



ANALIZË E CILËSISË SË FORMULARËVE TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS

Dokument i shkurtër për politika publike, nëntor 2017

Author: Natalija Shikova



Projekti financohet nga Bashkimi Evropian

*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 ekonomike
dhe në asnjë mënyrë nuk i pasqyron qëndrimet e Bashkimit
European.*

IMPRESUM

Titulli: Analizë e cilësisë së formularëve të Vlerësimit të Ndikimit të Rregullativës, nëntor 2017

Botues: Instituti për demokraci “Societas Civilis” - Shkup

Autor: Natalia Shikova

Përkthimi në gjuhën shqipe: Mustafa Peza

Dizajn: Vladimir Barlakoski

ANALIZË E CILËSISË SË FORMULARËVE TË VLERËSIMIT TË NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS

Dokument i shkurtër për politika publike

Autor: Natalija Shikova

I Hyrje

Pothuajse dhjetë vjet pas aplikimit të Vlerësimit të ndikesës së rregullativës (VNR), Republika e Maqedonisë nuk mund të konfirmojë rezultate relevante. Që të mund që procesi për VNR të avancohet, me rëndësi është të zbatohet vlerësimi i efikasitetit të tij, përkatësisht të vlerësohet nëse sistemi i aplikuar për krijimin e rregullativave i jep rezultatet e pritura – drejt rregullativave më cilësore, drejt procesit më të mirë demokratik dhe drejt transparencës më të madhe, dhe në çfarë mase të tërë këtë e arrin. Pjesë përbërëse e procedurave për vlerësim të VNR duhet të jetë edhe analiza e cilësisë së formularëve për VNR, për tu përcaktuar se deri në çfarë mase Qeveria, përkatësisht Ministrinë i ndjekin procedurat e përshkruara, dhe me çfarë serioziteti i qasen procesit VNR. Qëllimi i kësaj procedure është për tu propozuar ndryshime, përkatësisht të jepen orientime se si formularët të bëhen më të qartë, më të lehtë për përdorim dhe më transparent për faktorët relevant, përfshirë aty edhe biznes – bashkësinë dhe sektorin civil. Për shkak se VNR parasupozon mësim të vazhdueshëm, analiza e tillë indikative vë në pah drejtime për hapat e ardhëshëm.

Në bazë të analizës të ekzemplarit të selektuar nga VNR e

zbatuar në interval të caktuar kohor, ky dokument për politika bën përpjekje ti përcaktojë anët e dobëta të procesit dhe është tregues se në cilin drejtim do të duhet të avancohen procedurat për VNR, të përfituara përmes analizës që procesit të zbatimit të VNR dhe të cilësisë së formularëve të përpiluara për VNR, duhet të shërbejnë si bazë mbi të cilën e cila më tej do të bëhej përsosja e tyre. Rezultatet, ndërkaq, nga kjo analizë, të realizuar mbi indikatorë bazik që duhet ta përcaktojnë kriterin për cilësi, vënë në pah cilësinë e dobët të formularëve për VNR, të përcjellë me transparencë të pamjaftueshme të procesit, mos-përmbajtjes ndaj kornizës kohore për zbatimin e VNR, mos-azhurnimin e të dhënave, mungesë të analizave të thella dhe thelbësore,¹ gjë e cila në përgjithësi e vë në pah nevojën për përkushtim më serioz, kuadër të kualifikuar për zbatimin e VNR,² si dhe nevojë të dukshme për mbikëqyrje thelbësore.³

II Metodologjia

Për nevojat e këtij dokumenti për politika, cilësia e formularëve për VNR vlerësohet në sajë të të dhënave publikisht të qasshme që ekzistojnë në formë elektronike. Formularët për VNR analizohen sipas rregulla që ekzistojnë në dokumentet e vlefshme për VNR, në disa vite kalendarike, përkatësisht në

- 1 Commission staff working document the former Yugoslav Republic of Macedonia, Report 2015;
- 2 Shih “Analizë e procesit të krijimit të rregullativave përmes përgatitjes që vlerësimi të ndikesës së rregullativës në vitin 2010”, Shoqata e juristëve të ri të Maqedonisë, Fondacioni shoqëria e hapur, Shkup 2011;
- 3 MShIA (Ministria për shoqëri informatike dhe administratë) jep mendim se VNR e ndërmarrë nga institucionet është në pajtim me aktet për VNR. Rekomandohet se mbikëqyrja duhet ta bëjë një trup i pavarur i cili, përveç formalisht, edhe në mënyrë qenësore do ta hulumtojë cilësinë e reformave të propozuara për VNR;

Dokument i shkurtër për politika publike
**ANALIZË E CILËSISË SË FORMULARËVE TË
VLERËSIMIT TË NDIKIMT TË RREGULLATIVËS**

