



Institute for Democracy
Societas Civilis - Skopje



NË LABIRINTET E CIKLIT TË KRIJIMIT TË POLITIKAVE

Mundësi për ndikesë
në organizatat qytetare

NË LABIRINTET E CIKLIT TË KRIJIMIT TË POLITIKAVE

Mundësi për ndikesë në organizatat qytetare

IDSCS Dokument i shkurtër për politika publike, 1/2016

Misha Popović, Jovan Bliznakovski

Shkup, janar i vitit 2016

Hyrje

Ky dokument i shkurtër për politikë publike ka për qëllim të prezantojë bazat të cilat e përcaktojnë krijimin participativ të politikave në Republikën e Maqedonisë, Krijimi participativ e politikave e shohim si një lëmi e veçantë e politikës publike, e cila mund të zhvillohet dhe të avancohet përmes planifikimit përkatës dhe implementimit të masave të cilat do ta përafrojnë realizimin e pushtetit publik të qytetarët dhe shoqatat e tyre.

Në vitet e fundit, shteti realizoi një avancim të madh në rregullimin e kornizës ligjore e cila ndikon mbi mundësitë e pjesëmarrjes qytetarë në praktikimin e pushtetit publik. Pa marrë parasysh se nuk ekziston një ligj i veçantë i cili në mënyrë gjithëpërfshirëse e rregullon këtë fushë, prapëseprapë, dispozitat e veçanta nëpër ligjet e ndryshme vendosin bazë për pjesëmarrje qytetare. Më konkretisht, në periudhën 2010-2015, shteti miratoi ligj të veçantë për shoqatat e qytetarëve dhe fondacionet, me të cilin u vendosën themelet për përmirësim të ambientit mundësues për zhvillim të shoqërisë civile; u aplikua regjistri Uniknacional elektronik për dispozita (RUNE) i cili paraqet internet platformë për përcjellje dhe komentim të proceseve të miratimit së dispozitave në kuadër të pushtetit ekzekutiv; në pjesën më të madhe të ministrive i caktuan persona përgjegjës për bashkëpunim me sektorin civil; u miratuan dhe u implementuan me tepër akte të cilat promovojnë drejtime për përfshirje më efektive të qytetarëve dhe shoqatave në proceset e përgatitjes së dispozitave dhe u miratua metodologjia për Vlerësim të ndikesës së rregullativës (VNR) e cila vendos baza për zgjidhje më cilësore ligjore në të cilat janë të mishëruara pikëpamjet

e palëve të prekura.

Prapëseprapë, edhe përkundër të gjitha këtyre ndryshimeve praktika e krijimit participativ të politikave në Maqedoni mbetet në nivel relativisht të ulët dhe e karakterizojnë shumë dobësi në implementimin. Raporti për ambientin mundësues për zhvillim të shoqërisë civile i MCMS për vitin 2014 në përgjithësi shënon “mos-respektim dhe vijim të dispozitave (ligjore dhe nënligjore, v.j.) nga ministritë resore (faq. 36).¹ Ministritë nuk publikojnë një pjesë të madhe të ligjeve të RUNE dhe në masë të madhe nuk i respektojnë të gjitha fazat e konsultimeve sipas metodologjisë së VNR. Në mënyrë shtesë, te përafërsisht gjysma (47%) e dispozitave të publikuara nuk është respektuar afati minimal për konsultime, ndërsa në dy të tretat e rasteve, ministritë nuk kanë ofruar përgjigje kthyesë në vërejtjet e parashtruara. Raporti vë në pah edhe se është i vogël interesi i organizatave civile për të marrë pjesë në krijimin e politikave përmes RUNE: në vitin 2014 organizatat civile kanë komentuar vetëm 28 herë në vetëm 15 propozime ligjore.²

Më konkretisht, dobësi më të mëdha janë vërejtur në lidhje me (mos)qasshmërinë e teksteve të propozim-ligjet në fazën e hershme të krijimit të politikave, nivelin dhe karakterin e përfshirjes së sektorit civil (për të cilën vërehet se është jo-qenësore), dërgimi i informacioneve kthyesë nga ministritë, kapacitetet e ulëta e nëpunësve shtetëror për kyçje të organizatave civile dhe mos-ekzistimi i mekanizmit të standardizuar për përfshirje të organizatave civile në trupat ndër-sektoriale.³

Raporti “Pasqyrë e Qeverisë” për vitin 2014, ndërkaq, thekson se vetëm një e katërta (25%) nga të gjitha ministritë mbajnë regjistra të organizatave civile për informimin e të

njëjtave, një e katërta (25%) kanë dokumente të shkruara të cilat vendosin drejtime për përfshirje të organizatave civile, ndërsa vetëm një ministri ka procedurë paraprakisht të paraparë për zgjedhje të organizatave civile në trupat konsultuese. Nga ana tjetër, madje 83% nga ministrinë kanë nëpunës të cilët kanë vijuar trajnime për përfshirje të organizatave qytetare, ndërsa 75% kanë person të përcaktuar për bashkëpunim me organizatat qytetare. Pjesa më e madhe e ministrive (67%) në pyetësorin në kuadër të “Pasqyra e Qeverisë” janë përgjigjur organizata civile në trupat këshilluese.⁴

Duke e marrë parasysh këtë situatë, në vazhdim të këtij dokumenti do të bëjmë përpjekje që ti skicojmë, me fokus të plotë në mundësitë dhe dobësitë e pjesëmarrjes civile.

