



21



Albania
Investment
Council

Improving Transparency and Investment Climate

KONSULTIMI PUBLIK SI NJË MJET EFEKTIV PËR PËRMIRËSIMIN E VENDIMMARRJES DHE DIALOGUT BIZNES-INSTITUCIONE

Tiranë, Maj 2022

Ky dokument pune është përgatitur në kuadër të Mbledhjes XXVII të Këshillit të Investimeve (1 qershor 2022) nga ekspertët e Sekretariatit të Këshillit të Investimeve, z. Elvis Zerva, ekspert ligjor dhe rregullator, znj. Elida Fara, eksperte ekonomike, znj. Xaira Shurdha, eksperte për monitorimin dhe ndërlidhjen, nën drejtimin e Drejtores së Sekretariatit, znj. Diana Leka (Angoni). Mbështeti në organizimin e takimeve me partnerë dhe redaktimin gjuhësor të materialit, znj. Elisa Lula, Oficere Administrative dhe Komunikimit pranë Sekretariatit.

Falenderojmë për kontributin dhe pikëpamjet e shprehura në takimet e realizuara të gjitha shoqatat, dhomat e tregtisë (ICC Albania, AREA, Dhomën e Tregtisë dhe Industrisë Tiranë, Dhomën Gjermane të Tregtisë dhe Industrisë-DIHA, Bashkimin e Prodhuesve Shqiptarë, Këshillin e Agrobiznesit Shqiptar-KASH, UCCIAL, FIAA, AmCham, Shoqatën Shqiptare të Bashkive, Shoqatën për Autonomi Vendore, Advantage Austria, ATTSO, IEKA, LEA, etj.), Kryetarin e Komisionit Parlamentar për Ekonominë dhe Financat, Zyrën e Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Ministren e Shtetit për Mbrojtjen e Sipërmarrjes, Ministren e Shtetit për Marrëdhëniet me Parlamentin, Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, departamentet përkatëse në Kryeministri (Departamentin e Zhvillimit dhe Mirëqeverisjes, Departamentin e Vlerësimit të Ndikimit Rregullator, Njësinë e Akteve Rregullatore), Drejtorinë e Përgjithshme të Kodifikimit dhe Harmonizimit të Legjislacionit në Ministrinë e Drejtësisë, projektet dhe partnerët për zhvillim si edhe ekspertët e pavarur të kontaktuar dhe që kanë kanë bashkëpunuar me Sekretariatin gjatë përgatitjes së këtij materiali.



LISTA E SHKURTIMEVE

BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Evropian
BERZH	Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim
DRRP	Drejtoria e Përgjithshme Rregullatore dhe Përputhshmërisë
DZHM	Drejtoria e Zhvillimit dhe Mirëqeverisjes
KI	Këshilli i Investimeve
KMDIP	Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale
MFE	Ministria e Financës dhe Ekonomisë
MIE	Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë
RAP	Reforma e Administratës Publike
RENJK	Regjistri për Njoftimin dhe Konsultimin Publik
TIK	Teknologji e Informacionit dhe Komunikimit
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
VNR/RIA	Vlerësimi i Ndikimit Rregullator

PËRMBAJTJA

HYRJE	5
METODOLOGJIA	7
KONTEKSTI	9
KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL	15
LIGJE DHE AKTE NËNLIGJORE.....	15
KUADRI INSTITUCIONAL.....	22
GJETJE	24
REKOMANDIME	36
SHTOJCA I	
GJETJET E PYETËSORIT TË SEKRETARIATIT TË KI "MBI KONSULTIMIN PUBLIK".....	41
BIBLIOGRAFIA	46

HYRJE

Konsultimi publik është një nga mjetet rregullatore kyçe të përdorura për të përmirësuar transparencën, efikasitetin dhe efektivitetin e akteve rregullatore, përveç mjeteve të tjera si Vlerësimi i Ndikimit Rregullator (VNR/RIA), alternativat rregullatore dhe rregullimi i përmirësuar i llogaridhënies¹.

Në këtë kuptim, konsultimi publik është shumë i rëndësishëm në procesin e hartimit të politikave publike, pasi mundëson evidentimin e problemeve apo të dhënave reale, integron transparencë në fazat e përgatitjes së tyre dhe i jep mundësinë grupeve të interesit dhe publikut të gjerë të kontribuojnë në realizimin e reformave. Konkretisht, në kuadrin e masave të ndërmarra apo të pritshme për integrimin e vendit në BE, kërkohet që proceset të bazohen në një dialog të qëndrueshëm me partnerët/palët e interesuara jashtë institucioneve (si p.sh. organizatat e punëdhënësve, të biznesit, të tregtisë, academia, OJF-të). Kjo duhet bërë në koherencë me kriteret për diskutimin e kapitujve ekonomikë, politikë, ligjorë dhe institucionalë *“acquis”* dhe sipas kuadrit ligjor për të drejtën e informimit dhe të njoftimit dhe konsultimit publik².

Kuadri ligjor për njoftimin dhe konsultimin publik u krijua në vitin 2014. Sa i takon nivelit të zbatimit të tij në praktikë ka patur disa përmirësime të cilat janë evidentuar edhe nga Raporti i SIGMA (2019)³. Performanca e Shqipërisë në zhvillimin dhe koordinimin e politikave ka treguar përmirësim të fortë. Megjithatë, shumë sfida ende duhet të adresohen, veçanërisht duke siguruar zbatimin sistematik të të gjitha proceseve dhe mjeteve në fusha të tilla si koordinimi i Qendrës së Qeverisjes (CoG), planifikimi strategjik, vlerësimi i ndikimit rregullator dhe konsultimi publik⁴.

*Progres Raporti i BE-së për Shqipërinë (2021)*⁵ ndërsa analizon procesin e konsultimit publik përtëtre nivelet e qeverisjes, nënvizon se: “ndërsa ligji i vitit 2014 për njoftimin dhe konsultimin publik, është përgjithësisht në përputhje me standardet evropiane, konsultimet mbeten ushtrime artificiale në shumicën e rasteve”. Në fakt konsultimi mbetet një proces kompleks për shoqëritë në tranzicion, si për institucionet ashtu edhe për palët e interesuara, pasi kërkon

Pjesëmarjes, Funkcionimin dhe Strukturën Institucionale të Platformës së Partneritetit Për Integrimin European

³ SIGMA Monitoring Report -Albania (2019)

⁴ <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Albania.pdf>

⁵ *Raport Progresi për Shqipërinë, Tetor 2021*

¹ Background Document on Public Consultation, OECD

² Urdhër Nr. 113, datë 30.08.2019 – Mbi Format e

jo vetëm vullnet dhe angazhim të qëndrueshëm, por edhe ekspertizë e kapacitete teknike.

Këshilli i Investimeve si platformë e dialogut publik-privat ka promovuar konsultimin publik të projekt-akteve me impakt për biznesin, mbi bazën e evidencave nëpërmjet gjithëpërfshirjes dhe duke përgatitur rekomandime sistemike si në nivel strategjik, ashtu edhe teknik sa i takon përmbajtjes së akteve të veçanta⁶. Që prej 2015 në Sekretariat dhe në KI janë evidentuar raste konkrete nga sektori privat mbi moskonsultimin e akteve të caktuara si në nivel qendror (p.sh. paketa fiskale) dhe vendor (p.sh. vendosja e tarifave të përkohshme). Domosdoshmëria e konsultimit publik si pjesë e dialogut publik-privat, vjen në qendër të punës së Sekretariatit dhe KI si pjesë e axhendës së miratuar nga anëtarët ku tema mbi njoftimin dhe konsultimin publik ishte më e votuara për vitin 2022, por edhe si ndjeshmëri konkrete e përfaqësuesve të komunitetit të biznesit (Shoqata “Bashkimi i Prodhuesve”, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Tiranë) e ngritur në mbedhjen e KI (janar 2022).