periudhën prej vitit 2014 deri në vitin 2017. Periudha para vitit 2014 nuk merren parasysh për shkak të konsekuencës metodologjike, e posaçërisht për shkak se rregullat për VNR janë të ndryshme, përkatësisht, nga viti 2014 është vendosur procedurë më e thjeshtësuar për VNR. Në çdo vit kalendarik, në kuadër të periudhës së analizës, përmes formularëve të disponueshme shqyrtohen nga të paktën pesë procese për zbatimin e VNR, të zgjedhura rastësisht, përkatësisht analizohen gjithsej 22 procese për VNR të realizuara në 4 vite kalendarike. Bazuar në literaturën dhe sipas dokumenteve për implementimin e VNR-së në Republikën e Maqedonisë, janë vendosur indikatorë të grupuar në tri kategori që, sipas perceptimit të autorit, mund të japin pasqyrë më të mirë për cilësinë e formularëve dhe të procedurës për VNR. Treguesit duhet të vënë në pah nëse janë përmbushur kriteret e ndërlidhura me kategoritë: procedura e zbatimit të VNR; thelbi i procesit të VNR; roli i VNR në shoqërinë demokratike, e pasqyruar përmes kategorisë së transparencës. Bazuar në këto kriteret, si dhe në bazë të indikatorit që duhet vënë në pah aspektet formale – përkatësisht nëse formularët për VNR përgjithësisht janë plotësuar, krijohet një kriter sipas të cilit si sumim vlerësohet cilësia e formularëve për VNR, i cili, nga ana e vet, mund të shërbejë si një nga treguesit për cilësinë e procesit të përgjithshëm të VNR në Republikën e Maqedonisë.

Pasqyrë e kategorive dhe të indikatorëve në bazë të të cilave bëhet analiza

Indikatorë të ndërlidhur me procedurën për VNR	Indikatorë për transparencë të procesit	Indikatorë për thelbin e VNR
Respektim i procedurës për VNR Konsistenca e afateve	Transparencë e dokumenteve për VNR Qasshmëri e dokumenteve për VNR Përfshirje të palëve të prekura Konsultime Periudha për zbatimin e konsultimeve	Problem i definuar qartë (sipas perceptimit të autorit dhe sipas manualit për VNR) Opsione të identifikuara dhe të arsyetuara Ndikesa të arsyetuara Analizë Rekomandime të përfshira
Indikator i formës	Fushat e plotësuara në mënyrë të përshtatshme (pyetje të përgjigjura / të pa përgjigjura të mbështetura me të dhëna)	
Kriter për cilësi të formularëve për VNR	Ekzistimi i dëshmive të mjaftueshme në bazë të së cilave (sipas analizave të autorit) mund të miratohet një zgjidhje e qendrueshme	

Kufizim i analizës:

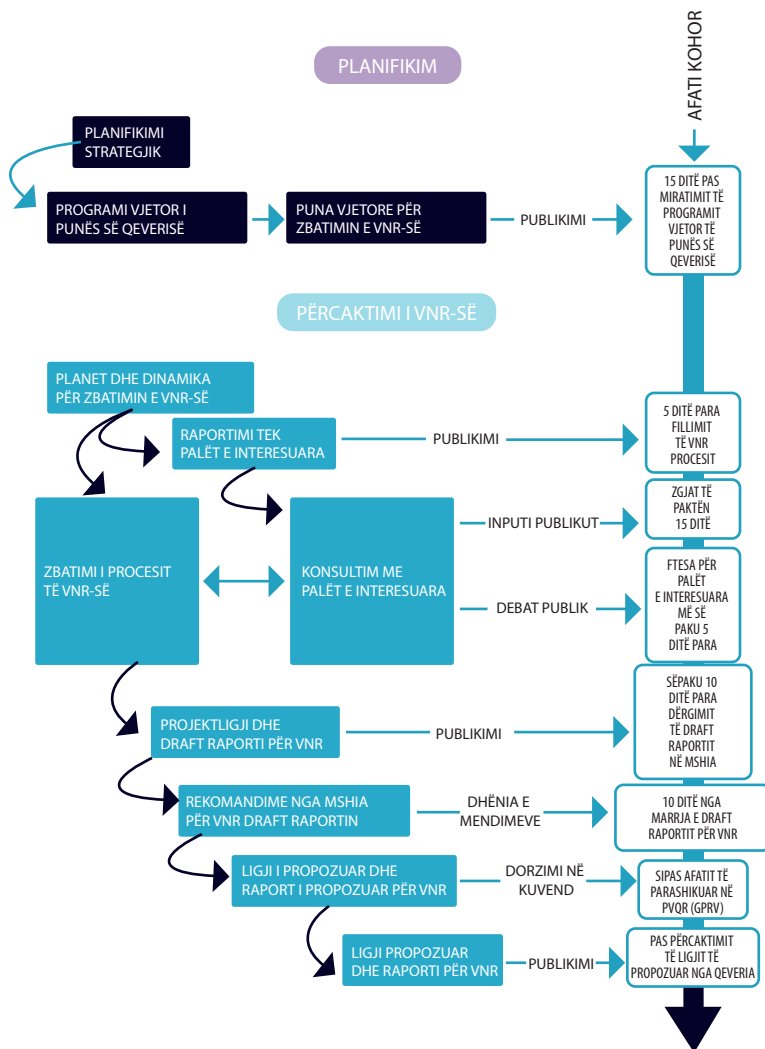
Analiza zbatohet në bazë të treguesve të prezantuara më sipër, në bazë të vëzhgimeve të autorit dhe në përputhje me Manualin e VNR. Gjatë analizës së thelluar, të nevojshme për të fituar një pasqyrë e saktë dhe gjithëpërfshirëse, cilësia e formularëve për VNR duhet të vlerësohet sipas indikatorëve e ndërlidhura me zgjidhjen e miratuar ligjore e cila propozohet, në raport me opsionet e vendosura, përkatësisht nëse janë përmbushur parasupozimet e përmbajtura në dokumentin për

VNR në lidhje me pritjet. Gjithsesi, duhet të zbatohen edhe tre kërkime shtesë për perceptimin e cilësisë së formularëve për VNR: mbi vendimmarrësit të cilët në situatë ideale duhet të marrin një vendim në bazë të të dhënave që qëndrojnë në formularët, mbi qytetarët (në bazë të indikatorëve të njëjtë ose të ngjashëm), të cilat përmes formularëve të VNR-së informohen dhe përfshihen në procesin e vendimmarrjes; mbi administratën përgjegjëse për përpilimin e formularëve.