Kornizë për krijim të politikave

Në këtë dokument për politike publike, me nocionin politikë publike nënkuptojmë “sistem të udhëzimeve për aktivitet, rregullim dhe prioritete për financim të një lëmi të caktuar që burojnë nga pushteti publik.”⁵

Procesi i krijimit të politikave mund të prezantohet në faza dhe në mënyrë ciklike, duke e marrë parasysh ndërlidhjen kohore në procesin (shih pasqyrimin 1). Cikli ideal-tipik i krijimit të politikave përbëhet nga gjashtë fazat vijuese:

1. Vendosje e agjendës – faza në të cilën theksohen probleme dhe pyetje të cilat duhet ti adresohen institucioneve shtetërore. Aktorët të cilët mund të marrin pjesë në përpilimin e agjendës

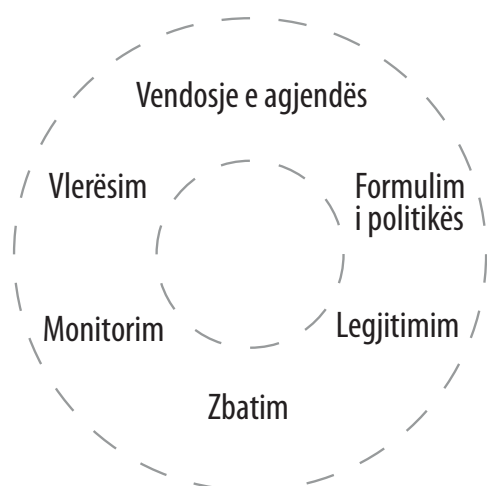
janë tipike, por jo përjashtuese, vijueset: organe dhe institucione shtetërore, partitë politike, organizatat civile si dhe iniciativat joformale qytetare, si dhe kompani private.

2. Formulim i politikës – fazë në të cilën parashtrihen qëllimet, poredheformulohen zgjidhje të mundura për përmbushje të të njëjtave dhe të projektohen implikimet e tyre. Pjesë përbërëse e kësaj faze është edhe përzgjedhja e zgjidhjes më të volitshme dhe të instrumenteve për zbatimin e saj. Politikat i formulojnë organet e pushtetit publik, të cilët i në mënyrë ideale i kycin palët e involvuara: qytetarët dhe shoqatat e tyre, ekspertët, kompanitë private, organet dhe institucionet e tjera shtetërore e ngjashëm. Politikat formulohen në zgjidhje ligjore, strategji, plane aksionare dhe akte e dokumente të tjera
3. Legjitimim – fazë në të cilën zbatohet kontrolli nëse qëllimet, shprehje të drejtpërdrejtë të qytetarëve në lidhje me zgjidhjet dhe aksionet e propozuara, si dhe miratimi nga ana e organeve kompetente. Faza e legjitimitit është posaçërisht e rëndësishme në shoqëritë demokratike, pa marrë parasysh që edhe fazat e tjera të ciklit të krijimit të politikave shpesh përmbajnë elemente të legjitimitit.
4. Zbatim – në kuadër të kësaj faze organizohet zbatimi i zgjidhjeve të krijuara për politika publike. Në mënyrë tipike, zbatimin e realizon ai organ i pushtetit publik i cili vepron në fushën konkrete të politikës publike dhe i cili i ka në dispozicion resurset e nevojshme. Një politikë e caktuar, ose segmente të të njëjtës mund të delegohen për zbatim edhe në organe të tjera, kompani private, por mund tu delegohen edhe organizatave

civile.

5. Monitorim – në fazën e monitorimit grumbullohen të dhëna për mënyrën e zbatimit të politikës publike. Faza e monitorimit është e lidhur ngushtë me fazën e vlerësimit dhe paraqet para-ardhëse e drejtpërdrejtë e të njëjtës Monitorimi bëhet sipas metodologjisë së përcaktuar paraprakisht, ndërsa mund ta zbatojnë organe shtetërore, por edhe organizata civile, ekspertë dhe kompani private. Jo rrallë, organizatat civile me vetiniciativë ngrënë aksione për monitorim dhe vlerësim të politikave publike.
6. Vlerësim – në kuadër të kësaj faze bëhet evaluimi se në çfarë mase politika e zbatuar i ka dhënë rezultatet e nevojshme në pajtim me qëllimet dhe zgjidhjet e projektuara. Vlerësimin e bëjnë organet e pushtetit publik, por atë mund ta bëjnë edhe entitete private (shoqata të qytetarëve, kompani private, ekspertë – me vetiniciativë ose përmes delegimit). Në kuadër të kësaj faze përcaktohet nëse janë të nevojshme aksione shtesë me qëllim të zbatimit të qëllimeve të përcaktuara.

Pasqyrim 1 Faza në ciklin e miratimit të politikave



Dispozita normative për krijimin participativ të politikave në RM

Sipas pozitës së sistemit politik, dy sektorë kyç në formulimin dhe zbatimin e politikave janë pushteti legjislativ dhe ekzekutiv. Pushteti ligjdhënës (Kuvendi) është kyç në miratimin e dispozitave ligjore, ndërsa pushteti ekzekutiv (Qeveria dhe ministritë) janë kyç në përgatitjen dhe implementimin e tyre. Në praktikë, Qeveria paraqet propozuesi bindshëm më aktiv dhe përgatitës i dispozitave ligjore. Në periudhën e punës së përbërjes së shtatë të deputetëve të Kuvendit të Republikës së Maqedonisë (2011-2014), pothuajse 98% të të gjitha ligjeve kanë qenë të propozuara nga Qeveria (888 propozime përballë 19 propozimeve të bëra nga deputetët).⁶ Kjo tregon për rolin të vendosur dominues të qeverisë në procesin e përgatitjes së legjislacionit dhe formulimin e politikave.

Duke e vijuar vendosjen e tillë, rezulton se palët e prekura, midis të cilave edhe organizatat civile, kanë mundësi të imponojnë ndikësë mbi institucionet kompetente shtetërore në dy faza të gërshetuara, përkatësisht gjatë përgatitjes së dispozitave në procedurë 1) qeveritare dhe 2) kuvendore.

Në vazhdim, ky seksion do të theksojë modalitetet të cilat në mënyrë normative janë të përcaktuara për pjesëmarrje të palëve të prekura në proceset e krijimit të politikave në kuadër të dy procedurave. Në mënyrë shtesë me këtë, do të prezantohen edhe ato dispozita kushtetuese dhe ligjore të cilat në mënyrë të përgjithshme e përcaktojnë ambientin përkrahës për pjesëmarrje të qytetarëve, shoqatat e tyre dhe palët tjera të interesuara në

proceset e krijimit të politikave.

