

Sfidat në planifikimin vjetor të Vlerësimit të Ndikimit të Rregullativës (VNR)

Dokument i shkurtër për politika publike

—
Shkurt 2018

Autor: Marko Pankovski

Impresum

Titull: Sfidat në planifikimin vjetor të VNR

Botues: Instituti për demokraci “Societas Civilis” - Shkup

Autor: Marko Pankovski

Përktheu: Mustafa Peza

Dizajni dhe përgatitja: Dejan Kuzmanovski

Publikimi mund të zbritet falas në:

www.idscs.org.mk

Disklejmer

Ky publikim është i përgatitur me ndihmë të Unionit Evropian, në kuadër të projektit **Vlerësimi i ndikesës së rregullativës nën hije: Promovimi i krijimit të politikave të bazuara në dëshmi**. Përmbajtja e publikimit është përgjegjësi vetëm e Institutit për demokraci “Societas Civilis” dhe e “Qendrës për analiza ekonomike” dhe në asnjë mënyrë nuk mund të llogaritet se i reflekton pikëpamjet e Unionit Evropian.

HYRJE

Faza e planifikimit është kyç për zbatimin efektiv të politikave publike dhe për arritjen e efekteve pozitive në fushat e ndryshme të jetës shoqërore, ekonomike dhe politike. Planifikimi në nivel vjetor bëhet edhe kur është në pyetje edhe procesi i ndikesës së rregullativës (VNR).

Qeveria e Republikës së Maqedonisë çdo vit, në koordinim me ministrinë resorë, në kuadër të programit të vet vjetor për punë i përcakton nevojat e ndërlidhura me rregullimin/deregullimin e një fushe të caktuar dhe ndërmerr hapa përkatës. Në bazë të atij programi, çdo ministri është e obliguar në afat prej 15 ditësh nga miratimi i Programit vjetor për punë të Qeverisë së RM (PVPQRM) ti publikojë në Regjistrin unik nacional të dispozitave (ENER), Planet vjetore për realizimin e Vlerësimit të rregullativës (VNR).¹ PVPQRM sipas rregullës janë të sinkronizuara me planet strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë dhe të ministrive resorë. Prapëseprapë, me vendime dhe konkluzione në seancat e Qeverisë mund të ndodhin ndryshime gjatë zbatimit të vetë programit.

Përkundër obligimit të tillë i cili ekziston për ministrinë, ekzistojnë një varg i lëshimeve kur bëhet fjalë për zbatimin praktik të planifikimit vjetor për VNR. Një pjesë e madhe e ministrive aspak nuk i publikojnë planet vjetore për VNR, ndërsa një pjesë e tyre këtë e bëjnë pjesërisht. Në të njëjtën kohë, afatet e përcaktuara në planet vjetore shpesh nuk respektohen.²

Ky studim i shkurtër i politikës publike synon të shqyrtojë procesin e planifikimit vjetor të VNR, nivelin e devijimit nga planet e parashikuara dhe t'i shqyrtojë shkaqet dhe pasojat nga një situatë të tillë. Në fund të studimit janë ofruar rekomandime për të përmirësuar gjendjen në planifikimin dhe zbatimin e planeve për VNR.

Planifikimi vjetor i VNR

Planifikimi i ndërlidhur me implementimin e VNR fillon në fazën e hershme nga procesi i krijimit të politikave. Për zbatimin e duhur të procesit të VNR-së, nevojitet konsistencë vertikale dhe horizontale në të gjitha nivelet e punës në Qeverinë dhe ministrinë.

Procesi i zbatimit të VNR-së është i përbërë nga tre tërësi plotësuese (faza):

1. Planifikim strategjik;
2. Zbatim i VNR-së;
3. Vendimmarrje.³

Planifikimi është pjesë e fazës së parë (planifikimi strategjik) nga procesi i VNR-së. Nëse përcaktohet që është i nevojshëm rregullimi në një fushë të caktuar, në këtë fazë bëhet një analizë e situatës dhe ndikimeve me çka inicohet që ai propozim rregullim të bëhet pjesë e PVPQM, e pastaj edhe në planin vjetor për zbatimin e VNR-së. Si e tillë, kjo fazë është vendimtare gjatë zbatimit të procesit të VNR-së për vitin e ardhshëm me çka mundësohet që të përcaktohet se cilat VNR duhet të hartohen dhe, aq sa të jetë e mundur, të parashikohet dinamika në rregullativën për periudhën e ardhshme. Nga këndvështrimi i zbatuesve të VNR, planifikimi duhet ta përmirësojë shpërndarjen e burimeve të nevojshme materiale dhe njerëzore. Nga vendosja në këtë fazë, natyrisht që varen edhe dy fazat e tjera në procesin e VNR, duke filluar nga Raportimi për fillimin e procesit të palëve të involvuara, përmes hartimit të projekt ligjit deri në propozim raportin përfundimtar për VNR dhe nënshkrimin e propozim raportit të VNR nga ministri i resorit. Faza e tretë (vendimmarrja) pjesërisht e rikthen procesin në pjesën politike, sepse në këtë fazë vendoset rezultati përfundimtar i zgjidhjes

¹ Akte të cilat e rregullojnë materien e ndikimit të rregullativës. MSHIA, shtator 2013. Qasur në: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf

² Sipas të dhënave në dispozicion në ENER. Rishikimi i detajuar më poshtë në tekstin.

