



Riinvest Institute 2014

TRANSPARENCA NË KOSOVË

Një koleksion artikujsh të shkurtër

advocacy for
open government

civil society agenda-setting
and monitoring of country action plans

TRANSPARENCA NË KOSOVË

Një koleksion artikujsh të shkurtër

Riinvest Institute 2014

Financuar nga:
Komisioni Evropian dhe
Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur (KFOS)



Deklaratë mohimi:
Pikëpamjet e shprehura në këtë botim
nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht
pikëpamjet e mbështetësve.

Kontribuesit:
Lumir Abdixhiku, Luan Shllaku,
Alban Hashani, Diellza Gashi,
Agon Nixha, Premton Hyseni,
Saxhide Mustafa dhe Fisnik Reçica

Publikuar nga:
INSTITUTI RIINVEST
Lidhja e Prizrenit 24
10 000 Pristinë
Republika e Kosovës





PËRMBAJTJA

HYRJA	7
TRANSPARENCA BUXHETORE	8
TRANSPARENCA DHE LLOGARIDHËNIA NË ENERGJI	10
TRANSPARENCA NË PROCESIN E PRIVATIZIMIT	12
TRANSPARENCA NË SISTEMIN GJYQËSOR TË KOSOVËS	14
FINANCIMI I PARTIVE POLITIKE NË KOSOVË	16
PROKURIMI PUBLIK	18
QEVERISJA KORPORATIVE DHE TRANSPARENCA NË NDËRMARRJE PUBLIKE	20
QASJA NË DOKUMENTE PUBLIKE	24

HYRJA

Transparenca është një çështje me të cilën merren shumë autoritete, institucione dhe biznese nga mbarë botën. Kjo paraqet një nga parimet themelore për arritjen e një demokracie të shëndoshë dhe një shteti apo shoqërie funksionale. Është e rëndësishme të jetë prezente sidomos tek vendet të cilat mëtojnë t'iu bashkëngjiten organizatave ndërkombëtare si Bashkimi European (BE) apo Partneritetin për Qeverisje të Hapur (OGP), pasi ato kanë kërkesa për shpalosje të informacioneve. Duke marrë parasysh rëndësinë e transparencës, shumë vende në rrafshin ndërkombëtar, veçanërisht ato në zhvillim, janë duke marrë iniciativa të reja, si lansimi i webfaqeve të reja, platforma e të dhënave të ndryshme të hapura, si dhe iniciativa të tjera që kontribuojnë në përfshirjen e publikut në proceset vendimmarrëse të institucioneve.

Kosova, si shumë vende të tjera, është duke u përpjekur për të ndërtuar institucione transparente dhe llogaridhënëse. Sistemi gjyqësor, institucionet qeveritare, kompanitë në pronësi publike etj., vuajnë shumë nga mungesa e transparencës. Në mënyrë që të kemi një vështrim të brendshëm për çështjet që kanë të bëjnë me mungesën e transparencës në Kosovë, Instituti Riinvest ofron një gamë të artikujve

të shkurtër. Këta artikuj në mënyrë më specifike analizojnë sektorë të ndryshëm në Kosovë dhe vejnë në pah se çfarë shkoi keq në aspektin e transparencës. Artikujt kanë për qëllim të ndihmojnë Kosovën të bëhet më transparente si dhe të kontribuojnë në avancimin e agjendës së OGP-së.

Pjesa tjetër e punimit është e organizuar si më poshtë. *Artikulli I* jep një përmbledhje të problemeve të transparencës që pasqyrojnë shpenzimet e parave publike në Kosovë. *Artikulli II* ofron një përmbledhje të shkurtër që hedh dritë mbi transparencën dhe llogaridhënien në proceset që kanë të bëjnë me energjinë në vend. *Artikulli III* prezanton disa nga problemet që kanë karakterizuar dhe vazhdojnë të karakterizojnë procesin e privatizimit në Kosovë. *Artikulli IV* jep disa njohuri mbi problemet e transparencës të lidhura me sistemin gjyqësor. *Artikulli V* jep një përmbledhje që hedh dritë mbi financimin jo-transparent të partive politike në Kosovë. *Artikulli VI* evidenton disa mangësi në lidhje me transparencën në prokurimet publike të Kosovës. *Artikulli VII* trajton qeverisjen korporatave në ndërmarrjet publike në Kosovë. Në fund, *Artikulli VIII* evidenton disa probleme të lidhura me qasjen në dokumente publike.

Lumir Abdixhiku

TRANSPARENCA BUXHETORE

Një përmbledhje e problemeve që karakterizojnë shpenzimin e parasë publike në Kosovë

■ Lidhshmëria në mes të praktikave të mira qeverisëse me mirëqenien e mirë ekonomike dhe sociale është pranuar mbarësisht¹. Në këtë vijë, transparenca – apo hapja rreth intencave, formulimeve dhe implementimeve – është element kyç në politikëbërje. Buxheti i shtetit, në anën tjetër, është njëri ndër dokumentet më të rëndësishme që qeveria e parlamenti prodhojnë në vend. Rrjedhimisht, transparenca rreth një dokumenti – të konsideruar si më i rëndësishmi – është parakusht për realizimin e ndërlidhmënisë mes qeverisjes së mirë dhe prosperitetit ekonomik e social.

Në Kosovë, transparenca buxhetore përfundon larg çfarëdo norme të standardizuar ndërkombëtare, e të rrumbullakuar rreth analizave e raporteve ndërkombëtare që trajtojnë temën në fjalë². Në këtë seksion, do të provoj t'i përmbledh disa nga deficienat më të rëndësishme që ndërlidhen me transparencën buxhetore.

Problemi i parë, dhe më i rëndësishmi njëkohësisht, ndërlidhet me mungesën e intencës në – fillimisht – planifikimet buxhetore dhe – rrjedhimisht – hapjen e informacioneve rreth këtyre planifikimeve për publikun e gjere; pra taksapaguesit. Në të vërtetë, buxheti i Kosovës në katër vitet e fundit

është shpërfaqur si një dokument ad-hock dhe pa ndonjë ndërlidhmëni me dokumentet tjera më afatgjata; në rend të parë pa ndonjë ndërlidhmëni me Planin e Veprimit të Vizionit Ekonomik të Kosovës³ apo Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve⁴ - të dy këto dokumente që do të duhej, së paku në pritje, të kornizonin edhe shpenzimet buxhetore. Pra mungesa e një planifikimi të mirëfilltë, në thelb është edhe mungesë e një hapje rreth qëllimeve financiare të vendimmarrësve në Kosovë.

Problemi i dytë, ndërlidhet me kualitetin e diskutimeve rreth hartimit buxhetor – bashkë në përmbajtje të pjesëmarrësve dhe në kohën e alokuar nga Qeveria e Parlamenti. Në pesëmbëdhjetë vitet e fundit, institucionet kosovare nuk kanë synuar asnjëherë përfshirjen e grupeve jashta-institucionale në diskutimet buxhetore – në rend të parë, asociacionet biznesore, shoqërinë civile apo ekspertët e pavarur; të gjithë kontribuuesit më të mëdhenj të mbushjeve buxhetore. Hartimet dhe propozimet kanë qenë kryesisht unilaterale dhe pa mundësi diskutimi në publik. Një praktikë e tillë e mbylljes kufizon kontributet eventuale rreth prioritetizimit të shpenzimeve publike. Përveç kësaj, diskutimet parlamentare rreth buxhetit, jo më të gjata se – në rastin më të mirë – dy ditore, shpërfaqin qartazi mungesën e kualitetit

¹ OECD 200. "Best Practices for Budget Transparency".

² Open Society Foundation 2012. "Budget Transparency: New Frontiers in Transparency and Accountability". Alta Folscher.

³ Republika e Kosovës, Zyra e Kryeministrit 2011. Plani i Veprimit i Vizionit Ekonomik të Kosovës 2011-2014".

⁴ Republika e Kosovës. Ministria e Financave 2013. "Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2014-2016".

dhe participimit të gjithmbarshëm në hartimin buxhetor. Mungesa e diskutimeve të gjata – dhe përmbajtësore njëkohësisht – mund të jetë edhe produkt i defiçencës parlamentare; ku deputetë të shumtë nga pjesa më e madhe e grupacioneve partiake preferojnë aprovimet blanko para elaborimeve të detajizuara.

Problemi i tretë, ndërlidhet me llogaridhënien rreth shpenzimeve të planifikuara gjatë hartimit buxhetor. Pjesa më e madhe e përmbledhjeve buxhetore, të prezantuara në dokumentin vjetor të buxhetit, janë përmbledhje jashtëzakonisht gjenerale dhe pa ndonjë informacion shtesë rreth përmbajtjes së tyre. Pra, nga prezantimi standard i Ministrisë së Financave⁵ që kalon nëpër Qeveri, aprovohet në Parlament e prezantohet në publik, është e pamundur të identifikohet përmbajtja e saktë e shpenzimeve të planifikuara.