Baza normative për krijimin participativ të politikave

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë⁷ i vendos bazat për pjesëmarrje të qytetarëve dhe të shoqatave të tyre në realizimin e të dy niveleve të pushtetit publik – qendror dhe lokal (përmes neneve 2 dhe 115, në mënyrë përkatëse). Është paraparë që qytetarët të marrin pjesë në pushtetin publik përmes përfaqësuesve të zgjedhur në mënyrë demokratike dhe përmes referendumit dhe formave të tjera të shprehjes së drejtpërdrejtë. Me kushtetutë është e garantuar edhe liria e bashkimit në shoqata të qytetarëve (neni 20), si dhe të drejtat për qasje në informacionet (neni 16) dhe protestë e qetë publike (neni 21).

Kushtetuta parashtron kriteret për pjesëmarrje të qytetarëve në procesin e miratimit të ligjeve dhe shpalljes së referendumit, të cilat mbështeten në rregulla të përshkruara me ç'rast iniciativat e këtilla shkaktojnë veprim të obligueshëm nga organet shtetërore. Sipas nenit 71, shoqatat e qytetarëve mund t'u parashtrorjnë iniciativë propozuesve të autorizuar (deputetëve, Qeverisë dhe 10 000 votues) për miratim të ligjeve. Sipas nenit 73, Kuvendi është i obliguar të shpall referendum kur propozim do të parashtrorjnë së paku 150 000 votues.

Përveç dispozitave të prezantuara kushtetuese, gjatë viteve të fundit u krijua edhe kornizë ligjore e cila më për së afërmi e përcakton politikën publike në pjesën e krijimit participativ të politikave. Dispozita qendrore ligjore në këtë pjesë janë: Ligji për shoqata dhe fondacione,⁸ Ligji për Qeverinë,⁹ Ligji për organizim dhe punë të organeve të administratës shtetërore¹⁰ dhe Ligji për

Kuvendin.¹¹ Nga aktet nënligjore – të cilat gjithashtu kanë veprim obligues në kuadër të institucioneve, dispozita të cilat e përcaktojnë politikën publike e gjejmë në Rregulloren e punës së Qeverisë,¹² Rregulloren e punës së Kuvendit,¹³ Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrje të organizatave civile në procesin e krijimit të politikave,¹⁴ Udhëzimi për mënyrën e procedimit në punën e ministrive për kyçe të palëve të prekura në procedurën e përgatitjes së ligjeve,¹⁵ si dhe Metodologjinë për vlerësim të ndikesës së rregullativës (PVR).¹⁶

Ligji për shoqatat dhe fondacionet e përkrah pjesëmarrjen e lirë të organizatave në iniciativa në jetën publike, duke përshkruar se “Organizatata mund lirisht ti shprehin dhe promovojnë qëndrimet dhe mendimet e veta për çështje të interesit të tyre, të ngritin iniciativa dhe të marrin pjesë në ndërtimin e mendimit politik dhe në krijimin e politikave” (neni 14).

Dispozita për krijimin participativ të politikave në procedurë qeveritare

Ligji për Qeverinë dhe Rregullorja për punën e saj rregullojnë më tepër aspekte të raportit midis Qeverisë dhe palët e involvuara në procesin e krijimit të politikave. Fillimisht, ligji vendos obligim që Qeveria ta informojë opinionin për punën e vet dhe për realizimin e programit të vet vjetor (neni 7). Kryetari i Qeverisë, ndërkaq, është përgjegjës në mënyrë të drejtpërdrejtë për realizimin e bashkëpunimit me shoqatat e qytetarëve dhe personat e tjerë juridik (neni 11), si dhe për ftesën përfaqësuesve të shoqatave të qytetarëve, të cilët mund të marrin pjesë në debatet e seancave të qeverisë pa të drejtë të

vendosjes (neni 22).

Rregullorja e punës e Qeverisë i saktëson deri në fund mundësitë shtesë për përfshirje të palëve të prekura, midis të cilave edhe shoqatat e qytetarëve, në kuadër të trupave punues të Qeverisë (neni 48), si dhe në grupet e punës që themelohen nga trupat e punës (neni 57). Është përshkruar se kryetarët e trupave të punës janë përgjegjës për thirrjen e palëve të involvuara, me iniciativën e vet ose me propozim të propozuesit të materialit. Grupet e punës, ndërkaq, formohen me vendim të trupave punuese, me ç'rast anëtarët përcaktohen nga trupat punuese. Është hapur mundësia që në grupet e punës të marrin pjesë edhe përfaqësues të shoqatave të qytetarëve, si dhe punëtorë shkencor, profesional dhe publik.

Rregullorja e përcakton edhe procedurën për dërgimin e iniciativave nga shoqatat e qytetarëve dhe personave të tjerë juridik në adresë të Qeverisë (neni 137). Është përshkruar se iniciativat e shoqatave të qytetarëve dhe personat e tjerë i dërgohen edhe Sekretarit të Përgjithshëm të Qeverisë, i cili mandej e ridërgon në ministritë kompetente, ose në rast të mos-kompetencës të Qeverisë për çështje të caktuara, në institucionet kompetente.

Ligji për organizim dhe punë të organeve të administratës shtetërore përcakton mekanizma initiale për konsultim të ministrive me qytetarët gjatë përgatitjes së dispozitave. Është përshkruar se “organet e administratës shtetërore gjatë përgatitjes së ligjeve dhe dispozitave të tjera nga kompetenca e vet, sigurojnë konsultim me qytetarët përmes: 1) shpalljes publike të llojit, përmbajtjes dhe afateve për dërgim të ligjeve dhe dispozitave të tjera; 2) organizim të tribunave publike dhe 3) marrje të mendimeve nga shoqatat e

interesuara të qytetarëve dhe personave të tjera juridike” (neni 10).