Nisur nga sa më sipër, Sekretariati ka përgatitur këtë analizë e cila synon të fokusohet tek sfidat e ndërveprimit biznes-institucione në procesin ligjvënës dhe vendimmarrës në referencë të respektimit të standardeve ligjore dhe formale për konsultimin publik të parashikuara nga ligji nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” si edhe ligjet e veçanta, si edhe tek nevoja për identifikimin e qartë dhe gjithëpërfshirës të palëve në konsultimin publik.

Objektivi final është priorizimi i ndërhyrjeve për të nxitur rritjen e besimit tek konsultimi publik si edhe për të përshpejtuar përmirësimet në lidhje me: (a) nivelin e transparencës dhe zbatimin e procedurave të konsultimit publik; (b) identifikimin e qartë të rolit që duhet të luajnë përfaqësuesit e biznesit; (c) efektivitetin e mekanizmave ekzistues dhe/ose përfshirjen e mekanizmave të rinj; (d) ndërgjegjësimin mbi procedurat e konsultimin publik dhe llogaridhënien e palëve të përfshira nëpërmjet raportimit publik me qëllim rritjen e besimit tek konsultimi publik.

⁶ Strategjia BIDS 2021-2027, Ligji për NMVM-të, Ligji “Për Falimentimin”, Ligji “Për Mbështetjen dhe Zhvillimin e Startup-eve”, etj.

METODOLOGJIA

Analiza është mbështetur në një metodologji gjithëpërfshirëse e cila bazohet në:

1. *Punë hulumtuese* - Konsultime të dokumenteve, ligjeve dhe akteve nënligjore, raporteve kombëtare dhe ndërkombëtare mbi konsultimin publik në Shqipëri, praktika dhe vendime mbi shqyrtimin e ankesave lidhur me cënimin e së drejtës për njoftimin dhe konsultimin publik pranë KDIMP.
2. *Sinteza e gjetjeve dhe rekomandimeve të deritanishme* të paraqitura nga raportet kombëtare dhe ndërkombëtare të një sërë aktorëve në lidhje me konsultimin publik.
3. *Sinteza e indikatorëve dhe treguesve sasiorë dhe cilësorë të konsultimit publik sipas raportimeve zyrtare nga Qendra e Qeverisjes-Këshilli i Ministrave* dhe raportet e tjera të publikuara në regjistrin elektronik deri në fund të prill 2022.
4. *Pyetësorë/Anketa* - dërguar vetëm tek një grup shoqatash biznesi (110) të identifikuar

paraprakisht nga Sekretariati mbi bazën e disa indikatorëve si p.sh. numri i anëtarëve, të qenurit aktivë në ndërveprimin me institucione publike për çështje që prekin sektorin privat, konsultime në momente të ndryshme me Sekretariatit, etj., nga të cilat u përgjigjën online 26.

5. 30 takime të zhvilluara gjatë periudhës shkurt-prill 2022 me organe publike në nivele të ndryshme të qeverisjes, shoqata dhe dhoma biznesi, ekspertë të ndryshëm të fushës, projekte të donatorëve që punojnë në fushën e konsultimit publik.
6. Organizimi i 2 fokus grupeve me shoqata biznesi (28 pjesëmarrës) dhe ekspertë të fushës (4 pjesëmarrës).
7. Praktikat dhe modelet e konsultimit publik të zbatuara në Kroaci, Estoni dhe Maqedoninë e Veriut⁷.

⁷ North Macedonia: Online Consultation Portal (Burimi: Gapikj-Dimitrovski, G. & Lazarevski, G., 2015; Open Government - Partnership, 2016; OECD, 2019b)

8. *Shembuj konkretë të rasteve pozitive dhe negative të konsultimit publik me grupet e interesit, kryesisht shoqata të biznesit, partnerë të KI dhe proaktive në fushën e përmirësimit të klimës së investimeve në vend* si p.sh. ACER, ICC Albania, KASH, AREA, Advantage Austria, DHTI Tiranë, DIHA, Shoqata për Autonomi Vendore, Shoqata e Bashkive, ekspertë të pavarur apo projekte si Bashki të Forta, RISIA Albania, GIZ, etj.
9. Rishikimi i komenteve konkrete me shkrim: (a) të regjistruara nga Sekretariati i KI që nga viti 2015; (b) nga AREA, FIAA; (c) nga disa dhoma të tregtisë dhe KASH; (d) nga projekte të Qeverisë Zviceriane si “Bashkitë të Forta” dhe RISIA Albania duke u fokusuar në mosrespektimin e afateve ose informacionin mbi paketa të rëndësishme ligjore si për nivelin qendror ashtu edhe për atë vendor.
10. Për qëllime të analizës tonë dhe në funksion të përgatitjes së rekomandimeve janë konsideruar praktikrat e mira të konsultimit sikurse rekomandohen nga OECD në

“Background Document on Public Consultation”⁸. Ky dokument bazë eksploron mekanizma të ndryshëm të konsultimit publik dhe praktikrat e mira në vendet e zgjedhura të OECD.

11. *Monitorimi i praktikave të konsultimit publik siç publikohen në RENJK dhe evidentohen herë pas here. Sekretariati nuk ka kryer monitorim të të gjitha praktikave të ndjekura nga ministratë dhe as një vlerësim të plotë cilësor dhe sasior të njoftimit dhe konsultimit publik, por është fokusuar kryesisht në ato praktika në lidhje me projektaktet që ndikojnë në biznes.*

Sekretariati dëshiron të falënderojë shoqatat e biznesit, partnerët/projektet e zhvillimit dhe përfaqësuesit e qeverisë për kontributet e tyre të vlefshme, si dhe angazhimin e tyre aktiv gjatë konsultimeve individuale dhe dy fokus grupeve, duke na ndihmuar kështu të vërtetojmë më tej gjetjet paraprake dhe të elaborojmë ndërhyrjet prioritare të mëposhtme. Një falenderim i veçantë edhe për bashkëpunimin me institucionet publike si Kryeministria, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, AKSHI, etj.

8 <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

KONTEKSTI

Konsultimi paraprak dhe cilësor i akteve ligjore dhe rregullatore është pjesë e monitorimit, gjetjeve dhe sugjerimeve të disa aktorëve të rëndësishëm kombëtarë dhe ndërkombëtarë, përfshirë edhe analiza të organizatave të shoqërisë civile dhe të biznesit. Konsultimi publik u jep qytetarëve dhe bizneseve mundësinë për të dhënë kontribut aktiv në vendimet rregullatore. Mund të përmirësojë besueshmërinë dhe legjitimitetin e veprimit të qeverisë dhe të rrisë pranimin nga personat e prekur. Ky institucion rregullator mund të promovojë rregulla me cilësi të lartë, identifikojë alternativave më efektive, kosto më të ulëta për biznesin dhe administratën, pajtueshmëri më të mirë dhe përgjigje më të shpejta rregullatore ndaj ndryshimit të kushteve. OECD rekomandon që për të mundësuar përmirësim të kuadrit ligjor të një vendi, procesi i konsultimit duhet të përfshijë legjislacionin primar dhe atë sekondar⁹.