Në këtë vijë buron dhe problemi i katërt, që ka të bëjë me raportimin e këtyre shpenzimeve nga organizatat buxhetore. Sipas një analize të Institutit GAP⁶, një numër shumë i vogël i organizatave buxhetore bëjnë publike shpenzimet buxhetore; saktësisht, nga 19 ministri vetëm njëra ofron raport të veçantë dhe më të detajuar të shpenzimeve buxhetore. Njëtrajtësisht, nga 37 komuna të Republikës së Kosovës, vetëm një publikon në faqen e saj raportin e detajuar të shpenzimeve. Një praktikë e tillë e mbylljes, në nivel qendror dhe lokal, shpërfaqë më së miri edhe nivelin e llogaridhënies rreth shpenzimit të parave publike.

Problemi i pestë, dhe jo më pak i rëndësishëm, ka të bëjë me informacionet e dhëna rreth kontratave të mëdha që paraqiten në kategorinë e investimeve kapitale të buxhetit të shtetit – ndër të tjerash, për shembull, edhe kontrata e autostradës së planifikuar

Vërmicë-Merdarë. Mbyllja e tërësishme në relacion me informacionet rreth kësaj kontrate paraqet një rast të paprecedent në praktikën e qeverisjes së mirë dhe të hapur, ku rreth 18% e buxhetit vjetor – në katër vite rresht - jepet si shumë e përgjithshme dhe pa të drejtë informimi për parlamentarët e për taksapaguesit kosovarë.

Problemi i gjashtë, buron nga mosinformimi i publikut rreth taksave mbi pasuritë natyrore të Kosovës; apo *royalty tax*. Institucionet planifikuese vazhdojnë të lënë në terr të plotë informimin e publikut mbi rrjedhën, lidhshmërinë, dhe shpenzimin e taksave si këto përgjatë gjithë viteve të shfrytëzimit të pasurive – kryesisht – nëntokësore.

Në fund fare, pra problemi i shtatë, ndërlidhet me përshkrimin e qëllimeve qeveritare rreth shpenzimeve buxhetore, e që rëndom paraqitet në pjesën e analizës makroekonomike të buxhetit. Ky qëllim dhe kjo analizë vazhdon të paraqitet vetëm si dokumentshtesë i arsytimit politik, ku provohet të argumentohet në baza politike e partiake, në vend të shpërfaqjes së një analize të mirëfilltë ekonomike dhe informuese, në rend të parë për deputetët e parlamentit, e më pas edhe për publikun e gjerë me interes.

⁵ Republika e Kosovës. Ministria e Financave 2013. “Ligji i Buxhetit 2013. Korniza Makroekonomike 2013-2015”.

⁶ Instituti GAP 2013. “Buxheti i Kosovës – Transparenca dhe Format e Raportimit Buxhetor”.

Luan Shllaku

TRANSPARENÇA DHE LLOGARIDHËNIA NË ENERGJI

Përmbledhje e shkurtër që hedh dritë mbi transparencën dhe llogaridhënien në proceset që lidhen me energjinë në vend

■ Ka vite që energjetika dhe ardhmëria e saj e preokupojnë me të madhe opinionin e gjerë Kosovare; në “laboratorët” që projektojnë zhvillimin e këtij sektori, janë provuar pothuajse të gjitha variantet dhe ingredientët, të gjitha modelet zhvillimore, por që në subjekt ishin të gabuara: gjithmonë tentuan të vijnë te një “produkt” që në bazë e ka djegien e linjitet! Ishin tentime njëdrejtimëshe të qeveritarëve Kosovare dhe këshilltarëve të tyre ndërkombëtar, të zyrave bilaterale dhe multilaterale që tentuan ta “zbulojnë” formulën e vërtet për energjetikën Kosovare. Të tëra këto nisma kishin shumë të përbashkëta: (1) ishin të diktuar nga konsulentë ndërkombëtar dhe i shkonin shumë përshtati politikanëve Kosovar që qeverisnin me këtë sektor; (2) të gjitha e shihnin shpëtimin ekskluzivisht në zhvillimin e termo-energjetikës me bazë linjitet, (3) dhe të gjitha ishin totalisht jo-transparente për opinionin deri në momentin kur duhej të dilet para Parlamentit, për t’i hap rrugë këtyre nismave.

Transparenca e munguar në projektet madhore që planifikoheshin, që kapnin vlerën përmbi 4 miliardë euro, medoemos që gjithmonë ka gjeneruar mungesë të plotë të llogaridhënies për llogaritë e bëra “pa kamerier”. Në të gjitha variantet zhvillimore që na u

prezantuan deri tani, llogarinë do ta paguaj qytetari, me taksat e tij që do të shkojnë në sanimin e gjendjes ambientale dhe shëndetësore, që sipas studimit të BB janë 350 milion euro në vit⁷. Pse themi se sektori i energjetikës ishte ndër sektorët me më së paku transparencë të treguar dhe rrjedhimisht pa llogaridhënie ndaj qytetarëve?

Nëse i referohemi dekadës së fundit, kur filluan planet e mëdha për ta “shpëtuar” ekonominë Kosovare duke ndërtuar një TC prej 2100 MW, e deri në ditën e sotme, do të shohim se informacioni është ndarë me qytetarë vetëm në momente kur duhej propaganduar variante të ndryshme ndërtimi, apo atëherë kur duhej hapur tender ndërkombëtar, të cilët gjithsesi do të duhej të ishin aparent. Se si u përzgjedhën modelet e ndërtimit, si u siguruam që këto janë modelet më të mira, si e përzgjedhëm vendin e ndërtimit, si i bëmë llogaritë financiare që Kosovës i linin vetëm lëmoshë, asnjëherë nuk iu tha opinionit. U shkel ligji, u shkelën procedurat parlamentare dhe u shkelën normat ndërkombëtare⁸, pa kursyer fare. U shkel ligji, i cili kërkon që variantet zhvillimore të projektet e mëdha (energjetike) duhet të diskutohen

⁷ Banka Botërore: WB Environmental Externalities Study

⁸ Një përrallë moderne - <http://kfos.org/a-modern-tale-kosova-c-2100/>

publikisht para se të merret vendim i caktuar për të shkuar më tutje. Kurrë nuk u bë! Tutje, u shkelën procedurat parlamentare, sepse nuk u përfill vendimi i parlamentit i marrë për ndërtimin e gjeneratorëve të ri energjetikë⁹.

Nga praktikat e deritanishme mund të konstatohet se mungesat më të mëdha janë shprehur nëpërmes të: (1) mosrespektimit të vendimeve të Parlamentit¹⁰, (2) mbajtjen në fshehtësi të plotë procesin e ndërtimit të tenderëve ndërkombëtarë për ndërtimin e gjeneratorëve të rinj, që u elaboruan kryekëput nga institucionet ndërkombëtare, pa konsultim të mjaftueshëm me ekspertë dhe institucione kombëtare, (3) mos diskutimin publik të varianteve të ndryshme zhvillimore të këtij sektori duke komunikuar rrallë dhe me gjysmë informacion me qytetarët, shoqërinë civile dhe institucionet me ekspertizë në këtë lëmi, dhe (4) kontrabandimi i opcioneve zhvillimore pa hartuar paraprakisht dokumente strategjike si VSSM¹¹ dhe komunikuar dhe diskutuar rezultatet e këtyre studimeve me publikun e gjerë.

Mungesa e një vizioni afatgjatë zhvillimor në këtë sektor krijon hapësirë për vendim-marrje të shpejta, dhe të pa kontrolluara mirë: Kosova nuk ka hartuar kurrë një plan afatgjatë të zhvillimit në këtë sektor. Nëse nuk kemi vizion për sektorin në të paktën 40 vitet e ardhshme, atëherë nuk jemi përgjegjës për masat “ad hoc” që jemi duke i marrë vazhdimisht. Mungesa e një vizioni afatgjatë të zhvillimit të këtij sektori, i zhvlerëson vendimet të cilat janë marrë, dhe sjellë një fotografi të paqartë se ku dhe si duam të shkojmë. Politikat energjetike të BE -se tashme kërkojnë veprim konkret të shteteve anëtare dhe

atyre që aderojnë në BE deri në vitin 2040. Poashtu, gjeneratorët e rinj vendosen me një afat operacional prej 40 viteve. Si do të mund të shohim efektin e tyre, si dhe, si mund të planifikojmë gjenerim plotësues pa e pasur të qartë se si do të zhvillohet sektori alternativ i energjisë së përtëritshme, ai i gazit, naftës, karburanteve sintetik etj. Këto çështje duhet të jenë vazhdimisht të debatuar nga ekspertë të fushave të ndryshme. Një debat i gjerë publik duhet të mbahet tërë kohën i gjallë, sepse sektori i energjisë dhe ai minerar në përgjithësi janë në zhvillim të vazhdueshëm dhe kërkojnë ekspertizë multidisiplinare.