Udhëzim për mënyrën e procedimit në punën e ministrive për përfshirje të palëve të involvuara në procedurën e përgatitjes së ligjeve, ndërkaq, edhe më për së afërmi i përcakton drejtimit të përfshirjes së palëve të involvuara, midis të cilave edhe shoqatat e qytetarëve. Udhëzime në mënyrë më të detajuar i përcakton:

- mënyrën e informimit të palëve të prekura gjatë përgatitjes së dispozitave ligjore (neni 3);
- mënyrën e shfrytëzimit të RUNE dhe ueb-faqeve të ministrive gjatë planifikimit dhe përpilimi të ligjeve (neni 4);
- mjetet të cilat ministritë i shfrytëzojnë, si dhe mënyrat e zbatimit të të njëjtave: konsultime përmes RUNE, këqyrje publike të propozim dhe VNR initiale në kohëzgjatje prej 30 ditësh, debate publike për propozim-ligjin dhe VNR initiale/komplete, konsultime me shkrim pas këqyrje/shqyrtimit publik, si dhe mjete plotësuese: konsultime përmes pjesëmarrjes në grupet e punës dhe konsultime për tema dhe çështje të caktuara (nene 5-8); si dhe
- obligimi i ministrive që 10 ditë pas përfundimit të konsultimeve të publikojnë raport për të njëjtat në të cilat do të vendosen komente, mendime dhe propozime të palëve të prekura (neni 9).

Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrje të sektorit civil në procesin e krijimit të politikave është dokument shtesë i cili vendos drejtime më konkrete gjatë kyçjes së sektorit civil. Për dallim nga dokumentet paraprake, ky

dokument është drejtpërdrejtë i orientuar ndaj organizatave qytetare si njëra nga palët kyç të prekura në procesin e krijimit të politikave. Kodi, midis tjerash, vendos parime dhe sfera të bashkëpunimit (nenet 3 dhe 4), i përcakton format (informim, konsultime, dialog dhe partneritet) dhe fazat e bashkëpunimit (neni 5), instrumentet për përfshirjen e sektorit civil (neni 6), si dhe drejtime për zbatim të dispozitave të tija (neni 7).

Metodologjia e zbatimit të vlerësimit të rregullativës (VNR) parashikon tre procese konsultative në zbatimin e VNR (një gjatë analizës së gjendjes dhe definimit të qëllimeve, i dyti gjatë analizës së ndikimeve për opsionet dhe determinimi i zgjidhjes optimale, dhe i treti përmes RUNE dhe konsultimit, gjatë përgatitjes së projekt-raportit për VNR). Në fazën e vendim-marrjes në kuadër të ministrive dhe Qeverisë, nga ana tjetër, nuk janë paraparë aktivitete konsultative.

Dispozita për krijim participativ të politikave në procedurë kuvendore

Ligji për Kuvendin e Republikës së Maqedonisë përcakton disa aspekte nga raporti i Kuvendit dhe deputetëve me palët e prekura. Sipas nenit 8, deputeti, si pjesë e obligimeve të tija të rregullta, realizon kontakte, konsultime dhe bashkëpunim me qytetarët, shoqatat dhe sindikatat. Njëra nga mënyrat për realizimin e këtyre kontakteve janë në kuadër të të rregulltës “ditë për kontakte të deputetëve me qytetarët dhe zgjedhësit në njësitë zgjedhore” të cilat realizohen çdo ditë të fundit të javës së punës Neni 20 nga i njëjti ligj vendos mundësi për pjesëmarrje të “personave të tjerë”, midis të cilëve edhe përfaqësues të shoqatave të qytetarëve, për çështje që janë objekt i debateve

mbikëqyrëse.

Pasqyrim 2 Pasqyrë e instrumenteve për kyçje të OC

- grupe të punës (Qeveri);
- grupe të punës (Qeveri);
- tri cikle të konsultimeve në kuadër të VNR;
- RUNE, afate të përshkruara për konsultime dhe këqyrje publike për propozim-dispozitat;
- Pjesëmarrje në seancat e Qeverisë pa të drejtë vendimmarrjeje;
- dërgimi i iniciativave Qeverisë;
- dërgimi i propozimeve për programin për punë të Qeverisë;
- tribuna publike, të organizuara nga organet e administratës shtetërore;
- pjesëmarrje në seancat e trupave të punës së Kuvendit (komisione);
- debate publike në kuadër të trupave punuese Kuvendore (komisione);
- iniciativa për debat për çështje të caktuara dërguar trupave punuese Kuvendore;
- dërgimi i iniciativave në adresë të propozuesve të autorizuar të ligjeve (deputetëve, Qeverisë dhe 10 000 votues);
- kontakte të drejtpërdrejta me deputetë;
- debate kuvendore mbikëqyrëse.

Me Rregulloren e punës së Kuvendit, janë të përcaktuara edhe mundësi shtesë për pjesëmarrje të qytetarëve dhe shoqatave të tyre në punën e Kuvendit dhe në procesi legjislativ. Pjesëmarrja në seancat e trupave të punës të Kuvendit me qëllim të shfaqjes së mendimeve (neni 122), parashtrim të iniciativave për debat për çështje të caktuara në trupat e punës nga ana e shoqatave dhe palëve të tjera të prekura (neni 124), pjesëmarrje në debat

publik në kuadër të trupit të punës për ligje me interes më të gjerë (neni 145 dhe neni 198 për ndryshime kushtetuese) janë mundësitë më të rëndësishme të cilat janë të krijuara përmes këtij dokumenti.

Pasqyra e kornizës ligjore tregon se palëve të përfshira, midis të cilëve edhe organizatat civile i kanë të qasshme më shumë instrumente për pjesëmarrje në proceset e krijimit të politikave. Prapëseprapë, korniza ligjore rrallë përshkruan kushte të obligueshme për zbatimin e instrumenteve të qasshme, e ajo në praktikë do të thotë se disa nga instrumentet kurrë dhe aspak nuk kanë qenë të zbatuara ose se zbatohen jashtëzakonisht rrallë. Pasqyrimi 2 ofron pasqyrë të instrumenteve të qasshme për kyçje të organizatave civile, sipas mundësive të përcaktuara në kornizën normative.