III Zgjidhje që vlejné

Nga pilot - faza fillestare në vitin 2008, deri më sot, sistemi për VNR ka pësuar një sërë ndryshimesh, dhe në bazë të mangësive të identifikuara, sistemi inicial nga viti 2014 është thjeshtuar. Në të vërtetë, u hedh poshtë zgjidhja për ekzistencën e një VNR fillestare, në kuadër të së cilës, sipas parimit të proporcionalitetit, ishte e nevojshme që nga rasti në rast, të përcaktohet domosdoshmëria e zbatimit të VNR të plotë, përkatësisht të gthelluar. Procesi i ri për VNR zhvillohet në një fazë dhe synon të sigurojë transparencë dhe llogaridhënie më të madhe të hartuesve të politikave publike ndaj qytetarëve. Në çdo rast, VNR mbeti të jetë e detyrueshme për të gjitha ligjet përveç për ato ligje, zbatimi i të cilave propozohet me një procedurë urgjente; ligjet për ratifikimin e marrëveshjeve ndërkombëtare; ligjet me të cilat bëhet harmonizimi terminologjik me ligjet e tjera; Buxheti i Republikës së Maqedonisë; Ligji për Ekzekutimin e Buxhetit të Republikës së Maqedonisë; ligjet për huamarrje dhe ligjet për garanci.

Procedura për VNR zhvillohet në mënyrën vijuese⁴



4 Metodologjia për VNR, Gazeta Zyrtare e RM, 107/ 13;

IV Analizë sipas zgjidhjet e vlefshme dhe indikatorët e vendosur

Procedurë për VNR

Analiza e procedurës për zbatimin e procesit të VNR vë në pah për mangësi serioze. Procesi për VNR fillon me planifikim strategjik që zhvillohet në secilën prej institucioneve të organeve qendrore të pushtetit, dhe kjo pasqyrohet në Programin vjetor për punë të Qeverisë (PVPQ), në të cilin janë përshkruar prioritetet e qeverisë për vitin vijues. Në bazë PVPQ, Ministrinë përgatisin dhe publikojnë Plan vjetor për VNR. Sipas planit për VNR, në të cilin janë përcaktuar afatet kohore në të cilat janë ndërmarrë hapa të caktuara, vijnë Lajmërim për fillim të procesit të hartimit të projektligjit, projekt raporti për VNR dhe projekt ligji, e mandej propozim ligji dhe propozim raporti për VNR, që publikohen në Regjistrin unik nacional elektronik të dispozitave në Republikën e Maqedonisë (RUNE). Pjesa më e madhe e propozim – ligjeve, mbi të cilat shqyrtohet procedura për VNR, ishin të parapara me PVPQ përkatëse, ndërsa Konkluzat është se nuk mund të thuhet se procedura për VNR ka qenë e zbatuar në mënyrë konsekuente. Gjegjësisht, sipas të dhënave të qasshme në RUNE, në vitin 2014 vetëm 2 nga 15 ministri kompetente ka publikuar Plane vjetore për VNR. Prej tyre 1 institucion ka planifikuar të realizojë VNR në 6 ligje, ndërsa në vitin përkatës në RUNE ka publikuar 19 ligje, ndërkaq tjetra, ka planifikuar të zbatojë VNR në 1 ligj dhe në vitin përkatës e ka hapur procesin e RUNE për 18 ligje. Në të njëjtin vit, si ligje me status të mbyllur apo ende të hapur, janë 208 dokumente, të propozuara nga institucione të ndryshme. Situata nuk është e ndryshme edhe në vitin 2015, në të cilin 5 institucione kanë Plane vjetore për VNR, përkatësisht është planifikuar të zbatohet

VNR në 94 ligje ndërsa ka publikuar gjithsej 138 ligje për të cilat janë përgjegjëse institucione të ndryshme. Jo rrallë, institucionet publikojnë plane për VNR, ndërsa në listën e ligjeve për vitin referues, mungojnë pikërisht ato për të cilat ekziston plan për VNR, përkatësisht ekzistojnë ligje plotësisht të tjera nga ligjet e planifikuara. Situata është më e keqe në vitin 2016, por kjo nuk mund t'i atribuohet ekskluzivisht periudhës së krizës politike dhe mos-funksionimit të institucioneve, sepse i njëjti trend përsëritet edhe në vitin 2017. Aktualisht, ekziston një mospërputhje midis planeve për VNR dhe projekt raporteve të publikuara. Prandaj, nuk mund të konkludojmë me siguri nëse afatet e përfshira në planet për VNR respektohen apo jo, sepse së pari, nuk respektohet procedura e VNR-së ashtu siç është e përshkruar. Në mënyrë shtesë, për rastet e hulumtuara, nuk ka propozim raporte për VNR si fazë përfundimtare, por të të gjitha ato që janë hulumtuar, pa përjashtim, procesi përfundon me publikimin e një projekt-raporti, një projekt-ligj ose një ligj.

