

*Ky publikim është përgatitur me ndihmën e Bashkimit European.
Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Instituti
për Demokraci Societas Civilis dhe Qendra për analiza ekono-
mike dhe në asnjë mënyrë nuk i pasqyron qëndrimet e Bashkimit
European.*

DOKUMENT I SHKURTËR MBI POLITIKAT PUBLIKE

MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIV- ITETIT TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

Autor: Natalija Shikova

I Hyrje

Krijimi i politikave efektive është një parakusht thelbësor për qeverisjen e mirë dhe është pjesë e kriterëve për anëtarësim në Bashkimin Evropian, e lidhur ngushtë me reformën e administratës publike dhe të drejtën e qytetarëve për administrim të mirë.¹ Kompleksiteti i rritur i menaxhimit modern kërkon një qasje sistematike për procesin e krijimit të politikave e cila në thelb duhet të jetë gjithëpërfshirëse, dhe në bazë të dëshmimeve. Rregullimi operacional dhe i fokusuar i miratuar në mënyrë transparente - rrit konkurrencën, mbron qytetarët dhe çon drejt një ekonomie tregu më funksional. Rregulloret e përpiluara dobët krijojnë barrë të panevojshme mbi ata që janë të prekur prej saj, duke bërë pengesa në

1 Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian (2000 / c 364/01), neni 41). Statuti u shpall në vitin 2000 dhe me hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës në vitin 2009 u bë ligjërish i detyrueshëm;

efikasitetin e tregjeve, konkurrencës dhe inovacionit, dekurajon dhe shpie në shpërndarjen e padrejtë të të mirave publike.² Nuk ekziston një model i vetëm i menaxhimit të rregullativës që është i mirë dhe i zbatueshëm kudo. Prandaj, secili vend ka një qëndrim të ndryshëm. Megjithatë, BE ka miratuar një politikë për rregullativë më të mirë, që duhet të ndikojë në agjendën e rinovuar të Lisbonës.³ Një nga rekomandimet e kësaj politike është instrumenti RIA - Regulatory Impact Analysis në proceset e legjislacionit kombëtar të njohura me akronimin VNR - Vlerësimi i Ndikimit të Rregullativës.⁴ Një numër i konsiderueshëm i vendeve kanë miratuar VNR, duke u zotuar se rregullat e tyre do të bazohen në informata cilësore dhe sasiore. VNR është funksionale në nivele të shumfishta: vlerësimin e efekteve aktuale të rregullativave ekzistuese si dhe pasojat e mundshme / eventuale të rregullativave të propozuara, por ndihmon edhe në përpilimin e politikave publike, zbatimin

2 Regulating Better, A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation, (2004), достапно на http://www.brad.ac.uk/irq/documents/archive/Irish_Government_White_Paper_%27Regulating_Better%27.pdf;

3 Agjenda e Lisbonës është një plan veprimi për zhvillimin e Bashkimit Europian, të përcaktuar nga Këshilli Evropian në Lisbonë në mars të vitit 2000. Qëllimi ishte që deri në vitin 2010 Evropa të bëhej ekonomia më konkurruese dhe dinamike e bazuar në dije në botë, e aftë për një zhvillim të qëndrueshëm ekonomik, për të krijuar vende pune më të mira dhe për të çuar në një kohezion më të madh social. Shumica e objektivave nuk u arritën dhe ky plan u zëvendësua me strategjinë e Evropës 2020;

4 Për shkak të konsistencës metodologjike, në tekstin kudo do të përdoret akronimi - RIA, që rrjedh nga emri original i mjetit - Vlerësimi i Ndikimit të Rregullativës;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

e procesit të monitorimit në këtë fushë.⁵ Teorikisht, VNR mundëson futjen rregullativës vetëm kur është e nevojshme dhe kur propozimi i plotëson objektivat e qeverisë dhe ritjet e shoqërisë. Përveç analizave ekonomike, VNR supozon edhe konsultim efektiv me të gjitha palët e interesuara, për të planifikuar implementimin dhe zbatimin e rregullores së re ose të ndryshuar, duke siguruar pajtueshmërinë maksimale dhe për të zvogëluar shpenzimet për qytetarët, bizneset dhe shtetin⁶.

Ajo është një mjet i plotë komunikimi për shkak se prezenton dhe përshkruan arsyet e ndërhyrjes së qeverisë, duke shpjeguar qëllimet që janë pas saj, dhe mënyrat e mundshme për realizim. Përgjithësisht si qasje VNR është e lidhur ngushtë dhe shërben si mbështetje për parimet e qeverisjes së mirë, duke përfshirë: përfaqësimin dhe pjesëmarrjen; dëgjimin për nevojat; efikasitetin dhe efektivitetin; transparencë; sundimin e ligjit; etikën; kompetencat dhe kapacitetet; inovacionin dhe hapjen ndaj ndryshimit; qëndrueshmërinë dhe planet afatgjata; menaxhimin e mirë financiar; të drejtat e njeriut, diversitetin

5 Politika rregullatore dhe rruga drejt rritjes së qëndrueshme, (2010), OECD, në dispozicion në: <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>

6 Sutcliffe, S., Court, J., (2005), Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?, Overseas Development Institute, në dispozicion në: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3683.pdf>;

kulturor dhe kohezionin social; llogaridhënien.⁷ VNR inkurajon pa rezerva:

- proporcionalitet (rregullorja duhet të jetë e përshtatshme për madhësinë e problemit që duhet të adresohen);
- targetim (Rregullorja fokusohet në problemin dhe nuk shkakton efekte anësore në fusha të tjera të ekonomisë dhe të shoqërisë);
- qëndrueshmëri në vendimmarrje (zvogëlimi i pasigurisë ligjore);
- llogaridhënie në lidhje me aktivitete rregullatore dhe rezultatet dhe dhe transparencë nëpërmjet konsultimeve me publikun në vendimmarrje.⁸

VNR është thelbi dhe baza e procesit të politikbërjes. Procesi i krijimit të politikave publike duhet të ketë një natyrë ciklike, dhe çdo politikë duhet t'i nënshtrohet ndryshimeve dhe përmirësimeve të vazhdueshme. Politikat e bazuara në prova dhe fakte lehtë mund të monitorohen dhe vlerësohen kundrejt treguesve të paracaktuar. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për politikat që lidhen me vlerat themelore shoqërore. Procesi i

7 Parimet për rregullativë më të mirë janë shumë të afërta me parimet e qeverisjes së mirë. Shih The Council of Europe, 12 principles for good governance European Label of Governance Excellence (ELoGE), достапни на: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>;

8 Kirkpatrick, C., & Parker, D., (2007), Regulatory Impact Assessment: An Overview, Edward Elgar Publishing, në dispozicion në : <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/media/knowledgeinterchange/booksummaries/207/summary.pdf> ;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

mirë i politikëbërjes, përveç i bazuar në dëshmi, është strategjik, i orientuar, vizionar, paraprak dhe proaktiv. VNR ofron mundësi për vendosjen e prioriteteve në procesin e politikave, inkurajon bashkëpunimin midis të gjithë aktorëve dhe palëve të interesuara, rritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të zgjidhjeve të propozuara.

Procesi i mirë i krijimit të politikave duhet të vlerësohet vazhdimisht dhe duhet modifikuar nga mësimet e nxjerra. Për këtë arsye, ashtu si analizohen dhe vlerësohen rregullativat e propozuara në një fazë të caktuar të zbatimit të politikave rregullative, duhet të vlerësohet edhe efektiviteti i tyre.

Respektivisht, nëse sistemi i aplikuar për rregullativa ka dhënë rezultatet e pritura për rregullativa më të mira, a shpie në një proces demokratik me transparencë më të madhe dhe në çfarë mase. Në fund të fundit, është e rëndësishme për të përcaktuar nëse investimet e qeverisë për të futur një sistem të tillë kanë levërdi dhe i arrijnë rezultatet e pritura, pra, është sistemi në vetvete ai që pretendon për të siguruar më shumë efikasitet, transparencë dhe demokraci, që do të vlerësohet përmes parametrave të njëjtë ose të ngjashëm. Për shkak se VNR është një proces i cili kërkon mësim të vazhdueshëm, ky vlerësim do të ofrojë udhëzime për hapat e ardhshëm do të përfshijë promovimin, modifikimin, thjeshtësimin ose refuzimin e sistemit. Për të kryer një vlerësim i tillë është e rëndësishme, së pari, nëpërmjet prioriteteve të përcaktuara të qeverisë, të marra si bazë për futjen e politikave rregullatore, të krijohet një rrjet i

gjerë i treguesve që do të jetë bazë për vlerësimin.⁹

Ky dokument politikash nuk merr vendime përfundimtare, por kërkon të theksojë nevojën për një sistem efektiv të VNR. Dokumenti ofron një propozim me matricat e tregueve (indikatoreve) që mund të shërbejnë si një bazë për të zhvilluar sistemin më gjithëpërfshirës për të vlerësuar efektivitetin e politikave dhe rregulloreve të VNR. Gjetjet dhe sugjerimet e këtylla bazohen në analizën e kronologjisë së futjes së VNR në Maqedoni (RM) në anët pozitive të VNR, si dhe për mangësitë e perceptuara (të vërejtura edhe në vendet ku është VNR është duke u implementuar për një periudhë të gjatë). Metodatat e përdorura zakonisht janë krahasuese, pastaj metodatat për analizimin e dokumenteve dhe metoda të analizës së përmbajtjes.

II Kronologjia e aplikimit të VNR në Republikën e Maqedonisë

Në një fazë pilot fillestare VNR si një mjet ekonomik është konsideruar në vitin 2008, dhe me vendim të Qeverisë - nga 2009 VNR u bë i detyrueshëm për të gjitha propozimet legjislative. Kuadri ligjor për VNR përbëhet nga: Rregullorja e Punës së Qeverisë, metodologjia për vlerësimin e ndikimit të rregullores;

9 Prioritet strategjik i Qeverisë është për të stimuluar rritjen ekonomike dhe punësimin i cili po kryhet përmes programeve për të zbatuar reformat ekonomike për të përmirësuar klimën e biznesit dhe forcimin e aftësisë konkurruese të ekonomisë së për vlerësimin e brendshëm dhe global “shihni Metodologjia e ndikimit të rregullores, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, 107/13;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