Hendeku midis kornizës normative dhe praktikës

Ekzistimi i hapësirës relativisht të mbyllur për veprim të organizatave civile me aktivitete përfaqësuese në kuadër të procesit të miratimit të vendimeve nuk është konstatim i ri. Në fund të fundit, kjo është theksuar në më tepër raporte të Komisionit Evropian,¹⁷ por edhe në analizat e organizatave civile.¹⁸ Qëllimi i kësaj pjese nuk është vetëm ta përsëris të njëjtin konstatim, por në sajë të analizës së praktikës të tregojë përse disa raste kanë pasur më tepër sukses dhe të jep hyrje në pjesën e ardhshme, në të cilën do të bëjmë përpjekje të një skicë të ciklit politik ashtu siç e shohim se operacionalizohet në Maqedoni. Me këtë rast, pjesa më e madhe e shembujve të cilat i shfrytëzojmë për këtë analizë burojnë nga Agora sesioni në temën “Krijimi participativ i politikave”, të mbajtur më 15 korrik të vitit 2015, me 19 përfaqësues të organizatave civile dhe ekspertë.¹⁹

Në qoftë se flitet për praktikën e përfshirjes së organizatave civile në procesin e vendim-marrjes, mund të flasim për kyçje nominale. Pjesëmarrja është në formë fushate ose në kuadër të një projekti të caktuar ku ajo është një nga kërkesat. Në numër shumë më të shpeshtë të rasteve, ku ka kyçje, ajo është për shkak të imponimit të vetë organizatave në procesin, ndërsa shumë më rrallë është “në mënyrë automatike”, përkatësisht nga vetë procesi i planifikimit të politikës dhe kyçjes së organizatave civile si pjesë e palëve të prekura.

Nëse e shikojmë kornizën normative dhe metodologjinë për krijim të politikave, mund të vërejmë se në të në mënyrë inherente është vendosur proces inkluziv. Qysh në vetë fillimet të planifikimit të politikave janë paraparë

faza në të cilat ekziston konsultim me palët e prekura. Me atë, në mënyrë normative, ky proces është i depolitizuar në kuptimin se konsultimet si të tilla, nuk varen më nga vullneti politik i funksionarëve.

Mirëpo, ekziston hendek i dukshëm qartë midis këtij institucionalizimi të procesit konsultativ dhe praktikës e cila është e kufizuar dhe varet nga faktorët e situatës. Në atë kuptim, një nga shembujt më të rëndësishëm të kyçjes më gjithë-përfshirëse organizatave civile është ajo në përgatitjen e planit aksionar për partneritet të Hapur qeveritar. Por, ai proces është i dhënë si i tillë dhe është përcaktues për sukses të partneri ndërkombëtar. Shembuj të ngjashëm të përfshirjes të organizatave civile si rezultat i ndikesës së faktorit ndërkombëtar përcjellim edhe gjatë përgatitjes së Ligjit për ndihmë juridike falas si edhe gjatë planifikimit të IPA2 instrumentit.

Konsulentë ose palë e prekur?

Në të njëjtën kohë, mbizotëron mendimi se në procesin e vendim-marrjes duhet të kyçen organizatat civile me ekspertizën e vet. Ekzistojnë shembuj ku organizata të ndryshme civile kanë qenë të kyçura në grupe të ndryshme të punës të obliguara për përpilim të ligjeve.²⁰ Por, aplikimi i tillë i konsulencës e problematizon pozitën e organizatave civile në procesin politik. Përfshirja në procesin për shkak të ekzistimit të ekspertizës bën dallim të vogël midis organizatave dhe konsulentëve privat. Praktika e tillë dështon që ti shoh pjesët e shoqërisë civile si palë e prekur e cila nuk është e detyruar të ketë ekspertizë për t'u "ulur në tryezën e negociatave." Nga këtu edhe problemi i shpeshtë ku komentet teknike të propozimeve të politikave pranohen (ose më vonë vendosen në ligjet dhe politikat), ndërsa në përgjithësi injorohen propozimet qenësore

të cilat e përcaktojnë ose modifikojnë qëllimin e propozimit.

Vullnet politik – faktor vendosës

Në mungesë të zbatimit sistemor të institucionalizimit të praktikës konsultative, mbetet ekzistimi i vullnetit politik si një nga faktorët kyç për (mos) suksesin e organizatave civile për realizim të ndikimit në procesin e krijimit të politikave.

Ekzistimi i vullnetit politik siguron mundësi relativisht të lehtë për realizimin e ndikesës përmes të cilës organizatave civile u është dhënë forumi i nevojshëm për t'u përfshirë rekomandimet e tyre. Një shembull i tillë është bashkëpunimi midis institucioneve publike dhe organizatave qytetare në planifikimin e IPA2 instrumentit. Krahas përkrahjes nga Delegacioni i Unionit Evropian, pjesëmarrje të rëndësishme në kyçjen e suksesshme të organizatave civile ka qenë edhe gatishmëria e përfaqësuesve të lartë qeveritar që ta mundësojnë këtë proces. Shembuj të ngjashëm mund të gjejmë edhe në pjesëmarrjen në më tepër trupa të punës të themeluar nga institucionet publike. Pa marrë parasysh se kjo është e dobishme, dhe bazë për kyçje me qenësore të shoqërisë civile në krijimin e politikave, prapëseprapë, nevojitet më tepër kohë për tu përcaktuar efekti nga përfshirja e këtillë. Kjo buron nga ajo që shumë shembuj vënë në pah vetëm pjesëmarrjen formale, ndërsa edhe vetë trupat e punës nuk janë të kyçura në vendim-marrjen sepse politika krijohet në nivel më të lartë.

Ushtrimi i ndikimit në mungesë të vullnetit politik

Një raport i para do kobshëm për zbatimin e

strategjisë qeveritare konkludois në periudhën korrik 2012 – dhjetor 2014, përkatësisht i pari një vit e gjysmë nga zbatimi, është realizuar vetëm një masë nga 15 që janë paraparë e që kanë të bëjnë me krijimin participativ të politikave.²¹ Ajo sugjeron se mungon vullnet politik për miratim konsultativ të politikave. Kështu që, parashtrohen pyetjet: Çka në rastet kur nuk ekziston vullnet politik?, Si kanë siguruar deri tani ndikesë organizatat civile?