Transparencë e procesit

Sa i përket transparencës së procesit, përveç publikimit të dokumenteve për VNR dhe disponueshmërinë e tyre publike që u shqyrtua më lartë në tekstin sipas raporteve për VNR, mund të konstatohet përfshirje e palëve të interesuara në procesin, por pa hyrë në analizë nëse pikërisht ato janë faktorë relevant, për çka nevojitet analizë sipas natyrës së problemit për të cilin realizohet VNR. Në raportet për VNR, përkatësisht – planet për VNR-së, në rastet e analizuara, janë të parapara konsultime me palët e interesuara, por në shumicën e tyre vërehet se afati kohor për konsultime është vendosur në kornizë kohore për zbatimin e VNR. Me fjalë të tjera, në parim, sipas Metodologjisë, konsultimet duhet të zbatohen në të gjitha fazat e VNR, por ato janë realizuar ose në fazën e fundit të VNR ose pas përfundimit

të VNR.⁵ Kjo është qasje tërësisht e gabuar. Konsultimet duhet të ndihmojnë në definimin e zgjidhjeve të mundshme të problemit paraprakisht të vërejtur, përkatësisht të ndikojnë gjatë përcaktimit të opsioneve për zgjidhjen e tij, dhe të ofrojnë tregues për përcaktimin e ndikimeve të mundshme. Përfshirja e palëve të interesuara pas përfundimit të procesit, ose pasi që zgjidhjet tanimë janë formuar, nuk sjell kurrfarrë përfitimi dhe nuk përputhet as me kuptimin as me thelbin e VNR.

Thelbi i VNR

Po qese analizojmë nëse raportet e përgatitura e paraqytyrojnë thelbin e VNR sipas indikatorëve të përcaktuar, përkatësisht nëse japin të dhëna të sistemuara në mënyrë të mjaftueshme për ta bërë procesin thelbësore jo formal, mund të konkludohet se pjesa më e madhe e tyre janë punuar në mënyrë sipërfaqësore. Projekt raportet e analizuara për VNR, nuk japin një pasqyrë të qartë të problemit, ndërsa qëllimet nuk janë të definuara qartë ose janë të definuara si nevojë për miratimin e ligjit, e qëllimet dhe opsionet janë pothuajse gjithmonë të lidhura me zgjidhjen e caktuar ligjore - të përcaktuar si qëllim, përkatësisht - përshkruhen nenet nga ligji që është planifikuar si opsion i

5 Nëse analizohen më tepër plane për VNR, nga më tepër Ministri të publikuara në PVQP, do të vërehet mos ekzistimi i mungesës së parimeve e përmendur të metodologjisë, përkatësisht - korniza kohore për realizimin e konsultimeve (në të gjitha fazat e VNR), nuk korrespondon me kornizën kohore të realizimit të VNR. Për shembull, nëse korniza kohore e realizimit të VNR ka qenë e caktuar për periudhën prej 10.10.2017 deri 20.10.2017, atëherë zbatimi i konsultimeve ka qenë e planifikuar pas kalimit të kësaj periudhe, përkatësisht prej 20.10.2017 deri 30.10.2017. Kjo që është vënë në pah shumë shpesh përsëritet që thjeshtë të mund të kualifikohet si - lëshim. Pikërisht për këtë shkak, kjo mos konsekuencë duhet ti vëhet në dije administratës që këtë e realizon;

vetëm rregullator. Ndikesat nuk merren parasysh, përkartësisht nuk përshkruhen fare, ose, ndërkaq në projekt raportet për VNR shkruan se - nuk ka ndikime. Analiza mungon plotësisht, dhe kjo ka të bëjë me të gjitha projekt raportet e analizuara për VNR, përveç disa përjashtimeve, ku analiza ekziston, por kjo nuk e ndryshon fotografinë e madhe. Pothuajse në asnjë nga projekt - raportet e analizuara për VNR nuk i përfshinte rekomandimet e palëve të interesuara.

Cilësia e raporteve për VNR

Në bazë të asaj që është përshkruar më lartë, mund të konstatojmë se mënyra e plotësimit të raporteve për VNR, në rastet e analizuara, nuk e kënaq kriterin e vendosur për cilësi. Shumë nga fushat e parapara në dokumentet kanë mbetur të zbrazëta, ndërsa ato që janë plotësuar janë përgjigjur në mënyrë jo-përkatëse. Prandaj, projekt-raportet për VNR nuk përmbajnë të dhëna të mjaftueshme që hartesve të politikave do t'ju mundësonin formim të zgjidhjes së bazuar në dëshmi, ndërsa qytetarëve do tu mundësonin një pasqyrë të plotë në problemet, në zgjidhjet e mundshme dhe në shpenzimet e zbatimit të tyre.

V Marrje në konsideratë të sfidave gjatë implementimit të VNR

Bazuar në atë të përshkruar më sipër, përkatësisht duke e analizuar fillimisht cilësinë e përgatitjes së raporteve për VNR, është më shumë se e qartë se edhe asaj se VNR është një mjet i shkëlqyeshëm, aplikimi i saj në Republikën e Maqedonisë është e ballafaquar me sfida të veçanta që nuk sigurojnë cilësi të procesit. Përpunimi i dobët dhe raportet e plotësuara në mënyrë

jo-cilësore për VNR nuk mundësojnë një bazë të qartë për zgjidhje reale dhe të konceptuara mirë, e as nuk mund të thuhet se i gjithë procesi është i hapur dhe transparent, përkatësisht se qytetarët dhe palët e interesuara disponojnë me informacione të mjaftueshme për të qenë në gjendje që në mënyrë thelbësore në të të integrohen. Nga ky shkak, ne mund të identifikojmë disa anë të dobëta të procesit:

Mospërputhje midis teorisë dhe praktikës

Ekziston një hendek i dukshëm midis kërkesave ekzistuese në dokumentet e VNR dhe praktikës reale. Më shumë se e dukshme është se VNR dhe mjetet e saj (analizat, përfshirje e palëve të prekura, etj.) përdoren në mënyrë tërësisht sipërfaqësore, dhe atë pasi që politikat dhe vendimet rregullative tanimë janë bërë. Përkundër superioritetit teorik, është evidente se në praktikë VNR shihet vetëm si ushtrim për “çekim të katrorëve” (*checking the boxes*) dhe lihen pas dore të gjitha aspektet tjera relevante që lidhen me analizën e një politike të caktuar. Ky konstatim nuk vlen vetëm për impaktet që vështirë vlerësohen kështu që shpesh herë shmangen, , por pothuajse të gjitha ndikimet e mundshme. Prandaj, duket se VNR më shumë përdoret vetëm formalisht, përkatësisht shërben për ta legjitimuar paraprakisht një veprim apo hap, se sa të sigurojë dëshmi me vërtetë të balancuar në favor apo kundër politikës së planifikuar.

Përkushtim politik ose ndikesa politike

Përkushtimi politik gjatë zbatimit të procesit është kyç, por sipas të gjitha gjasave nuk ekziston përkushtim i plotë dhe sens i kuptimit të rëndësisë për VNR, të nënshkruara nga funksionarët më të lartë të institucioneve. Prandaj, është e

qartë që në vend të sigurimit të një vendimi të informuar dhe vendim-marrjes të bazuar në prova, në pjesën më të madhe rasteve VNR zbatohet për ti justifikuar interesat e ndryshme institucionale ose politike. Është e qartë se vendimet politike shpesh përfshijnë kompromise që nuk i ndjekin përfitimet nga argumentet analitike, por udhëhiqen nga rrethanat politike, por i dukshëm është hendeku midis pritjeve të VNR dhe zbatimit të tij në praktikë në Republikën e Maqedonisë.

Lënie pas dore të indikatorëve ekonomik

Në përmasa botërore VNR është e kritikuar për shkak se përqëndrohet në vendim-marrjen mbi faktorët ekonomikë, të preferuar për llogari të vlerave shoqërore dhe sociale,⁶ por kjo nuk ndodh në Republikën e Maqedonisë. Tek ne ndërkaq, faktorët ekonomikë anëshkalohen tërësisht me të gjithë të tjerat. Edhe pse janë zvogëluar pritjet se duhet të ketë një ndikim të saktë, të matshëm për të gjitha rregullativat, megjithatë mjetet për analizë aspak nuk zbatohen, përkatësisht nuk zbatohet

6 Një nga mënyrat e tejkalimit është – propozim për aplikimin e instrumenteve alternative siç është ASI (Analizë Sociale e Impaktit) ose EIA (analizë për impaktin mbi ambientin jetësor ose anglisht - Environment Impact Assessment) që janë më të ngushta dhe është e dëshirueshme të kombinohen me VNR. Por, hulumtime të shumta akademike sugjerojnë se ekziston rreziku se qasja e integruar mund të shpjerë në zvogëlimin e peshës që duhet t'u jepet përkujdesjeve sociale dhe përkujdesjes për ndikim mbi ambientin jetësor, si rezultat nga mbingarkesa e administratës për VNR. Prapëseprapë mbetet pyetja – sa është me të vërtetë impakti madje edhe nëse këto përkujdesje janë marrë parasysh, Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>;

as analiza standarde e *përfitimeve - shpenzimeve*,⁷ e as analizë me më shumë kritere (që në suaza botërore është më tepër e preferuar), e as çfarë do qoftë analize tjetër. Në se ka nevojë që analiza për VNR ta përcjell parimin e proporcionalitetit, që do të thotë – duhet të ekzistojë raport midis thellësisë së analizës së ndërmarrë dhe ndikimi i parasupozuar e rregullativës së re ose të ndryshuar, ai aspekt aspak nuk merret partasys.⁸ Përveç kësaj, është shumë larg nga të gjitha pritjet se në Republikën e Maqedonisë së shpejti do të jetë e mundur të zbatohet edhe analizë e efektit të shpërndarjes, përkatësisht përcaktimi i shpërndarjes së kostove dhe të përfitimeve midis grupeve të ndryshme dhe efekti i mundshëm mbi to, gjë e cila është praktikë botërore gjatë zbatimit të VNR.⁹

-
- 7 Pa marrë parasysh që analiza e shpenzimeve dhe të përfitimeve është mjeti më i dëlshiruar, në shumë vende në praktikë nuk aplikohet analizë e rreptë e shpenzimeve dhe të përfitimeve, për shkak të vështirësive që ato të kuantifikohen, dhe për këtë shkak pranohet edhe sistem më fleksibil i vlerësimit të ndikesës;
 - 8 Planifikimi i zbatimit të VNR në RM duhet të kryhet në bazë të parimit të proporcionalitetit, përkatësisht – sa është më i madh ndikimi i pritur nga rregullativa e propozuar, aq VNR më e detajuar dhe më e gjerë duhet të zbatohet për propozim rregullativën përkatëse, shih Metodologji për vlerësim të ndikesës së rregullativës, Gazeta Zyrtare e RM, nr. 107/ 13;
 - 9 Efekti i distribuimit ndaj ndikimit të aksionit rregullator, të matur në raport me popullsinë dhe me ekonominë, sipas kategorive të ndryshme (të ardhura, racë, religjion, gjini, sektor industrial, gjeografi...). Kostot dhe përfitimet mund të shpërndahen në mënyrë të pabarabartë dhe derdhen përmec disa brezave. Analiza e vërtetë rregullative duhet të japë një pasqyrë të ndarë të efektit të shpërndarjes - përkatësisht mënyrën se si shpenzimet dhe përfitimet janë të shpërndara midis nëngrupeve, në mënyrë që vendimmarrësit në mënyrë përkatëse t'i marrin në konsideratë, përfshirë përfshirjen, amplitudën, sigurinë, fuqinë e ndikimit që shpenzim – përfitimet e kanë apo do ta kenë mbi grupet përkatëse;

