

Studim i shkurtër i politikave 18/2018

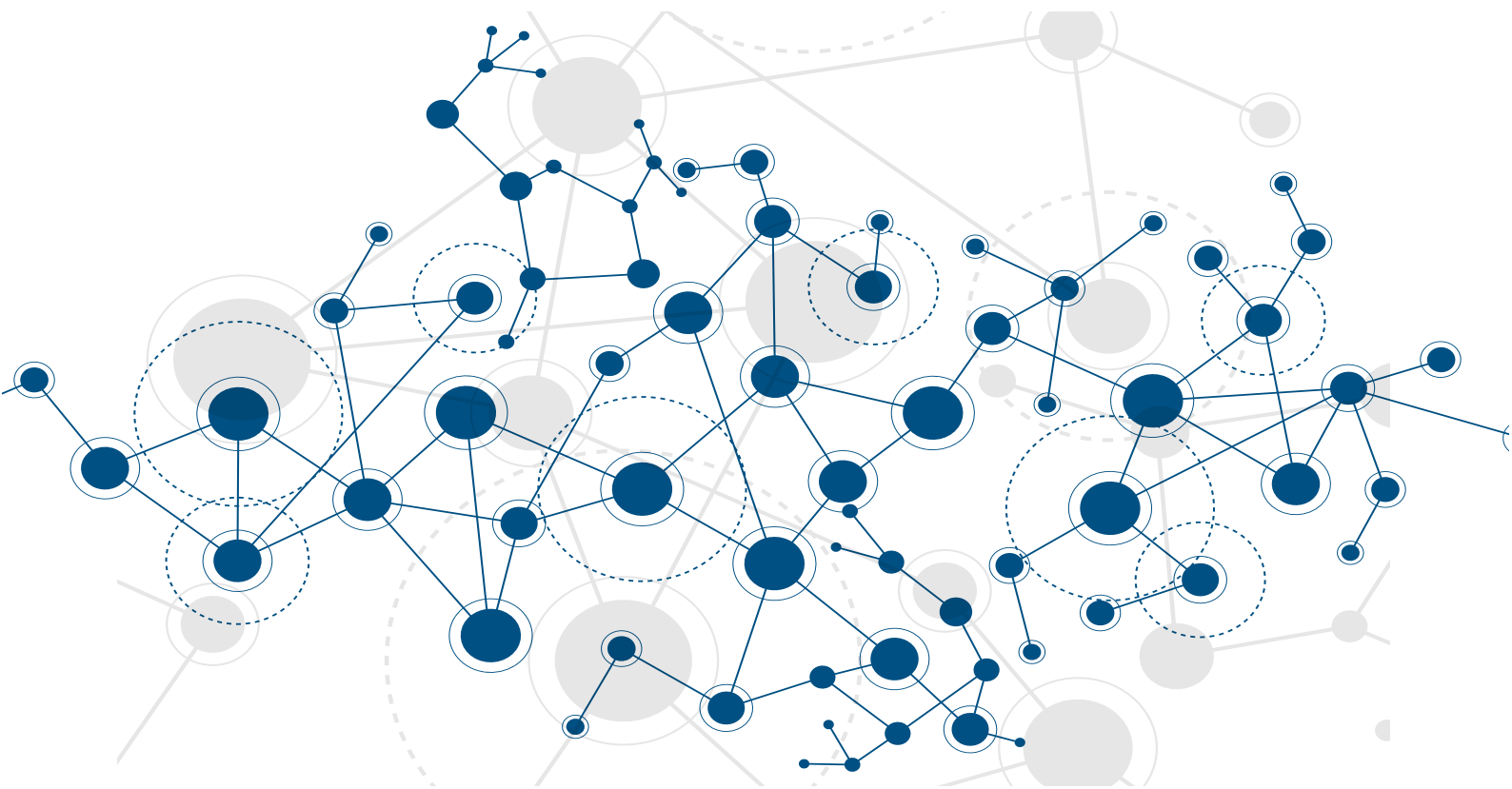
-

# Vendosja dhe sfidat e procesit konsultativ gjatë PVR

Authors: Marko Pankovski and Jane Dimeski

-

November 2018



# Impressum

---

**Title:** Vendorsja dhe sfidat e procesit konsultativ gjatë PVR

**Publisher:** Qendra për Analiza Ekonomike (CEA)  
Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje

**Author:** Marko Pankovski, Jane Dimeski

**Translation:** Jana Ilievska

**Design:** Dejan Kuzmanovski

## **This publication is available at:**

<http://www.idscs.org.mk>

## **Disclaimer**

This publication has been produced with the assistance of the European Union, within the project **Assessment of the impact of the shadow regulation: Promote evidence-based policy making**. The content of the publication is the sole responsibility of the Institute for Democracy “Societas Civilis” and the “Center for Economic Analysis and does not reflect the views of the European Union in any manner.

# Hyrje

---

Procesi i vlerësimit të ndikesës së rregullativës paraqet mjet me qëllimin themelor që është miratimi i politikave të bazuara në dëshmi me shqyrtimin me vëmendje të ndikesave potenciale që do të buronin si rezultat i rregullimit ose deregullimit në një fushë të caktuar.<sup>1</sup> Në atë proces të ndërlikuar, një nga komponentët kyç paraqet komponenti konsultativ të VNRR dhe mundësia për përfshirje të palëve të interesuara në krijimin e zgjidhjeve ligjore. Krahas vlerave praktike të vetë konsultimeve, të njëjtat janë kyç për krijimin e politikave në mënyrë transparente dhe të hapur.<sup>2</sup>

Me rëndësi të përmendet është se konsultimet janë pjesë e një tërësie më të gjerë të mekanizmave të demokracisë deliberative dhe si e tillë është komplementare me një varg të proceseve të parapara të cilat Qeveria e Republikës së Maqedonisë (QRM) duhet t'i zbatojë. Gjatë analizës së mënyrës së zbatimit të konsultimeve është marrë parasysh edhe parimi i proporcionalitetit në VNRR që është i zbatueshëm edhe për pjesën e konsultimeve. Sipas këtij parimi, fushëveprimi dhe thellësia e konsultimeve duhet të korrespondojë me vëllimin e rregullimit ose deregullimit të propozuar.