Nocioni ndikesë është përdorur qëllimisht sepse analizojmë raste kur organizata ose (deri diku) me sukses janë të përfshira në, ose e kanë e penguar miratimin e vendimeve. Tre strategji kyçe ndihmojnë në sigurimin e ndikesës së organizatave civile; ndërtim i koalicioneve dhe eksponimi mediatic.

Mobilizimi i anëtarësisë si strategji

Organizatat të cilat bazohen në anëtarësinë, si dhe asociacionet profesionale, më lehtë fitojnë forum ku mund të realizojnë ndikesë në procesin e vendim-marrjes. Ky nuk është rast sistematik dhe mund të dallohen shembuj ku sindikatat nuk kanë qenë të kyçura gjatë miratimit të ligjeve (sh. Ligji për arsim të lartë) por edhe shembuj ku kanë qenë të kyçura, si Shoqata e gazetarëve e Maqedonisë (ShGM) gjatë miratimit të Ligjit për mediet.

Fuqia e këtij lloji të organizatave është vetë madhësia e tyre, e cila siguron potencial për leverage. Në mungesë të vullnetit të jenë të kyçur në ndonjë politikë, këto organizata mund ta mobilizojnë anëtarësinë e vet dhe ta eskalojnë gjendjen me protestë. Ky potencial rritet nëse zgjerohet aksioni me koalicion. Shembull i tillë është protesta e studentëve në vitet 2014-2015, ku Plenumi studentor, i zgjeruar me përkrahje nga Plenumi i Arsimtarëve ishte

faktor i rëndësishëm në ndaljen e veprimit të Ligjit për arsim të lartë. Gjatë miratimit të Ligjit për përgjegjësi qytetare për fyerje dhe shpifje, pjesa e propozimeve problematike u ndryshuan me sukses pas reagimeve që u përhapën në internet, nga të cilat mund të ndahet “errësimi i internetit” përmes errësimit të ueb faqeve, si formë proteste.

Në mënyrë të ngjashme, përkrahja nga qytetarët mund të kanalizohet në mënyrë të drejtpërdrejtë përmes grumbullimit të nënshkrimeve si formë e demokracisë së drejtpërdrejtë. Prapa kësaj iniciative mund të qëndrojë një bashkim jo-formal, si në shembullin e bashkimit joformal AMAN, të cilët grumbulluan numër të mjaftueshëm të nënshkrimeve për të propozuar ndryshime të ligjit në Kuvendin. Mirëpo, në Maqedoni edhe organizata formale, si për shembull Polio Plus, kanë pasur sukses që të sigurojnë përkrahje të mjaftueshme qytetare për të propozuar ligj në Kuvendin.

Ndërtimi i koalicioneve për avokim të koordinuar

Strategjia e dytë, e cila është vazhdimësi e mobilizimit për përkrahje nga anëtarët, është ndërtim i koalicionit midis organizatave civile për ta rritur ndikesën e vet. Bashkimi i organizatave në koalicion i cili evokon rekomandime të përbashkëta e fuqizon pozitën e organizatave civile si palë e prekur. Në të njëjtën kohë, koalicionimi siguron potencial më të madh për mobilizim të përkrahjes nga anëtarët e organizatave, por njëkohësisht ofron bazë edhe për probabilitet më të madh që rekomandimet dhe avokimi të mund të transferohen në sferën mediatike. Një shembull i tillë i suksesshëm, kur organizatat civile kanë arritur të pengojnë miratim të politikës e cila nuk ka qenë e konsultuar me ata,

kanë qenë aktivitetet e rrjetit të organizatave të cilat punojnë në sferën e çështjeve të rinjve. Ashtu, pas publikimit të propozim ligjit, më tepër organizata janë bashkuar rreth idesë se propozimi i tillë duhet të tërhiqet, gjë e cila, pas një periudhe të shkurtër të evokimit të këtij rekomandimi dhe kyçjes së medie, ka siguruar rezultat të tillë. Në mënyrë të ngjashme, gjatë krijimit të Ligjit për medie, mund të konstatohet se

krahas ShGM, ka ekzistuar koalicion implicit me më tepër organizata të cilat bashkë me ShGM kanë ndërtuar qëndrime, rekomandime dhe argumente.

Ekspozimi medial si potencial për realizim të ndikesës

Në procesin relativisht të mbyllur në miratimin e vendimeve, si faktor i rëndësishëm i cili ofron potencial për rritje të ndikesës së organizatave është edhe ekspozimi mediatic të çështjeve kontestuese në politikën e propozuar ose, ndërkaq, të vetë procesit të përjashtimit të palëve të prekura në procesin. Te shumica e sipërmarrjeve të suksesshme të orientuara ndaj miratimit dhe pengimit të politikës së caktuar, është i pranishëm edhe ekspozimi mediatic. Kjo është posaçërisht e rëndësishme në raste ku ekziston mos pajtim i zgjeruar midis palëve të prekura, në rastin kur ka mospajtime midis bartësit e vendimeve dhe organizatat civile. Shembujt si Ligji për arsim të lartë; për mediet dhe iniciativa e AMAN gjenerojnë nivel të rëndësishëm të mbulimit mediatic i cili u mundëson etablim të organizatave si palë e prekur dhe mundësia për mobilizim të përkrahjes.

Mirëpo e tërë kjo vetë vetiu nuk shpjen në realizim të suksesshëm të qëllimeve përfundimtare. Procesi i miratimit të

vendimeve është politikë dhe suksesi nuk është gjithmonë i determinuar nga realizimi formal i kriterëve por nga fuqia e palëve të kundërshtuara në zgjidhje të caktuar. Kjo është posaçërisht e theksuar në sisteme ku miratimi i politikave nuk varet në masë të mjaftueshme nga dëshmi dhe argumente dhe jo rrallë është produkt i vendimeve ose zgjidhjeve të miratuara në mënyrë arbitrare. Në mënyrë shtesë, praktika tregon se nëse raporti midis organizatave civile dhe bartësve të vendimeve u soll në arenën mediatike, dhe ai është antagonist, në kushte të Maqedonisë organizatat civile janë të lëndueshme në sulme të cilat mund në mënyrë të konsiderueshme ti vështirësojnë aktivitetet e tyre të ardhshme.