9 OECD in the “Background document on Public Consultation”

Në këtë kontekst dhe në funksion të analizës për të qenë sa më gjithëpërfshirëse të problematikave që lidhen me konsultimin publik, janë konsideruar më specifikisht raportet e mëposhtme:

A. RAPORTET NDËRKOMBËTARE

» *Në përgjithësi, raportet ndërkombëtare theksojnë se megjithëse është evidentuar progres në drejtim të përafrimit të kuadrit ligjor të konsultimit publik me BE-në, ende nevojiten përpjekje të mëdha në lidhje me kuadrin institucional, nivelin e përfshirjes dhe transparencës, ofrimin e komenteve dhe më konkretisht ndërtimin e kulturës dhe promovimin e konsultimit publik si një element kyç për Shqipërinë*

1. Progres Raporti i BE-së për Shqipërinë

(2021)¹⁰, duke analizuar procesin e konsultimit publik për të tre nivelet e qeverisjes, evidenton aspektet pozitive dhe ato që kanë nevojë për përmirësim të mëtejshëm duke vendosur theksin tek aspektet cilësore dhe përmbajtësore të konsultimit publik, transparencës, si edhe për rritje të ndikimit dhe përfshirjes së komenteve të palëve në dokumentin e konsultuar. Në raport theksohet:

- » “Dokumentacioni parlamentar, si procesverbalet e seancave plenare dhe mbledhjeve të komisioneve, lënë hapësirë për transparencë më të madhe. Pavarësisht se Kuvendi i Shqipërisë ka krijuar një platformë për konsultimin e projektligjeve, konsultimi publik me shoqërinë civile dhe grupet e interesit mbetet formal dhe i kufizuar në ndikimin e tij.”
- » “Pavarësisht përpjekjeve të fundit të qeverisë qendrore, konsultimi publik mbi politikat dhe legjislacionin duhet të jetë më thelbësor në mënyrë që të rritet më tej gjithëpërfshirja dhe transparenca, veçanërisht për çështjet që lidhen me reformat e orientuara nga BE.”
- » “Pavarësisht pandemisë, Njësitë e Vetë-qeverisjes Vendore kanë inkurajuar pjesëmarrjen e publikut në vendimmarrjen e tyre përmes organizimit të mbledhjeve të Këshillit Bashkiak online të hapura për publikun. Megjithatë, kuadri institucional për pjesëmarrje efektive dhe gjithëpërfshirëse ka nevojë për fuqizim të mëtejshëm. Zbatimi në nivel lokal i Ligjit për konsultim publik mbetet i pakënaqshëm. Sa i përket transparencës, vërehet njëfarë përmirësimi pasi të 61 bashkitë tani i publikojnë online vendimet e Këshillave Bashkiakë.”

10 Raport Progresi për Shqipërinë, Tetor 2021

Korniza rregullatore mbi funksionimin e regjistrat të konsultimit publik është përmirësuar përmes miratimit të udhëzimeve për përgatitjen e planeve vjetore si dhe raporteve nga ana e institucioneve publike, por kontrollit i cilësisë në konsultimin publik duhet të forcohet për t'u fokusuar më shumë në përmbajtje sesa në proces. Qeveria duhet të vazhdojë përpjekjet për institucionalizimin e Vlerësimeve të Ndikimit Rregullator, duke përmirësuar gjithashtu funksionin qendror të kontrollit të cilësisë.

2. Raporti i Departamentit Amerikan të Shtetit për Klimën e Investimeve

(2021), ndonëse nuk e analizon gjerësisht konsultimin publik evidenton një aspekt që lidhet drejtpërdrejt me komunitetin e biznesit. Komuniteti i biznesit shpesh ankohet se versionet përfundimtare të ligjeve dhe akteve rregulloreve nuk adresojnë komentet dhe shqetësimet e tyre dhe se afatet për paraqitjen e komenteve shpesh nuk respektohen¹¹.

3. Raporti i Montorimit të SIGMA - Parimet e Administratës Publike¹²

vlerëson gjendjen aktuale dhe progresin në përmirësimin e cilësisë së administratave publike kombëtare në gjashtë fusha tematike. Konsultimi publik dhe vlerësimi i ndikimit rregullator janë nën Zhvillimin dhe Koordinimin e Politikave si një nga parimet e administratës publike.

- » Në lidhje me konsultimin publik, theksohet se “...konsultimi publik mbi politikat kyçe nuk ka qenë i suksesshëm në gjenerimin

11 <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/albania/>

12 <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Albania.pdf>

e komenteve dhe reagimeve nga palët e interesuara dhe sigurimin e kontributit kuptimplotë në hartimin e politikave përfundimtare. Në të kaluarën, procesi nuk ka pasur kështu një ndikim të fortë në hartimin e politikave”. Edhe pse konsultimet publike zhvillohen për të gjitha fushat e RAP-it, përfaqësuesit e organizatave joqeveritare kanë ngritur shqetësimin se institucionet qeveritare nuk japin përgjigje mbi rekomandimet dhe sugjerimet që ata paraqesin në konsultimet publike.

- » Ndërsa për vlerësimin e ndikimit rregullator (VNR), raporti nënvizon se: “VNR një komponent kyç i politikëbërjes së bazuar në prova, është relativisht i kohëve të fundit, por është në fuqi: rregullorja kërkon analizën e ndikimit për të gjitha projekt-aktet e paraqitura në Këshillin e Ministrave. Prioriteti tani është të sigurohet që ministrinë e linjës të kenë aftësitë dhe burimet për të përgatitur analiza të cilësisë së mirë dhe që kontrolli i cilësisë të sigurohet sistematikisht. Zbatimi i VNR-së për legjislacionin dytësor, megjithatë, ende nuk ka filluar, edhe pse kjo kërkohej me rregullore. Ashtu si me aspekte të tjera të zhvillimit dhe koordinimit të politikave, është bërë përparim që nga viti 2017 dhe sfida për qeverinë është të ndërtojë kulturën dhe rutinat që do të ndihmojnë të sigurohet që përpjekjet e fundit të sjellin përfitimet e tyre të plota”.

B. RAPORTET KOMBËTARE

- » *Pas miratimit të Ligjit për Njoftimin dhe Konsultimin Publik, u hartuan disa raporte vlerësimi (disa të karakterit periodik) për zbatimin e njoftimit dhe konsultimit publik. Edhe pse këto*

raporte nuk kanë në fokus të tyre ekskluziv konsultimin e projektakteve që prekin komunitetin e biznesit, ato janë një bazë shumë e mirë monitorimi për të hedhur dritë mbi ecurinë e konsultimit publik dhe për evidentimin e problemeve kyçe që lidhen me të si: mungesa e ndërveprimit ndërmjet palëve gjatë fazave të konsultimit; promovimi dhe përdorimi i ulët i funksioneve të regjistrat elektronik; objekti i kufizuar i ligjit vetëm për projektligje dhe strategji.

1. Raporte të publikuara nga Qendra Res Publika¹³ mbi sfidat e konsultimit publik në Shqipëri. Raporti i mars 2019 nxjerr në pah perceptimin se çështja e konsultimit publik është më shumë një çështje politike sesa ligjore, e cila mbështetet në vullnetin e mirë të ligjvënësve.

Problematikat dhe faktet kryesore të identifikuar nga raporti për konsultimin publik janë: (i) shkalla e ulët e përdorimit të regjistrat të konsultimit publik si nga ana e institucioneve publike ashtu edhe nga ana e grupeve të interesit; (ii) mungesa e listave të identifikimit të grupeve të interesit të cilat mund të jenë palë në konsultime; (iii) mungesa e transparencës në lidhje me publikimin e procesverbaleve të konsultimeve të realizuara, si edhe mangësi në kthimin e përgjigjeve nga institucionet publike ndaj sugjerimeve të dhëna nga grupet e interesit.

2. Raporti “Sfidat e Zbatimit në Praktikë të Ligjit për Njoftimin dhe Konsultimin

13 “Konsultimi publik. Sfidat e vitit të parë të zbatimit të ligjit”- Qershor 2016, “Konsultimi publik 2017- 2018 - Ushtrim i çiltër i demokracisë pjesëmarrëse, apo thjesht fasadë?”- Mars 2019, Komentari i ligjit 146/2014- Mars 2017

Publik” (tetor 2016) përgatitur nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë në një kohë ku regjistri elektronik nuk ishte bërë ende funksional dhe kur raportet e institucioneve në lidhje me zbatimin e ligjit mungonin. Në të evidentohen si problematika kryesore të konsultimit publik: *mungesa e identifikimit të palëve të interesuara për konsultim, zbatimi i konsultimit publik mbi baza selektive, mangësi në njoftimet dhe materialet e publikuara për konsultim, mungesa në dhënien e përgjigjeve institucionale në lidhje me argumentimin e marrjes ose jo parasysh të sugjerimeve të dhëna.*

3. **Raport i Qendrës EDEN “Mbi Zbatimin e Ligjit 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”¹⁴** publikuar në mars 2017 si iniciativë e organizatave mjedisore për të monitoruar zbatimin e ligjit dhe përfshirjen e publikut në proceset vendimmarrëse, veçanërisht në fushën e politikave mjedisore.