Papërshtatshmëria e kapaciteteve dhe të bazës për përgatitje të VNR

Vlerësimi i ndikimit të rregullativës kërkon kohë, personel të aftë dhe buxhet që do të përdoret për grumbullimin e të dhënave për vendosjen dhe për drejtimin e procesit. Në bazë të analizës së raporteve të përgatitura për VNR, është e qartë se - në përgjithësi, administrata në Republikën e Maqedonisë nuk është e kualifikuar në shkallë të mjaftueshme dhe se nuk i qaset problemit me seriozitetin e kërkuar. Për këtë ndikon edhe stili autoritativ i vendimmarrjes që nuk është në favor të krijimit të politikave të bazuara në dëshmi.¹⁰ Krahas kësaj, procesi legjislativ në Republikën e Maqedonisë, njëlloj si edhe në shumë vende që e përcjellin traditën kontinentale juridike është shumë formal. Institucionet përgjegjëse e tërheqin kompetencën e vet nga Kushtetuta dhe nga rregullat e përshkruara për krijimin e

10 Nuk është çdo kulturë organizative e përshtatshme për VNNR. Disa janë më fleksibile (si për shembull në Britaninë e Madhe), ndërsa të tjerat kanë pikpamje të fuqishme legaliste gjë e cila është tipike për administratat e Evropës kontinentale; Sakowicz, M. (2011). "Regulatory impact assessment – How institutionalized are better regulation practices in Poland?" National School of Public Administration, Warsaw në Sustainability in Impact Assessments, A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, OECD 2012, SG/SD(2011)6/FINAL, (v.j. kjo është edhe njëri nga shkaqet për performancën e dobët të VNR në Republikën e Maqedonisë);

politikave,¹¹ dhe kjo administratës në mënyrë shtesë ja zvogëlon hapësirën për manovrim dhe për kreativitetet gjatë zbatimit të VNR.¹²

Mungesë e të dhënave për analizë

Për të bërë një analizë adekuate janë të nevojshme edhe të dhëna adekuate që duhet të burojnë nga datotekat adekuate. Në formularët e analizuara për VNR-së, të dhënat eventuale vetëm e mbështesin zgjidhjen paraprakisht të preferuar, ose opsionin konkret që më shpesh është edhe opsioni i vetëm i arsyetuar. Prandaj, nuk ka kurrfarë bazë për përgatitje të një analize të thelluar, ndërsa ato aë janë përgatitur janë të diskutueshme nga aspekti të vlerësimit rigoroz në bazë të dhënave relevante. Madje edhe në qoftë se të dhënat janë në dispozicion, mënyra e

11 Tradicionalisht, vendet që e përcjellin traditën kontinentale juridike midis të cilave është edhe vendi ynë, ballafaqohen me probleme të shumta në krahasim me vendet të cilat kanë *common law* sisteme në raport me aplikimin dhe realizimin e VNNR. Sistemet presidenciale janë më të suksesëshme, njëlloj si edhe vendet në të cilat administrata është më tepër e orientuar ndaj rezultatit (*result based orientated*) në raport me sistemet në të cilat VNNR është e orientuar drejt procesit. E njëjta ka të bëjë edhe me vendet të cilat kanë përvojë me procesin e konsultimeve; ibid;

12 Përveç asaj, qeveritë konsensuale krijojnë bariera të mëdha për miratimin e vendimeve të bazuara në dëshmi, për shkak se interesat politike të aktorëve politik janë shumë të fuqishme, LIAISE (Linking IA Instruments to Sustainability Expertise). (2010). Interviews with policy officers in LIAISE partner countries and Country Fiches. (unpublished) *Bo Sustainability in Impact Assessments, A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, OECD 2012, SG/SD(2011)6/FINAL, në dispozicion në [http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf);

zbatimit të VNR në Republikën e Maqedonisë tregon se rrjedha e veprimit është hartuar para fillimit të VNR, përkatësisht e vogël është besueshmëria se ajo të ndryshojë në bazë të provave të mbledhura.

VI Konkluzat dhe rekomandime në bazë të analizës së raporteve të përgatitura për VNR

Procesi për VNR nuk zbatohet në mënyrë përkatëse, nevojitet një përkushtim më i madh.

Megjithëse raportet e analizuarat të VNR janë me cilësi të dobët, Metodologjia e zbatimit të VNR është relativisht e thjeshtë për t'u përcjellë. Prandaj, cilësia e dobët e raporteve, nga këndvështrimi i analizës, nuk është për shkak të paqartësisë apo të mungesës së koncizitetit të dokumenteve të VNR në të cilat përshkruhet procedura, por sipas të gjitha gjasave është rezultat i përkushtimit të pamjaftueshëm ndaj procesit që do të kontribuonte për rezultate më të mira. Prapëseprapë, hulumtimi i perceptonit të atyre që në mënyrë të drejtpërdrejtë e impëmentojnë VNR mund të japë udhëzime drejt përmirësimit të saj ose krijimit të Metodologjisë më të thjeshtësuar, me pritje të zvogëluara, që përkon me traditat juridike në Republikën e Maqedonisë. Rekomandohet që manualët dhe udhëzimet e VNR shpesh të përditësohen, në varësi të nevojave, në mënyrë që të përfitohen rezultate më të mira.¹³

13 Regulatory Policy in Perspective, a reader companion to the Regulatory Policy Outlook, (2015) OECD;

Procesi është relativisht transparent, ekziston nevoja për përfshirje në kohë të opinionit në atë.