Pasqyrim 3 Cikël dhe faza të ciklit politik në kontekstin e Maqedonisë



Konkluzion: versioni i Maqedonisë në ciklin e krijimit të politikave

Duke i marrë parasysh të dhënat e qasshme të cilat janë të prezantuara në kuadër të kësaj analize, është e mundur të konstruktohet versioni maqedonas i ciklit të krijimit të politikave. Këtë do ta kishim bërë me qëllim që ti shfaqim lëshimet nga cikli ideal të cilat udhëzojnë në dobësi serioze të mënyrës së krijimit të politikave në Republikën e Maqedonisë. Këto dobësi janë të rëndësishme nga aspekti i pjesëmarrjes civile në procesin, por edhe nga aspekti i mënyrës së gjithëmbarshme të krijimit të politikave i cili në masë të pamjaftueshme mbështetet në të dhëna, analiza dhe evaluim racional të opsioneve (zgjidhjeve) të qasshme.

Si pasojë, procesi i krijimit të politikave në Republikën e Maqedonisë e shohim si të përbërë nga tri faza të cilat midis vetes nuk janë të ndërlidhura në mënyrë ciklike (shih pasqyrim 3). Në Maqedoni ekziston vendosje e agjendës, vendim-marrje dhe zbatim; si tre faza të cilat janë karakteristike në procesin e krijimit të politikës. Me këtë rast, mund të flitet për mbivendosje të këtyre fazave, ku qysh në fazën e vendosjes së agjendës shpesh është definuar zgjidhje dhe implikohet miratimi i vendimit. Në atë mënyrë, në mënyrë të njëanshme dhe pa evaluim publik të zgjidhjeve të qasshme (opsione për politika) miratohen ligje dhe akte të tjera, të cilat më tej zbatohen. Në të gjitha këto faza, më në fund, vërehet kyçje jo-konsekuente të palëve të prekura. Në të njëjtën kohë, në rastet kur palët e prekura janë të kyçura, ekzistojnë pengesa inherente sepse zgjidhjet janë (shpesh) të definuara që përpara.

Në mënyrë shtesë, RUNE si mjet nuk është zgjidhje për përfshirjen në procesin e miratimit të vendimeve në të gjitha fazat RUNE është mjet e cila grumbullon sugjerime për zgjidhje pasi që tanimë ekzistojnë alternativa të definuara. Në atë kuptim, RUNE nuk mund të shfrytëzohet për vendosje të një teme në agjendën e miratimit të politikave. Për atë qëllim ekziston portali e-Demokraci i cili, ndërkaq, është edhe më pak i përdorur dhe nuk është shfrytëzuar në mënyrë të mjaftueshme, as nga institucionet publike, e as nga organizatat civile.

Në pjesën më të madhe të rasteve, fazat e legjitimitimit, monitorimit dhe vlerësimit aspak nuk zbatohen, ose, realizohen në mënyrë jo-konsekuente. Mos-zbatimi i këtyre fazave ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç se në cilësinë e politikave, edhe mbi mundësitë për kyçje të organizatave civile dhe palëve të tjera të prekura.

Analiza tregon se Republika e Maqedonisë ka definuar kornizë përkatëse normative për përfshirje të organizatave civile në procesin e miratimit të vendimeve. Prapëseparë, ajo që vërehet është mungesa e vullnetit politik për konsultim me palët e prekura. Kultura e konsultimit varet nga procesi afatgjatë i demokratizimit i cili është i kushtëzuar nga shumë faktorë. Sipas asaj, supozimet themelore për inkluzivitet sistemor dhe të institucionalizuar të procesit politik mbeten pyetje për qëllimet afatgjate të shoqërisë civile dhe të aktivizimit.

Mirëpo, ndërkohë, organizatave civile në Maqedoni u mbeten disa taktika afat-shkurtra për të realizuar ndikesë duke i pasur parasysh faktorët ekzistues në praktikë.

1. Organizatat civile në kushte të procesit

relativisht të mbyllur të miratimit të vendimeve mund t'i përshtatin qëllimet ambicioze për të siguruar minimum vullnet të nevojshëm politik për të mbetur në procesin. Për këto nevoja, jashtëzakonisht është e rëndësishme të bëjnë mapim të palëve të prekura, identifikim të aleatëve dhe të kundërshtarëve, me qëllim të përcaktimit efektiv të qëllimeve afat shkurtra të realizueshme.

Por, atëherë kur ajo nuk është e mundur, organizatat civile mund ta shtojnë ndikimin potencial përmes:

1. Mobilizim i përkrahjes dhe ndërtim i anëtarësisë përmes të cilës ata e fuqizojnë pasqyrën si palë e involvuar;
2. Veprimi përmes koalicioneve, posaçërisht sepse praktika në Maqedoni tregon se organizatat si njësi individuale janë më vështirë të dukshme ose, ndërkaq, janë objekt i përjashtimit në procesin e miratimit të vendimeve;
3. Ekspozimi mediatik të problemeve – në situata kur procesin e bashkëpunimit me institucionet publike dhe miratuesit e vendimeve rezulton me injorim ose përjashtim të organizatave civile.