Gjatë procesit të VNRR, konsultimet në VNRR ndodhin tri herë. Fillimisht gjatë analizës fillestare të gjendjeve dhe përcaktimit të qëllimeve të procesit të rregullimit ose deregullimit. Mandej, palët e prekura

konsultohen gjatë analizës së ndikesave sociale dhe ekonomike të çdo opsioni dhe definimi i zgjidhjes optimale. Më në fund, pas publikimit të projekt raportit nga vlerësimi, realizohet konsultim i Regjistrimit Unik Nacional Elektronik të dispozitave (ENER) ku projekt zakoni është i publikuar për komentim nga palët e prekura.<sup>3</sup>

Në këtë analizë do të bëhet vështrim procesit të konsultimit publik gjatë VNRR, mos-konsekuenca në zbatimin e tij, si dhe rekomandimet për përmirësimin e tij. Duke e pasur parasysh kornizën e gjerë në pjesën e konsultimit gjatë politikave, teksti është i orientuar drejt aspekteve në mënyrë të drejtpërdrejtë me VNRR dhe interaksioni që zhvillohet përmes ENER si formë më e qasshme e konsultimeve. Përmes informacioneve të qasshme në ENER, shqyrtohet edhe shpeshhtësia dhe karakteri i konsultimeve të zbatuara. Analiza, gjithashtu, jep pasqyrë të njohurive të qytetarëve për procesin konsultativ të qytetarët dhe të të punësuarit në administratën shtetërore. Pasqyrë e nivelit të njohurive për aspektet e ndryshme të të procesit konsultues dhe pritjet nga ai, janë të rëndësishme gjatë përcaktimit të politikave të cilat mund ta përmirësojnë këtë proces. Përfundimisht, në tekstin jepen disa shembuj pozitiv për konsultimet gjatë VNRR, si dhe rekomandime përkatëse të orientuara drejtë krijuesve të politikave.

---

<sup>1</sup> Për më tepër informacione për VNRR shih "Doracak për vlerësim të ndikesës së rregullativës". MSHIA, tetor i vitit 2013. I qasshëm në: [http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2\\_mk.pdf](http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf)

<sup>2</sup> Transparencë dhe çiltërsi si cilësi të procesit të VNRR janë theksuar edhe në vetë Metodologjinë për VNRR.

---

<sup>3</sup> Akte të cilat e rregullojnë materien për vlerësim të ndikesës së rregullativës. MSHIA, shtator 2013. E qasshme në: [http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti\\_PVR\\_1mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf)

# Vendosje e procesit të konsultimeve me palët e prekura

—

Konsultimi me palët e prekura në VNRR është i përshkruar në më tepër akti ligjore, nënligjore të cilat e rregullojnë procesin e gjithëmbarshtëm të VNRR. Fushëveprimi i përdorimit të VNRR është i përcaktuar në Rregulloren për punën të QRM<sup>4</sup> ndërsa detajet e procesit janë të përfshira në *Metodologjinë për Vlerësim të ndikesës së rregullativës*.<sup>5</sup> Në mënyrë shtesë, si akte nënligjore të cilat i rregullojnë aspektet e ndryshme të VNRR gjenden edhe *Udhëzimi për mënyrën e veprimit në punën e ministrive në procesin e zbatimit të vlerësimit të rregullativës dhe Vendimi për formën dhe përmbajtjen e raportit për vlerësim të ndikesës së rregullativës*.<sup>6</sup>

Rregullorja e punës e QRM, në nenin 68-a e rregullon obligimin e ministrive që në internet faqen e vet dhe në regjistrin unik të dispozitave ti publikojnë propozimet për miratim të ligjit, draftet edhe propozim ligjet përveç se në rastin kur e njëjta nuk është përshkruar në mënyrë të ndryshme.<sup>7</sup> Me këtë nen mundësohet që çdo palë e involvuar të dërgojë mendim, vërejtje dhe propozime në afat prej 20 ditësh nga dita e publikimit.<sup>8</sup> Në mënyrë shtesë, ky nen i obligon ministrinë që në raportet për PVRR të publikojnë pasqyrë me mendimet e mara, si dhe për shkaqet për mos-pranim të mendimeve të caktuara.

*Metodologjia për VNRR, gjithashtu, e përcakton edhe rolin e Koordinatorit për VNRR në ministrinë. Në raport me procesin konsultues, koordinatori siguron*

përkrahje dhe këshilla krahas të tjerave edhe për konsultimet për VNRR.

Nga ana tjetër, Ministria e shoqërisë informatike dhe e administratës (MSHIA) është e obliguar të sigurojë konsultime efikase me palët e prekura përmes avancimit të proceseve të ENER.