Vendimet për formën dhe përmbajtjen e formave të vlerësimit të ndikimit të rregullativës dhe udhëzimet dhe udhëzimet shtesë që synojnë të përmirësojnë sistemin rregullator kombëtar. Me gjithë këtë, VNR u bë pjesë përbërëse e punës së përditshme, nga praktika e administratës shtetërore.¹⁰ Si pjesë e reformave të ndërmarra, në vitin 2011, Ministria e Shoqërisë Informatike dhe Administratës (MSHIA) është institucioni kryesor përgjegjës për zbatimin, koordinimin dhe monitorimin e VNR. Padyshim që futja e VNR në kornizën legislative ka krijuar sfida për zyrtarët administrativë. Edhe pse përdorimi i VNR duhej të ndihmojë në përmirësimin e cilësisë së vendimmarrjes, nxitje për llogaridhënie dhe pjesëmarrjen e publikut të gjerë, shumë elemente të procesit janë aplikuar dhe ende aplikohen jothelbësisht, që e bëjnë procesin të paqartë. Sipas progresit të BE-së për RM nga 2015, janë krijuar – kormiza ligjore dhe strukturat institucionale të nevojshme për të siguruar një sistem koherent të politikës, megjithatë, numri i të punësuarve të cilët kanë funksione kyç e koordinuese në thelb të përfshira në proces, në mënyrë që të sigurohet funksionaliteti i tij - është i pamjaftueshëm. Sistemi i planifikimit afatmesëm është vendosur, por planifikimi sektorial nuk është i zhvilluar mirë dhe strategjitë nuk vlerësohen në mënyrë të mjaftueshme. Janë identifikuar vetëm disa elementë të politikave gjithëpërfshirëse, si dhe politika të bazuara në dëshmi. Ministrinë nuk kanë rregulla të brendshme për përcaktimin e politikave dhe proceseve

10 Për më shumë shihni “Aktet që rregullojnë lëndën e vlerësimit të ndikimit rregullator”, Ministria e Shoqërisë së Informacionit dhe Administratës, 2013; të miratuar në pajtim me nenin 20 paragrafi 5 të Rregullores së Punës së Qeverisë (Gazeta Zyrtare nr. 38/01, 98/02, 03/09, 47/03, 64/03, 67/03, 51 / 06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11 dhe 67 / 13)

legjislative.¹¹ Në mënyrë të ngjashme, Komisioni Evropian për RM-së në vitin 2016 ka vlerësuar cilësinë e procesit të VNR si të dobët që tregon se procedurat zbatohen vetëm formalisht, dhe nuk është përgatitur një vlerësim i ndikimit financiar të rregulloreve të propozuara të reja apo të ndryshuara.¹²

III Sfidat në zbatimin e VNR

Dokumente të shumta tregojnë mangësi serioze në zbatimin e sistemit VNR në Republikën e Maqedonisë.¹³ Edhe pse rëndësia e VNR është e njohur, ekziston një mungesë e cilësisë së procesit që mund të sigurojë qëndrueshmëri afatgjatë të VNR. Ajo mund të shihet jo vetëm me cilësinë e analizave të ndërmarra nga PCR në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve të legjislacionit të propozuar ose të ndryshuar, por edhe në mungesën e konsultimit të duhur në procesin e vendimmarrjes për të përfshirë të gjithë aktorët, përfshirë këtu edhe shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit. Edhe pse sistemi është ngritur zyrtarisht për të lejuar qytetarët të ndikojnë në vendimmarrësit dhe politikat, dhe megjithëse aplikimi i VNR krijon një detyrim për të gjitha institucionet që të përfshijnë palët e përfshira në hartimin e

11 Raporti i Progresit për R. Maqedonia për vitin 2015 (Dokumenti i punës i stafit të Komisionit, ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, Raporti 2011);

12 Raporti i Progresit për R. Maqedoni për vitin 2016 (Dokumenti i punës i stafit të Komisionit, ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, Raporti 2016);

13 Shikoni: “Pasqyra e Qeverisë”, <http://www.ogledalonavladata.mk/>;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

rregulloreve që nga fillimi i procesit, gjithsesi - konsultimet ende po zbatohen në kohën e parakohshme dhe mungojnë reagimet - nga institucionet tek publiku i gjerë.¹⁴ Në shumicën e rasteve, VNR në RM është bërë vetëm formalisht dhe përkohësisht, pa një analizë të rëndësishme që duhet të jetë baza dhe thelbi i procesit.¹⁵ Por kjo nuk ndodh vetëm në Republikën e Maqedonisë. Edhe pse gjithnjë e OECD zbatohen VNR (por numri në rritje të vendeve të tjera), ose - duke pasur mjet prepoznavaatkako rëndësishëm për identifikimin e mundësitë më të përshtatshme dhe më ekonomike për zbatimin e një politike,¹⁶ megjithatë, pavarësisht nga përfitimet, VNR ka shumë kufizime, jo vetëm në Republikën e Maqedonisë, por edhe në shumë vende me më shumë se 30 vjet traditë në zbatimin e RIA. Një nga kufizimet kryesore është se EPA mund të informojë në mënyrë adekuate politikëbërësit, por nuk mund të zëvendësojë motivet politike. Për më tepër, cilësia e rezultateve të përdorimit të PWR është e kufizuar për shkak të mungesës së informacionit në dispozicion

14 Shihni më shumë: “Nga drafti në ligj: Krijimi i politikës dhe pjesëmarrja qytetare në Republikën e Maqedonisë”, Instituti për Demokraci Societas Civilis;

15 “Analiza e procesit të krijimit të rregulloreve përmes përgatitjes së vlerësimit të ndikimit rregullator në vitin 2010”, Shoqata Maqedonase e të Rinjve, Fondacioni Shoqëria e Hapur, Shkup 2011;

16 Regulatory policy outlook (2015), OECD, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page4;

dhe pamundësisë për të matur të gjitha ndikimet.¹⁷

Një pjesë e sfidave të identifikuar të çelësave në aplikimin e VNR, në nivelin e përvojave botërore dhe të vendit, janë:

- Fokusim i tepruar në treguesit ekonomikë
- Paparashikueshmëria e procesit
- Ndikimet politike
- Mospërputhje mes toerisë dhe praktikës