³ Akte të cilat e rregullojnë materien e ndikimit të rregullativës. MSHIA, shtator 2013. Qasur në: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf

⁴ Doracak për vlerësim të ndikimit të rregullativës. MSHIA, tetor 2013. Qasur në: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20PVR2_mk.pdf

ligjore, përkatësisht nëse e njëjta do të vazhdojë në procedurën qeveritare dhe procedurën kuvendore. Vendosja e këtillë e fazave vë në pah se VNR procesi vazhdimisht lëviz përmes një dinamike operative-politike, ndërsa planifikimi i suksesshëm duhet ta lehtësojë zbatimin e tij në një kontekst të tillë.

Në planin vjetor për zbatimin e VNR, që buron nga planifikimi vjetor, janë vendosur informacione mbi titullin e projektligjit, përshkrimi i shkurtër i problemit, qëllimi, muaji i parashtrimit të propozim Ligjit në Qeveri, korniza kohore për VNR, resurset e nevojshme njerëzore dhe financiare, palët e prekura që do të përfshihen dhe korniza kohore gjatë të cilës do të zhvillohen konsultimet.⁵

Plani vjetor mundëson tre benefite kryesore në procesin e gjithëmbarshtëm të VNR. E para, me planin vjetor mundësohet një **pasqyrë** e propozimeve të ligjeve që do të përgatiten gjatë vitit të ardhshëm. E dyta, përcaktohet **dinamika** e përgatitjes së VNR të propozim ligjeve të theksuara me datat e sakta kur do të zhvillohet procesi. Së fundmi, jepet mbikëqyrje për mënyrat e planifikuara për **përfshirje të palëve të prekura**.⁶ Për ata që janë të përfshirë në procesin e VNR në administratën publike, planifikimi u mundëson atyre që ti planifikojnë në mënyrë adekuate detyrat e ndërlidhura me VNR, që duhet të hartohet në vitin e ardhshëm dhe në të cilën periudhë. Disponimi me informacione të tilla e përmirëson menaxhimin dhe shpërndarjen e përgjegjësive. Sa i përket shoqërisë civile, planifikimi mundëson një pasqyrë përmes së cilës organizatat e shoqërisë civile mund të intensifikojnë aktivitetet e caktuara në qoftë se ndryshimi i parashikuar në rregullativën dhe VNR që lidhen me të janë pjesë e fushëveprimit të tyre.

Shmangie nga planet si praktikë e rregullt

Për të përcaktuar me saktësi se në çfarë niveli Planet vjetore për VNR e arrijnë qëllimin e tyre, është e nevojshme të merret në konsideratë niveli i zbatimit të tyre. Kjo do ta bënte të mundur që të detektohen shkaqet dhe pasojat nga mos zbatimi ose shmangia e mundshme nga planet vjetore për VNR. Në këtë drejtim, në këtë tekst fokusi është në shkallën e shmangies midis planeve të parashikuara vjetore për VNR dhe VNR të realizuara. Shmangia mund të shihet përmes një varg të mos-konsistencave midis asaj që është planifikuar dhe që është realizuar.⁷ Për përcaktimin më të saktë të nivelit të shmangies është analizuar zbatimi i planeve për VNR të publikuara në ENER në periudhën 2014-2017.⁸ Nga njëra anë janë rishikuar planet e publikuara për VNR, ndërsa nga ana tjetër është bërë shqyrtim në dispozitat e miratuara dhe është shqyrtuar mënyra e zbatimit të tyre. Qasja e tillë është e justifikuar në supozimin se dallimi ndërmjet asaj që është planifikuar dhe asaj që është realizuar e tregon nivelin e shmangies.

Për vitin 2014, planet vjetore kanë qenë të publikuara vetëm nga dy ministri, Ministria e Drejtësisë dhe Ministria e arsimit dhe shkencës, nga gjithsej 15. Ministria e drejtësisë ka paraparë një VNR plan për një projekt Ligjin për ndryshimin e Ligjit për parandalimin e korrupsionit. Ministria e arsimit ka parashikuar gjashtë VNR procese në planin e saj vjetor.

Për vitin 2015, plane vjetore janë dorëzuar nga pesë ministri, Ministria e punës dhe politikës sociale, Ministria e drejtësisë (45 VNR të parapara), Ministria e financave (MF) (9 VNR të parapara), Ministria e arsimit dhe shkencës (8) dhe Ministria e ambientit jetësor dhe të planifikimit hapësinor (2 VNR procese të parapara).

⁵ Akte të cilat e rregullojnë materien për vlerësim të ndikësës së rregullativës. MSHIA, shtator 2013. Qasur në: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Akti_PVR_1mk.pdf

⁶ Doracak për palët e prekura: Konsultime në procesin e krijimit të politikave në Qeverinë e Republikës së Maqedonisë. MSHIA, shkurt 2014. Qasur në: http://www.mio.gov.mk/files/pdf/Priracnik%20za%20zasegnati%20strani_3.pdf

⁷ Si lëndë për analizë janë marrë planet vjetore planet dhe dispozitat vjetore të publikuara në ENER në periudhën e viteve 2014-2017. Konkluzionet në analizën nxirren vetëm nga të dhënat që janë në dispozicion në ENER si regjistër unik i dispozitave.

⁸ Me ndryshimet në Metodologjinë për VNR në vitin 2013 dhe rritjen e konsiderueshme të funksionaliteteve të ENER në vitin 2014, viti 2014 është marrë si pikënisje në kornizën kohore të VNR planifikimit vjetor.

Në vitin 2016, planet janë parashtruar nga katër ministri, përkatësisht Ministria e mjedisit jetësor dhe e planifikimit hapësinor (1 VNR proces), Ministria e drejtësisë (2), Ministria e financave (3) dhe Ministria e arsimit dhe shkencës (7 VNR procese).