Potenciali minerar i Kosovës është një shpatë me dy tehe: nëse duam ta shfrytëzojmë për të pasur dobi nga ai, duhet në rend të parë të sigurojmë transparencë dhe mbi të gjitha përgjegjësi të atyre që e kanë mandatin politik ta projektojnë ardhmërinë e tij. Por, nëse punohet siç është punuar deri tash, me ide të shpejta, të mbajtura larg diskutimit publik, me shumë ndërhyrje nga jashtë, dhe pa plane afatgjata strategjike, mundet nga potenciali zhvillimorë të kthehet në një potencial për kriza permanente si brenda ashtu edhe jashtë Kosovës, e posaçërisht karshi perspektivës sonë Evropiane.

Shitja e distribucionit, dështimi i 3 tenderëve për gjeneratorë të ri, prokurime të dëmshme dhe harxhimi i më se një miliardë euro investime në sektor, pa efekt të qëndrueshëm, e bëjnë këtë sektor shumë vulnerabël. Përgjegjësia e parë e udhëheqësve politik është që të jenë transparentë deri në fund dhe bashkëpunues për të siguruar implementimin e plotë të konventave ndërkombëtare sidomos asaj të Aarhus-it, dhe “aquit” evropian që e rregullojnë çështjen e pjesëmarrjes publike në vendim-marrje.

⁹ Strategjia së pari është aprovuar nga ana e Qeverisë dhe më pas është përcjellë për aprovim në Kuvendin e Kosovës. Deputetët e kanë marrë Strategjinë më 18 gusht 2005, ndërsa Strategjia është aprovuar në seancën e Kuvendit të filluar me datën 28 shtator 2005 02 dhe përfunduar me 5 tetor 2005.

¹⁰ Op. cid. – Një përrallë moderne

¹¹ VSSM - Vlerësim Strategjik i ndikimit në Mjedis <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,191,632> <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,191,334>

Alban Hashani

TRANSPARENCA NË PROCESIN E PRIVATIZIMIT

Një përmbledhje e problemeve që kanë karakterizuar dhe vazhdojnë ta karakterizojnë procesin e privatizimit në Kosovë

■ Procesi i privatizimit në Kosovë duhet parë nga dy këndvështrime për shkak të natyrës specifike të pronësisë së dy grupeve të ndryshme të ndërmarrjeve në Kosovë si dhe për shkak se proceset e privatizimit në grupet respektive janë menaxhuar nga institucionet të ndryshme. Grupi i parë përfshinë ndërmarrjet shoqërore të cilat kryesisht operonin në tregje konkurruese. Ndërsa grupi i dytë përfshinë ndërmarrjet publike që kryesisht ofrojnë shërbime publike, veçanërisht në nivelin nacional ku veçse është në vijimësi procesi i privatizimit.

Sa i përket ndërmarrjeve shoqërore, procesi i privatizimit ka filluar në vitin 1989 në bazë të ligjit mbi kapitalin shoqëror të ish federatës Jugosllave. Megjithatë, numri i kompanive që kanë kaluar nëpër këtë proces ka qenë shumë i vogël, kryesisht nga rajoni i Gjakovës. Në atë kohë, procesi i privatizimit ishte ndërprerë shumë shpejtë për shkak të fillimit të masave të dhunshme që pasuan pas heqjes së autonomisë së Kosovës. Gjatë kësaj periudhe, mijëra të punësuar ishin larguar nga puna; kompanitë ishin zhveshur nga pasuritë e tyre dhe mungonin investimet. Pas luftës, procesi i mirëfilltë i privatizimit ka filluar në vitin 2002 nën menaxhimin e Agjencisë Kosovare të Mirëbesimit (AKM), duke vazhduar pas pavarësisë së vendit nën kuadrin e Agjencisë Kosovare të Privatizimit (AKP).¹²

¹² Lidhur me rrjedhën e procesit të privatizimit të ndërmarrjeve shoqërore në Kosovë shih Riinvest (2001; 2002); dhe Riinvest/ Forumi 2015 (2004a; 2004b; 2008).

Procesi i privatizimit të këtyre ndërmarrjeve nën menaxhimin e AKM-së dhe më vonë AKP-së ishte përcjellë me kundërtënie dhe probleme evidente. Fillimisht, procesi i privatizimit, si nga UNMIK-u dhe më pas nga institucionet e Kosovës, është trajtuar si qëllim në vete dhe nuk ka qenë pjesë të një strategjie afatgjate për zhvillim ekonomik. Vendimet për procesin e privatizimit para pavarësisë merreshin në kuadër të një mjedisi institucional i cili, mund të argumentohet se në formatin siç ishte, nuk kishte karakter të mirëfilltë përfaqësues. Edhe pas pavarësisë së vendit, ky proces ka vijuar në frymë të ngjashme. Megjithëse procesi kishte një vijimësi të mirë në disa vite, i njëjti ishte ndalur disa herë, qoftë si pasojë e problemeve ligjore që shkaktonte Serbia, qoftë si pasojë e vonësive në transferimin e kompetencave tek AKP-ja.

Pavarësisht se a ka vijuar procesi apo është ndërprerë, mungesa e transparencës reale lidhur me këtë proces ka qenë kronike. Për më tepër, ka pasur mungesë të procedurave të mirëfillta të raportimit dhe transparencës drejt investitorëve, publikut të gjerë, si dhe institucioneve të vendit (qeverisë dhe kuvendit).¹³ Edhe pse metodat e përdorura të privatizimit të ndërmarrjeve shoqërore në Kosovë, teorikisht, krijojnë me pak diskrecion për zyrtarët që zbatojnë procesin sesa metodat tjera të përdorura

¹³ Riinvest/Forumi 2015, 2008

gjetiu nëpër vendet e tranzicionit, prapëseprapë, mungesa e transparencës, krahas performancës së ulët të kompanive të privatizuara, ka ushqyer kundërshtimin dhe skepticizmin e shoqërisë kosovare ndaj këtij procesi.¹⁴ Kjo mungesë transparence vijon edhe tani kur procesi i privatizimit të ndërmarrjeve shoqërore është drejt fundit. Në mënyrë të veçantë, nuk ka transparencë të mjaftueshme lidhur me procesin e zgjidhjes së kontesteve ligjore me kreditorët. Si pasojë e këtyre kontesteve të pazgjidhura, të ardhurat e akumuluar nga shitja e aseteve të privatizuara, të cilat përfaqësojnë një të shtatën e ekonomisë së vendit, vazhdojnë të mbahen në një llogari mirëbesimi, të ngrira dhe të tërhequra nga aktiviteti ekonomik.

Sa i përket ndërmarrjeve publike, procesi i privatizimit është iniciuar në ndërmarrjet qendrore publike (KEK, Aeroport dhe Telekom) nën menaxhimin e qeverisë së Kosovës e cila është pronare në mirëbesim e këtyre ndërmarrjeve. Format i procesit të privatizimit të këtyre ndërmarrjeve është bërë pa konsultime gjithëpërfshirëse dhe pa debat cilësor. Në fakt, është krijuar përshtypja se qeveria po përpaket ta mbajë këtë debat brenda qarqeve relativisht të ngushta.¹⁵ Në mungesë të debateve gjithëpërfshirëse në shoqëri nëpërmjet të cilave do të duhej të arrihej një konsensus bazik midis aktorëve kyç të ndërlidhur me këtë çështje, janë krijuar tensione politike dhe sociale të cilat, në veçanti në rastin e privatizimit të telekomit, kanë komprometuar procesin.

Në mungesë të transparencës, vijohet të ketë paqartësi lidhur me formatin e privatizimit si dhe supozimet mbi të cilat janë ndërtuar këto modele privatizimi. Gjithashtu, ka një koncentrim të autorizimeve tek Komiteti Qeveritar për Privatizim dhe Komiteti Këshillues për Privatizim,

pa mbikëqyrje të qartë nga Kuvendi, gjë e cila nuk haset në asnjë vend në rajon. Gjithashtu niveli i mbështetjes në ekipet konsulente është në nivele të pashembullta në krahasim me përvojat tjera në rajon dhe më gjerë; përderisa publiku i gjerë, përfshirë institucionet përfaqësuese, nuk informohen sa duhet për këtë çështje¹⁶.

Mungesa e transparencës është emëruesi i përbashkët në të gjitha rastet e privatizimit të udhëhequra nga qeveria e cila ka dështuar që të qartësoj pritjet nga këto aranzhmane. Në situatë të tillë, krijohet hapësirë për shqetësim tek shoqëria. Posaçërisht për faktin se sektorët ku operojnë ndërmarrjet qendrore publike kanë rëndësi strategjike si dhe veçori të monopoleve natyrore. Para se gjithash, vendimet lidhur me këta sektorë duhet të kalojnë dhe monitorohen nga parlamenti si organ përfaqësues i interesit të publikut të gjerë. Gjithashtu, pjesëmarrja e drejtpërdrejtë e shoqërisë civile në proces është esenciale për të krijuar një pajtim të gjithëmbarshtëm shoqëror lidhur me rrugën që duhet ndjekur në këtë proces. Me gjithë këto brenga, deri me tani nuk ka pasur një debat cilësor; procesi nuk është mishëruar në kornizë adekuate ligjore e për pasojë nuk është siguruar aplikimi i procedurave adekuate të transparencës dhe llogaridhënies.