Metodologjia për VNRR i përcakton qëllimin dhe mënyrat e zbatimit të konsultimeve me palët e prekura. Sipas Metodologjisë, ministrinë duhet të sigurojnë përfshirje të palëve të prekura në tërë procesin e VNRR përkatësisht:

- në fazën e analizës së gjendjeve dhe definimi i problemeve;
- përcaktimi i nevojës së aplikimit të rregullativës;
- faza e përcaktimit të zgjidhjeve të mundshme (pas vendosjes themelore të zgjidhjeve të mundshme);
- në fazën e vlerësimit të zgjidhjeve të mundshme nga opsionet.<sup>9</sup>

Në raport me mënyrat, ministrinë janë të obliguara që në fazën e planifikimit strategjik dhe vjetor të fillojnë me planifikimin e konsultimeve që gjatë vazhdës së procesit të VNRR në kohë të duhur të grumbullojnë mendime nga palët e involvuara dhe të njëjtat ti marrin parasysht gjatë zgjedhjes së zgjidhjes optimale. Për lehtësimin e këtij procesi ministrinë realizojnë planifikim vjetor për VNRR. Në këtë proces, propozim ligjet që do të nënshtrohen VNRR janë të përcaktuara në Planin Vjetor për zbatimin e VNRR. Çdo ministri është e obliguar Çdo ministri është e obliguar që në

<sup>4</sup> Gazeta zyrtare e RM 38/2001 – 113/2017

<sup>5</sup> Gazeta zyrtare e RM 107/2013, faq. 21. Me miratimin e Metodologjisë për VNRR bë vitin 2013, u ndërpre që të vlejë Metodologjia për VNRR e vitit 2009 (Gazeta zyrtare e RM 66/2009)

<sup>6</sup> Gazeta zyrtare e RM 106/2013

<sup>7</sup> VNRR nuk zbatohet për ligjet miratimi i të cilave propozohet me procedurë urgjente, ligjet me të cilat bëhet harmonizimi terminologjik me ligje të tjera, propozim buxheti i RM dhe Ligji për ekzekutimin e Buxhetit të RM.

<sup>8</sup> Paraprakisht afati për dërgimin e mendimeve, vërejtjeve dhe të propozimeve ishte 10 ditë. I njëjti u vazhdua në 20 ditë me vendim të Qeverisë së RM të datës 17 gusht të vitit 2017 (Gazeta zyrtare e RM 113/2017).

<sup>9</sup> Gazeta zyrtare e RM 107/2013, faq. 27

fillim të vitit ta publikojë planin vjetor të VNRR në të cilin paralajmërohen propozim ligjet për të cilat do të hartohet VNRR dhe kur e njëjta do të ndodh. Në raport me konsultimet, në vetë planin janë theksuar edhe informacione për kohën dhe mënyrën e konsultimeve për VNRR.<sup>10</sup>

Një nga obligimet e parapara për ministrinë në metodologjinë është publikimi i pasqyrës së tërë procesit dhe rezultatet nga konsultimet në raportin për VNRR, diçka që shumë rrallë respektohet nga ministrinë.<sup>11</sup>

Raportimi për vazhden e konsultimeve për VNRR është e përmbajtur në Raportin për vlerësimin e ndikesës së rregullativës. Forma dhe përmbajtja raportit për VNRR janë përcaktuar me vendim të Qeverisë. Me këtë vendim përcaktohet se krahas pjesëve të tjera të raportit në të jepet edhe pasqyrë e konsultimeve të realizuara. Sipas këtij vendimi raporti duhet të përmbajë:

- Palët e prekura dhe mënyrën e përfshirjes;
- Pasqyrë e mendimeve që janë marrë dhe që janë të vendosura në të;
- Mendime të cilat nuk janë marrë parasysh dhe përse.<sup>12</sup>

Konsultimet me palët e prekura janë të rregulluara në mënyrë më të detajuar në *Udhëzimin për mënyrën e veprimit në punën e ministrive në procesin e zbatimit të vlerësimit të ndikesës të rregullativës*. Në nenin 22 është përcaktuar se konsultimet me palët e involvuara bëhen sipas propozimit të ligjit, për një çështje të caktuar, për zgjidhje të mundshme ose për përcaktimin e ndikesave sipas të cilave përcaktohen një ose më shumë mënyra për kyçje dhe konsultime me palët e prekura. Udhëzimi i përcakton edhe mënyrat e konsultimeve zbatimi i të cilave shqyrtohet

më poshtë në tekstin. Neni 24 parashikon mbajtje të debateve publike me ç'rast propozimi i ligjit vëhet në këqyrje publike ku jepen detaje për informacione teknike për debatin që publikohen në ENER dhe në ueb-faqet e ministrive. Këqyrja e tillë publike nuk duhet të jetë më e shkurtër se 15 ditë dhe varet nga lloji i konsultimit, ndërsa të ftesat dërgohen të paktën pesë ditë para mbajtjes së debatit publik. Sipas këtij udhëzimi, në nenin 25 është theksuar se nga procesi i zbatuar për VNRR në Raportin për VNRR shënohen:

- informacione për mënyrat e përfshirjes së palëve të involvuara;
- të dhëna për palët e involvuara të cilat kanë marrë pjesë në procesin;
- qëndrimet e shprehura gjatë debateve publike, përkatësisht mendimeve, vërejtjeve dhe sugjerimeve që janë marrë me shkrim ose të publikuara në ENER dhe portalin E-demokraci;
- mendimet, vërejtjet dhe sugjerimet që kanë qenë të vendosura në propozimin e ligjit dhe
- mendimet, vërejtjet dhe sugjerimet që nuk kanë qenë të pranuar nga ministrinë dhe arsyetimi për shkaqet.<sup>13</sup>

Në mënyrë shtesë të këtyre akteve, ekzistojnë më shumë dokumente dhe doracakë të publikuar nga MSHIA<sup>14</sup> të cilat kanë për qëllim ta orientojnë zbatimin e VNRR analizave dhe raporteve si *Udhëzimi për plotësimin e planit vjetor për vlerësim të ndikesës së rregullativës* në të cilin midis të tjerave paralajmërohen informacione themelore për konsultimet e parapara në vitin e ardhshëm në bazë të programit vjetor për punë të qeverisë. Më tej "*Udhëzimi për plotësimin e raportimit për fillim të procesit të përgatitjes të propozim ligjit ku paralajmërohet fillimi i procesit të konsultimeve përfshirë edhe mënyrat e konsultimeve, si dhe Udhëzimin për plotësimin e raportit për vlerësim të ndikesës së rregullativës*."