Bazuar në gjërat e përshkruara më sipër, krahasuar me raportet e brendshme dhe raportet e OECD mbi zbatimin e VNR, është e qartë se edhe pse VNR është një mjet i madh, ajo ende ka sfida, për shembull - sigurimin e pajtueshmërisë dhe qëllimin e duhur, sigurimin e cilësisë së VNR dhe gjetjen e strategjive për mbledhjen e të dhënave cilësore, sigurimin e programeve efektive të trajnimit dhe sigurimin e një niveli të lartë të mbështetjes politike. Përveç kësaj, si probleme në zbatimin e VNR, problemet lidhur me:

- Kontrollin e cilësisë nga organi mbikëqyrës;
- Problemet strukturore - VNR duhet të përgatitet sa më shpejt që të jetë e mundur dhe shpeshherë kjo bëhet vonë në pro-

17 Kadziauskas, G., (2007), Impact analysis during the harmonization process with the EU and effects on Lithuanian economy, Lithuanian Free Market Institute, në dispozicion në: [http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281515667-1. Impact_analysis_during_the_Harmonization_with_the_EU_and_Impacts_on_Lithuanian_Economy.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281515667-1_Impact_analysis_during_the_Harmonization_with_the_EU_and_Impacts_on_Lithuanian_Economy.pdf);

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

cesin rregullator, pra pas marrjes së vendimeve;¹⁸

- Kultura e ndryshimit - VNR kërkon një ndryshim të rëndësishëm në kulturën e sjelljes midis rregullatorëve, politikanëve, grupeve të interesit dhe publikut të gjerë.¹⁹

Por përkundër kufizimeve, VNR ka përfitime të pamohueshme. Në përmbledhje, VNR është, mbi të gjitha, një mjet për analizën mikroekonomike, një mjet që kërkon shumë stërvitje dhe burime.²⁰ Por VNR nuk ekziston për vete. Për të qenë e suksesshme, është e nevojshme që procesi të mbështetet dhe të përmbajë aspekte që do të mbulojnë perspektivat e përgjithshme të qeverisë. Prandaj, për të kapërcyer kufizimet, VNR duhet të mbështetet nga një politikë rregullatore dinamike dhe mirë të paramenduar nga ana e institucioneve të forta rregullatore dhe mjete të tjera të pajtueshme që mbështesin dhe sigurojnë transparencën dhe llogaridhënien maksimale në të gjitha fazat e procesit.

18 Sa i përket opinionit për VNR, shumë vende pavarësisht rekomandimeve të OECD-së nuk e publikojnë herët VNR . Disa nga vendet e publikojnë VNR edhe pas skadimit të konsultimeve ndërsa të tjerët nuk e deklarojnë (siç na shembull Austria, Hungaria, Irlanda, Korea, Spanja dhe Turqia);

19 19Rodrigo D., (2015), Vlerësimi i Ndikimit të Rregullativës në vendet e OECD-së, sfidat për vendet në zhvillim, OECD 2005 <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>;

20 20 Deighton-Smith, R., A. Erbacher dhe C. Kauffmann (2016), “Promovimi i rritjes përfshirëse nëpërmjet rregullimit më të mirë: Roli i vlerësimit të ndikimit rregullator”, Gazetat Punues për Politikat Rregullatore OECD, No. 3, Botime OECD, Paris.<http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>;

Vështirësia e arritjes së mirëbesimit, në asnjë rast nuk duhet as të dekurajojë as të barazohet me pamundësinë për të arritur përmirësim.²¹ VNR është kryesisht një mjet që ndihmon për të kuptuar më mirë efektet dhe efektet e rregullimit në kushtet ekonomike dhe sociale. Por jo vetëm që kontribuon në rezultat, por VNR gjithashtu kontribuon në cilësinë e vetë procesit. VNR është një mjet veçanërisht i rëndësishëm sepse është një pjesë integrale e demokracisë përfaqësuese, forcon transparencën, pjesëmarrjen qytetare dhe sundimin e ligjit. VNR çon në rregullim më të mirë, dhe kështu edhe në mirëqenien sociale. Ky mjet i shton një tjetër dimension që zakonisht neglizhohet - domethënë, VNR jep pasqyrë për të ndikuar politikat në grupe të ndryshme të shoqërisë (gratë, grupet e marginalizuara kategoritë vulnerabël të qytetarëve, etj), por edhe në shoqërinë si një e tërë. Është veçanërisht e rëndësishme që RFA të ndihmojë rezultatet përfundimtare të vlerësohen në bazë të qëllimeve të përcaktuara. Prandaj, avokimi për zhvillimin ekonomik dhe për

21 21 Procesi i planifikimit për zbatimin e VNR në Republikën e Maqedonisë është kryer në kuadër të procesit të planifikimit strategjik zbatuar në ministritë, në përputhje me Metodologjinë për planifikim strategjik dhe përgatitjen e Programit Vjetor të Punës së Qeverisë. Nëse është përcaktuar se mënyra më e përshtatshme për të zgjidhur problemin është miratimin e rregulloreve të reja ose amendamente të ekzistuese, ajo është e përfshirë në Programin Vjetor të Punës së Qeverisë. Mbi këtë bazë ministritë përgatisin Planin Vjetor për VNR është publikuar në regjistër të vetëm të Rregulloreve (ENER) jo më vonë se 15 ditë pas miratimit të Programit Vjetor të Punës së Qeverisë. (Në kushtet e procesit rregullator për planifikimin dhe zbatimin e VNR, shih Metodologjia për të vlerësuar ndikimin e rregullimit, Gazeta Zyrtare nr 107/13) në R. Maqedonia shumë nga hapat e parashikuara janë zbatuar me vonesë dhe e pamjaftueshme, ose tërësisht zaobikolkuvaat shih më shumë: “Nga draftit të ligjit: politikë-bërje dhe pjesëmarrjen e qytetarëve në vend,” Instituti për Demokraci Societas Civilis;

prosperitetin e shoqërisë në tërësi do të thotë një përpjekje për një VNR efektive.