4. **Raport Mbi Klimën e Biznesit.** Dhoma Amerikane e Tregtisë (AmCham)¹⁵ vlerëson se ligji mbi informimin dhe konsultimin publik nuk ka procedura detyruese për sigurimin e zbatimit efektiv të tij. Një proces efektiv i konsultimit publik mbi vendimmarrjen publike do të rriste në nivele të kënaqshme edhe angazhimin qytetar. Gjithashtu, AmCham vlerëson se edhe aktet ligjore të iniciuara nga Këshilli i Ministrave duhet të jenë në objektin e ligjit mbi konsultimin. Raporti përfshin edhe një

sërë rekomandimesh për përmirësimin e konsultimit publik. Shoqata e Investitorëve të Huaj në Shqipëri (FIAA) vë theksin në nevojën e konsultimit paraprak të projektakteve, si edhe konsultimin e kordinuar të tyre me grupet e interesit. “Ndryshimet e shpeshta në legjislacionin tatimor, shpeshherë kontraktore me njëra-tjetrën të cilat edhe zbatohen pa një konsultim të duhur me palët e interesuara, kanë krijuar një kuadër ligjor kaotik i cili është jo vetëm një barrë shtesë administrative dhe kosto financiare për tatimpaguesit, por gjithashtu, në shumë raste, çënon sigurinë juridike, një parim kushtetues në Republikën e Shqipërisë.”¹⁶

5. **Raporti 6 maj 2021 i Performancës për Konsultimet Publike - Qendra e Qeverisjes - Këshilli i Ministrave** (korrik 2021). Bazuar në Udhëzimin për Konsultimet Publike të miratuar me Urdhërin nr. 3 datë 29.01.2021 “Për Miratimin e Udhëzuesit për Procesin e Konsultimit Publik” të Sekretarit të Përgjithshëm të Kryeministrit, këto raporte përdorin metodologjinë e re të raportimit të rezultateve të konsultimeve publike, e cila bazohet në një seri treguesish sasiorë dhe cilësorë të performancës që kontribuojnë në një monitorim të plotë të progresit të ministrive në zbatimin e standardeve të miratuara për konsultimin publik.

Sipas Udhëzuesit për Procesin e Konsultimit Publik, Raporti Vjetor i Performancës së Konsultimit Publik përgatitet në nivel qendror nga DZHM dhe DRRP të cilët koordinojnë mbledhjen e informacionit sipas raporteve individuale të ministrive dhe institucioneve

qendrore në varësi të Kryeministrit. Raporti Vjetor i Performancës për vitin paraardhës miratohet brenda datës 15 shkurt dhe publikohet gjerësisht nëpërmjet regjistrit elektronik dhe mjeteve të tjera të rëndësishme të komunikimit. Aktualisht Raporti Vjetor i Performancës së Konsultimit Publik nuk është publikuar ende. Në mungesë të tij, më poshtë jepen disa nga statistikave dhe indikatorët e vlerësuar në Raportin¹⁷ 6-maj të performancës për konsultimet publike të publikuar nga Qendra e Qeverisjes në korrik 2021.

Disa statistika dhe indikatorë mbi vlerësimin e Procesit të Konsultimit të institucioneve publike në Shqipëri Qendra e Qeverisjes, Kryeministria Korrik 2021

- » Vërehet një rënie e lehtë në sasinë (frekuencën) e konsultimeve publike në vitin 2021. Indeksi i Frekuencës së Konsultimeve publike¹⁸ është 72,22% krahasuar me 79,57% në vitin 2020 ose në rënie me 7,35 pikë përqindje.
- » Një rënie prej 0,72 pikë rezultojnë gjithashtu dhe cilësia e konsultimeve publike, me rezultatim të përgjithshëm prej 4,94 pikë për gjashtë-mujorin e parë 2021 krahasuar me 5,66 në vitin 2020, dhe 5,12 në 2019.
- » 13 nga 14 akte të konsultuara janë publikuar në Regjistrin Elektronik për

17 *Raporti 6-maj i Performancës së Konsultimit Publik, Qendra e Qeverisjes*

18 Numri i projektligjeve, projekt strategjive dhe dokumenteve të politikave të miratuara përmes procesit të konsultimit publik gjatë një viti / Numri total i projekt ligjeve, dokumenteve strategjike dhe të politikave të miratuara nga qeveria që duhet të paraqiteshin për konsultim publik

Konsultimet Publike ose 92,85% e të gjitha akteve të konsultuara, gjë që tregon një nivel mjaft të lartë të respektimit të detyrimit ligjor të publikimit të akteve në Regjistrin Elektronik.

- » Nga 14 akte të konsultuara gjithsej, për 11 akte janë organizuar takime publike që e çon Indeksin e Frekuencës së organizimit të Takimeve Publike në 78,57% krahasuar me 63,01% në vitin 2020.
- » Gjatë vitit 2021 (6M i I), të gjitha ministrat raportuan 267 pjesëmarrës në konsultime publike përmes metodave të ndryshme të konsultimit. Kjo është në një rënie krahasuar me vitin 2020, megjithatë numri i pjesëmarrësve që kontribuan në konsultimet publike me komentet e tyre, që është 54% krahasuar me 14,4% të gjithë pjesëmarrësve në vitin 2020. Kjo tregon një interes në rritje të palëve të interesit për të marrë pjesë aktive në konsultimet e hapura mbi projekt iniciativat ligjore dhe të politikave.
- » Numri i përgjithshëm i komenteve të pranuar plotësisht dhe të pranuar pjesërisht për projektligjet dhe projektstrategjitë e konsultuara në vitin 2021 (6M i I) është 124. Kur pjesëtohet me numrin e përgjithshëm të komenteve të mbledhura (150), shkalla e pranimit të kontributeve të palëve të interesit në konsultimet publike mbi projektligjet dhe strategjitë në vitin 2021 (6M i I) është 82,66%, krahasuar me 59,79% në vitin 2020.
- » Nga 13 akte të konsultuara dhe publikuara në RENJK për 11 akte të ministrave të linjës janë përgatitur dhe publikuar raporte për rezultatet e konsultimeve publike

14 *Mars 2017*

15 *“Investment Agenda 2021”, AmCham Albania*

16 *WhiteBook 202-2025 FIAA Albania*

- e cila është 84,61% e të gjitha akteve
- një performancë e mirë dhe në rritje krahasuar me vitin 2020, përkatësisht 82,43%.

- » Ministria e Brendshme, Ministria e Drejtësisë, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtje Sociale dhe Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, kanë demonstruar performancën më të mirë duke publikuar raportet për të gjitha aktet e konsultuara.
- » Nga ana tjetër, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Ministria e Mjedisit dhe Turizmit, ka shkallën më të ulët të raporteve të publikuara të konsultimit.
- » Kur bëhet fjalë për konsultime mbi raportet e VNR-së, nga 4 projektligje me VNR vetëm 3 prej tyre u konsultuan. Asnjë

raport VNR nuk u ndryshua si rezultat i kontributeve të marra gjatë konsultimeve publike.

- » 12 akte nga 13 që i janë nënshtruar konsultimit publik (92,3%), janë parashikuar në Planin Vjetor të Konsultimit Publik.
- » Gjatë vitit 2021 (6M i I) numri i projektvendimeve që i janë nënshtruar procesit të konsultimit publik është më i lartë se numri i projektligjeve, një e dhënë që rezulton për herë të parë në procesin e konsultimit publik. Numri total i projekt-vendimeve objekt i konsultimit të miratuara është 14, nga të cilat të konsultuara 10 (6 prej të cilave dokumenta politikash dhe plane kombëtare).