Pesë ministri kanë parashtruar plane vjetore në vitin 2017. Ministria e bujqësisë, pylltarisë dhe ekonomizimit të ujërave të planifikuara ka 20 VNR procese të planifikuara, Ministria e shëndetësisë - 1, Ministria e financave - 12, Ministria e arsimit dhe e shkencës - 4 dhe Ministria e drejtësisë 8 VNR të parapara për propozim ligje.

Si plotësim të kësaj se vetëm një pjesë e ministrive aspak nuk parashtrorjnë plane vjetore, në rastet ku të njëjtat janë të publikuara në ENER,⁹ ekzistojnë një varg i mospërputhjeve midis planeve vjetore dhe gjendjes faktike.

Për një pasqyrim më të mirë dhe adresim më efikas të mëtejme, ato mund të ndahen në tri tërësi:

Shmangie kuantitative. Te ky lloj i shmangies nënkuptohet dallimin në numrin e VNR-ve të paralajmëruara në planet vjetore të ministrive dhe numrin e projekt ligjeve të lëshuara nga ministrinë dhe për të cilat është hartuar VNR.

Shmangie kohore. Përveç dallimeve në numrin e paralajmëruar dhe të realizuar, ku VNR është zbatuar, ekzistojnë edhe dallime në pjesën e asaj se në cilën periudhë janë bërë të njëjtat dhe nëse ajo është në përputhje me datat e parashikuara në planet.

Shmangie në llojin e VNR. Në këtë pjesë të shmangieve nënkuptohen ato shmangie ku ka dallime në llojin dhe vëllimin e VNR me VNR të realizuara, më së shpeshti lloji i palëve të konsultuara.¹⁰

Situation in 2014

Në vitin 2014, ekziston numri më i vogël i planeve të publikuara për VNR nga ministrinë. Nga gjithsej shtatë VNR raportet e parashikuara nga dy ministri (Ministria e Arsimit dhe Shkencës dhe Ministria e Drejtësisë), janë hartuar VNR raporte për mbi 60 propozim ligje nga gjithsej 10 ministri duke përfshirë edhe Ministrinë e arsimit dhe shkencës dhe Ministrinë së drejtësisë. Është kyç të theksohet se VNR raportet e publikuara në pjesën më të madhe nuk përkohjnë me atë që është parashikuar në planet e VNR, si në vitin 2014 ashtu edhe në vitet e tjera që janë subjekt i analizës.

Nga propozim ligjet të parashtruara nga Ministria e arsimit dhe e shkencës, në planin vjetor për VNR janë paraparë propozim ndryshime dhe plotësime të shtatë ligjeve. Të dy VNR të hartuara për Ligjin për Byronë për zhvillimin e arsimit dhe Ligjin për themelimin e Fakultetit të shkencave informatike dhe të inxhinierisë kompjuterike në përbërje të Universitetit "Sh. Qirili dhe Metodij" në Shkup, nuk janë parashikuar në planin vjetor. Shmangie më të mëdha (sipas të tria karakteristikat: sasiore, kohore dhe cilësore) mund të vërehen në planin për VNR lidhur me Ligjet për ndryshimin e Ligjeve për arsimin fillor, të mesëm dhe të lartë. Për ilustrim, nëse merren parasysh ndryshimet dhe plotësimet në Ligjin për arsimin e lartë, mund të vërehet se në planin vjetor është paraparë një VNR në dhjetor të vitit 2014 për ndryshime në lidhje me harmonizimin me Ligjin për institucionet e arsimit të lartë, ndërsa është hartuar VNR për ndryshimet që lidhen me aplikimit të provimit shtetëror.

Përveç kësaj, jashtë nga plani, në maj të vitit 2014, u botua VNR për ndryshime në lidhje me literaturën profesionale në universitetet. Të dy VNR, kanë buruar si një konkluzion nga seanca e Qeverisë dhe nuk janë parashikuar në planin vjetor. Një situatë e ngjashme përsëritet edhe te Ligji për arsimin e mesëm

⁹ Plan vjetor për VNR për vitin 2014 është publikuar edhe nga MPB, por i njëjti nuk është pjesë e kësaj analize për shkak se nuk është theksuar në listën e planeve zyrtare vjetore të qasshme në ENER.

¹⁰ Në analizën e shmangieve kohore dhe shmangieve në lloj të VNR janë shqyrtuar vetëm atje ku ato tanimë janë të përpunuara. Kështu numri i këtyre dy llojeve të shmangieve gjithmonë është i njëjtë ose më i vogël nga numri i shmangieve kuantitative.

dhe Ligjin për arsimin fillor. Nga aspekti i shmangieve kohore, VNR raporte për Propozim ligjin për trajnim dhe provim të drejtorit të shkollës fillore dhe të mesme, konvikte të nxënësve dhe universitet të hapur civil për mësim deri në fund të jetës, Propozim ligjin për arsimtarë në shkollat fillore dhe të mesme dhe Propozim ligji për Akademinë e arsimtarëve janë bërë në vitin 2015.

Sa i përket planit të parashtruar nga Ministria e drejtësisë, edhe pse në planin vjetor për VNR janë paralajmëruar ndryshime dhe plotësime të Ligjit për parandalimin e korrupsionit ¹¹, VNR janë hartuar për katër ligje të tjera, duke i përfshirë tre VNR të ndërlidhura me ndryshimet për Kodin penal.