¹⁴ Riinvest/Forumi 2015, 2004.

¹⁵ Riinvest/Forumi 2015, 2009

¹⁶ Ibid.

Diellza Gashi

TRANSPARENCA NË SISTEMIN GJYQËSOR TË KOSOVËS

Një përmbledhje e problemeve që karakterizojnë transparencën në sistemin gjyqësor të Kosovës

■ Rëndësia e transparencës në sistemin gjyqësor të një vendi asnjëherë nuk duhet të anashkalohet. Në shoqëritë demokratike të bazuara në ekonomi të tregut, gjyqësorët e pavarur dhe të paanshëm kontribuojnë në ekuilibrin dhe qëndrueshmërinë e pushtetit brenda qeverisë.¹⁷ Mungesa e transparencës në gjyqësor krijon më shumë mundësi për korrupsion, i cili nuk kufizohet vetëm në rryshfet apo keqpërdorim të fondeve të alokuara për gjyqësor, por shkon deri tek njëanshmëri e theksuar e vendimeve dhe gjykimeve në konteste gjyqësore, që vijnë si rezultat i politizimit të gjyqësorit dhe anshmërisë partiake të gjyqtarëve.¹⁸

Në Kosovë, në mesin e shumë çështjeve të tjera, një sfidë e vazhdueshme e gjyqësorit është mungesa e transparencës.¹⁹ Transparenca luan një rol kyç në mundësinë e qytetarëve për të zbatuar të drejtat e tyre, dhe për të siguruar llogaridhënie nga sistemi i drejtësisë.²⁰ Në një anketë të zhvilluar në Kosovë nga Kampanja e Qytetarëve për Drejtësi (2011), 16.2%

e responentëve deklaruan se ata nuk kanë besim në sistemin e drejtësisë për shkak të mungesës së transparencës. Në këtë seksion, do përpiqem të përmbledh disa nga problemet që karakterizojnë transparencën në sistemin kosovarë të drejtësisë.

Problemi i parë që lidhet me transparencën është përdorimi i pakët i tabelave njoftuese. Organizata “Balkan Investigative Reporting Network” (BIRN), në raportet e tyre të monitorimit të gjyqësorit për vitin 2012 thekson se gjykatat edhe më tutje kanë dështuar të shfaqin oraret e gjykimeve në tabelat njoftuese.²¹ Edhe pse projektorët LCD janë vendosur në gjykatat komunale, të qarkut dhe atë supreme, në mënyrë që orari i gjykimeve të shihet edhe në formë elektronike, monitoruesit e BIRN arritën në përfundimin se qëllimi nuk është përmbushur.

Problemi i dytë lidhet me sallën ku mbahen dëgjimet. Gjyqtarët shpesh vendosin t’i mbajnë seancat në zyrat e tyre në vend se në sallat e gjyqit. Sipas BIRN (2013), 40% e rasteve të monitoruara në vitin 2012 (426 nga 1032 gjithsejtë), janë mbajtur në zyrat e gjykatësve. Si rezultat, qytetarët të cilët kanë qenë të interesuar të ndjekin gjykimin janë privuar nga kjo mundësi.²²

¹⁷ Office of Democracy and Governance 2001. “Guidance for promoting judicial independence and impartiality”, pg. 6.

¹⁸ United Nations Office on Drug and Crimes 2007. “Commentary on the Bangalore principles of judicial conduct”, pg. 17.

¹⁹ Balkan Investigative Reporting Network 2013. “Court Monitoring Annual Report”, pg. 4.

²⁰ Justice and the People 2013. “Citizens’ Rights and the Accountability of the Kosovo Justice System”, pg. 4.

²¹ Balkan Investigative Reporting Network 2013. “Court Monitoring Annual Report”, pg. 4.

²² Ibid.

Problemi i tretë ka të bëjë me keqkuptimin e transparencës. Në Kosovë, ka shumë raste kur transparencia është keqkuptuar. Mjaft shpesh ndodhë që gjykatësit dhe prokurorët të involvohen në debate publike ku ata flasin për raste specifike të cilat janë ende në procedurë ose nën hetime. Dalja në debate të tilla nuk i kontribuon transparencës pasi që bie në kundërshtim me principet e sjelljes profesionale dhe etikës. Për më tepër, debatet as nuk i shërbejnë të mirës së përgjithshme dhe as nuk e informojnë publikun, duke ndikuar kështu negativisht në sistemin e drejtësisë në vend.²³

Problemi i katërt ka të bëjë me qasjen në të dhëna. Në përgjithësi është mjaft e vështirë për qytetarët e Kosovë që të sigurojnë të dhëna nga sistemi i drejtësisë. Në vitin 2013, Kampanja Drejtësia dhe Qytetarët ka konstatuar se EULEX-i dhe Prokuroria e Shtetit nuk japin qasje në kohën e duhur për aktakuzat në lëndët penale. Qasja në aktakuza i shërben transparencës pasi aktakuza është një akt zyrtar i prokurorit të shtetit dhe gjykatës, dhe ajo paraqet akuzat e bëra nga paditësi në emër të popullit të Kosovës.²⁴ Për më tepër, një numër i madh i gjyqtarëve nuk lejojnë incizimin e seancave gjyqësore, duke përjashtuar në këtë mënyrë qytetarët nga e drejta për pjesëmarrje në procedurat gjyqësore, dhe duke thyer Kodin e Procedurës Penale të Kosovës.²⁵ Mungesa e të dhënave adekuate lidhur me aktakuzën shpie në paqartësi pasi që mediat nuk i kanë të gjitha informatat e nevojshme për të informuar qytetarin, në mënyrë që ata të mund të vlerësojnë nëse shteti po mban përgjegjësi dhe se si ai po e ushtron fuqinë e tij.

Problemi i pestë me të cilin ballafaqohet gjyqësori në Kosovë është mënyra jo transparente e ndarjes së rasteve mes gjykatësve dhe prokurorëve.²⁶ Ndarja e rasteve, në fakt, nuk bëhet bazuar në procedura të detajuara dhe as mbi kritere objektive. Si rezultat i kësaj, krijohen mundësitë për interferime politike në përzgjedhjen e gjykatësve dhe prokurorëve.²⁷ Kjo ka çuar në disa raste ku gjykatësit kanë udhëhequr seanca gjyqësore ku palë kanë qenë anëtarët e familjes ose të afërmit e tyre.

Problemi i gjashtë derivon nga fakti se Këshilli Gjyqësorë i Kosovës dhe Këshilli Prokurorial nuk i publikojnë emrat e gjykatësve dhe prokurorëve të cilët janë shpallur fajtorë për shkelje. Arsytimi më i shpeshtë bëhet kinse për mos dëmtim të reputacionit të zyrtarëve dhe mos shkelje të të drejtave të privatësisë.²⁸ Megjithatë, një hap pozitiv i ndërmarrë nga Oda e Avokatëve të Kosovës është miratimi i Statutit dhe Rregullores së Procedurës Disiplinore, që mundësojnë publikimin e emrave të të gjithë avokateve të cilët janë shpallur fajtorë për ndonjë shkelje.²⁹

Dhe problem i fundit por jo më i vogël për nga rëndësia ka të bëjë me dështimin e gjykatave që të sigurojnë të dhëna me shkrim në gjuhën amtare të palës së dëmtuar.³⁰ Kjo i afekton mjaft shumë palët e dëmtuara pasi ata nuk i kuptojnë veprimet e ndërmarra ndaj tyre, duke i shkelur në këtë mënyrë të drejtat e tyre.

²³ Kosovo Institute of Justice 2013.

²⁴ Justice and the People 2013. "Citizens' Rights and the Accountability of the Kosovo Justice System" pg. 4.

²⁵ Ibid

²⁶ European Court of Auditors 2012. "European Union Assistance to Kosovo Related to Rule of Law" pg. 22.

²⁷ Ibid

²⁸ Justice and the People 2013. "Citizens' Rights and the Accountability of the Kosovo Justice System" pg. 4.

²⁹ Kosovo Chamber of Commerce 2014.

³⁰ Justice and the People 2013. "Citizens' Rights and the Accountability of the Kosovo Justice System" pg. 5.

FINANCIMI I PARTIVË POLITIKE NË KOSOVË

Përmbledhje e shkurtër që hedh dritë mbi mënyrën e financimit të partive politike në Kosovë

■ Transparenca në financimin e partive politike dhe fushatat e tyre elektorale është e një rëndësie vitale për Kosovën, sidomos kur kihet parasysh fakti se ky vend synon të bëhet pjesë e platformës së Partneritetit për Qeverisje të Hapur (OGP). Në përpjekje për të siguruar një kornizë uniforme për regjistrimin, raportimin dhe zbulimin e të ardhurave dhe shpenzimeve të partive politike, Kuvendi i Kosovës ka miratuar një ligj mjaft të rëndësishëm – *Ligjin* për Financimin e Partive Politike.³¹ Edhe pse ky ligj ofron një bazë relativisht të mirë për të siguruar transparencë, partitë politike kosovare dhe institucionet tjera përgjegjëse kanë dështuar në implementim të ligjit, duke krijuar kështu shumë paqartësi në lidhje me financimin e tyre. Paragrafët e mëposhtëm të këtij artikulli paraqesin disa aktivitete financiare jashtëligjorë në të cilat partitë politike në Kosovë janë involvuar. Gjithashtu, disa nga paragrafët në vijim paraqesin një numër të zbrazëtive ligjore, që e bëjnë jo shumë adekuate kornizën aktuale ligjore për financimin e partive politike.

