në legjislacion ekziston një tipologji e organeve administrative, por vlera praktike e saj është e diskutueshme. Dallimi midis dy llojeve të institucioneve – institucioneve të varësisë dhe agjencive autonome – është i paqartë dhe nuk ndiqet gjithnjë në praktikë. Për të funksionuar llogaridhënia dhe efica administrative, duhet riparë kuadri rregullator dhe strukturor i një sërë agjensish që vepron aktualisht në kuadër të një autonomie të caktuar me varësi nga qeveria qendrore dhe ministri të linjës.

Përsa i takon ndërmarrjeve shtetërore (NSH) në Shqipëri, përkundër një rregullimi të ri të vitit 2022 lidhur me emërimet e bordeve të NSH-ve në shoqëritë aksionare shtetërore, dobësitë vazhdojnë në lidhje me kualifikimet dhe pavarësinë e bordit të NSH-ve, duke përfshirë praninë e individëve të lidhur politikisht në disa borde të NSH-ve. Mungesa e një politike të qartë të pronësisë shtetërore që të reflektojë arsyet kryesore për këtë pronësi mund të përkthehet në objektiva të paqarta të performancës për NSH-të, si dhe në boshllëqe në llogaridhënie në lidhje me mbikëqyrjen e NSH-ve. Autoritetet shqiptare janë në procesin e zhvillimit të një sistemi të ri monitorimi financiar të NSH-ve me mbështetjen e Bankës Botërore, që pritet të bëhet funksional.

Duke iu referuar nivelit vendor, procesi i decentralizimit i shërben forcimit të llogaridhënies duke e sjellë qeverisjen më afër qytetarëve. *Hartimi i planeve të integritetit dhe planeve përkatëse të veprimit nga Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore (NJVV)* dhe monitorimi i realizimit të tyre ofrojnë kuadrin konceptual për politikën dhe masat për parandalimin e shkeljeve të integritetit të zyrtarëve publikë. Monitorimi i vazhdueshëm i zbatimit të Planit të Integritetit iu mundëson bashkive të shohin potencialin e tyre për përmirësim në fusha specifike të veprimtarisë së njësisë vendore, gjë që ndihmon në zhvillimin e strategjive të bazuara në evidenca dhe ndërmarrjen e veprimeve dhe masave konkrete, duke garantuar qeverisje të mirë dhe efikase. Politika rajonale është mjeti kryesor i BE-së për të investuar në një rritje ekonomike të qëndrueshme dhe gjithëpërfshirëse. Nisur nga vlerësimi i BE për vitin 2023, vlerësohet se Shqipëria është *mesatarisht e përgatitur në fushën e politikës rajonale dhe koordinimit të instrumenteve strukturore*. Është bërë progres i kufizuar, veçanërisht me miratimin e legjislacionit zbatues të Ligjit për Zhvillimin Rajonal dhe Kohezionin. Po ashtu, duhet përmendur se në lidhje me qeverisjen vendore, raportet e ndryshme monitoruese vënë theksin në disa gjetje dhe problematika për adresim. Ndër gjetjet, evidentohet se është bërë përparim në uljen e hendekut të pagave midis niveleve të qeverisjes qendrore dhe vendore, por kjo duhet vazhduar për NJQV-të e vogla, për të tërhequr dhe mbajtur staf të kualifikuar, duke garantuar parimin e barazisë. NJQV-ve ende u mungojnë burimet e mjaftueshme financiare dhe kapacitetet administrative për të ushtruar me efektivitet kompetenca më të mëdha në politikëbërje si dhe për të kryer të gjitha përgjegjësitë e tyre të transferuara në mënyrë plotësisht të kënaqshme.

## MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI III

Autonomia fiskale e NJQV-ve mbetet në rrezik, pasi pjesa më e madhe e buxhetit të tyre varet nga transfertat kombëtare dhe po ashtu, ofrimi i shërbimeve publike cilësore në nivel lokal mbetet i kufizuar. Reforma administrative territoriale mbetet për t'u konsoliduar më tej si pjesë e agjendës më të gjerë të decentralizimit. Duhet të sigurohet një monitorim sistematik dhe në kohë i këtij procesi dhe i mekanizmave për ta realizuar atë. Këshilli Konsultativ vazhdon të funksionojë si forumi kryesor për dialogun institucional dhe koordinimin ndërmjet pushtetit qendror dhe atij vendor. Nevojiten përpjekje të mëtejshme për të angazhuar NJQV-të dhe OJF-të në fazat e para të nismave legislative, si dhe për të intensifikuar bashkëpunimin dhe koordinimin ndërmjet pushtetit vendor dhe atij qendror, si dhe duhet të sigurohen nivele të përshtatshme përfaqësimi. Platformat e konsultimit publik ku qytetarët mund të japin mendimet e tyre mbi politikën, projektet ose legjislacionin në diskutim është një mënyrë shumë efektive që i nxit qytetarët të jenë aktivë. Pjesëmarrja qytetare nxitet duke krijuar një mjedis që inkurajon dialogun, llogaridhënien dhe veprimin e përbashkët ndërmjet qytetarëve dhe qeverisë, duke bërë qeverisjen më të hapur dhe të aksesueshme për të gjithë.

Rekomandimet në lidhje me pushtetin qendror dhe vendor dhe drejtimit e ndërhyrjeve përfshijnë disa aspekte me rëndësi:

- Aktorët e jashtëm dhe organizatat joqeveritare duhet të përfshihen në monitorimin e RAP në mënyrë më të rregullt dhe sistematike për të garantuar një llogaridhënie më të mirë.
- Po ashtu, Qeveria duhet të rishikojë efektivitetin e modelit aktual dhe të strukturave për monitorimin e strategjive të RAP në nivel administrativ, me qëllim konsolidimin dhe riorganizimin e sistemit, në mënyrë që të reduktohet fragmentimi dhe të përmirësohet koordinimi.
- Duhet të sigurohet një koordinim sistematik midis strukturave të ndryshme të ngarkuara për zbatimin dhe monitorimin e reformave dhe të qartësohen përgjegjësitë për drejtimin e përgjithshëm të agjendës së RAP.
- Ministritë dhe institucionet përgjegjëse duhet të sigurojnë që të gjitha raportet e kërkuara monitoruese të hartohen dhe publikohen në kohë, siç kërkohet nga kornizat përkatëse të matjes së performancës.
- Institucionet e përfshira në KSRAP duhet të plotësojnë boshllëqet që ekzistojnë në kornizat e treguesve të performancës, duke përfshirë finalizimin e treguesve dhe objektivave të nivelit të rezultateve, për të qenë në gjendje të matin progresin drejt objektivave të reformës.
- Zyra e Kryeministrit (ZKM), bashkë me ministrin përgjegjës për RAP, duhet të konsiderojë krijimin e një faqe interneti për të ofruar informacione të rregullta dhe të përditësuara mbi KSRAP, si dhe për zbatimin dhe monitorimin e tij. Kostoja e të gjitha strategjive të përfshira në KSRAP-in e ri duhet të bazohet në të njëjtën metodologji, për të lejuar monitorim efektiv dhe përmirësim të qëndrueshmërisë financiare të reformave. BE nënvizon se Shqipëria duhet të përmirësojë kuadrin e saj rregullator për të përmirësuar planifikimin afatmesëm të politikave, për të zgjeruar përdorimin e vlerësimit të ndikimit

## MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI III

rregullator në të gjithë legjislacionin dytësor dhe për të përforcuar rolin e mbikëqyrjes parlamentare të qeverisë.

- Duhet marrë në konsideratë rishikimi i pozicionimit institucional të autoriteteve rregullatore që raportojnë aktualisht në Kuvend.
- Po ashtu, Kuvendi duhet të forcojë përpjekjet në mbështetjen e aktiviteteve të institucioneve publike të pavarura me rol mbikëqyrës (si: Avokati i Popullit, KLSH, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale), pasi shkalla e zbatimit të rekomandimeve të këtyre institucioneve mbetet e dobët.