Pjesëmarrja esenciale e qytetarëve në procesin e krijimit të politikave, e shprehur përmes konsultimeve publike, mbetet të jetë sfidë edhe përkundër mjeteve të avancuara për realizimin e saj (për shembull - modele dhe sisteme on-line).¹⁴ Përkundër përpjekjet për një demokraci deliberative (më liberale) dhe përfshirjen e palëve të interesuara, efektet e pjesëmarrjes publike nuk pasqyrohen në raportet e plotësuara për VNR. Është e nevojshme të kuptohet rëndësia e përfshirjes në kohë të publikut. VNR duhet të përgatitet sa më herët që është e mundur, ndërsa ajo më së shpeshti bëhet vonë në procesin rregullator, përkatësisht pasi vendimet tashmë janë bërë.¹⁵ Në mënyrë shtesë duhet të testohet efikasiteti i mekanizmave për participim, dhe nëse konstatohen dobësi, ato duhet të përforcohen. I realizuar në këtë mënyrë, participimi nuk ka efekt real mbi krijimin e politikave dhe në mënyrë qenësore nuk kontribuon ndaj përmirësimit të

14 Participimi në procesin e vendimmarrjes ka mungesa të shumta, si për shembull participimi i pa balancuar i cili mund të sjellë deri te rreziku nga pranimi i rregullativit jo-përkatës të pabalancuar ose të hap gjasa për lobim për interesa private. Nga kjo, balancimi dhe koha përkatëse për participim janë shumë të rëndësishëm, përndryshe procesi mund të hap për lobim të parakohshëm, pa marrë paqasysh që zakonisht konsultimet vijnë vonë se sa herët në procesin;

15 Në raport me transparencën të VNNR, shumë nga shtetet edhe përkundër rekomandimeve të OECD nuk e publikojnë VNNR më herët që kjo mund të bëhet. Disa nga shtetet, madje, e publikojnë VNNR pasi të kalojnë konsultimet, ndërsa të tjera aspak nuk e publikojnë (si për shembull Austria, Hungaria, Irlanda, Koreja, Spanja dhe Turqija);

transparencës.¹⁶

Fuqizimi i përkushtimit politik ndaj VNR, dhe kufizim i ndikimeve politike.

Procesi politik është dinamik, i nënshtruar në ndikime dhe nuk është neutral. Vendimet politike shpesh përfshijnë kompromise që nuk e ndjekin virtytin e argumenteve analitike, por janë të prira nga shanset politike. Edhe kur VNR është bërë ashtu siç duhet, ajo më shpesh është në favor të interesave institucionale të departamente të ndryshme, palëve të prekura dhe të politikanëve,¹⁷ përkatësisht, metoda për analizë dhe prezantim mund ti forcojë ose dobësojë argumentet e palëve të përfshira në procesin. Megjithatë, formularët e analizuar të VNR tregojnë një hendek midis praktikës dhe udhëzimeve të përmbajtura në dokumentet për VNR, përkatësisht në ato plotësisht mungojnë opsione të ndryshme të mbështetura me argumente.

16 Në Republikën e Maqedonisë, PVQP onllajn konsultimet nuk arritën ta përfitojnë besimin e palëve të prekura komentet dhe propozimet e të cilave për avancimin e propozim – legjislativit më shpesh kanë mbetur pa përgjigje. Në atë mënyrë, edhe përkundër avancimit, PVQP edhe më tej është i shfrytëzuar në mënyrë jo-përkatëse, shih më tepër Bliznakovski J., “Praktika krahasuese dhe të mira të zbatimit të VNNR dhe mundësi për implementimin e tyre”, Dokument i shkurtër për demokraci Societas Civilis;

17 Kapacitetet e VNNR ta ndryshojë natyrën e vendimit është një nga shkaqet përse VNR mbetet të jetë kontrovers dhe i vështirë për aplikim. Prapëseparë, nga ndikimi marginal VNR arriti të fitojë një farë vendi edhe përkundër problemeve të vërejtura, Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries, (1997), OECD;

VNR nuk zbatohet në mënyrë qenësore, nevoitet më tepër vëmendje ndaj përmbajtjes së raporteve për VNR.

Analiza e raporteve të përgatitura për VNR, vë në pah se procesi për VNR po zbatohet në mënyrë jo thelbësore. Për shkak të vështirësive metodologjike dhe operacionale që mund të rriten në vendet në zhvillim, veçanërisht për shkak se përdorimi i mjeteve rregulluese kërkon një nivel të lartë të ekspertizës dhe qasje në burime dhe informacione, shumë nga vendet me ekonomi me zhvillim të ulët dhe mesatar, në të cilat hyn edhe Republika e Maqedonisë, nuk mund plotësisht t'i përmbushin këto parakushte. Prandaj, rekomandohet që hartuesit e politikave t'i vlerësojnë dhe t'i matin mjetet që i kanë në dispozicion dhe të përcaktojnë se si t'i ato përdorin dhe t'i kombinojnë më mirë për të arritur rezultate konkrete.¹⁸ Pa marrë parasysh se *ex ante* vlerësimi është vështirë të bëhet, në formularët e analizuara nuk ekziston as përpjekje për ndërmarrje të hapave në atë kuptim. VNR nuk guxon të batazohet me aplikimin e obligimit të përgjithshëm për realizim të anaëzës së shpenzimeve – përfitimeve, por modeli në vazhdë e sipër jep mundësi edhe për ndërmarrje të analizave të tjera.¹⁹ Administrata duhet t'i nënshtrohet trajnimit të vazhdueshëm për të fituar shkathhtësi analitike dhe të jetë në gjendje të bëjë një analizë të qëndrueshme. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet që në procesin arsimor, përkatësisht ai duhet të ndërlihet me