Ligji për financimin e partive politike³², dhe rregullorja e Komisionit Qendror Zgjedhore (KQZ)³³, detyrojnë partitë politike të mbajnë libra llogarish mbi të

ardhurat (shumën e të ardhurave, emrin i donatorit, dhe numrin e tyre të ID-së) dhe mbi shpenzimet (datën e çdo shpenzimi, shumën e secilit shpenzim dhe emrin e produktit) dhe asetet. Sipas raportit të auditimit të vitit 2010, partitë politike shpesh nuk kanë arritur t'i binden ligjit dhe rregullores së KQZ-së.³⁴ Për shembull, shumica e partive politike nuk i kanë bërë të ditur emrat e individëve apo entiteteve që kanë dhënë fonde për ta. Ne raste si ky është mjaft e vështirë të vërtetohet nëse të ardhurat e partive politike vinin nga burime legale apo ilegale. Gjithashtu, në relacion me shpenzimet, raporti i auditorit zbulon se partitë politike kanë nënvlerësuar qiratë, pagat dhe shpenzimet e tjera për mallrat dhe shërbimet.³⁵ Për më shumë, një pjesë e madhe e shpenzimeve janë regjistruar si “shpenzime të tjera”³⁶, duke krijuar kështu përshtypjen se fondet e marra janë keqpërdorë në masë të madhe. Vlen të theksohet se ligji nuk përmban asgjë sa i përket kualifikimeve të kontabilistëve financiarë. Si rrjedhojë, shumica e kontabilistëve të angazhuar nga partitë politike nuk kanë kualifikimet e nevojshme për të qenë kontabilist.³⁷

31 Republic of Kosovo, Law 03-174 On Financing Political Parties

32 Ibid.

33 CEC Rule No. 01/2008 on Registration and Activities of Political Parties, Article 20

34 Audit Report 2010 http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Raporti%20vjetor-%202010_momkdeiudt.pdf

35 Audit Report 2010 http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Raporti%20vjetor-%202010_momkdeiudt.pdf

36 KDI 2013, “Untangling Political Financing”

37 Ibid.

Ligji gjithashtu obligon partitë politike që të dorëzojnë raportin financiar vjetor në KQZ jo me vone se me datën 1 Mars. Ky raport duhet të përmbajë: bilancin, deklaratën e përfitimeve dhe humbjeve, dhe deklaratën që tregon çdo pagesë që ka shumën mbi 5.000 Euro.³⁸ Gjithashtu, raporti duhet të përfshijë bilancet bankare, faturat për shpenzimet që kalojnë shumën 100 euro, dhe informata të detajuara në lidhje me donacionet e pranuar. Pavarësisht këtyre rregullave, raportet financiare të partive politike të dorëzuara në KQZ kanë pasur shumë parregullsi. Raporti i auditimit i vitit 2011 tregon se lloje të ndryshme të ndihmave nuk janë raportuar fare nga disa parti politike.³⁹ Për shembull, Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës (AAK) ka dështuar t'i raportojë kontributet për vitet 2010 dhe 2011.⁴⁰ Gjithashtu, disa parti politike nuk kanë treguar faturat e nevojshme për të verifikuar shpenzimet që kalojnë shumën prej 100 euro. Sa për ilustrim, raporti i auditorit për vitin 2010 tregon se Partia Demokratike e Kosovës (PDK) nuk ka paraqitur asnjë dëshmi për shumat 125.782 Euro dhe 57.101 Euro.⁴¹

Për më tepër, Ligji kërkon që KQZ t'i bëjë të ditur raportet financiare e të gjitha partive politike, por ajo nuk i specifikon kanalet e komunikimit, dhe as nuk përcakton ndonjë afat kohor kur këto raporte duhet të publikohen. Duke u arsyetuar në këto zbrazëtira ligjore, KQZ-ja nuk ka publikuar asnjë raport financiar të ndonjë partie politike.⁴² Përveç kësaj, KQZ-ja nuk ka asnjë zyrtar që është përgjegjës për përpunimin e kërkesave për raporte financiare, që nënkupton se asnjë informacion nga këto raporte nuk kishte pasur mundësi të merrej edhe nëse ishte bërë kërkesa zyrtare në këtë institucion.⁴³

³⁸ Ibid.

³⁹ Audit&Conto 2011, "Financial Statements and Auditor's Report for 2009 and 2010"

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² KDI 2013, "Untangling Political Financing"

⁴³ Ibid.

Partitë politike në Kosovë janë gjithashtu të detyruara të paraqesin raportet e tyre financiare për fushatat elektorale, dhe përveç kësaj, të paraqesin raportet financiare vjetore që përfshijnë çdo veprimtari financiare nga viti i kaluar. Kur këto dy raporte janë krahasuar mes vete, janë gjetur mospërputhshmëri të mëdha sa u përket të ardhurave. Për shembull, burimet e të ardhurave të deklaruar nga PDK-ja dhe LDK-ja nuk korrespondojnë me raportin financiar për zgjedhjet lokale të vitit 2009. Mospërputhje të mëdha janë gjetur edhe në mes të shpenzimeve të paraqitura në raportet vjetore financiare dhe tek shpenzimet të raportuara financiare zgjedhore për subjektet si, PDK-ja, LDK-ja, AKR-ja, dhe AAK-ja.⁴⁴ AAK-ja, për shembull, ka shkuar aq larg sa nuk ka përfshirë asnjë shpenzim zgjedhor në raportin e saj financiar vjetor, edhe pse bazuar në raportin financiar zgjedhore, shpenzimet e tyre kane arritur shifrën 154.874 Euro.⁴⁵

Së fundi, për të parandaluar praktikatat mashtruese Ligji përcakton që të gjitha donacionet për partitë politike duhet të bëhen përmes llogarive bankare të partive politike përfituese.⁴⁶ Përkundër këtij detyrimi ligjor, shumica e transaksioneve të tyre financiare janë bërë në para të gatshme.⁴⁷

Një shkak mbrapa aktiviteteteve të sipërpërmendura të cilat e shkelin ligjin, lidhen me mungesën e dënimeve të ashpra. Edhe pse shumë parregullsi dhe shkelje janë gjetur në raportet e auditimit, shumica e përgjithshme e gjobave të lëshuara për partitë politike ka qenë vetëm 2.700 euro.⁴⁸ Përveç kësaj i njëjti burim ka deklaruar se KQZ-ja nuk ka lëshuar asnjë gjobë për partitë politike të cilat nuk i kanë respektuar standardet e kontabilitetit financiar.

⁴⁴ GLPS 2013, "Financing of Political Parties in Kosovo"

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Law No. 04/L-058 On Amending and Supplementing the Law on Financing Political Parties, Article 5.3

⁴⁷ KDI 2013, "Untangling Political Financing"

⁴⁸ Ibid.

Premton Hyseni

PROKURIMI PUBLIK

Një përmbledhje e transparencës në prokurimin e projekteve publike në Kosovë

■ Mallrat dhe shërbimet publike ofrohen nga kompanitë private të kontraktuara në një proces kompetitiv i cili garanton maksimizimin e dobisë për tatimpaguesit. Mungesa e një sistemi të drejtë të prokurimit jo vetëm që rrezikon ofrimin e shërbimeve publike të cilësisë së dobët, por gjithashtu dëmton konkurrencën e drejtë dhe fer. Prandaj prokurimi publik është fushë e qeverisjes ku është shumë e rëndësishme që të ketë transparencë me që përbën pjesën më të madhe të shpenzimeve publike dhe gjithashtu ka implikime në formën e funksionimit të tregut.

Sipas Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP), vlera vjetore e kontratave publike në Kosovë sillet rreth 800 milion Euro.⁴⁹ Pothuajse të gjitha kontratat janë dhënë duke përdorur kriterin e çmimit më të ultë, dhe vetëm një pjesë e vogël e tyre duke përdorur tenderin ekonomikisht më të favorshëm. Humbjet e pësura në shkresa, procedura burokratike dhe mungesa e efikasitet nga dy format e lartpërmendura të kontraktimit janë të mëdha.

Mungesa e prokurimit elektronik është një nga kërcënimet më të mëdha ndaj transparencës në prokurimin e fondeve publike. Aktualisht KRPP-ja publikon në ueb-faqe pothuajse të gjitha kontratat publike; megjithatë, procesi deri tek dhënia e kontratës është e vështirë të përcillet nga të gjitha palët e interesuara. Gjithashtu njoftimet e kontratave nuk publikohen gjithmonë në ueb-faqe të KRPP-së.