<sup>10</sup> Për më tepër informacione për rëndësinë e planeve vjetore për VNRR si dhe për vështirësitë gjatë zbatimit të tyre, shih: Marko Pankovski, *Sfidat në planifikimin vjetor të VNRR*. IDSCS, shkurt 2018.

<sup>11</sup> Pasqyrë e zbatimit të këtij obligimi është dhënë më poshtë në tekstin.

<sup>12</sup> Ibid, faq. 38

<sup>13</sup> Gazeta zyrtare e RM 106/2013, faq. 51

<sup>14</sup> Të vëhet në pah "Doracaku për palët e prekura" i publikuar nga MSHIA i cili e shpjegon procesin e kyçjes së palëve të interesuara. Doracaku është i qasshëm në: [http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani\\_3.pdf](http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf)

## Probleme të vërejtura gjatë konsultimeve

Konsultimet gjatë krijimit të politikave është sfidë për çdo qeveri. Krahas vullnetit politik si shkak i rëndësishëm, cilësia e konsultimeve me palët e prekura është rezultat i mungesës së resurseve materiale dhe njerëzore në vetë ministritë, korniza juridike, kultura politike, si dhe vetë informimi i palëve të prekura për mundësinë e tyre të kyçjes. Këtu është me rëndësi të përmendet roli i MSHIA edhe i Sekretariatit të përgjithshëm roli i të cilit është kyç në procesin e VNRR. Prapëseprapë në rastin e MSHIA, ingerencat e pamjaftueshme për reagim për raportet e pamundësojnë MSHIA që të ndikojë në mënyrë shtesë mbi cilësinë e konsultimeve. Në këtë rast njëllë është i rëndësishëm edhe roli i Sekretariatit të Përgjithshëm të QRM si trup me ingerenca për të siguruar cilësi të dokumenteve të cilat hyjnë në procedurë qeveritare. Prapëseprapë, praktika tregon se Sekretariati i përgjithshëm nuk i kthen për përpunim të rrumbullakosur këto VNRR raporte të cilat nuk kanë cilësi të mjaftueshme dhe që nuk janë të zbatuara sipas procedurave të përshkruara.

Sfidë shtesë e cila në të njëjtën kohë është e ndërlidhur me kapacitetet për zbatimin e VNRR dhe është edhe periudha relativisht e shkurtër për konsultime e cila krahasuar me të tjerat, është

një ndër më të shkurtrat në Evropë.<sup>15</sup> Zgjerimi i afatit pre 20 ditë do të kishte mundësuar më tepër kohë për planifikim të konsultimeve, më tepër kohë për përgatitje, si dhe konsultime më të thella. Problemet e ndërlidhura me procesin e konsultimit publik gjatë krijimit të politikave publike janë të shënuara edhe në raportin e SIGMA<sup>16</sup> për Maqedoninë për vitin 2017. Në raportin shënohen një numër më i madh i mos-konsekuencave në procesin e gjithëmbarshtëm duke e përfshirë edhe procesin e onllajn konsultimitin përmes ENER.<sup>17</sup>

Në raport me konsultimin publik për politika publike përshtatshmëria e korniza rregullatore është e vlerësuar me vlerësim të lartë 9 nga 10 ndërsa, sigurimi i cilësisë së procesit në konsultimin publik me vlerësim 0 deri 3, ndërsa rregullshmëria në publikimin e projekt ligjeve për konsultim publik me shkrim me 0 deri 4.<sup>18</sup>

Pa marrë parasysh se kjo analizë në një pjesë të madhe i konfirmon sfidat që janë të përmendura në raportet e SIGMA, prapëseprapë shënon edhe përmirësime posaçërisht në pjesën e publikimit të shpeshtuar dhe më të rregullt të raporteve, ndërsa vë në pah edhe shembuj pozitiv për konsultime të cilat, pa marrë parasysh se tani për tani janë përjashtim në vend të rregullës, prapëseprapë japin bazë të mirë nisëse për zhvillim të procesit në të ardhme siç janë VNRR raporti për Ligjin për energjetikë të vitit<sup>19</sup> dhe Ligjin për mbrojtje të sinjalizuesve të vitit 2017.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Jovan Bliznakovski, Praktika të mira komparative të aplikimit të VNRR dhe mundësi për implementimin e tyre në Maqedoni. IDSCS, CEA, prill 2017. Qasur në: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/10/WEB-Praktika-të-mira-komparative-të-VNRR-dhe-mundësi-për-implementimin-e-tyre-në-Maqqedoni.pdf>

<sup>16</sup> SIGMA paraqet iniciativë të përbashkët e OECD dhe e Unionit Evropian me qëllim kyç – sigurimin e përkrahjes në qeverisjen dhe menaxhimin në sferën publike. Çdo vit, SIGMA publikon raport i cili i vlerëson shtetet në gjashtë fusha kyç nga të cilat njëra është Zhvillimi i politikave dhe koordinimi, ku shqyrtohet krijimi i politikave dhe i konsultimit publik.

<sup>17</sup> Parimet e administratës publike. Raporti i monitorimit për vitin 2017. SIGMA, nëntor i vitit 2017. Qasur më: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf> (faq. 42).