Tabela 1: Shmangie në raport me planin e vitit 2014

Viti	2014	
	MD	MASH
Ministria		
Propozim ligje të parashikuara dhe/ose ndryshime sipas planit	1	6
Shmangie kuantitative	1	6
Shmangie kohore	1	6
Shmangie në llojin e VNR	1	/

¹¹ VNR i detajuar i Ligjit për ndryshime dhe plotësime të Ligjit për pengimin e korrupsionit janë publikuar në vitin 2014, por ato ju referojnë ndryshimeve të tjera të ndërlidhura me paraqitjen e korrupsionit.

Gjendja në vitin 2015

Në vitin 2015, pesë ministri kanë parashtruar plane vjetore me një numër dukshëm më të madh të VNR raporteve të parashikuara në krahasim me vitin 2014, gjithsej 63. Sipas të dhënave të ENER-it në vitin 2015, janë publikuar 53 propozim ligje dhe ndryshime të ligjeve, nga të cilat VNR është hartuar për 43 prej tyre. Gjithashtu, 10 ministri¹² të cilat nuk kanë publikuar raporte vjetore për vitin 2015 kanë publikuar gjithsej 29 propozim ligje në vitin 2015 me gjithsej 24 VNR raporte të hartuara, gjë e cila vë në pah se më tepër se gjysma nga numri i gjithëmbarsuem të VNR të hartuara në ENER janë përpiluar nga ministrinë të cilat nuk kanë publikuar VNR plane.

Nëse shqyrtohen ministrinë të cilat kanë parashtruar plane vjetore do të mund të vërehen një varg të shmangieve. Kështu, Ministria e punës dhe politikës sociale ka planifikuar 45 VNR raporte të ndërlidhura me ndryshime dhe plotësime ligjore, ndërsa në ENER u publikuan tre VNR për Ligjin mbi sipërmarrësinë shoqërore, si dhe për ndryshime në Ligjin për sipërmarrësinë sociale dhe Ligjin për mbrojtje sociale. Ligji për sipërmarrësi sociale nuk është i paraparë në planin për VNR. Ministria e financave në planin e vet vjetor të ENER ka paraparë VNR raporte për 30 propozim ligje dhe ndryshime ligjore për vitin 2015¹³, ndërsa ka realizuar gjithsej nëntë, që nuk janë paraparë në planin fillestar. VNR proceset e parapara të MF janë, pa përjashtim të ndërlidhura me harmonizimin me Ligjin për procedurë të përgjithshme administrative, ndërsa me ndryshimet për të cilat është publikuar raportim dhe është hartuar VNR në ENER analizohet ndikesat e llojit tjetër, jashtë ato të parapara.

Shmangiet në raport me planin vjetor për VNR dhe numri dhe karakteri i VNR të realizuara vërehen edhe te Ministria e arsimit dhe e shkencës dhe atë, më së shumti në kontekst të Ligjit për arsim të lartë. Ministria e mjedisit jetësor dhe planifikimit hapësinor, nga dy VNR të parashikuara për vitin 2015, në mënyrë cilësore, por me një shmangie kohe në lidhje me atë që është planifikuar ka realizuar një VNR analizë të Ligjit për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për ujërat.

¹² 10 ministri dhe Agjencia për ushqim dhe veterinarri.

¹³ Duhet të theksohet se pjesa më e madhe e tyre pa marrë parasysh se nuk janë publikuar në VNR, janë propozuar për votim në Kuvendin e RM në vitin vijues (www.sobranie.mk/materijali.nsp).

Në vitin 2015 Ministria e Drejtësisë e ka raportin më të mirë në drejtim të planifikimit të VNR krahasuar me ministrinë e tjera. Në katër nga tetë herë kjo ministri ka zbatuar VNR në kuadër të afateve të parapara dhe ndryshimet e paralajmëruara në planin vjetor.

Tabela 2: Shmangie në raport me planin e vitit 2015

Viti	2015				
	MP PS	MD	MF	MA SH	MAJ PH
Propozim ligje të parashikuara dhe/ose ndryshime sipas planit	45	8	30	8	2
Shmangie kuantitative	43	4	30	8	1
Shmangie kohore	2	1	/	/	1
Shmangie në llojin e VNR	0	0	/	/	0

Situation in 2016

Në vitin 2016, katër ministrinë që kanë parashtruar plane vjetore kanë paraparë 13 VNR procese. Në ENER janë publikuar 17 propozim ligje¹⁴ dhe ndryshime ligjore me gjithsej 13 VNR raporte të hartuara, nga të cilat tetë janë të publikuara nga vetëm dy nga ministrinë që kanë parashtruar plane vjetore (Ministria e financave dhe Ministria e arsimit dhe e shkencës)

¹⁴ Pesë prej tyre janë publikuar nga Agjencia për ushqim dhe veterinar. Për të gjitha pre tyre janë hartuar VNR raporte.

për VNR raporte në ENER. Të tjerat janë publikuar nga Ministria e transportit dhe lidhjeve dhe nga Ministria e mbrojtjes, të cilat, ndërkaq, nuk kanë paraqitur plane vjetore për VNR. Nga propozim ligjet e parapara nga Ministria e Arsimit dhe Shkencës për vitin 2016, VNR është botuar vetëm për një ligj nga shtatë që janë paraparë¹⁵ pa marrë parasysh se gjashtë VNR të tjera janë hartuar për ligjet që nuk ishin parashkuar me planin. Nga Ministria e financave, VNR është publikuar vetëm për një ligj, Ligjin për lizing edhe pse në planin vjetor është paraparë VNR për tre zgjidhje të tjera ligjore. Në kundërshtim me planin, VNR nuk është hartuar për dy ligje të parashikuara në planin vjetor të Ministrisë së drejtësisë dhe për një ligj të parashkuar në planin vjetor për VNR të Ministrisë së mjedisit dhe planifikimit hapësinor. Në raport me zbatimin e PVPQRM, në të gjitha VNR formularët është theksuar se zgjidhjet ligjore nuk janë pjesë e PVPQRM por se burojnë nga konkluzione në seancat e Qeverisë.