18 Më tepër për mjetet shih Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), Version 1.0 (2008);

19 Për shembull, Qeveria e Ekuadorit nuk implementon analizë të shpenzimeve – përfitimeve sepse konsideron se rregullativa nuk duhet të shihet përmes atij prizmi, por vetë në raport me atë nëse përmbush disa nga qëllimet e parashtruara që do të sjellin deri te benefiti për shoqërinë, përkatësisht vlerëson nëse ajo mund të arsyetohet nga ai aspekt, ibid;

nevojat reale të administratës.

Raportet për VNR nuk janë të komplikuar, por mënyra e përgatitjes mund edhe të thjeshtësohet.

Në këtë drejtim janë të rëndësishme konsultimet me hartuesit e raporteve, sepse ata në mënyrë të drejtpërdrejtë i vërejnë shkaqet dhe problemet gjatë zbatimit të VNR, dhe mund të kontribuojnë ndaj gjetjes së zgjidhjeve praktike. Për shembull, nëse është vërejtur mungesë nga analiza në raportet, përkatësisht - mungesa e vlerësimit të ndikimeve, atëherë në raportet mund të shtohen - opsionet për përzgjedhje (*siç janë – opsionet për vlerën e ndikesave, të shfaqura në para, përkatësisht të ashtuquajturat “prej – deri opsione indikative”, mandej administrata që i përgatit raportet do të kishte zgjedhje*). Një variant tjetër është që përgatitja e raporteve të bëhen përmes plotësimit gradual të formularit elektronik, me ç’rast radhitja e plotësimit është kufizues, përkatësisht - fushat në formularin janë të ndërlidhura në mënyrë të ndërsjellë sipas parimit të vazhdimësisë, kështu që nga ky parim varet edhe tërësia e formularit / raportit të plotësuar. Pa marrë parasysh që zgjidhje të tilla teknike ose të ngjashme nuk do të thonë detyrimisht cilësi të siguruar, prapëseprapë mund të kontribojnë për zhvillimin e traditës të administratës.

Në mënyrë të theksuar janë jo cilësore raportet për VNR për ligjet për ndryshim të ligjeve – përmirësimi i këtij plani do të shpjerë drejt fuqizimit të sigurisë juridike në Republikën e Maqedonisë.

Pasiguria juridike reflektohet në ndryshimet e shpeshta të

zgjidhjeve ligjore, pothuajse në çdo fushë shoqërore. Është e qartë – çdo ligj ndryshon me ligj për ndryshimin e ligjit, por tekstet e konsoliduara të ligjeve nuk janë burim i të drejtës. DSipas parimit metodologjik VNR në mënyrë të obligueshme zbatohet edhe për ligjet me të cilat ndryshohen ligje (shpesh herë ndryshohen ose vetëm një ose disa nene nga ligji, përkatësisht nuk bëhet fjalë për ndryshim thelbësor), por analizat e këtyre rasteve tregojnë raporte jo-cilësore – boshe, pa të dhënat e nevojshme dhe pa tregues për çfarë do qoftë analize, gjë e cila është pasojë e drejtëpërdrejtë të VNR vetëm formalisht të zbatuar.

Nuk ekziston kulturë përkatëse administrative, nevojitet mbikëqyrje thelbësore mbi procesin dhe fuqizimi i kulturës së ndryshimeve.

VNR kërkon një ndryshim të rëndësishëm në kulturën e sjelljes midis rregullatorëve, politikanëve, grupeve të interesit dhe midis publikut të gjerë.²⁰ Një nga parakushtet kufizuese për VNR në Republikën e Maqedonisë është kultura organizative. Analiza e raporteve të përpiluara për VNR tregon se VNR ende nuk shihet si një element thelbësor të procesit rregullator. Qeveritë e aplikojnë VNR për arsye të ndryshme: për ta përmirësuar efektivitetin; për ta përmirësuar transparencën dhe llogaridhënien e administratës; për ta kontrolluar burokracinë dhe për tu promovuar efektiviteti dhe koherenca e politikave. Në varësi nga motivet, nevojitet një rritje e kushtëzuar e ingerencave ose angazhim të trupit aë në mënyrë thelbësore do ta kontrollojë përpilimin e VNR. Në drejtim të kësaj, përveç mbikëqyrjes së përforcuar institucionale, është e nevojshme të përforcohet edhe roli i organizatave civile si roje (watch dog) të procesit.

20 Rodrigo D., (2015), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, Challenges for developing countries, OECD 2005, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>;

**ANALIZË E CILËSISË
SË FORMULARËVE
TË VLERËSIMIT TË
NDIKIMIT TË RREGULLATIVËS**

*Dokument i shkurtër për politika publike, nëntor 2017
Author: Natalija Shikova*



Projekti financohet nga Bashkimi Evropian