IV Modeli për vlerësimin e efektivitetit të VNR

Një proces veçanërisht i rëndësishëm është matja e efektivitetit të politikave të VNR. VNR si një mjet parashih mësim të vazhdueshëm dhe prandaj, duke ndjekur të njëjtat parime, është e nevojshme të vlerësohet efektiviteti i politikave përkatëse. Vlerësimi i efektivitetit të VNR do të nxjerr në pah avantazhet e VNR mbi sfidat që duhet për të vënë fokus më të madh në të ardhmen, mangësitë për t'u kapërcyer për të realizuar potencialin e plotë të VNR. Në vlerësimin e tij, është padyshim e nevojshme të marren parasysh problemet praktike me të cilat përballen shumë zyrtarë të qeverisë në krye të hartimit dhe mbikëqyrjes së VNR-së, lidhur me çështje konceptuale me ndonjërin nga parimet themelore. Pritet që zyrtarët e qeverisë dhe në përgjithësi opinionit të duan të dinë jo vetëm si funksionon rregullativa në praktikë, por edhe se si politika rregullatore në mënyrë të plotë, veçanërisht - nëse kërkesat procedurale për analizë ose për sigurimin e transparencës kur krijohen rregulla të reja bëjnë ndonjë ndryshim apo jo? Duhet që vlerësimi i efektivitetit të politikës rregullatore (në bazë të cilit, nga ana tjetër, krijohen rregullat) ndjekin kornizën përmes të cilës vlerësohen rregullat. Me fjalë të tjera, për të përdorur treguesit e njëjtë ose të ngjashëm nevojitet një vlerësim .Kjo është veçanërisht e rëndësishme për VNR në Republikën e Maqedonisë. Që nga futja e tij në vitin 2009, është bërë përparim, por procesi nuk është i përsosur. Vëretjet

e theksuara vazhdimisht rreth cilësisë së procesit tregojnë për nevojën për një vlerësim gjithëpërfshirës të efektivitetit të VNR në Maqedoni, vlerësimi ky që do të mbulojë politikat dhe rregulloret VNR sepse nuk janë të mjaftueshme vetëm analizat për mënyrën dhe cilësinë e zbatimit të VNR. Një vlerësim i tillë gjithëpërfshirës do të japë një pasqyrë më të thellë mbi problemet dhe do të tregojë mënyrat për t'i kapërcyer ato. Në dobi të vendimmarrësve, duhet të zhvillohen *treguesit për hulumtimin e vlerësimeve, të tilla që do të japin një pasqyrë të problemeve që përballet ndonjë rregullore ose ndonjë politikë rregullatore, dhe - treguesit që flasin për vlera të tjera me interes për opinionin publik dhe zyrtarëve të qeverisë.* Përzgjedhja e treguesve duhet të marrë parasysh: a) qëllimin e vlerësimit; b) disponueshmëria e të dhënave të cilësisë.

Vlerësimi duhet të jetë i dobishëm për grupin më të gjerë të përdoruesve dhe të përfshijë tregues që do të pasqyrojnë më së miri kërkesat dhe prioritetet e strukturave të ndryshme shoqërore.²² Një nga çështjet e rëndësishme që duhet kërkuar është: “A është paguar ndërkohë ndërhyrja dhe

22 Andrews, M., (2010), Good Government Means Different Things in Different Countries, *Governance* 23(1), pp. 7-35, во Coglianese, C., (2012), *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, OECD;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

investimi i qeverisë që nga futja e politikave rregullatore?”²³ Nuk ka dyshim se shumë individë të përfshirë në këtë proces kanë një përgjigje për pyetjet e bëra.²⁴ Por pa një vlerësim serioz, përgjigjet e tilla kanë pak rëndësi empirike.²⁵ Një sistem efektiv për vlerësimin e VNR duhet të jetë gjithëpërfshirëse dhe të vlefshëm jo vetëm për instruksionet dhe udhëzimet e VNR - në të cilën organet mbikëqyrëse (në rastin tonë MSHIA) do të vlerësojnë mënyrën e zbatimit të metodave të veçanta, por edhe për të vlerësuar dhe politikat e rregullativave në përgjithësi. Edhe pse në Republikën e Maqedonisë mekanizmat për vlerësimin e procesit të aplikimit të VNR i menaxhon MSHIA, ato përfshijnë edhe kontrollin e raporteve individuale të VNR-së, respektivisht - qoftë për zbatimin e VNR në përputhje me aktet për VNR, ashtu edhe procesin e skanimit dhe përgatitjen e raportit vjetor që i dorëzohet Qeverisë së Republikës

23 Kjo padyshim do të jetë një ushtrim i ndërlikuar dhe natyrisht duhet të marrë parasysh: a) të dhënat që ekzistojnë dhe përdoren lehtësisht; të dhënat e mbledhura, por jo të sistematizuara; të dhëna që ekzistojnë në një formë, por është pothuajse e pamundur të mblidhen; të dhëna që nuk mund të mblidhen, shih më shumë në *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, Cary Coglianese, Expert paper no. 1, august 2012, OECD, faqe 31;