Tabela 3: Shmangie në raport me planin e vitit 2016

Viti	2016			
	ME PP	MJ	MF	MES
Propozim ligje të parashikuara dhe/ose ndryshime sipas planit	1	2	3	7
Shmangie kuantitative	1	2	8	6
Shmangie kohore	/	/	/	1
Shmangie në llojin e VNR	/	/	/	1

¹⁵ Për një nga ligjet, Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për vepërtari inovative, projekt VNR raport është publikuar në janar të vitit 2015.

Gjendja në vitin 2017

Në vitin 2017, pesë ministri kanë parashtruar plane vjetore për të parashikuar gjithsej 45 VNR raporte. Megjithatë, në vitin 2017, në ENER janë publikuar gjithsej 113 rregullore, nga të cilat 90 janë pasuar nga një raport për VNR. Pa marrë parasysh që vetëm pesë ministri kanë publikuar plane vjetore për VNR për vitin 2017, prapëseprapë gjithsej 9 ministri kanë publikuar dispozita për vitin 2017, edhe pse për atë nuk ka pasur plan vjetor për VNR. Nga numri i tërësishëm i VNR raporteve të publikuara, ministrinë të cilat kanë publikuar plane vjetore - 44 ndërsa të tjerat kanë qenë të publikuara nga 9 ministrinë e tjera dhe Agjencia për ushqim dhe veterinarin.

Ministria e shëndetësisë, në planin e publikuar vjetor ka paralajmëruar hartim të një VNR raporti për Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për medikamente dhe pajisje mjekësore. VNR raporti për këtë ligj është publikuar në kornizë të ndryshme kohore në gusht të vitit 2017, siç është paraparë fillimisht me planin. Në mënyrë shtesë të planit, është hartuar edhe VNR për ndryshime të paparashikuara në Ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për mbrojtje shëndetësore, me procedurë të shkurtuar.

Në planin e publikuar vjetor për VNR, Ministria e financave parashikon VNR raporte për 12 zgjidhje ligjore. Megjithatë, 11 ndryshime ligjore u publikuan në ENER me 11 raporte të VNR, asnjë nga të cilat nuk ishte paraparë në planin vjetor për VNR.¹⁶

Ministria e arsimit dhe shkencës, në planin vjetor për VNR, parashikon gjithsej katër ndryshime ligjore të ndjekura nga VNR, dy prej të cilave janë për ligjet për arsim fillor dhe të mesëm dhe dy për ligjin për arsimin e lartë. Megjithatë, siç është rasti edhe më parë, ndryshimet të cilat janë të paralajmëruara dhe për të cilat është hartuar VNR në përgjithësi ose në një masë më të madhe nuk korrespondojnë me ndryshimet e paralajmëruara në planin vjetor, si nga aspekti i përmbajtjes së ndryshimeve ashtu

edhe nga aspekti i afatit kohor të procesit të paraparë për VNR. Në planin e vet vjetor për VNR, Ministria e drejtësisë parashikon gjithsej tetë ndryshime në rregullativën. Në vitin 2017, kjo ministri publikon 14 dispozita në ENER me gjithsej 13 VNR raporte të hartuara për të njëjtat. Tre nga këto dispozita mbivendosen me ato të paralajmëruara në planin vjetor për VNR.¹⁷

Për në fund, Ministria e bujqësisë, pylltarisë dhe ekonomisë së ujërave në planin e vet vjetor për VNR për vitin 2017 paralajmëron 19 dispozita. Përfundimisht me vitin 2017, nga kjo ministri janë publikuar 13 dispozita për të cilat janë hartuar po i njëjti numër i VNR raporteve. Prej tyre, të 13 raportet janë paraparë në planin vjetor, ndërsa në numrin më të madh të rasteve është respektuar edhe afati i publikimit me planin fillimisht të paraparë për VNR.¹⁸

Tabela 4: Shmangie në raport me planin e vitit 2017

Viti	2015				
	Ministria	MBP EU	MSH	MF	MA SH
Propozim ligje të parashikuara dhe/ose ndryshime sipas planit	19	1	12	4	8
Shmangie kuantitative	7	0	12	4	5
Shmangie kohore	2	1	/	/	2
Shmangie në llojin e VNR	3	1	/	/	2

¹⁷ Propozimi i Ligjit për Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për ndihmë juridike falas, Propozimi i Ligjit për Ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për mbrojtje të të dhënave personale dhe Propozimi i Ligjit për Ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për prokurorinë publike.

¹⁸ Sipas të dhënave në dispozicion, një pjesë e VNR raporteve të parashikuara burojnë nga korniza e vitit 2017 (sh. Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për zhvillim bujqësor dhe rural).

¹⁶ Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për tatim personal në të ardhura është theksuar se buron nga NPAA.