KUADRI LIGJOR DHE INSTITUCIONAL

A. LIGJE DHE AKTE NËNLIGJORE

KONSULTIMI NË NIVELIN EKZEKUTIV TË QEVERISJES *****

1. Strategjia Ndërsektoriale e Reformës së Administratës Publike 2015-2020¹⁹ ("Strategjia")

Strategjia evidentonte si sfidë diskutimin e gjerë të strategjive sektoriale e ndërsektoriale, politikave dhe legjislacionit me shoqërinë civile, parlamentin dhe donatorët, me qëllim zhvillimin e politikave gjithëpërfshirëse dhe transparente. Sipas saj "të gjitha politikat dhe strategjitë ndërsektoriale, si edhe aktet ligjore dhe nënligjore duhet të konsultohen gjerësisht me të gjitha grupet e interesit si dhe me shoqërinë civile nëpërmjet publikimit në faqet web të institucioneve përkatëse".

¹⁹ Miratuar me Vendim të Këshillit të Ministrave, nr. 319, datë 15.04.2015

Objektivi 2 i strategjisë ishte ngritja e një sistemi transparent të hartimit të ligjeve, gjithëpërfshirës, i bazuar në politika dhe që siguron përafrimin me *acquis*, i cili do të mundësohej midis të tjerave nëpërmjet masave të mëposhtme:

- » Plotësimi me akte nënligjore dhe sigurimi i zbatimit të ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik, krijimi i një platforme për të mundësuar konsultimin elektronik dhe krijimi i një databaze të grupeve të interesit dhe i procedurave standard që duhen ndjekur nga çdo institucion për konsultimin e dokumenteve strategjike dhe legjislacionit.
- » Përmirësimi i procedurës për kryerjen e vlerësimeve të impaktit të pritshëm dhe vlerësimeve të përputhshmërisë me *Acquis*, si dhe të lidhjes së akteve rregullatore me politikat në vend²⁰.

²⁰ Strategjia midis të tjerave konstaton se: Analizat e impaktit të pritshëm (ex ante) janë një dobësi në përgjithësi e

2. Ligji nr. 146/2014 "Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik" ("Ligji")

Ligji u përgatit në kuadër të planit të parë të veprimit të hartuar nga Qeveria shqiptare në kuadrin e nismës për *Qeverisje të Hapur* dhe Ministrit të Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike. Ligji u parapri me diskutime gjatë fazave të shqyrtimit të tij si projektligj, sa i takon fushës së zbatimit, mekanizmeve të kontrollit, monitorimit dhe afateve të konsultimit²¹. Ligji përbën kuadrin bazë për njoftimin dhe konsultimin e projekteve, pa përjashtuar organet publike nga zbatimi i detyrimeve për konsultimin që rrjedhin prej ligjeve të veçanta.

» **Objekti.** Ligji rregullon procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projekt-dokumente strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik, pa përfshirë në sferën e zbatimit të tij aktet nënligjore (normative apo individuale) si edhe disa kategori vendimmarrjesh në fushën e sigurisë kombëtare, marrëdhënieve ndërkombëtare, dhe emergjencave²². Konsultimi publik është tërheqja e mendimeve dhe sugjerimeve të palëve të interesuara/grupeve të interesit për përmbajtjen dhe përmirësimin e projektaktit,

administratës publike. Edhe kur janë kryer, cilësia e tyre vetëm në pak raste ka qenë në shkallën e duhur. Po ashtu në hartimin e legjislacionit nuk janë marrë në konsideratë të gjitha pasojat dhe ndërlidhjet e mundshme me akte të tjera. Kjo ka sjellë ndryshimin e shpeshtë të legjislacionit, ose krijimin e efekteve të padëshirueshme. Është e nevojshme të përcaktohen qartë detyrimet për kryerjen e analizave pararendëse të hartimit të legjislacionit dhe efekteve të pritshme, përfshirë edhe vlerësimin për përputhshmërinë me acquis. Për unifikimin e analizave mund të përgatiten formate të posaçme.

²¹ Referoju procesverbaleve të diskutimit të projektligjit në parim (datë 08.09.2014) dhe nen për nen (21.10.2014) në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut - Kuvendi i Shqipërisë.

²² Neni 4-Kufizimet

nga momenti i publikimit të projektaktit deri në miratimin përfundimtar të tij.

» **Regjistri elektronik - Regjistri për Njoftimin dhe Konsultimin Publik (RENJK)**²³. Me qëllim rritjen e transparencës në fazës e vendimmarrjes ligji parashikon se çdo projektakt publikohet në regjistrin elektronik për njoftimin dhe konsultimin publik.

(1) Modeli i zgjedhur

Ky regjistër është një faqe zyrtare interneti, e cila u konceptua si një pikë qendrore konsultimi për akses dhe mundësi komunikimi të palëve të interesuara me organin publik. Kjo formë siguron dhe forcon barazinë për sa i përket aksesit në informacion dhe shërbim, duke pasur në vëmendje dhe nevoja specifike për persona apo grupime të caktuara. Duket se modeli i zgjedhur është shumë i ngjashëm me modelin kroat të konsultimit publik i cili kryhet po ashtu nëpërmjet një platforme elektronike aktive që prej vitit 2015. Regjistri u mundësua dhe u bë funksional vetëm disa vite pas miratimit të ligjit në maj 2018.

(2) Akses

Akresi në regjistër kryhet nëpërmjet regjistrimit dhe verifikimit nëpërmjet platformës qendrore e-Albania. Parë në aspektin kohor, regjistri është përmirësuar duke mundësuar regjistrimin tashmë të

²³ VKM nr. 828 datë 07.10.2015 "Për Miratimin e Rregullave të Krijimit dhe Administrimit të Regjistrat Elektronike për Njoftimet dhe Konsultimet Publike" rregullon kryesisht aspektet teknike të administrimit dhe aksesit të organeve publike në regjistrin elektronik. Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike do të hostohet në serverat e Agjencisë Kombëtare për Shoqërinë e Informacionit (AKSHI). Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike ofron akses të hapur dhe pa pagesë për informim, printim dhe ripërdorim të dokumenteve të publikuara në të për të gjithë përdoruesit, grupet e interesit".

personave juridikë dhe OJF-ve dhe akses sa i takon përmbajtjes së tij.

(3) Çfarë duhet të publikohen në regjistër

Organet publike janë të detyruara të marrin të gjitha masat e nevojshme për publikimin në regjistrin elektronik të projektaktit, të njoftimit për konsultim dhe të dhënave të lidhura me konsultimin e projekteve (projekt-ligje/strategji), informacion në lidhje me procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik në të gjitha fazat, duke filluar nga publikimi i projektaktit, marrja e komenteve dhe rekomandimeve për përmirësimin e tij, e deri te miratimi i aktit përfundimtar. Në regjistër duhet të publikohen edhe raportet vjetore për transparencën në procesin e vendimmarrjes (Raportet Vjetore të Konsultimit Publik) për çdo institucion qendror²⁴. Përveç sa parashikohet në ligj, organet publike duhet të publikojnë në regjistër Shënimin Shpjegues të Konsultimit (Dokumenti i Konsultimit) dhe raportin VNR²⁵.

(a) **Palët dhe subjektet e konsultimit.** Në frymën për të krijuar një bazë sa më të gjerë të subjekteve të përfshira në fazën e vendimmarrjes për një projektakt, ligji i ka lënë mundësinë çdo subjekti, personi fizik apo juridik (palët e interesuara apo grupet e interesit), për të qenë pjesë e konsultimit. Akses në konsultim parashikohet edhe për subjektet e huaja. Në njërin anë të konsultimit duhet të jetë domosdoshmërisht organi publik i cili përfshin çdo organ të pushtetit qendror të enteve publike dhe çdo organ të pushtetit vendor që kryen funksione administrative.