Ndonëse legjislacioni aktual garanton se procesi duhet të jetë transparent, ende ka një mungesë të mekanizmave që sigurojnë qasje të lehtë, përveç nëpërmjet organeve të shqyrtimit apo gjykatave. Prokurimi elektronik i zgjidhë shumë nga këto çështje. Instruksionet për aplikim janë të vendosura në sistem; kështu që, problemet që lidhen me procesin e aplikimit janë më pak të kushtueshme. Gjithashtu kjo zvogëlon edhe mundësinë për zyrtaret që në mënyrë të paligjshme të favorizojnë një aplikant të caktuar duke i dhënë informata që të tjerët nuk i kanë. Për me shumë, ankandi elektronik mund të përdoret si një mënyrë për të rritur transparencën, duke e nxjerrë kështu vlerën më të mirë për paratë e taksapaguesve. Prokurimi elektronik e bën gjithë procesin më transparent, duke i bërë informacionet më lehtë të arritshme, dhe duke lënë më pak diskrecion tek zyrtarët e prokurimit. Gjithashtu, kjo formë e prokurimit është më efiçente; raporti i Komisionit European thekson, “entitetet publike të cilat kanë zbatuar tashmë e-prokurimin kanë raportuar kursime mes 5% dhe 20% të shpenzimeve në prokurim.”⁵⁰

Udhëzimet e paqarta për procesin e prokurimit janë një burim tjetër i pasigurisë me të cilin përballen bizneset gjatë ofertimit për fonde publike. Përgjegjëse për këtë, ata e mbajnë agjencinë e prokurimit. Një studim nga Riinvest thekson, “kompanitë janë ankuar se procedurat tenderuese dhe shkresat janë shumë të komplikuar dhe nganjëherë ata [bizneset]

⁴⁹ RIINVEST 2012, “Improving Transparency and Governance of public funds in Kosovo”

⁵⁰ European Commission Press Release 2012, “Delivering savings for Europe: moving to full e-procurement for all public purchases by 2016”

diskualifikohen si rezultat i mosrespektimit të këtyre kërkesave”.⁵¹ Paqartësia në kërkesa e bënë gjithë procesin më pak transparent, pasi që kompani të caktuara favorizohen në mënyrë të jashtëligjshme, duke u dhënë atyre informacione të brendshme, informacione të cilat nuk i gëzojnë edhe kompanitë e tjera. Në këtë kontekst, organizatat e shoqërisë civile kanë bërë thirrje për më shumë investime në trajnimin e zyrtarëve publik, dhe për dhënien në dispozicion për të gjitha palët e interesuara. Vetëm prokurimi elektronik, për shembull, do të zgjidhte shumë nga këto probleme.

Dhoma për interpretimin e kërkesave është lënë pothuajse gjithmonë në kompetencë për prokurim nga zyrtaret. Për shembull, ligji lë hapësira për korrigjimin e gabimeve aritmetike në dosjen e kontratës, dhe kjo u jep zyrtarëve të prokurimit të autoritetit kontraktues fuqinë për të eliminuar disa kompani në mënyrë selektive. Ligji duhet të përcaktojë një margjinë të pranueshme të gabimeve për të cilat kompanitë mund të ftohen që t’i korrigjojnë ato gabime. Me fjalë të tjera, pretekstet të cilat i lejojnë zyrtarët e autoritetit kontraktues që të interpretojnë ligjin në një mënyrë që i shërben interesave private duhet eliminuar. Kjo ka të bëjë me transparencën e autoritetit kontraktues në raport me lidhjen e marrëveshjeve për tender në mënyrë të drejtë dhe të barabartë.

Kontratat kornizë mund të paraqesin problem pasi që ato përfshijnë edhe gjëra të cilat me gjasë nuk do kërkojnë kurrë nga kontraktuesi. Kështu, kompanitë që kanë “informata të brendshme” do të caktojnë vlera më të larta në gjërat të cilat ata e dinë se do të ketë kërkesë të larta, dhe vlera të ulëta në ato të cilat vështirë se do të ketë ndonjë kërkesë. Kjo e bën ofertën të duket tërheqëse, por në fakt ajo mund ta dëmtojë tatimpaguesin. Transparenca është ajo për

të cilën autoriteti kontraktues ka nevojë gjatë fazës së hartimit të kontratave, dhe ndoshta një lloj post-shqyrtimi i vlerave të pranuar mund të ndihmojë në krijimin e një balance në fushën e lojës për secilin ofertues.

Lëvizja FOL⁵², e cila monitoron aktivitetet e prokurimit publik në Kosovë ka gjetur se trendi i parregullsive dhe shkeljeve ligjore është duke vazhduar. “Në një periudhë tre mujore, institucionet publike kanë bërë shkelje ligjore në 29 tender”, thekson raporti. Raporti i Institutit Nacional Demokratik (NDI)⁵³ ka gjetur se Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik nuk ka qenë i suksesshëm, sidomos në rastin e Ministrisë së Shëndetësisë, e cila ka qenë e njohur për skandalet që kanë të bëjnë me fondet dhe kompanitë e kontraktuara. Ministria e Shëndetësisë përben një shembull eklatant ku mungesa e transparencës në përzgjedhjen e furnizuesve ka çuar në furnizimet me cilësi të ulët farmaceutike, të cilat u janë dhënë pacientëve, duke rrezikuar shëndetin e tyre apo duke i asgjësuar ato medikamente pastaj.

Kosova është duke dështuar në arritjen e një sistemi transparent dhe të përgjegjshëm të prokurimit publik. Problemet variojnë nga informacionet e pasakta e deri te praktikat e paligjshme. Përdorimi i sistemeve elektronike dhe praktika më të mira në mbikëqyrjen e përdorimit të autoritetit mund të bëjnë shumë në atë se si përdoren kontributet tona publike.

⁵¹ RIINVEST 2012, “Improving Transparency and Governance of public funds in Kosovo”

⁵² FOL 2013, “Procurement Monitoring, Quarterly Report, April-June”

⁵³ National Democratic Institute (NDI) 2013, “Public Procurement Monitoring in the Health Ministry”

Saxhide Mustafa

QEVERISJA KORPORATIVE DHE TRANSPARENCA NË NDËRMARRJE PUBLIK

Një përmbledhje e problemeve që karakterizojnë transparencën në Kosovë

■ Bazuar në udhëzimet e Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECDs) për Ndërmarrjet Publike (NP-të) (2005) dhe sipas Direktivës për Transparencë e Komisionit Evropian (2004), ndërmarrjet publike duhet të krijojnë politikë të ashpër dhe standarde të larta të zbatueshmërisë *për transparencë dhe bërjen publike*.⁵⁴

Infrastruktura ligjore (ligji për shoqëritë tregtare, ligji për NP-të dhe ligjet që rregullojnë disa nga sektorët ku këto ndërmarrje operojnë) dhe institucionale (themelimi i Njësisë për Monitorimin e Ndërmarrjeve Publike-NJPMNP) në masë të madhe është siguruar por vërehet mungesë e madhe në zbatimin e dispozitave ligjore dhe mbikëqyrjen cilësore të veprimtarisë nga aksionari. Edhe pse ligji për NP-të krijon një hapësirë të konsiderueshme që shteti të veprojë si pronarë efektiv i ndërmarrjeve; krijon kushte për transparencë në menaxhimin e këtyre ndërmarrjeve dhe për trajtim të barabartë të aksionarëve si dhe definon, në masë të madhe detyrat dhe përgjegjësitë e bordit, ky ligji nuk trajton sa duhet çështjet që lidhen me pavarësinë politike të anëtarëve të bordeve si dhe profesionalizmin e

tyre. Përfshirja e përfaqësuesve të shoqërisë civile (madje vetëm si vëzhgues) në procesin e rekrutimit dhe seleksionimit të anëtarëve të bordit ende mbetet një dëshirë, edhe pse kjo çështje mjaftë e rëndësishme është trajtuar nga institucione me kredibilitet hulumtues në Kosovë⁵⁵ si dhe i është rekomanduar qeverisë dhe kuvendit për ndryshimin dhe amandamentim të ligjit.

NJPMNP e cila funksionon në kuadër të Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik dhe e cila ka përgjegjësi ligjore të monitorojë dhe raportoi për performacën e NP-ve me fokus në performacën operative, performacën financiare, qeverisjen korporative dhe perspektivën për të ardhmen edhe pas 6 viteve të themelimit të saj ende nuk është kompletuar me stafin e sidomos pozitën analistit për monitorim dhe auditim të NP-ve, vetëm për arsye buxhetore edhe pse kjo ishte rregulluar në vitin 2008 me vendimin e Ministrisë së financave që kjo njësi të ketë 12 të punësuar.⁵⁶ Në vitin 2013 kjo nën njësi ka arritur të punësoj zyrtarin Analist për politika dhe relacion

⁵⁵ Riinvest 2009;2012; Kipred 2011;FOL, 2010;

⁵⁶ Ramadan Sejdiu, Udhëheqësi NJPMNP, intervistë 13.02.2014.