- 1 Ognenovska, Simona (2015) raport për ambient mundësues për zhvillim të shoqërisë civile në Maqedoni 2014. Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar, Shkup, faq. 36. E qasshme në: <http://mcms.mk/images/docs/2015/izvestaj-za-ovozmozuvacka-okolina.pdf> (e qasur më: 24.01.2016).
- 2 Ibid.
- 3 Ibid.
- 4 Ognenovska, Simona dhe Borjan Gjuzellov (2014) Pasqyrë e Qeverisë 2014: Pjesëmarrje e opinionit në proceset e përgatitjes së ligjeve. Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar, Shkup. E qasshme në: <http://mcms.mk/images/docs/2014/analiza-ogledalo-na-vladata-2014.pdf> (e qasur më: 24.01.2016).
- 5 Kilpatrick, Dean G. Definitions of Public Policy and the Law. E qasshme në: <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml> (e qasur më: 24.01.2016).
- 6 Raport për punën e përbërjes së shtatë të deputetëve të Kuvendit të Republikës së Maqedonisë 25.06.2011 - 05.03.2014. Kuvendi i Republikës së Maqedonisë. E qasshme në: <http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-2014.pdf> (e qasur më: 24.01.2016).
- 7 Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë me amendamentet e Kushtetutës I-XXXII, E qasshme në: <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix> (e qasur më: 24.01.2016).
- 8 Ligj për shoqata dhe fondacione, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr. 52/2010.
- 9 Ligji për Qeverinë e Republikës së Maqedonisë, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 59/2000.
- 10 Ligj për organizim dhe punë të organeve të administratës shtetërore, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 58/2000.
- 11 Ligj për Kuvendin e Republikës së Maqedonisë, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 104/2009.
- 12 Rregullorja e punës e Republikës së Maqedonisë (teksti i konsoliduar), Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 36/2008.
- 13 Rregullorja e punës e Republikës së Maqedonisë, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 91/2008; Rregullore për ndryshim dhe plotësim të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 119/2010; dhe Rregullore për ndryshim dhe plotësim të Rregullores së Kuvendit të Republikës së Maqedonisë, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 23/2013.
- 14 Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrje të organizatave civile në procesin e krijimit të politikave, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 99/2011.
- 15 Udhëzim për mënyrën e procedimit në punën e ministrive për përfshirje të palëve të involvuara në procedurën e përgatitjes së ligjeve, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 150/2011.
- 16 Metodologjia e vlerësimit të rregullativës, Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 107/2013.
- 17 Për shembull, raporti i fundit për avancim të Komisionit Evropian (2015) noton se “përfshirja e organizatave të shoqërisë civile në krijimin e politikave dhe përgatitjen e legjislativitetit mbetet e pamjaftueshme” (SVD(2015) 212, faq. 10).
- 18 Shih: Ognenovska, Simona (2015) Raport për ambient mundësues për zhvillim të shoqërisë civile në Maqedoni 2014. Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar, Shkup; Mangova, Iлина (2015) Rritje e pjesëmarrjes së opinionit në Kuvendin e Maqedonisë. Instituti për demokraci “Societas civilis” Shkup (IDSCS). E qasshme në: <http://idscs.org.mk/images/parliament-watchdog/briefs/Ilina-MK.pdf> (e qasur më: 24.01.2016); REAKTOR (2015) Pjesëmarrja civile në Maqedoni 2012-2014. reaktor – Hulumtim në aksion, Shkup. E qasshme në: http://www.graganskoucestvo.mk/static/pdf/gragjansko_uchestvo2012-1014_mkd.pdf (e qasur më: 24.01.2016); dhe Ognenovska, Simona dhe Borjan Gjuzellov (2014) Pasqyra e Qeverisë 2014: Pjesëmarrje e opinionit në proceset e përgatitjes së ligjeve. Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar, Shkup.
- 19 Shih: Agora sesioni i parë: krijimi participativ i politikave, ueb-faqe e IDSCS. E qasshme në: <http://idscs.org.mk/mk/tekovni-proekti/81-agma-sesii/657-prva-agma-sesija-participativno-kreiranje-politiki> (e qasur më: 24.01.2016).
- 20 Për shembull, në vitet e kaluara organizatat civile kanë qenë të kyçura në grupet punuese gjatë përgatitjes së Ligjit për shoqata dhe fondacione, Ligji për ndihmë juridike falas; ndryshimet dhe plotësimet e Kodit zgjedhor; ndryshimet dhe plotësimet e Ligjit për qasje të lirë në informacionet me karakter publik, Ligji dhe strategjia për punë vullnetare. (Shih: Strategjia për bashkëpunim të Qeverisë me sektorin civil 2012-2017. Qeveria e Republikës së Maqedonisë, 16 qershor 2012, faq. 32. E qasshme në: [http://ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/8-strategjia-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-\(2012-2017\).pdf](http://ogledalonavladata.mk/images/docs/propisi/8-strategjia-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor-(2012-2017).pdf) (e qasur më: 24.01.2016)).
- 21 Ognenovska, Simona (2015) Raport për zbatimin e strategjisë për bashkëpunim të Qeverisë me sektorin civil për periudhën qershor 2012 - dhjetor 2014. Dokument për politika publike. Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar, Shkup. E qasshme në: <http://mcms.mk/images/docs/2015/izveshtaj-za-sproveduvanjeto-na-strategijata-za-sorabotka-na-vladata-so-gragjanskiot-sektor.pdf> (e qasur më: 24.01.2016).



Në rrugën e vet, IDSCS ka vizion për Maqedoninë si demokraci të zhvilluar lartë të qytetarëve të lirë dhe aktiv. Misioni i IDSCS është përkrahje e zhvillimit të proceseve demokratike përmes promovimit të krijimit të politikave të bazuara në hulumtim, analiza dhe konsultim me palët e prekura.

IDSCS e hulumton zhvillimin e menaxhimit të mirë, sundimin e të drejtës dhe integritet evropiane të Maqedonisë. IDSCS ka mision ta ndihmojë përfshirjen qytetare në vendim-marrjen dhe ta përforcojë kulturën participative politike. Përmes fuqizimit të vlerave liridashëse, IDSCS kontribuon për bashkëjetesë midis llojllojshmërive.

Teodosij Gologanov
42A/3, 42A/4
1000 Shkup, Maqedoni
Tel/Faks: +38923094760
contact@idscs.org.mk
facebook.com/IDSCS
idscs.org.mk



British Embassy
Skopje

Përgatitja e këtij publikimi u mundësua me përkrahje nga Ambasada Britanike në Shkup, në kuadër të projektit "Agora sesione – praktikimi i krijimit participativ të politikave". Mendimet dhe qëndrimet e prezantuara në këtë publikim nuk i reflekton gjithmonë mendimet dhe qëndrimet e Ambasadës Britanike në Shkup.



Teodosij Gologanov 42A/3, 42A/4
1000 Shkup, Maqedon

Tel/Faks: +38923094760
[facebook.com/IDSCS](https://www.facebook.com/IDSCS)

contact@idscs.org.mk
<http://idscs.org.mk>