<sup>18</sup> Ibid, faq. 44

<sup>19</sup> VNRR procedura e plotë për Ligjin për energjetikë është në dispozicion në: [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=%2fvfrA04hSOmZtxKZII0mFw%3d%3d](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=%2fvfrA04hSOmZtxKZII0mFw%3d%3d)

<sup>20</sup> VNRR procedura e plotë për Ligjin për mbrojtje të sinjalizuesve është e qasshme në: [https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub\\_regulation&subitem=view\\_reg\\_detail&itemid=dA+RsDL%vuNGUwwjQ%R%oA==](https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=dA+RsDL%vuNGUwwjQ%R%oA==)

# Pasqyrë e gjendjes aktuale sipas VNRR raporteve të përfunduara të ENER

Me këqyrje më precize për atë se çfarë është gjendja kur bëhet fjalë për procesin e konsultimeve, për nevojat e analizës u shqyrtuan VNRR raporte për propozim ligje të publikuara në ENER nga fillimi i vitit 2014 deri në gjysmën e vitit 2018. Baza përfshin të dhëna për VNRR raporte të cilat janë të shënuara si të mbyllura përkatësisht për të cilat është përfunduar procedura për VNRR. Sipas atij kriteri për shqyrtim të kësaj analize ishte ndarë ekzemplar prej gjithsej 136 VNRR raporte të publikuara në ENER<sup>21</sup> në periudhën prej janarit të vitit 2014 deri në prill të vitit 2018. Ato janë të gjitha raportet në atë periudhë që janë pjesë e VNRR proceseve për ligje të cilat në ENER janë të shënuara si të përfunduara. Për ta vlerësuar nivelin e konsultimeve, VNRR raportet shqyrtohen nga katër aspekte kyç: (1) mënyra e konsultimeve, (2) numri i palëve të konsultuara në çdo VNRR raport, (3) vallë a janë mendimet e dhëna të palëve të prekura, dhe (4) nëse janë dhënë komenti në ENER. Gjithashtu, u shqyrtua edhe lloji i faktorëve më shpesh të konsultuar “të brendshëm” (ministri dhe organe të tjera të administratës shtetërore) dhe të “jashtëm” (bashkësia akademike, organizata civile, subjekte afariste dhe ekspertë individual).<sup>22</sup> Pa marrë parasysh se baza nuk jep pasqyrë complete edhe për VNRR raportet e hapura, prapëseprapë sfidat në masë të madhe përsëriten.

<sup>21</sup> Ekzemplari për bazën e të dhënave për konsultime i përfshin ligjet që janë të shënuara si të mbyllura përkatësisht për të cilët ka përfunduar procedura për VNRR pa dallim nëse në ENER është publikuar se akti është i hapur, ndërsa dispozita prapëseprapë është publikuar në Gazetën zyrtare.

## MËNYRA E KONSULTIMIT

Llojin e propozim rregullativit e përcakton edhe mënyrën e konsultimit që do të zbatohet ku mund të zgjedhet një ose më tepër mënyra të konsultimit nga gjithsej gjashtë që janë të theksuara në *Udhëzimin për mënyrën e veprimit në punën e ministrive në procesin e zbatimit të vlerësimit të ndikesës së rregullativës*.

Në VNRR raportet, ministrinë janë të obliguara ta publikojnë mënyrën në të cilën i kanë zbatuar konsultimet. Prapëseprapë, ky obligim jo gjithmonë respektohet në tërësi. Në raport me mënyrat e konsultimit në gjithsej 136 raste të cilat ishin objekt i analizës, në 44 (32%) prej tyre nuk ka pasur konsultime, ndërsa në 39 (28%) të rasteve propozimi është i dërguar për mendim në organet kompetente shtetërore. Debate publike janë organizuar në 7 raste, konsultime me shkrim në 3 raste, gjithashtu si edhe për “lloje të ndryshme të konsultimeve” ku më shpesh nënkuptohen grupet e punës. Në 40 raste e tjera (29%), nuk është theksuar për atë se çfarë lloj konsultime janë mbajtur.



Grafiku 1: Mënyra të konsultimeve

<sup>22</sup> Ndarje sipas “Doracakut për vlerësim të ndikesës së rregullativës”. MSHIA, tetor i vitit 2013. Në dispozicion në: [http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2\\_mk.pdf](http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf)

## Numri i palëve të konsultuara

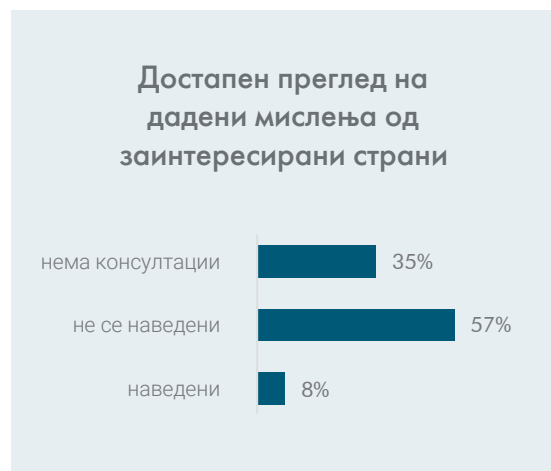
Nga 92 të rasteve ku janë mbajtur konsultime, në 41 (44%) rast janë konsultuar pesë ose më tepër palë, nëntë herë janë konsultuar katër palë, 18 herë (20%) tre palë, tetë herë dy palë dhe 11 herë (12%) ka qenë e konsultuar vetëm një palë. Në pesë nga rastet nuk është theksuar numri i palëve të konsultuara. Me rëndësi është të theksohet se numri i palëve të konsultuara nuk është parakusht për cilësi dhe jo gjithmonë korrespondon me thellësinë e konsultimeve të realizuara. Prapëseparë, ministritë duhet të jenë të orientuara drejt diversifikimit të palëve si nga aspekti i relevancës së tyre, ashtu edhe nga aspekti i asaj se sa zgjidhjet e mundshme ndikojnë mbi to në mënyrë të drejtpërdrejtë.



Grafiku 2: faktorë të konsultuar në sajë të raportit

## Pasqyrë e mendimeve të dhëna

Një nga obligimet që buron nga procesi i konsultimit është evidentimi dhe publikimi i mendimeve të dhëna nga palët e konsultuara. Nga VNRR raportet e shqyrtuara mund të shihet se në rastet ku janë realizuar konsultime, ky obligim realizohet vetëm në 8% nga rastet, ndërsa në 57% nga rastet pasqyrë e tillë nuk është theksuar.