⁵⁴ Qeverisja Korporative 1, Instituti Riinvest 2006

me publikun. Kjo nën-njësi sipas përkufizimit ligjor obligohet, mes tjerash, për të koordinuar punën me auditorët e brendshëm dhe të jashtëm të ndërmarrjeve publike si dhe në bashkëpunim me Zyrën Auditorit e Përgjithshëm (ZAP), rishikon dhe monitoron raportet e auditorëve.

NJPMNP-ja ka arritur të nxjerrë disa dokumente të rëndësishme në drejtim të avancimit të qeverisjes korporative të NP-ve. Kjo njësi ka hartuar dhe aprovuar Kodin e Etikës dhe Qeverisjes Korporative për NP-të si dhe kanë nxjerrë raporte të vlerësimit të performacën së NP-ve përfshirë performacën e bordeve si dhe doracakun për të udhëzuar anëtarët e bordeve të NP-ve. Kjo përmbushje e kërkesave ligjore paraqet një hap fillestar mirëpo të rëndësishëm në avancimin e qeverisjes korporative të NP-ve në Kosovë. Prandaj fuqizimi i kapaciteteve të kësaj duhet të konsiderohet si mjaftë me prioritet në mënyrë që kjo njësi të mund të mbikëqyrë si duhet veprimtarinë e NP-ve, dhe tu ofroj mbështetje NP-ve në drejtim të avancimit të qeverisjes korporative si dhe të këtë kapacitet të zbatoj masa korrigjuese kur evidentohen parregullsitë në qeverisje.⁵⁷ Z. Dardan Abazi⁵⁸ i cili përfaqëson Institutin për Politika Zhvillimore (INDEP) në komisionin për zhvillim ekonomik infrastrukturë tregëti dhe industri në kuvendin e Kosovës paraqet opinionin e tij se edhe viti 2013 NP-të i ka përcjell me probleme të shumta lidhur me transparencë dhe llogaridhënie. z. Abazi shpreh shqetësimin e institucionit të cilin e përfaqëson se lidhur me vetë vlerësimin e bordeve (shih ligji për NP neni 28) dhe poashtu edhe vlerësimin e kënaqshmërisë së konsumatorëve i cili poashtu ka mangësi në ligj. Matja e kënaqshmërisë nga vet institucioni nuk prodhon raport me vlere dhe mund të jetë subjektiv.

Përzgjedhja e anëtarëve të bordeve mbetet një nga probleme më të mëdha dhe procesi më jo

transparent. Gjatë vitit 2011-2013 për tri herë radhazi është anuluar konkursi i përzgjedhjes së anëtarëve të bordit për arsye të vetme politike. Në fund të viti 2013 janë zgjedhur bordet e dy ndërmarrjeve më të mëdha, Postës dhe Telekomunikacionit (PTK-së) dhe Korporatës Energjetike të Kosovës (KEK-ut). z. Sejdiu pajtohet se procesi i rekrutimit të drejtorëve për bordet e NP-ve duhet të jetë transparent dhe poashtu konsideron se përfshirja e shoqërisë civile duhet të jetë e pashmangëshme. Lidhur me këtë paraqet shqetësimin e tij, z. Abazi dhe konsideron se përzgjedhja e re e drejtorëve në PTK dhe KEK bie ndesh me ligjit. Sipas hulumtimeve tona del se disa nga të përzgjedhurit e drejtorëve në këto kompani në 36 muajt e fundit para se të aplikonin dhe të përzgjidheshin në këtë pozitë ishin pjesë e listave të partive politike, zyrtar publik, ose komunal.

Siq shihet ndikim të madh në përzgjedhjen, emërimin e anëtarëve të bordeve, mbeten grupet e ngushta të interesit politik të cilët nëpërmjet përbërjes së bordeve synojnë të krijojnë një ndikim në procesin e vendimmarrjes në dobi të interesave të tyre të ngushta. Këto shqetësime janë ngritur edhe vite më parë nga Instituti Kosovar për Kërkime dhe Zhvillim të Politikave (KIPRED)⁵⁹ dhe Institutit Riinvest⁶⁰ se në shumicën e rasteve anëtarët e bordeve janë persona të afërt me partitë në pushtet. Kryetari i bordit të PTK-së i zgjedhur në vitin 2009 dhe i rizgjedhur në vitin 2013 në këtë pozitë, ishte një nga drejtorët më të përfolur pasi që kishte qenë pjesë e listës së PDK-së në zgjedhjet parlamentare në vitin 2009. Z. Abazi ka theksuar se bordi i PTK është vlerësuar me performancë negative, prandaj e konsideron si hap të ngutshëm rizgjedhjen e tij.⁶¹ Prandaj edhe në këtë çështje ligji nuk ka specifikuar mandatin e drejtorëve, prandaj edhe kjo duhet të adresohet në rastin e amandamentit, ndryshimit të ligjit.

⁵⁹ Analizë e BordevetëNPve dhe Agjensivëtëpavaruara, KIPRED 2011, f.28-29.

⁶⁰ QeverisjaKorporative dhe Transparenca, Instituti Riinvest 2012

⁶¹ Vendim i Qeverisë nr.10/149, 19.09.2013
mbiEmrimin e Bordit të NP-ve (www.mzhe.rks-gov.net/njpmnp)

⁵⁷ QeverisjaKorporative dhe Transparenca në NP-të, Instituti Riinvest 2012

⁵⁸ Dardan Abazi, INDEP, intervista 19/02/2014

Ky ndikim grupeve të interesit politik, ekonomik do të mbetet edhe më tutje përderisa procesi e rekrutimit udhëhiqet dhe mbikëqyret nga zyra e sekretarit të përgjithshëm në kuadër të zyrës së kryeministrit. Ligji për NP-të në mënyrë të theksuar ka mangësi në trajtimin apo specifikimi adekuat të afërsisë politike të kandidatëve për anëtarë të bordeve.

Pas diskutimit të raportit për performacën e NP-ve për vitin 2012 në kuvendin e Kosovës ky raport me tutje është derguar për adresimin e çështjeve në Komisionin për Zhvillim Ekonomik, Infrastrukturë, Tregti dhe Industri të cilët kanë dal me rekomandimin se ligji për NP duhet të ndryshohet⁶². Këtë e konfirmon edhe z. Ramadan Sejdiu, dhe z. Abazi të cilët ishin pjesë e këtij diskutimi. Z. Abazi konsideron se kuvendi brenda kapaciteteve që ka kontribuar mjaft në funksionimin e

rritjes së transparencës dhe llogaridhënies të NP-ve.

Bërja publike e biografisë, profilin e anëtarëve **të bordit është ende jo transparente kjo nuk është e publikuar as në faqet zyrtare të kompanive e as në NJPMNP. Për publikun** mungojn njohuritë ekspertizës drejtorëve të përzgjedhur. Sipas hulumtimit, vetëm Kompania Kosovare për Distribuim dhe Furnizim me Energji Elektrike (KEDS) e ka profilin e shkurt të anëtarëve të bordit. Në disa nga kompanitë si KEK, KOSST, TRAINKOS, INFRAKOS, IBER-LEP-ENC, figurojnë vetëm emrat e anëtarëve të bordit. Në ndërmarrjen PTK dhe ANP nuk ekzistojnë në faqen zyrtare as emrat e anëtarëve **të bordit. Emrat e drejtorëve të ri të bordin të PTK gjinden vetëm në vendimin e qeveris i publikuar në faqen zyrtare të NJPMNP-së.** Sipas z. Abazit edhe biografia e kryeshefit ekzekutiv poashtu duhet të bëhet publike.

⁶² Procesverbal I mbledhjesë KPZHEITI, 22/11/2013

Fisnik Reçica

QASJA NË DOKUMENTE PUBLIKE

Qasja ne dokumente publike si mjet për transparencë më të madhe

■ Qeveria e Kosovës është kritikuar shpesh për mungesë të qasjes në dokumentet e kërkuara nga shoqëria civile, mediat dhe palët e tjera të interesuara, edhe pse kjo është e drejtë e garantuar me kushtetutë dhe ligjet në fuqi për të gjithë qytetarët e Kosovës. Në anën tjetër, Qeveria e Kosovës është e përkushtuar që të bëhet anëtare e “Open Governance Partnership”, ku transparenca konsiderohet shtyllë kryesore për qeverisje të mirë. Transparenca mund të ndikojë në qeverisje më të mirë, duke çuar kështu në përmirësimin e kushteve socio-ekonomike në vend dhe në përshpejtimin e integritimit në Bashkimin Europian. Qeveria e Kosovës ka bërë disa hapa në aspektin e qeverisjes transparente, ndonëse ka ende shumë dobësi.