Në të gjitha vitet të shqyrtimit ekzistojnë dallime të mëdha në bazë të të tria kriteret. Dallimet kuantitative, përkatësisht dallimet midis numrit dhe temës të VNR proceseve të parapara dhe të realizuara për propozim ligje janë të evidentuar te site ministritë, pa përjashtim. Në mënyrë shtesë, në raport me dallimet kohore, atje ku janë realizuar VNR procese, të rralla janë rastet ku të njëjtit kanë qenë të zbatuara në kuadër të muajit të paraparë. Përkundrazi, bëhet fjalë për shmangie prej më tepër muaj, si më herët ashtu edhe më vonë se koha e paralajmëruar. Përfundimisht, pa marrë parasysh se rrallë, shmangie ekzistojnë edhe në raport me karakterin e VNR në pjesën e llojit të konsultimeve, në rastet kur të njëjtat janë realizuar.

Situata e këtillë vë në pah shmangie serioze midis planeve vjetore për VNR dhe procedurat e realizuara, gjë e cila e vë nën shenjë të pikëpyetjes kapacitetin e përgjithshëm në procesin e VNR.

Pasoja nga planifikimi joefikas i VNR

Duke i pasur parasysh përfitimet nga informacionet e vendosura në Planin vjetor, planifikimi joefikas i VNR dhe zbatimi jo i rregullt i planeve vjetore shkakton një varg të pasojave dhe zbatimi jo i rregullt i planeve vjetore shkakton një varg pasojash të ndërlidhura me procesin e VNR dhe është në kundërshtim me qëllimet e vetë procesit. Pasojat nga planifikimi joefikas i VNR mund të grupohen në tre grupe më të mëdha:

E para, zvogëlimi i mundësisë së përfshirjes së faktorëve në procesin e VNR. Një pasiguri e tillë është gjithashtu e lidhur me cilësinë e përfshirjes së palëve të interesuara në VNR, sepse është e vështirësuar që në kohë ta planifikojnë kontributin e tyre ndaj debatit të plotësuar edhe me një afat kaq të shkurtër për konsultime prej 20 ditësh. Pasiguria dhe ndryshimet e shpeshta ndikojnë në palët e prekura, duke e përfshirë edhe sektorin privat, sepse ju pamundësohet që ato ti ballafaqojnë në mënyrë adekuate ndryshimet e parashikuara në rregullativën, dhe me atë ta ndërtojnë pozitën e vet në raport me ndryshimin në paralajmërim.

E dyta, shpenzimet e panevojshme brenda në vetë institucionet. Ndryshimet e shpeshta dhe planifikimi i dobët janë të ndërlidhura drejtpërdrejt me kostot shtesë, duke krijuar një barrë shtesë mbi buxhetet shtetërore.

E treta, pamundësia për përfshirjen e faktorëve dhe kostot shtesë në kushte të resurseve të kufizuara ndikojnë drejtpërdrejt në cilësinë e VNR raporteve dhe procesit të përgjithshëm të krijimit të politikave.

Shkaqe potenciale për nivelin e ulët të VNR planifikimit

Sipas të dhënave në dispozicion, mund relativisht qartë të shihet problemi me planifikimin në procesin e VNR-së. Të gjitha ministritë që kanë publikuar plane vjetore për VNR janë përballur me sfida gjatë zbatimit të tyre në praktikë, si nga aspekti i numrit të VNR të zbatuara, respektimi i kornizës kohore, por edhe cilësinë e tyre dhe llojin e procesit konsultativ ndaj palëve të jashtme.

Përveç zbatimit jo të plotë të planeve për VNR, problem është edhe ajo që pjesa më e madhe e ministrive aspak nuk i publikojnë planet e veta vjetore, duke shkelur me këtë një numër të madh të dispozitave, në mënyrë më eksplicite neni 7 nga Rregullorja për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë¹⁹ dhe neni 6 nga Udhëzuesi i Qeverisë së Maqedonisë në punën e ministrive në procesin e zbatimit të vlerësimit të ndikesës së rregullativës.²⁰

Pyetja që parashtrohet në këtë fazë është e ndërlidhur me shkaqet për situatën e këtillë dhe çfarë janë pasojat të cilat i imponon e këtillë.

Duke e pasur parasysh ndërlikueshmërinë e **shkaqeve** dhe ndërthurjen e tyre, për një pasqyrim më të mirë ato mund të **ndahen në tri grupe:**

¹⁹ Official Gazette of RM, no. 36/2008

²⁰ Official Gazette of RM, no. 106/2013

- (1) Gjendje jo stabile politike;
- (2) Kapacitet administrativ dhe procedura operative;
- (3) Vullnet politik.

E para, pasiguria kronike politike solli në zgjidhje të shpeshta ad-hok që kanë rezultuar nga probleme të ndërlydhura drejtpërdrejtë me gjendjen jostabile politike në vendin në periudhën e kaluar. Ciklet e shpeshta zgjedhore e vështirësojnë planifikimin dhe e rrisin presionin mbi qeverinë dhe mbi Kuvendin për miratim të ad-hok rregullativave të ndërlydhura me kontekstin politik dhe interesat afatshkurtra.