²⁴ Neni 20 pika 2

²⁵ Udhëzuesi për Procesin e Konsultimit Publik fq.20, 21

(b) **Të drejtat e palëve të interesuara.** Këto kanë të drejtë t'u dorëzojnë organeve publike komente dhe rekomandime për projektaktet që janë në procedurën e njoftimit dhe konsultimit publik, por nga ana tjetër mund të bëhen edhe nismëtarë për hartimin dhe miratimin e projekteve. Konkretisht sipas nenit 9/b të ligjit, *palët e interesuara kanë të drejtë t'u propozojnë organeve publike fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projekteve sipas planit vjetor të procesit të vendimmarrjes* (Plani Vjetor i Konsultimit Publik) i cili duhet të publikohet rregullisht në faqen zyrtare në internet të organit publik si edhe në RENJK.

(c) **Standardi i konsultimit publik në lidhje me informimin e palëve.** Ligji parashikon se standardi i detyrueshëm për konsultimin e projekteve është njoftimi i tyre në regjistrin elektronik. Në mënyrë alternative dhe në diskrecionin e organit publik mund të bëhet konsultimi edhe në një apo disa forma të tjera si posta elektronike, lajmërim publik në ambientet e organit publik, lajmërim në mediat audiovizive kombëtare, rajonale ose lokale, botimin në gazeta lokale ose në dy nga gazetatat më të lexuara në nivel kombëtar. Marrja e komenteve dhe rekomandimeve në procesin e konsultimit publik kryhet në një nga format e përmendura më sipër, si dhe në raste të caktuara në formë verbale dhe/ose me shkrim e të regjistruara në procesverbalin e takimeve publike.

(d) **Çfarë konsultohet?** Ligji krijon mundësi për t'u konsultuar me grupet e interesit jo vetëm projektaktet e përgatitura nga grupet e punës në organet publike, por edhe idetë ose opsionet përpara se organi publik të nisë procesin e hartimit të aktit përkatës. Për

këtë qëllim në regjistër mund të publikohen njoftimet paraprake sipas nenit 12, *në bazë të të cilit organi publik mund të mbledhë informacione dhe/ose opinione paraprake.*

- (e) **Afati i konsultimit.** Afati i zakonshëm për paraqitjen e komenteve dhe rekomandimeve është 20 ditë pune nga data e njoftimit dhe për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme mund të zgjatet deri në 40 ditë pune.
- (f) **Takimet Publike.** Ligji rregullon edhe mënyrën e organizimit të konsultimeve nëpërmjet takimeve publike. Gjatë periudhës së konsultimit, nisur nga rëndësia e projektaktit dhe interesi i lartë publik, organi publik mund të organizojë takime publike, ku palët e interesuara paraqesin opinionin e tyre dhe të dhëna për projektaktin që do të hartohet. *Palëve të interesuara, të ftuara për të marrë pjesë në takimet publike, u jepet koha e nevojshme për përgatitje. Në çdo rast, ato informohen jo më pak se 20 ditë pune përpara takimit publik, duke u vënë në dispozicion kopje të projektaktit që do të diskutohet.*
- (g) **Koordinatori i njoftimit dhe konsultimit publik.** Çdo organ publik subjekt i këtij ligji cakton një person si koordinator të njoftimit dhe konsultimit publik, i cili është përgjegjës për bashkërendimin dhe administrimin e përgjithshëm të punës për garantimin e së drejtës së njoftimit e të konsultimit publik. Nga takimet e Sekretariatit rezultoi se kryesisht funksionet e koordinatorit kryhen nga specialistët brenda organit publik dhe jo si funksion i dedikuar.
- (h) **Ankesat.** Ligji ka parashikuar një mekanizëm ankimi në dy nivele në rastet kur palët e interesuara pretendojnë shkeljen e procedurave të konsultimit publik:

- » pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, kur projektakti nuk është miratuar ende;
- » pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (“Komisioneri”), brenda 30 ditëve nga data e miratimit të aktit.
- » Mekanizmi i ankimit nuk është i shoqëruar me sanksione në rastin e evidentimit të shkeljeve nga organi publik, por me zgjidhje të natyrës auto-korrigjuese. Konkretisht:

- (1) Organi publik përgjegjës, me marrjen e ankesës merr masa të menjëhershme për korrigjimin dhe reflektimin e vërejtjeve të paraqitura në ankesën e palës së interesuar. Në çdo rast, autoriteti publik njofton palën e interesuar për masat e marra dhe e fton të japë komentet dhe rekomandimet për projektaktin.
- (2) Komisioneri kur arrin në përfundimin që ka shkelje të dispozitave të këtij ligji, i propozon organit publik përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi.

3. VKM nr. 828, datë 07.10.2015 “Për Miratimin e Rregullave të Krijimit dhe Administrimit të Regjistrit Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike” rregullon kryesisht aspektet teknike të administrimit dhe aksesit në regjistrin elektronik. RENJK hostohet në serverat e Agjencisë Kombëtare për Shoqërinë e Informacionit (AKSHI) dhe është menduar të ofrojë akses të hapur dhe pa pagesë për informim, printim dhe ripërdorim të dokumenteve të publikuara në të për të gjithë përdoruesit, grupet e interesit. Ministri

i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike sipas VKM drejton procesin e krijimit, funksionimit, administrimit dhe monitorimit të vazhdueshëm të Regjistrit Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike. Është tashmë fakt i njohur që Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike nuk ekziston më si organ publik prej 13 shtatorit 2017.

4. VKM nr. 653, datë 14.09.2016 “Për Disa Ndryshime në Vendimin Nr. 584, datë 28.8.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave” (të ndryshuar), krijoi një standard të ri për t’u respektuar nga Ministritë në lidhje me konsultimin publik dhe një mekanizëm që nxit ndërgjegjësimin e tyre për procesin e konsultimit. Në rastin e projektakteve që duhet të konsultohen me publikun, relacioni që përcillet për shqyrtim në Këshillin e Ministrave duhet të shoqërohet me të dhënat për procesin e njoftimit e të konsultimit publik sipas një formati standard- tabelë e përcaktuar në të cilën Ministritë duhet të japin detaje mbi procesin e konsultimit, metodat, afatet, komentet dhe rekomandimet e mbledhura, etj.

5. VKM nr. 197, datë 11.4.2018 “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Vendimin Nr. 584, datë 28.8.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave” (të ndryshuar), vendosi detyrimin për Ministritë për të shoqëruar projektaktet edhe me Raportin e Vlerësimit të Ndikimit (RIA/VNR) i cili është menduar si një dokument analitik shumë i rëndësishëm²⁶. Përgatitja e RIA/VNR në themel të saj përbën

një proces të mirëfilltë konsultimi me grupet e interesit dhe ekspertë të fushës sipas ndërhyrjes rregullatore të propozuar pasi analiza kërkon të dhëna dhe statistika të cilat duhet të mbledhen nga një bazë sa më e gjerë e mundshme e aktorëve që përfshihen nga ndërhyrjet. Rezulton që në mars 2018 të jetë miratuar Metodologjia e Vlerësimit të Ndikimit përgatitur nga SIGMA dhe Njësia e Programimit të Akteve Rregulatore në Këshillin e Ministrave.