24 Gjatë vlerësimit duhet të merren parasysh kufizimet dhe paragjykimet si: paragjykimi ndaj të anketuarve (ata që përgjigjen nuk mund të përfaqësojnë tërë popullatën që vlerësuesit duan të studiojnë); paragjykim njohës (fsheh foto të vërtetë - për arsye të ndryshme); paragjykim strategjik (duke u përgjigjur në një mënyrë apo një tjetër në mënyrë që të arrihet një qëllim strategjik), Coglianese, C., (2012), *Measuring regulatory performance evaluating the impact of regulation and regulatory policy*, OECD;

25 Ibid;

së Maqedonisë, këta mekanizma janë të pamjaftueshëm dhe joadekuatë për vlerësimin e efektivitetit të VNR. Duke marrë në konsideratë përvojat e botës, në dokumentet e mëtejshme theksojmë prioritetet dhe projekt-treguesit, të cilat mund të shërbejnë si udhëzime. Prioritetet dhe treguesit duhet të tregojnë - nëse ekziston ose nuk ka një grup koherent dhe të balancuar të objektivave dhe politikave të VNR.²⁶ Modeli për vlerësimin e efektivitetit të VNR në Republikën e Maqedonisë duhet të ndërtohet mbi treguesit me shumë nivele, të bazuara në parime dhe të zhvillohen sipas prioriteteve sociale. Shembuj të prioriteteve gjejmë në raportin e OECD në lidhje me indikatorët e menaxhimit të sistemin rregullator, tregues që u referohen tipareve kryesore të procesit përmes të cilit është krijuar, pranuar dhe zbatuar rregullativa duke marrë parasysh planifikimin, konsultimet për VNR, zvogëlimin e detyrimeve administrative dhe dimensione dhe mjete të tjera.²⁷ Çdo shtet ka prioritetet e veta dhe në drejtim të VNR - ato mund të jenë ekonomike - sepse VNR, mbi të gjitha, është një instrument ekonomik; administrative – sepse VNR shërben për të ndihmuar administratën në vendimet e duhura të tyre; fuqi procesuale- të lidhura me sfidat e VNR për kushtet për të cilat është shpikur; demokratike - për shkak se VNR është një mjet që nxit demokracinë. Mbi këto prioritete mund të krijohen indikatorë që do të informojë për praninë ose mungesën e karakteristikave të caktuara të procesit të rregullativës. Kështu, treguesit në

26 Shih më shumë te Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), Measuring Regulatory Performance, Evaluating regulatory management tools and programmes, OECD;

27 Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), Measuring Regulatory Performance, Evaluating regulatory management tools and programmes, OECD;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

lidhje me prioritetet administrative do të japin informacion mbi efektivitetin e VNR në drejtim të burimeve administrative të nevojshme për zbatimin e vlerësimit. treguesit ekonomikë do të tregojnë lidhjen e mundshme të VNR me progresin ekonomik, lidhshmëri e shprehur në të holla nëpërmjet kostove dhe përfitimeve nga futja e tij; treguesit e procesit do të tregojnë cilësinë dhe suksesin e VNR në drejtim të adresimit të problemeve sociale zbuluar, ndërsa treguesit demokratike do të tregojnë nëse dhe në çfarë mase VNR në thelb inkurajon demokratizimin e shoqërisë, veçanërisht pjesëmarrjen qytetare.²⁸

28 Prioritetet e propozuara dhe treguesit e propozuar për vlerësimin e efektivitetit të VNR janë pjesë e anketës së vlerësimit të politikave rregullatore të kryer në vitin 2014 në vendet anëtare të OECD-së. Përgjigjet u pranuan nëpërmjet zyrës së OECD-së dhe përmes zyrtarëve qeveritarë. Anketa mbulonte një strukturë komplekse që përfshinte të gjitha palët e interesuara dhe u zbatua me ndihmën e ekspertëve. Anketa është bërë në bazë të hulumtimeve të mëparshme mbi Sondazhet e Menaxhimit Rregullator të kryer në vitet 1998 dhe 2005. Qëllimi ishte të përcaktohej -se si vendet e ndryshme i qasen kërkesave të ndryshme të politikës rregullatore. Përgjigjet e vendit ndaj pyetjeve të parashtruara mbështeten nga prova dhe shembuj. Sondazhi u krye në vendet që kanë politika të avancuara rregullative, duke marrë parasysh përpjekjet e shteteve që janë të reja në proces. Sa i përket rezultateve të anketimit, shihni më shumë në dokumentin e OECD: „Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results“, доста-пен на <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>;

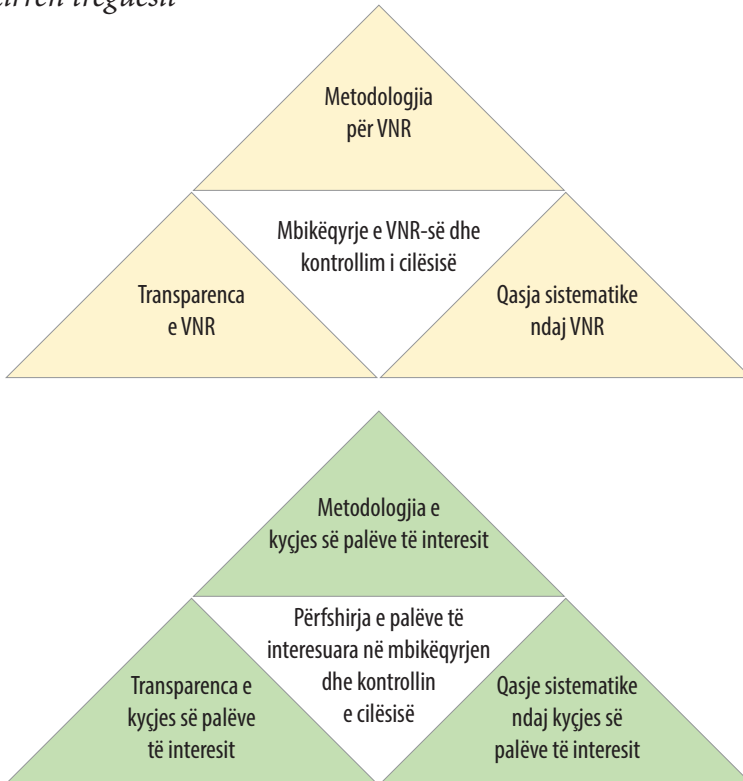
Tabela 1: Shembull i prioriteteve mbi bazën e të cilave mund të vendosen indikatorët e vlerësimit