Qeveria e Kosovës ka hyrë në marrëveshje kontraktuale të ndryshme që lidhen me investimet publike në këto gjashtë vitet e fundit. Prokurimi i përgjithshëm publik arrin vlerën e 1/5 së GDP-së së Kosovës.⁶³ Duke pasur parasysh se këto projekte financohen nga buxheti i Kosovës (para të tatimpaguesve), duhet të jetë e detyrueshme për qeverinë që të mundësojë qasje në të gjitha kontratat që kanë të bëjnë me investimet publike, pasi kjo do të sigurojë një nivel më të lartë të llogaridhënies ndaj qytetarëve të saj. Gjatë një hulumtimi të opinionit nga Riinvest në 2013-ën⁶⁴, rezultatet kanë treguar

se kërkesa e qytetareve për qasje në dokumentet publike është e lartë. Rreth 77 % e të anketuarve pajtohen që të gjitha informatat financiare, performanca dhe informatat teknike për kontrata të financuara nga qeveria duhet të bëhen publike. Megjithatë, është e nevojshme që disa pjesë teknike dhe financiare të bëhen publike vetëm sipas kërkesës nga pala. Vlen të ceket se gjatë dy viteve të fundit, përpjekjet e organizatave të shoqërisë civile dhe përfaqësues të mediave shumë herë kanë dështuar në synimin për të arritur qasje në kontratat e qeverise në investimet publike.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës⁶⁵ thotë se, “Çdo person ka të drejtë për qasje në dokumente publike”, ndërsa në ligj thuhet se “Çdo person fizik dhe juridik ka të drejtë të ketë qasje, pa diskriminim në çfarëdo baze, pas aplikimit të mëparshëm, në dokumentet zyrtare të mbajtura, tërhequr apo të pranuar nga institucionet publike.” Qytetarët të cilët kërkojnë qasje në dokumente publike nuk janë të detyruar që të kenë një arsye të veçantë për këtë, ndërsa zyrtarët qeveritarë janë të detyruar të japin atyre qasje në dokumente publike që i kërkojnë. Për të siguruar një përgjigje më të mirë të institucioneve ndaj kërkesave të qytetareve, secili institucion ka caktuar një zyrtar i cili është përgjegjës për dhënien e mundësisë për qasje në dokumente publike; ndërsa zyra e Kryeministrit ka publikuar listën e të gjithë

⁶³ Riinvest, 2012. Improving Transparency and Governance of Public Funds. Public Procurement Process in Kosovo.

⁶⁴ Riinvest 2013, “Mapping of Open Government Policies in South East Europe”

⁶⁵ See Article 40 of the Kosovo Constitution and Kosovo Law No.03/L-215.

zyrtarëve publik përgjegjës për t'i dhënë qytetarëve qasje në dokumentet publike të çdo institucion.

Megjithatë, pavarësisht kornizës së caktuar ligjore për qasje në dokumente publike dhe disa përmirësimeve në anën administrative, ende ekziston mungesë e përgjigjeve efikase nga ana e institucioneve të Kosovës në nivel qendror dhe lokal; posaçërisht ka qasje të kufizuar për të dhënë dokumente të rëndësishme që janë me interes të lartë publik. Nga institucionet e Kosovës të gjitha kundërshtimet e kërkesës për qasje në dokumente publike janë të bazuara në Ligjin e Kosovës i cili lejon mbajtjen e disa të dhënave larg nga publiku.

Neni 12 i Ligjit i jep një numër arsyes se pse disa dokumente ose të dhëna me ligj mund të konsiderohen si të klasifikuara, por përkufizimet janë shumë të përgjithshme. Kjo krijon disa paqartësi rreth asaj se çfarë informacioni nuk lejohet të jetë publik. Rrjedhimisht, nëse dokumentet e kërkuara janë me interes publik dhe ato përmbajnë informacione të cilat zyrtarët e qeverisë nuk duan të zbulojnë, kjo shton mundësinë që zyrtarët publikë të jenë më të prirur për t'i kategorizuar këto dokumente si të mbrojtura. Për këtë arsye, zyrtarët publik që kanë të bëjnë me qasjen në dokumente publike duhet të pajisen me udhëzime të qarta e të kuptueshme në lidhje me informacionin që ata janë të detyruar për të shfaqur për qytetarët. Sidoqoftë, nëse qytetarët kërkojnë informacion mbi investimet e financuara nga paratë e tyre, nuk duhet të ketë arsye për të fshehur këtë informacion prej tyre.

Autoritetet e Kosovës kanë mohuar qasjen në dokumente publike në disa raste. Rasti më i rëndësishëm është kontrata për ndërtimin e autostradës "Ibrahim Rugova" e cila ka gëlltitur rreth 40% të investimeve kapitale vjetore gjatë tre viteve të fundit. Qeveria e Kosovës ka mbajtur kontratën larg nga sytë e publikut dhe nuk u ka dhënë qasje palëve të interesuara në të gjitha pjesët e kontratës, kur kjo është kërkuar nga shoqëria civile apo mediat. Kontrata u zbulua

vetëm nga partitë opozitare që paten qasje në kontratë nëpërmjet burimeve të tyre. Kjo pastaj krijoi paqartësi në publik pasi informacioni i publikuar u konsiderua të jetë i pavërtetë nga zyrtarët e qeverisë. Dokumentet e tjera të rëndësishme të cilat mbahen larg nga publiku është dosja e privatizimit të KEDS-it. Prepotr në 2013-ën⁶⁶ raporton se të gjitha përpjekjet e Konsorciumit të Shoqërisë Civile për Zhvillim të Qëndrueshëm (KOSID) për të pasur qasje në dosjen e privatizimit rezultoi e pasuksesshme. Edhe pse zyrtarët publikë janë të mbrojtur me ligj në lidhje me refuzimin e qasjes në disa informata të caktuara të kërkuara nga qytetarët, megjithatë i qasjes në informata mbi financat dhe çështje të tjera teknike që kanë të bëjnë me investimet publike dhe detaje të privatizimit ngre dyshime rreth korrupsionit.

Qasja në dokumente publike është një nga kriteret kryesore në matjen e transparencës së institucioneve, prandaj Qeveria e Kosovës duhet të jetë transparente në dhënien e informatave se në cilat raste dhe në çfarë dokumente publike refuzohet qasja. Ka shumë kontradikta midis statistikave të dhëna nga Qeveria e Kosovës dhe raporteve të shoqërisë civile dhe organizatave të tjera. Sipas raportit të Qeverisë së Kosovës për zbatimin e të drejtës për qasje në dokumente publike, janë realizuar rreth 80% e kërkesave për qasje në dokumente publike.⁶⁷ I njëjti raport tregon se në nivelin komunal, rreth 80 % të kërkesave kanë marrë përgjigje pozitive, ndërsa kërkesat tjera janë refuzuar apo qasja ka qenë e kufizuar. Në anën tjetër, organizatat e pavarura raportojnë një shkallë shumë më të ulët të lejitimit të qasjes në dokumente publike.

⁶⁶ Prepotr, 2013. Periodic publication of the Kosovar center for investigative journalism.

⁶⁷ Comprehensive Report, 2012. Government of Kosovo, Prime Minister's Office, Comprehensive report on the right to access public documents by public institutions.

Sipas të dhënave të raportuara nga Qendra për Politika dhe Avokim (CPA, 2012)⁶⁸ në mes të dhjetorit 2011 dhe shkurtit 2012, nga 128 kërkesa të dërguara në institucionet qendrore dhe lokale vetëm rreth 41% kanë marrë përgjigje pozitive. Për më tepër, hulumtimi nga BIRN në 2013-ën⁶⁹ tregon se vetëm rreth 33 % të kërkesave të dërguara tek institucioni i Qeverisë së Kosovës në periudhën janar

⁶⁸ See http://www.qpa-ks.org/index.php?option=com_content&view=article&id=147%3Azbati-i-ligjit-per-qasje-ne-dokumente-publike-ka-permiresime-sidoqofte-ende-jo-ne-nivelin-e-deshiruar&catid=45%3A-publikime&Itemid=82&lang=sq

⁶⁹ BIRN, 2013. The State: Accessible to citizens. Balkan Investigative Reporting Network – BIRN Kosova.

2012 deri në maj 2013 kanë marrë përgjigje pozitive.

Në përgjithësi, institucionet e Kosovës duhet ta përmirësojnë procesin e lejit të qasjes në dokumente publike. Fundja, përdorimi i parasë së qytetareve për financimin e projekteve publike i obligon institucionet e Kosovës që të jenë transparente dhe të përgjegjshme ndaj qytetarëve të saj. Lejimi i qasjes në dokumente publike nuk duhet të jetë një çështje e vullnetit të zyrtarit institucional apo publik, por kjo është një e drejtë kushtetuese që u jepet qytetarëve të Kosovës dhe duhet të respektohen nga çdo institucion publik.



advocacy for
open government

...the Government is ...
...to the public. It is ...
...the exact content of the ...
...the fourth ...
...the reporting of these ...
...organizations. According ...
...a small number ...
...budget expenditure ...
...ministries de ...
...port on bud ...
...municipal ...
...published ...
...website ...
...central ...
...of account ...
The fifth pro ...
the informat ...
category of ...
- among ...
planned ...
transp ...
3 Pa ...
of E ...
4 ...
...at the ...
...initial ...