Grafiku 3: Pasqyrë në dispozicion e mendimeve të dhëna nga palët e interesuara

## Komente të ENER

Komentimi paraqet një nga funksionet kyç të ENER me atë që komentimi është instanca e fundit për të gjitha palët e involvuara të komentojnë për një propozim të caktuar, ndërsa gjithashtu paraqet edhe mjet më i qasshëm për qytetarët. Prapëseparë, edhe përkundër këtij funksioni dhe mundësie që e ofron, ky mjet më shpesh nuk shfrytëzohet në mënyrë përkatëse. Kështu në 88% të dispozitave të cilat janë shqyrtuar nuk ka komente të dorëzuara nga palët e prekura..



Grafiku 4: Komente të ENER



# Shkalla e njohurive me konsultimet me palët e prekura

Vendosja e procesit të konsultimeve gjatë VNRR ju mundëson palëve të prekura mundësi që në procesin ti kyçin pikëpamjet dhe argumentet e veta me të cilat do të ishte plotësuar dhe pasuruar propozimi ose do ta kishin kontestuar në një pjesë të caktuar ose në tërësi. Mirëpo, për të pasur proces më të mirë konsultativ në të cilin të gjitha palët e prekura dhe të interesuara në shoqëri do të mund të japin propozime ose të vënë në pah mos-konsekuenca gjatë hartimit të një ligji duhet të përmbushen disa kushte themelore. Të gjitha palët e prekura duhet të jenë të informuara dhe të kyçura në procedurën e hartimit të ligjit qysh në fazën kur duhet të shqyrtohet nëse në përgjithësi është e nevojshme për tu zgjidhur ndonjë problem. Në atë drejtim ka nevojë për informim përkatës të opinionit të gjithëmbarshtëm për fillimin e procesit përmes zgjedhjes së mirë së kanaleve të komunikimit dhe mesazhe të thjeshta dhe të qarta.

Informacionet për procedurën duhet të publikohen përmes kanaleve që arrijnë te palët e prekura. Për shembull, vetëm publikimi i fillimit të procedurës për miratim të ligjit në sistemin elektronik ENER nuk garanton dhe se grupet që janë të prekura e kanë marrë atë informacion. Gjithashtu informimi përmes postës elektronike të grupeve të qëllimit në rajonet rurale në të cilat popullata në mënyrë dominante merret me bujqësi mund të tregohet si jo-përkatëse duke pasur parasysh se njerëzit në pjesën më të madhe të kohës janë të preokupuar me aktivitete jashtë nga shtëpitë e tyre ku nuk kanë qasje në internet. Qasje jo-përkatëse do të kishte qenë edhe kur do të ishim përpjekur të informojmë pjesëtarë

të popullatës më të re për procesin e tillë përmes thirrjeve televizive, reklamave ose kontributeve të cilat do të transmetoheshin gjatë orarit të punës në rastet kur konsumatorë kryesorë në ato periudha janë personat nga kategoritë më në moshë, ndërsa të rinjtë aspak dhe rrallë i përcjellin programet televizive. Pa rezultat mund të mbetet edhe procesi i kyçjes në të cilin informacioni për procedurën ligjore ka arritur te grupet përkatëse, por për shkak të asaj se nuk ka qenë e arsyetuar në mënyrë mjaftueshëm të qartë nuk ka qenë e kuptuar nga ata ë duhet ta pranojnë.

## Perceptime të publikut

Sipas perceptimet të publikut duket se kushtet themelore për informim në kohë dhe të qartë për proceset e konsultimeve nuk janë përmbushur në vazhden e deritanishme të zbatimit të VNRR. Sipas hulumtimit "Publiku – pjesëmarrës dhe dëshmitar në krijimin e ligjeve"<sup>23</sup> të realizuar nga IDSCS në tetor të vitit 2017, 77% nga qytetarët e anketuar u përgjigjën se aspak nuk kanë dëgjuar se ekziston proces i vlerësimit të ndikesës së rregullativës. Shikuar nga aspekti i marrëdhënies së punës së të anketuarve, madje 72% të qytetarëve të cilët janë përgjigjur se janë të punësuar në sektorin shtetëror nuk kanë dëgjuar për VNRR. Ajo mund të konsiderohet për sinjal serioz për mos informim themelor për procesin me që pjesëtarë të administratës në nivele dhe funksione nuk janë se paku të informuar në mënyrë bazike me ekzistimin e NVRR. Kjo mund të konsiderohet edhe si alarmante nëse kihet parasysh se VNRR është proces dhe mjet roli i të cilit themelor është që ti shërbejë administratës dhe atyre që i sjellin vendimet gjatë vlerësimit se çfarë zgjidhje

<sup>23</sup> 23 Publiku – dëshmitar dhe pjesëmarrës në krijimin e ligjeve – Raport nga anketa në terren për perceptcionet e publikut për procesin e VNRR. IDSCS dhe CEA, nëntor i vitit 2017. Qasshëm në: <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Publiku-dëshmitar-dhe-pjesëmarrës-në.pdf>

është e mundshme dhe më efikase për rregullimin e një çështje ose problem të caktuar.

Te të punësuarit në sektorin privat gjendja është e ngjashme, përkatësisht, çfarë përgjigje kanë dhënë 74% nga të anketuarit. Sipas rezultateve, përqindja më e madhe e atyre që nuk janë të njoftuar ka te studentët nga të cilët madje 83% kurrë nuk kanë dëgjuar për VNRR.

Krahas mos-njohurisë së përgjithshme për ekzistimin e VNRR, te pjesa më e madhe e të anketuarve nuk ekziston bindje se politikat në shtetin bazohen në hulumtime dhe konsultime me palët e prekura. Te 53% nga të anketuarit ekziston perceptcion se Qeveria dhe Kuvendi nuk bëjnë vlerësim të shpenzimeve nga zgjidhjet ligjore përkatësisht sa para ligji i ri do ti kushtojë qytetarët. Te 43% ekziston bindje se gjatë përpilimit të ligjeve nuk përdoren hulumtime me të cilat mund të përmirësohet përmbajtja e tyre.