ADMINISTRATIVE	DEMOKRATIKE
<p>Sa kohë duhet për zbatimin e politikës rregullatore (duke pasur parasysh kronologjinë – fillimi - fundi)?</p>	<p>Sa anëtarë të opininit morrën pjesë në marrjen e vendimeve me pjesëmarrje?</p>
<p>Sa shpenzon qeveria për zbatimin e politikës rregullatore sa i përket burimeve njerëzore (numri i njerëzve, proporcionaliteti në lidhje me punonjësit, etj)?</p>	<p>Sa, në thelb, janë palët relevante të përfshira në vendimmarrjen me pjesëmarrje?</p> <p>Sa thelbësore ishte pjesëmarrja e tyre (cilësia e komenteve, ndikimi i komenteve ...)?</p>
<p>Sa shpenzon qeveria për zbatimin e politikës rregullatore sa i përket burimeve financiare (kostot monetare, proporcionaliteti i buxhetit, etj.)?</p>	<p>Sa i përkrah politikat rregullatore publike?</p> <p>A ekziston një diskutim i arsyetuar i propozimeve të palëve të interesuara?</p>
<p>.....</p>	<p>Deri në çfarë mase janë marrë parasysh propozimet e aktorëve të ndryshëm gjatë marrjes së vendimeve?</p> <p>Sa propozime të aktorëve të ndryshëm janë inkorporuar në zgjidhje?</p> <p>A ka reagime nga personat përgjegjës lidhur me komentet dhe sugjerimet e aktorëve të ndryshëm?</p> <p>.....</p>

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

PROCESUALE	EKONOMIKE
<p>Sa është efektive rregullativa e krijuar në drejtim të zgjidhjes së problemit për të cilin është hartuar (shëndetësia, mjedisi ...)</p> <p>Cila është cilësia e analizës që mbështet rregulloren?</p> <p>Deri në çfarë mase entitetet e rregullativës sjellen sipas rregullativës?</p> <p>.....</p>	<p>Cila është marrëdhënia midis kostove dhe përfitimeve të politikave rregullatore?</p> <p>Sa efektive janë politikat rregullatore? (Cilat janë përfitimet në para?)</p> <p>Cilat janë ndikimet e politikave rregullatore në ekonominë e përgjithshme? (punësimet, konkurrenca, inovacionet;)</p> <p>.....</p>

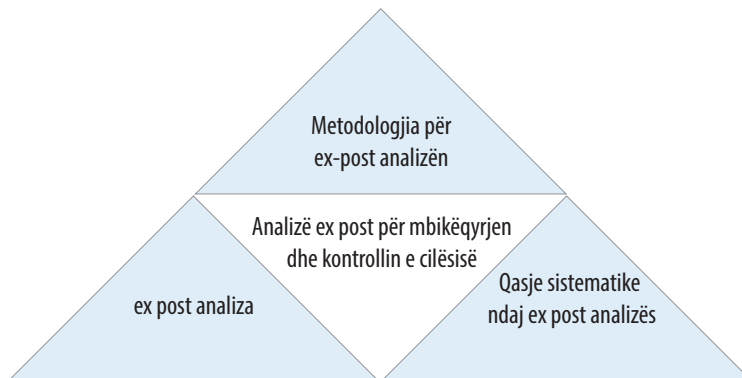
Skema 1: Tregim skematik, kategoritë në bazë të të cilave mund të nxirren treguesit²⁹



Një numër subindikatorësh mund të përmbliidhen për treguesit e propozuar. Për shembull lidhur me procesin e konsultimit:

29 Në bazë të Arndt, C. et al. (2015), “2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en> (ctp .15);

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
**MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)**



- A kanë filluar konsultimet në fillim të procesit?
- A përdoren teknikat e përshtatshme? A është i qartë ndikimi i rregullores?
- A janë konsultuar të gjitha palët e interesuara, përfshirë Qeverinë?
- A janë përdorur siç duhet rezultatet e konsultimit?

Përveç kësaj, treguesit mund të identifikohen si tregues hyrës (lidhur me aspektet e burimeve të nevojshme për futjen dhe zbatimin e VNR), treguesit e rezultateve (që lidhen me atë që është marrë nga zbatimi i VNR), treguesit afatmesëm (ose - treguesit ndërfaqorë, bazuar në perceptimet e suksesit të procesit), si dhe treguesit që kanë të bëjnë me rezultatin përfundimtar - sa i kontribuon procesi i përgjithshëm i VNR për arritjen e prioriteteve për të cilat është krijuar?