Në lidhje me legjislacionin, rekomandimet kryesore janë:

- Kuadri rregullator i shërbimit civil ka nevojë për përmirësim, ku theksohet ndryshimi i ligjit 152/2013, “Për nëpunësin civil” në lidhje me strukturën e pagave, si dhe miratimi i metodologjisë së klasifikimit të pozicioneve të punës pas ndryshimeve ligjore.
- Amendimi i ligjit nr. 90/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore”, si dhe hartimi i legjislacionit dytësor deri në qershor 2025, siç është përcaktuar në Udhërrëfyesin RAP, synon krijimin e kuadrit efektiv të llogaridhënies për institucionet e varësisë dhe mirëpërcaktimin e tipologjisë së institucioneve të varësisë. Kriteret për krijimin e organeve vartëse, si dhe linjat e llogaridhënies ndërmjet organeve mbikëqyrëse dhe atyre vartëse mbeten për t'u sqaruar në legjislacion dhe për t'u zbatuar në të gjithë administratën. Nga ana tjetër për të funksionuar llogaridhënia dhe eficensa administrative, duhet riparë kuadri rregullator dhe strukturor i një sërë agjensish që veprojnë aktualisht në kuadër të një autonomie të caktuar me varësi nga qeveria qendrore dhe ministri të linjës, sa i takon konsolidimit sektorial, mbi bazën e praktikave të mira evropiane.
- Ekziston ende nevoja për të përmirësuar kuadrin ligjor për funksionet e njësisive të qeverisjes vendore (NJQV). Ofrimi i shërbimeve publike cilësore në nivel lokal mbetet i kufizuar. Mbetet të qartësohen përgjegjësitë ndërmjet autoriteteve qendrore dhe vendore në përputhje me progresin e arritur në decentralizim dhe të forcohen më tej kapacitetet administrative të organeve qendrore, rajonale dhe vendore, veçanërisht në nivelin qendror, duke siguruar personel adekuat dhe duke rishikuar strukturën e pagave të pushtetit vendor, si dhe duke e vendosur decentralizimin fiskal në krye të agjendës.

Duhet të synohet përmirësimi i kapaciteteve të menaxhimit të burimeve njerëzore në nivel lokal, përmes trajnimeve dhe mbështetjes nga ASPA, për të mbështetur praktikën më të mira të Menaxhimit të Burimeve Njerëzore në administratën publike. Ndërgjegjësimi dhe edukimi i publikut ka rëndësi në lidhje me këto procese reformuese. Fushatat e ndërgjegjësimit dhe edukimit të publikut për rëndësinë e pjesëmarrjes aktive të qytetarëve në proceset vendimmarrëse janë të rëndësishme për të krijuar një kulturë të përgjegjshmërisë, llogaridhënies dhe të integritetit në shoqëri. Kjo vlen si për nivelin qendror ashtu dhe atë vendor. Krahas progresit të qëndrueshëm për sa i përket parametrave të llogaridhënies, në nivel vendor mund të merren disa masa për të përmirësuar qeverisjen vendore për krijimin e një mjedisi të përgjegjshëm për të gjithë qytetarët.

## MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI III

Kështu, vendi duhet në veçanti të përgatitet për zbatimin efektiv të acquis të BE-së sipas kapitullit 22 dhe të përfshijë kërkesat e fondeve të ardhshme strukturore/kohezionit në strukturën institucionale, në sistemet e menaxhimit financiar dhe kontrollit, si dhe në kapacitetin administrativ, duke siguruar që të gjitha instrumentet dhe fondet të bëhen gradualisht në përputhje me kërkesat e BE-së për sa i përket programimit dhe parimeve të partneritetit. Duhet të vazhdohet me strategjinë dhe planin kombëtar për zhvillimin dhe kohezionin rajonal (2021-2027) dhe të përfundojnë planet e zhvillimit rajonal të cilat duhet të nxisin potencialin zhvillimor nëpërmjet ndërhyrjeve të decentralizuara bazuar në plane të integruara lokale dhe/ose rajonale dhe strategjitë përkatëse. Gjithashtu, nevojitet përmirësimi i kapaciteteve institucionale dhe burimeve njerëzore në nivel vendor për të garantuar një administratë profesionale dhe të përgjegjshme. Hapa të mëtejshëm të koordinuar duhet të ndërmerren për të rritur ndërgjegjësimin mbi rolin e qeverisjes vendore në procesin e integritimit në BE dhe për të ndërtuar kapacitetin e duhur administrativ për të përfituar nga mbështetja financiare e BE-së.

*Ky dokument është hartuar nga:*

*Prof. Dr. Migena Leskoviku*

*Prof. Asoc. Dr. Etleva Bajrami*

*z. Zef Preçi*

*znj. Adelina Farrici*