RIA/VNR nuk është e detyrueshme për t’u përgatitur për:

- » Projektakte që trajtojnë çështje, të cilat lidhen me informacionin e klasifikuar shtetëror, çështje të sigurisë kombëtare dhe organizatat ndërkombëtare të sigurisë;
- » Projektakte që lidhen me situata emergjente, fatkeqësi natyrore apo gjendje të krizës;
- » Projektakte që lidhen me marrëdhëniet ndërkombëtare dhe diplomatike, veçanërisht ratifikime të marrëveshjeve ndërkombëtare apo çështje që rrjedhin nga konventat ndërkombëtare;
- » Projektakte që lidhen me menaxhimin buxhetor, projektligji për buxhetin vjetor dhe aktet nënligjore që dalin në zbatim të tij, projektaktet që lidhen me programimin buxhetor afatmesëm, projektaktet që prekin tatimet dhe tarifat doganore;
- » Projektakte që prekin legjislacionin penal;
- » Projektakte që kanë efekt zbatimi të përkohshëm dhe kalimtar.

është e nevojshme ndërhyrja qeverisë?

Cilat janë objektivat dhe efektet e synuar të propozimit? Cilat janë opsionet kryesore të politikave, duke përfshirë mënyrat ndaj rregullimit? Dokumenti duhet të analizojë avantazhet dhe dizavantazhet e opsioneve të ndërhyrjes. Cilat janë ndikimet e opsionit të preferuar? Kjo duhet të përfshijë ndikimet me vlerë monetare të përcaktuar dhe ndikimet pa vlerë monetare të përcaktuar mbi buxhetin dhe bizneset. Arsytet për zgjedhjen e opsionit të preferuar.

²⁶ Elementët kryesorë që duhet të përmbajë VNR janë: Problematikat e shqyrtuara dhe cilat janë shkaqet e tyre. Pse

Nuk është e qartë nëse RIA/VNR do të përgatitet në të ardhmen edhe për aktet nënligjore. Sipas VKM duket se kjo mundësi është lënë e hapur përsa kohë në fund të saj parashikohet se **“...deri në vitin 2019, projektaktet që do t'i nënshtrohen procesit të vlerësimit të ndikimit, do të jenë vetëm projektligjet”**. Sekretariati nuk evidentoi që VNR të jetë aplikuar për aktet nënligjore nga 2020 dhe deri më sot.

6. URDHËR NR. 3 DATË 29.01.2021 “PËR Miratimin e Udhëzuesit për Procesin E KONSULTIMIT PUBLIK” [“UDHËZUESI”]

Udhëzuesi plotësoi mungesën e akteve nënligjore prej miratimit të ligjit në 2014, të cilat bëjnë më efektive zbatimin e standardeve të konsultimit publik, si edhe plotësoi në një masë boshllëkun institucional për monitorimin e zbatimit të ligjit të krijuar që në 2017 me shkrirjen e Ministrisë së Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike. Në të parashikohen udhëzime të detajuara metodologjike për Ministrinë dhe institucionet qendrore në varësi të Kryeministrit, për të harmonizuar planifikimin, komunikimin, menaxhimin, monitorimin, raportimin dhe vlerësimin e procesit të konsultimeve publike, si edhe përcakton metodologjinë e përgatitjes së raporteve periodike të performancës së konsultimeve. Për qëllime të analizës së Sekretariatit, nga udhëzimi janë evidentuar elementet më të rëndësishëm, si edhe detyrat që duhet të përmbushen nga institucionet në funksion të konsultimit publik. Më specifikisht:

a) **Konsultimi publik si edhe vlerësimi i ndikimit rregullator janë mekanizma për politikëbërjen e bazuar në të dhëna. Tre linjat të cilat duhet të ndiqen për zhvillimin e suksesshëm të konsultimit janë:**

1. Standardizimi i procesit të konsultimit duke zhvilluar një kornizë rregullatore të thjeshtë, por gjithëpërfshirëse;
2. Punë e qëndrueshme për forcimin e kulturës pjesëmarrëse të hartuesve të rregulloreve dhe vendimmarrësve;
3. Fuqizimi i shoqërisë civile dhe aktorëve të tjerë kryesorë.

b) **Detyrat e koordinatorit për njoftimin dhe konsultimin publik:**

1. Pika kryesore kontakti të institucionit për mbikqyrjen e zbatimit të ligjit dhe akteve nënligjore të tij;
2. Përgatisin planin vjetor të konsultimit të institucionit;
3. Përgatisin raportet 6 mujore dhe vjetore të konsultimit të institucionit;
4. Publikojnë raportet e konsultimit në regjistrin elektronik.

c) **Afati për përgatitjen e planit vjetor të konsultimeve është brenda 30 ditëve punë nga miratimi i Programit të Përgjithshëm Analitik të Projektakteve.**

Ky i fundit duhet të miratohet brenda muajit janar të cdo viti. Sekretariati evidentoi se Programi i Përgjithshëm Analitik i Projektakteve për vitin 2022 është miratuar që në 29 dhjetor 2021.

d) **Plani Vjetor i Konsultimeve Publike publikohet në websitet e institucioneve dhe në regjistrin për njoftimin dhe konsultimin publik sipas një formati standard të miratuar për institucionet dhe pjesë integrale e Udhëzimit.**

e) **Udhëzimi detajon në një seksion të dedikuar edhe afatet dhe procedurën e përgatitjes së Raportit Vjetor të Performancës (raporti me indikatorë specifikë) mbi bazën e raporteve të institucioneve.**

Raporti Vjetor i Performancës në përmbushje

të detyrimit që rrjedh nga neni 20 i ligjit, duhet të finalizohet brenda datës 15 shkurt dhe të publikohet në regjistrin elektronik.

f) **Identifikimi i aktorëve të konsultimit. Për këtë qëllim në Udhëzim është përgatitur edhe një Matricë orientuese për analizën e palëve të interesuara. Ky proces duhet të realizohet me qëllim përfshirjen e sa më shumë prej tyre.** Insitucionet nuk duhet të kufizohen vetëm tek ata me të cilët bashkëpunojnë apo tek grupet e interesit të përcaktuara në ligjet e veçanta por:

1. Të përdorin listat e grupeve të interesit që kanë marrë pjesë në hartimin e propozimeve të mëparshme ose të ngjashme;
2. Të kontrollojnë regjistrat e komenteve dhe propozimeve të dërguara nga organizata, individë.
3. Të kërkojnë ndihmë nga organizata ombrellë, dhomat e tregëtisë, sindikatat, etj.
4. Konsultimet paraprake duhet të përfshijnë grupet e interesit, shoqatat e biznesit, grupet e studimit, institutet kërkimore, etj.

g) **Insitucionet duhet të zhvillojnë bazën e të dhënave për palët e interesuar/ekspertët për konsultime për projekt-iniciativat ligjore/politike sipas fushës së tyre të përgjegjësisë, e cila përditësohet pas çdo konsultimi publik të përfunduar.**

Për këtë qëllim me Udhëzimin është përgatitur një model standard.

h) **Konsultimi për projektaktet fillon me publikimin në regjistrin elektronik të Shënimit Shpjegues të Konsultimit (Dokumenti i Konsultimit) sipas formatit standard, raportit VNR, dokumentave shoqërues dhe vetë projektaktit. Raporti mbi rezultatet e konsultimeve publike në**

regjistrin elektronik dhe shpërndarjen e tij tek të gjithë ata që paraqiten komente reko-mandohet të bëhet përpara se projektakti të dërgohet për miratim në Këshillin e Ministrave.

7. MANUALI PËR HARTIMIN E LEGJISLACIONIT

Është përgatitur nga Ministria e Drejtësisë me asistencën e EURALIUS dhe përbën metodologjinë e unifikuar për procesin ligjvënës në Shqipëri, hartimin e akteve normative dhe terminologjinë juridike, duke shërbyer si udhërrëfyes për administratën publike. Për herë të parë Manuali evidenton në mënyrë të sistemuar dhe të shprehur qartë rolin që duhet të ketë procedura e konsultimit publik në përgjithësi dhe publikimi transparent i projektakteve në regjistrin elektronik, si mekanizma për administrimin e kuadrit ligjor rregullator kompleks, dhe shmangien e gabimeve apo llogarive të gabuara në hartimin e normave ligjore²⁷.