Proceset e tilla e pamundësojnë dinamikën stabile të ndryshimeve legjislativë e cila në kushte të mos-stabilitetit politik përcaktohet jo sipas dokumenteve strategjike dhe planeve vjetore por sipas ad-hok kërkesave dhe nevojave të ndërlydhura si me nevojat e brendshme politike Komisioni Evropian dhe rekomandimi përfundimtar për fillim të negociatave. Indikative për lloj të tillë të zhvendosjes së planit 3-6-9 i cili parashikon një varg të ndryshimeve ligjore në një periudhë shumë të ngushtë kohore të cilat që nuk ishin në pajtim me planin vjetor për VNR për vitin 2017 dhe për shkak të të cilave bëhet ndryshim në PVPQRM. Proceset reformuese që kanë buruar nga Prioritetet urgjente reformuese dhe Plani 3-6-9 janë në drejtim të hapjes së negociatave dhe afrimit të vendit nga UE, por dinamika e përcaktuar e zbatimit të tyre shpesh herë nuk janë në pajtim me PVPQRM, dhe me atë edhe me VNR planet vjetore të ministrive. E dyta, edhe pse të sinkronizuara për nga tema, ata shmangen edhe nga dinamika e paraparë nga Programi nacional i miratimit të të drejtës së UE 2016-2018 (NPAA). Në atë drejtim, ekziston nevojë për harmonizim të aktiviteteve reformuese me NPAA duke e pasur parasysh karakterin e jashtëzakonshëm të Planit 3-6-9.²¹ Duke marrë parasysh se planifikimi në esencë nënkupton një nivel të caktuar të stabilitetit, mos-stabiliteti politik në Maqedoni në periudhën e kaluar paraqiste faktor të rëndësishëm në zbatimin e programit qeveritar, ndërsa me atë edhe të planeve për VNR. Mos-stabiliteti i vazhdueshëm politik pothuajse e bëri të pamundur çfarë do qoftë planifikimi politik.

Për atë vë në pah niveli i ulët i implementimit të PVPQRM dhe NPAA. Për shembull, nëse shqyrtohen dispozitat e publikuara në ENER për të cilat është hartuar VNR, mund të shihet se

vetëm një fragment i vogël prej tyre janë nxjerrë nga PVPQRM dhe NPAA, ndërsa shumica burojnë si konkluzat në seancat e Qeverisë. Praktika e përgatitjes dhe të dërgimit të ligjeve dhe të ndryshimeve ligjore të cilat nuk janë të planifikuara në PVPQRM dhe NPAA, ndërsa burojnë si rezultat i konkluzioneve të Qeverisë është konfirmuar edhe nga MSHIA në strategjinë për reformë në strategjinë për reforma të administratës publike 2018-2022. Konkretisht për NPAA, në strategjinë konstatohet se në periudhën midis vitit 2014 dhe 2016 nga 1070 ligje të miratuara nga përbërja e tetë parlamentare të Kuvendit, vetëm 64 (5,9%) kanë buruar nga NPAA.²² Tërësisht e pritshme, situata e tillë reflektohet edhe mbi procesin e gjithëmbarshtëm të planit vjetor të VNR.

Problemet me planifikimin e VNR janë pjesë nga fotografia më e madhe e problemeve të ndërlydhura me mekanizmat e planifikimit në miratimin e politikave.²³ Këtu është me rëndësi të përmendet roli i Sekretariatit të Përgjithshëm pranë Qeverisë i cili e koordinon planifikimin strategjik, por edhe zbatimin e Programit vjetor për punë të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë (PVPQRM).

Në nivel operativ, problem shtesë i cili mund të vëhet në pah është miratimi i vonuar i PVPQRM. Shpesh herë Qeveria e Republikës së Maqedonisë e miraton programin në janar ose shkurt me çka krijohet vakuum në këto muaj gjë e cila efektivisht rezulton me mos-qasshmëri në VNR planet për dy muajt e para të vitit në të cilat me këtë rast miratohet një numër i madh i zgjidhjeve ligjore.

Kapacitetet operative të administratës për planifikim në sektorë dhe multi-sektoriale, gjithashtu janë nën pikëpyetje. Ajo është cekur në një varg të raporteve të publikuara si nga ana e institucioneve, nga organizatat civile, ashtu edhe nga Komisioni Evropian.²⁴ Fuqizimi i kapacitetit të përgjithshëm të planifikimit

²² Projekt Strategjia për reforma të administratës publike 2018-2022. MSHIA, Shkup, dhjetor 2017. Qasur më: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft_SRJA_2018-2022_16122017_final_mk.pdf

²³ Projekt Strategjia për reforma të administratës publike 2018-2022. MSHIA, Shkup, dhjetor 2017. Qasur më: http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Draft_SRJA_2018-2022_16122017_final_mk.pdf

²⁴ The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report. European Commission, Brussels. Qasur në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf (p. 10)

²¹ Gara në 3, 6 dhe 9 me pengesa. Monitorim i zbatimit në tre muajt e para të Planit 3-6-9. KAS dhe IDSCS, Nëntor 2017. Qasur më: <http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/11/izveshtaj-3-6-9-mk-web-1.pdf>

në administratë, në mënyrë të pritshme do ti kishte rritur edhe kapacitetet e planifikimit në pjesën e VNR.

Gjithashtu, duke pasur parasysh se 72% të të punësuarve në sektorin shtetëror janë shprehur se aspak nuk kanë dëgjuar për VNR²⁵, në mënyrë shtesë vështirësohet shpërndarja e resurseve për VNR brenda në administratën shtetërore dhe pritjet e tyre në raport me rëndësinë e planifikimit të VNR dhe VNR në përgjithësi.