Tabela 2: Propozime të treguesve të vlerësimit (bazuar në analizën e literaturës)³⁰

TREGUESIT HYRËS	TREGUESIT E REZULTATIT HYRËS ³¹
Buxheti	Planifikimi në kohë
Stafi	Fushëveprimi i VNR
Struktura institucionale	Lënda e VNR
Stërvitje	Cilësia e VNR
	Fushëveprimi i informacionit publik ³²
	Lënda e konsultimit ³³
	Fushëveprimi i konsultimit ³⁴
	Publikimi i informacioneve

30 Bazuar në Radaelli, C, Fritsch, O., (2012), Matja e Performancës Rregullatore, Vlerësimi i mjeteve dhe programeve të menaxhimit rregullator, OECD (shembulli i matricës së plotë në faqen 35 të të njëjtit dokument);

31 Si udhëzim mund të merren studimet e kryera nga Komisioni Evropian dhe diskutimet mbi miratimin e treguesve të unifikuar ekonomikë që rrjedhin nga përvoja e Bankës Botërore, si dhe treguesit e Doing Business që mund të shërbejnë gjithashtu si një krahasim;

32 Kriteret janë riatdhesimi, hartimi i një procesi të hapur dhe gjithëpërfshirës, qasja e hapur dhe e lehtë në informacion, legjitimiteti i procesit, ibid.;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

TREGUESIT MES FAZAVE	TREGUESIT E REZULTATIT FINAL
Kohëzgjatja e procesit të formimit të ligjeve	Ngarkesa administrative ³⁵
Studim mbi perceptimin e qytetarëve / firmave	Numri i jetëve të shpëtuar
Hulumtimi mbi perceptimin e qytetarëve në lidhje me konsultimet	Reduktimi i kostos totale
.....	Prosperiteti ekonomik
	Krijimi i vendeve të reja të punës
	Avancimi i ambientit jetësor

33 Përmes mjeteve të ndryshme të angazhimit të palëve të interesuara, është e rëndësishme të përcaktohet se kush merr pjesë? A ndikon në vendimmarrjen?

34 Është e vështirë, por jo e pamundur, të vendoset një standard i vetëm për vlerësim. Një standard është sasia, dhe e dyta është përbërja e atyre që marrin pjesë, Politika Rregullatore dhe Perspektiva, dhe një shoqërues lexuesish për Outlookin e Politikave Rregullative (2015) OECD;

35 Për të monitoruar ecurinë e rregullores, shumë anëtarë të OECD-së publikojnë buxhetet rregullative, dokumente që përmbajnë caqe rregulluese të kostos që do të adresohen nga programe të ndryshme rregullative dhe departamente qeveritare;

V Konkluzione dhe rekomandime

Në Maqedoni, procesi i VNR është larg nga u përkryer - është bërë progres që nga futja e tij në 2009, por ka vërejtje serioze për cilësinë e zbatimit të VNR. Vërejtjet e theksuar vazhdimisht tregojnë nevojën për një vlerësim gjithëpërfshirës të efektivitetit të VNR në Maqedoni, e cila do të japë një pasqyrë më të thellë në sfidat dhe problemet që lidhen me përdorimin e VNR dhe do të specifikojë alternativat për të kapërcyer ato. VNR parasheh mësim të vazhdueshëm, andaj ka nevojë për të vlerësuar efektivitetin e zbatimit të VNR në R. e Maqedonisë, vlerësim i kuptuar si proces zhvillimor. Vlerësimi i efektivitetit të VNR do të nxjerr në pah anën pozitive të VNR, për sfidat e së ardhmes për të vënë fokus më të madh në drejtim të tejkalimit të dobësive dhe për të realizuar potencialin e plotë të VNR-së.

Vlerësimi i efektivitetit duhet të bazohet në një model gjithëpërfshirës të mënyrës dhe cilësisë së zbatimit të VNR në Republikën e Maqedonisë, do të vlerësojë gjithashtu politikat dhe rregulloret për VNR, si dhe efektivitetin e tyre në lidhje me prioritetet e caktuara sociale.

Edhe pse metodologjikisht është e komplikuar për të analizuar kostot dhe përfitimet nga futja e VNR, megjithatë kjo nuk është e pamundur. Vlerësimi i përgjithshëm - sipas parimit të multidisiplinaritetit,³⁶ duhet të kryhet nga ekspertë të shquar në fushat përkatëse të prioritetëve të përcaktuara, duke kombinuar

36 Shih më shumë në Regulatory Policy in Perspective, a reader companion to the Regulatory Policy Outlook, (2015) OECD;

Dokument i shkurtër mbi politikat publike
MODEL PËR ANALIZËN E EFEKTIVITETIT
TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS (VNR)

një mori metodash dhe teknikash kërkimore.³⁷

Përveç krijimit të një modelit të vlerësimit në bazë të prioriteteve të përcaktuara dhe treguesve të matshëm të vendosura në bazë të tyre, metodologjia për vlerësimin e efektivitetit të VNR duhet të përfshijë hartimin e mostrës dhe pyetësorët, aplikimin e hulumtimit dhe analizën e dokumenteve, konsultime dhe kërkime mbi perceptimin midis rregullatorëve, midis bizneseve dhe qytetarëve, për të matur nivelin e kënaqësisë.

Për të qenë sistemi i vlerësimit të efektivitetit të VNR-së dhe për të siguruar të dhëna reale që mund të sistemohen për të prodhuar rezultate në bazë të së cilave do të mund të mësohet, vlerësimi duhet të përfshijë ndikimin e politikave për VNR mbi strukturat e ndryshme shoqërore (duke përfshirë - administratën e administruar nga VNR, sektorin civil, komunitetin e biznesit). Janë të rëndësishme edhe pikëpamjet dhe preferencat e tyre, problemet e tyre praktike, si dhe sfidat me të cilat ballafaqohen në zbatimin e VNR.

37 Ndaj të gjithë dokumenteve në tekst është qasur më 18.06.2017.