Nga ana tjetër ndërkaq, edhe përkundër asaj që pjesa dominante e të anketuarve përgjigjen se nuk kanë dëgjuar për "vlerësimin e ndikesës së rregullativës" shumica prej tyre në mënyrë të saktë i përcaktojnë elementet individuale që janë pjesë përbërëse e procesit VNRR. Sipas 75% nga të anketuarve vlerësimi i ndikesës së rregullativës përfshin "analizë se cila zgjidhje ligjore të aplikohet për tu rregulluar një sjellje e caktuar". Sipas 78% VNRR paraqet edhe "vlerësim se sa do ta kushtojë shtetin zbatimin e ndonjë ligji". Për dy të tretat (67%) VNRR janë edhe konsultimet me ekspertë. Për më tepër se gjysmën (56%) VNRR përfshin edhe konsultime me publikun mbi të cilin do të aplikohet ndonjë ligj i ardhshëm.

Në raport me konsultimet shumica nga të anketuarit (76%) është me rëndësi që qytetarët të

jenë të kyçur në krijimin dhe zbatimin e politikave. Prapëseprapë, përshtypje e të anketuarve është se kur ka konsultime të tilla më shpesh janë të kyçur biznesmenët, e më rrallë sindikatat dhe shoqatat civile. Gjithashtu, 49% të qytetarëve kanë theksuar se të njëjtat gjithmonë duhet të jenë të kyçur, ndërsa 36% se vetëm në rastet kur janë të involvuar. Vlen të përmendet se 6% të qytetarëve kanë theksuar se organizatat civile nuk duhet të konsultohen. Nga të anketuarit, 50% konsiderojnë se mundësinë e tillë duhet ta kenë gjithmonë për të gjitha zgjidhjet ligjore. Për 37% këtë mundësi duhet ta kenë në dispozicion atyre që janë të prekur nga zgjidhja ligjore. Vetëm 7% konsiderojnë se qytetarët nuk duhet të kenë mundësi për komentim të zgjidhjes së caktuar ligjore.<sup>24</sup>

## Procesi përmirësohet, por sfidat mbeten

Është evidente se procesi i konsultimeve në VNRR ballafaqohet me një varg sfida. Pa marrë parasysh se procesi është i rregulluar në mënyrë përkatëse, sfidat paraqiten gjatë zbatimit të tij posaçërisht në pjesën e interaksionit midis ministrive dhe palëve të prekura. Hapat e shumta që duhet të zbatohen nga një numër i madh i aktorëve përfshirë edhe ministrinë me kapacitete dhe prioritet të ndryshme e vështirëson menaxhimin e procesit, por edhe e vështirëson zbatimin e mekanizmave për kontroll të cilësisë së të njëjtit. Një faktor i rëndësishëm i cili kontribuon për pasqyrën e përgjithshme është niveli i ndryshëm i njohjeve te të punësuarit që punojnë në VNRR në ministrinë, si dhe ndryshimet e shpeshta kadrovike. Personat përgjegjës për VNRR shpesh herë zhvendosen në departamente dhe sektorë të ndryshëm me çka pamundësohet vazhdimësia në punën e tyre, trajnime thelbësore, por edhe njohje

<sup>24</sup> Njëjtë.

e tyre dhe vendosje e raporteve me palët e prekura me të cilat punojnë me çka të njëjtit do të mund në mënyrë më efektive ti kyçin gjatë hartimit të analizave.

Një shkas shtesë i cili ndikon është edhe niveli i ulët i njohurive të qytetarëve dhe të faktorëve të tjerë me atë që do të thotë vlerësim i ndikesës së rregullativës dhe cilat janë mundësitë për kyçjen e tyre. Njohuria e ulët shpjen drejtë më pak momenteve gjatë publikimit të dispozitave gjë e cila ndikon në mënyrë dekurajuese te personat të cilët i hartojnë raportet. Krahas sfidave, angazhimi i vazhdueshëm i MSHIA, miratimi i Strategjisë për reforma të administratës publike 2018-2012,<sup>25</sup> reformat nga plani 3-6-9, (në masë më të madhe shtimi i afatit për konsultime prej 10 në 20 ditë), si dhe një numër i projekteve të organizatave civile e përmirësuan projektin dhe kontribuan për rritjen e kapaciteteve dhe të vetëdijes te palët e prekura për VNRR. Shqyrtimi në sajë të disa kriterëve shpjen në konkluzë për funksionim përmirësuar të procesin konsultues dhe funksionimi i VNRR në vitin 2018 në tërësi:

- publikimi i VNRR raporteve për pothuajse të gjitha propozim ligjet;
- komentet e shpeshtuara të ENER;
- lloji i ndryshëm i palëve të kyçura të interesuara që përfshihen me komentet e veta;
- krijimi i grupeve punuese nga ana e ministrive;
- komunikimi i përmirësuar strukturor me sektorin civil, biznes bashkësinë dhe faktorët e tjerë.

Shembujt pozitiv për konsultim me palët e prekura në VNRR si Ligji për energjetikë dhe Ligji për mbrojtje të sinjalizuesve janë shembull sipas të cilit duhet të udhëhiqen edhe raportet e tjera. Konsultimet me palët e prekura gjatë hartimit të këtyre ligjeve përfshiu në mënyrë aktive më shumë palë të prekura për komentet e të cilave u dhanë arsytim të detajuara se përse propozime të caktuara janë pranuar përkatësisht nuk janë pranuar. Në rastin e ligjit për energjetikë procesi i konsultimeve u realizua në bashkëpunim me partnerë të jashtëm gjë e cila në mënyrë të konsiderueshme kontribuoi ndaj cilësisë dhe vëllimit të të njëjtit.