Së fundmi, si faktor i rëndësishëm duhet të theksohet edhe vullneti politik. Qysh nga procesi i planifikimit strategjik, përkrahja dhe shkalla e njohurive në nivel ministror është parakusht kyç për zbatimin dhe përcjelljen e suksesshme të planit strategjik. Pozicionimi i njëjtë është i rëndësishëm edhe për planifikimin e VNR. Vullneti politik i transferuar në strukturat qeverisëse në ministrinë dhe sektorët për VNR, gjithashtu, ndikon fuqishëm edhe në cilësinë e vetë VNR raporteve duke e pasur parasysh nevojën për racionalizimin e resurseve të qasshme njerëzore dhe materiale për VNR.²⁶

Konkluzione dhe rekomandime

Shikuar teorikisht, mund të tërhiqet shenjë e barazimit midis resurseve të një subjekti të caktuar (politike, ekonomike, administrative) me kapacitetet e tija për planifikim afatgjatë. Natyra e aktiviteteve të parapara në fazat e hershme, siç është procesi i planifikimit vjetor të VNR sjellin një varg sfida që janë në pjesë të madhe të ndërlidhura me procese jashtë nga kapacitetet operative të administratës. Pa marrë parasysh se planifikimi është i ndërlidhur me nivelin e kapaciteteve, prapëseprapë implementimi shpesh herë varet nga vullneti politik, por edhe nga proceset e pa parapara politike të cilat ndikojnë mbi implementimin, dinamikën dhe cilësinë e proceseve të planifikuara. Ndryshimet e shpeshta në prioritetet afatshkurtra ndikojnë mbi mundësinë për planifikim dhe mbi punën e administratës sepse i ngarkojnë kapacitetet e saja.

Duke marrë parasysh mangësitë e konstatuara të procesit të planifikimit të VNR, por edhe rëndësinë dhe potencialin e të njëjtit, ofrohet grupi i mëposhtëm i rekomandimeve për Qeverinë e Republikës së Maqedonisë, ministrinë dhe propozuesit kompetent, si dhe ndaj MSHIA si ministri kompetente për procesin e VNR.

²⁵ “Publiku si dëshmitar dhe pjesëmarrës në krijimin e ligjeve: raport nga anketa në terren për perceptimet e publikut për procesin e vlerësimit të ndikimit në rregullativën”. IDSCS, Nëntor 2017. Qasur në: <http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Јавноста-сведок-и-учесник-во.pdf>

²⁶ Për më tepër detaje në raport me resurset e nevojshme për zbatimin e VNR, shih: Goran Kovačev “Analizë e shpenzimeve për procesin e ndikimit në rregullativën”. IDSCS dhe CEA, nëntor 2017.

Rekomandime për Qeverinë e Republikës së Maqedonisë, ministritë dhe trupat e institucionet kompetente rregullatore:

Programi vjetor për punë të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë të miratohet më së paku 45 ditë para fillimit të vitit të ri kalendarik.

Ajo do të mundësojë informim në kohë të të gjithë faktorët e interesuar për ndryshimet e parapara ligjore dhe përfshirje në procesin e VNR, si dhe raporte më të plota.

Minimalizimi i shkallës së shmangieve nga PVPQRM dhe planet vjetore për VNR nga ministritë posaçërisht për ligje të cilat nuk janë pjesë e prioritetëve urgjente reformuese.

Të mënjanohej shmangiet në dinamikën e paraparë, cilësinë dhe nivelin e konsultimit me theks të veçantë në shmangien e ndryshimeve nëse bëhet fjalë për VNR më të detajuar dhe më voluminoze.

Rritje e koordinimit midis QRM dhe Kuvendit të RM në drejtim të minimizimit të mundësive për ndryshimin e parashtruesve të zgjidhjes identike ligjore me çka ndikohet mbi implementimin e planeve për VNR.

Përsosja e Rregullores për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë në nenet 20 dhe 67-v për rritje dhe saktësim shtesë të kompetencave të Sekretarit të përgjithshëm në procesin e hartimit, koordinimit, implementimit dhe përcjelljes së ministrive gjatë hartimit të raporteve për VNR.

Shmangia e praktikës për parashtrimin e propozim ligjeve me procedurë të shkurtuar duke pasur parasysh se kjo ndikesë negative mbi procesin e planifikimit dhe të evaluimit. Miratimi i rregullativave me procedurë të shkurtuar nga praktikë e rregullt duhet të shndërrohet në metodë incidentale.

Rekomandime për MSHIA:

Krijimi i mekanizmit dhe ambient juridik për përsosje më të shpejtë të planeve vjetore nga ana e ministrive të cilat do ta reflektojnë gjendjen reale dhe dinamikën afatshkurtër për miratim të zgjidhjeve ligjore. Kjo do të thoshte lehtësim i procedurës për përsosje të planeve vjetore për VNR duke mos bërë me këtë rast revizion të PVPQRM.

Vendosje e mekanizmit për monitorim të zbatimit të planeve vjetore nga MSHIA dhe publikimi i raporteve vjetore. Monitorimi i tillë do të mundësojë përcjellje më të mirë të planifikimit, zbatimit dhe shmangiet eventuale. Krahas transparencës së përmirësuar, përcjellja do të mundësonte detektim më të mirë të shmangieve standarde dhe të shkaqeve për atë në drejtim të adresimit të tyre.

Vendosje e databazës për faktorët e interesuar të cilët vazhdimisht do të jenë të informuar për ndryshimet dhe shmangiet nga planet vjetore për VNR. Krahas transparencës më të madhe, ajo do të mundësojë edhe informim në kohë dhe gatishmëri më të mirë të aktorëve në procesin e konsultimit. Në mënyrë shtesë, mekanizmi i tillë ka potencial që ta intensifikojë aktivitetin e faktorëve gjatë konsultimit të ENER.

Rritje e njohurive që nëpunësit shtetëror i kanë për VNR dhe avantazhet të cilat burojnë nga procesi i tillë me çka do të krijohet bazë dhe motivim më i mirë për zbatim më efikas të VNR-së në të ardhmen.

Sfidat në planifikimin vjetor të Vlerësimit të Ndikimit të Rregullativës (VNR)

Dokument i shkurtër për politika publike

—
Shkurt 2018

Autor: Marko Pankovski