---

<sup>25</sup> Krijimi i politikave dhe koordinimi është theksuar si fushë prioritare në strategjinë e re. Gjithashtu, njëra nga katër qëllimet e përgjithshme është edhe "politika të krijuara në mënyrë efektive, efikase dhe inkluzive". E tërë strategjia është e qasshme në: [http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/strategies/srja\\_2018-2022\\_20022018\\_mk.pdf](http://www.mio.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/srja_2018-2022_20022018_mk.pdf)

## Konkluz

---

Në sajë të asaj që është vërejtur në analizën, sfidat në procesin e konsultimit me palët e prekura me palët e prekura mund të grupohen në tre tërësi më të gjera (1) vendosje e procesit të VNRR përfshirë edhe konsultim me palët e prekura; (2) implementimi i kornizës dhe obligimeve të vendosura; (3) kapaciteti i ndryshëm njerëzor dhe material të ministritë e ndryshme për zbatimin e procesit të konsultimit me palët e prekura. Në sajë të këtyre tri grupeve të sfidave, analiza detekton fusha më të rëndësishme për intervenim dhe jep një sërë rekomandimesh për Qeverinë e Republikës së Maqedonisë dhe për ministritë me qëllim të përmirësimit të procesit në të ardhmen.

## Rekomandime ndaj Qeverisë së Republikës së Maqedonisë dhe Sekretariatit të përgjithshëm

---

**Sigurimi i cilësisë dhe të konsistencës së VNRR raportet përmes rritje së ingerencave të Sekretariatit të përgjithshëm për kontroll më rigoroz** të cilësisë së VNRR raporteve dhe kthyerje e VNRR të pakompletuara në përpunim të rrumbullakosur në ministritë.

**Rritje e ingerencave të MSHIA** si ministri e obliguar për përcjellje të cilësisë së procesit të VNRR përmes mundësimit të njohurive të hershme në procedurën për konsultime.

**Rritje shtesë të afatit për konsultime** në pajtim me mesataren e vendeve të OECD, si dhe atë të UE i cili është i vendosur në 12 javë.

**Mundësi për kohë fleksibile për konsultime** varësisht nga madhësia e VNRR sipas parimit të proporcionalitetit. Kjo do të thoshte

vazhdimi i afatit për propozime të caktuara ku përmes procesit konsultues do të përcaktohet ajo nevojë.

**Krijimi i bazës së të dhënave** me palët e prekura të cilat do të konsultohen në mënyrë të drejtpërdrejtë në konsultimet në fazë të hershme.

**Publikimi i centralizuar** të vazhdës së konsultimeve në kohë reale, në vend të praktikës së deritanishme që ajo të paralajmërohet vetëm në planin vjetor dhe në fund në vetë raportin.

## Rekomandime ndaj ministrive dhe propozuesve të tjerë të autorizuar

---

**Sigurimi** i transparencës më të madhe gjatë formimit të grupeve punuese.

**Rritje e resurseve dhe të mandatit të koordinatorit për VNRR** në ministritë me çka do të mundësohet zbatimi më efikas i konsultimeve në ministritë.

**Zvogëlimi i praktikës së ndërrimeve të shpeshta kadrovike** të personave që janë të ndërlidhur me procesin e VNRR në ministritë.

**Respektim i procedurës së paraparë dhe udhëzimet për VNRR** të cilat duhet t'i përmbajnë faktorët e konsultuar, mënyrën e konsultimit dhe të japin pasqyrë/shkaqe për mospranimin e sugjerimeve të tyre.

**Aplikimi dhe zhvillimi i modeleve të financimit alternativ dhe zbatim** të procesit konsultativ të VNRR përmes partneritetit me fondacione, organizata civile dhe biznes bashkësinë.

**Informim i palëve të prekura** përmes më shumë kanaleve të komunikimit me qëllim informimit të hershëm dhe më të thelluar të numrit të madh të palëve të prekura.

## Informacion mbi CEA

---

Freedom, justice, and solidarity are the basic principles underlying the work of the Konrad Adenauer-Stiftung (KAS). The KAS is a political foundation, closely associated with the Christian Democratic Union (CDU) of Germany. We conduct education programs for the society and cooperate with governmental institutions, political parties, civil society organizations and handpicked elites, building strong partnerships along the way. Together with our partners, we make a contribution to the creation of an international order that enables every country to develop in freedom and under its own responsibility.

### Contact information about CEA

---

Address: Risto Ravanovski No 8, 1000 Skopje  
Phone number/fax: +389 2 321 70 75 +389 23 21 70 76  
E-Mail: Skopje@kas.de

## Informacion mbi IDSCS

---

IDSCS is a civil think-tank organisation researching the development of good governance, rule of law and Macedonia's European integration. IDSCS has the mission to support citizens' involvement in the decision-making process and strengthen the participatory political culture. By strengthening liberal values, IDSCS contributes towards coexistence of diversities.

### Contact information about IDSCS

---

Address: Str. Teodosij Gologanov No. 42A/3 and 42A/4, 1000 Skopje  
Phone number/ Fax: +389 2 3094 760  
E-Mail: contact@idscs.org.mk

## Informacion rreth autorëve

---

**Jane Dimeski** është përgjegjëse për komunikimet në IDSCS dhe koordinator i projektit "Parliament Watch". Ai është një ish gazetar, fushat e të cilit janë interesi profesional, parlamenti, media, proceset e krijimit të politikave dhe vlerësimi i ndikimit rregullator.

**Marko Pankovski** është studiues në Institutin për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup. Autori është një ish-studiues i Institutit Suedez dhe një deputet në Departamentin e Kërkimit të Paqes dhe Konfliktëve në Universitetin Uppsala në Suedi. Interesi i tij në hulumtim është fokusuar në korrelacionin midis qeverisjes së mirë dhe proceseve të integritimit evropian, sigurisë evropiane dhe politikës së jashtme.