KONSULTIMI NË NIVELIN LEGJISLATIV

8. RREGULLORE E KUVENDIT TË SHQIPËRISË²⁸ (“RREGULLORJA”)

Konsultimi për projektligjet të cilat i nënshtrohen shqyrtimit të organeve të Kuvendit të Shqipërisë bëhet sipas dispozitave të Rregullores së Kuvendit. Rregullat kryesore të konsultimit të projektligjeve në Kuvend përcaktohen në nenin 36 sipas të cilës: *Komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve*

²⁷ Manuali për Hartimin e Legjislacionit, bot. III, fq. 115.

²⁸ <https://www.parlament.al/Files/sKuvendi/rregullorja.pdf>

shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara. Komisioni është i detyruar të realizojë seancën dëgjimore, sipas përcaktimeve të bëra në këtë nen, në rast se një e treta e të gjithë anëtarëve të komisionit e kërkon atë në mënyrë të motivuar me shkrim. Megjithëse procesi i konsultimit të projektligjeve është i detyrueshëm vetëm në rast se 1/3 e të gjithë anëtarëve të komisionit e motivon atë me shkrim, nga konsultimet e Sekretariatit rezulton se dëgjuesat në komisionet e Kuvendit rezultojnë të jenë praktika të zakonshme. Kjo është evidentuar sidomos në rastin e diskutimit të paketave fiskale apo iniciativave të cilat kanë ndikim për biznesin. Këto të fundit si në rastin e paketës fiskale 2022 edhe pse nuk u konsultua në nivelin ekzekutiv, gjeti hapësirë diskutimi në komisionet e Kuvendit në një seri takimesh. Për më tepër që seancat dëgjimore në kuadër të diskutimit të buxhetit kanë dhe një parashikim të posaçëm në nenin 80 sipas të cilit: “Komisionet e Kuvendit mund të organizojnë seanca dëgjimore publike me qëllim marrjen e vërejtjeve dhe mendimeve nga institucione, persona ose grupe të interesuara për projektligjin e Buxhetit të Shtetit dhe projektligjet financiare që kanë lidhje të drejtpërdrejt me të”.

KONSULTIMI NË NIVELIN E QEVERISJES VENDORE

9. ROLI I KËSHILLAVE BASHKIAKË²⁹

Organet e qeverisjes vendore janë organe publike në kuptim të ligjit 146/2014 “Për

29 Një numër i konsiderueshëm bashkish janë asistuar nga partnerë për zhvillim si p.sh.: Helvetas Swiss Intercooperation, në përgatitjen e Udhëzuesve Praktikë për Konsultimin Publik të Këshillave Bashkiakë, si manuale për konsultimin publik në nivel vendor.

Njoftimin dhe Konsultimin Publik”. Duke qenë se objekt i ligjit janë projektaktet (projektligjet dhe strategjitë) të cilat përgjithësisht nuk lidhen me vendimmarrjen e organeve të qeverisjes vendore, pikëprerja e tyre në raport me ligjin lidhet kryesisht me detyrimin për të caktuar koordinatorin e njoftimit dhe konsultimit publik, publikimin e raporteve vjetore të konsultimit, publikimin dhe konsultimin e projektakteve sipas ligjeve të veçanta për funksionimin e tyre. Ligjet e veçanta kryesore në këtë kuptim janë: Ligji nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore”, Ligji nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore” dhe Ligji nr. 107/2014 “Për Planifikimin dhe Administrimin e Territorit”.

B. KUADRI INSTITUCIONAL

Projekt-ligji “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” u propozua në Kuvendin e Shqipërisë nga Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike në vitin 2014 dhe nga Ministri i Shtetit për Marrëdhëniet me Parlamentin, pasi lidhej drejtpërdrejt me fushën e përgjegjësive të tij. Ministër përgjegjës në kuptimin e ligjit është ministri që mbulon fushën e teknologjisë së informacionit. Sipas VKM 828/2015 Ministri i Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike drejton procesin e krijimit, funksionimit, administrimit dhe monitorimit të vazhdueshëm të Regjistrat Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike, ndërsa Regjistri Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike do të hostohet në serverat e Agjencisë Kombëtare për Shoqërinë e Informacionit (AKSHI). Ndërkohë me shkrirjen e Ministrisë së Shtetit për Inovacionin dhe Administratën Publike në vitin 2017, nuk është e qartë në planin

institucional se cila Ministri ndjek dhe zbaton detyrimet që rrjedhin nga ky ligj. Ndoshta kjo mund të jetë edhe një nga arsyt përse deri në maj 2018 regjistri elektronik nuk ishte bërë ende efektiv, ndërkohë që ligji u miratua që në tetor 2014. Në aspektin institucional evidentohet se që prej vitit 2021 me miratimin e Udhëzuesit për Njoftimin dhe Konsultimin Publik me urdhër të Sekretarit të Përgjithshëm të Kryeministrit ka një rikthim në vëmendjen e institucioneve sa i përket ndjekjes, zbatimit dhe

monitorimit të detyrimeve që rrjedhin nga ky ligj. Udhëzuesi ndan qartë detyrat e Ministrive si edhe përcakton strukturat në Kryeministri të cilat merren me përgatitjen e planeve vjetore të performancës dhe monitorimin e afateve që lidhen me to. Vlen të evidentohet se për një pjesë të procedurës së ankimeve sikurse është sqaruar në analizën ligjore më lartë, përfshihet edhe Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, të cilit i janë dhënë kompetenca të kufizuara.

GJETJE

Gjetjet në këtë dokument pune janë rezultat i analizës bazuar tek metodologjia e përcaktuar me synim përmirësimin e procesit të konsultimit biznes-institucione në koherencë me objektivin e ligjit dhe forcimin e ndërgjegjësimit dhe kontributit të sektorit privat në politikat publike në vend. Sikurse është përmendur edhe më lartë, burimet kryesore të gjetjeve përfshijnë: (a) analiza e kornizës ligjore, rregullatore dhe institucionale e konsultimit publik, (b) perceptimet e biznesit të evidentuara nga plotësimi i 26 pyetësorëve të plotësuar nga dhoma dhe shoqata biznesi me veprimtari në të gjithë vendin dhe mbi 30 takime të realizuara në periudhën shkurt-prill 2022 me institucione publike në nivele të ndryshme të qeverisjes, shoqata dhe dhoma biznesi, ekspertë të ndryshëm të fushës, projekte të donatorëve të ndryshëm të cilët punojnë në

fushën e konsultimit publik; (c) organizimi i dy takimeve teknike me shoqatat e biznesit (28 pjesëmarrës) dhe ekspertë të fushës (4 pjesëmarrës).

A. Cilësia e dialogut publik-privat dhe ndikimi i tij në procesin e vendimmarrjes mbeten të kufizuara, pavarësisht përmirësimit në disa aspekte të monitorimit si edhe përmirësimit të indikatorëve mbi vlerësimin e procesit të konsultimit publik³⁰. Kjo vjen kryesisht për shkak të mangësive në përmbushjen e detyrimeve ligjore dhe institucionale.

1. Në vitet e fundit, ka një rritje të numrit të njoftimeve dhe publikimeve në

30 Tregues sasiore dhe cilësorë të zhvilluar dhe subjekt i Raporteve të Performancës së Konsultimeve Publike të përgatitura nga Qendra e Qeverisjes, Zyra e Kryeministrit.

regjistrin elektronik si dhe përmirësim të performancës të institucioneve qendrore sipas indikatorëve të vlerësuar për vitin 2021. **Megjithatë, evidentohen raste të projektakteve të cilat edhe pse duhet t'i nënshtrohen procedurave të konsultimit publik në regjistrin elektronik, as nuk janë njoftuar dhe as janë publikuar si të tilla³¹.** Në disa raste, komuniteti i biznesit ka marrë dijeni mbi projektaktet nëpërmjet medias dhe më pas është përfshirë në procedurat e konsultimit në fazën e diskutimit të projektligjeve përkatëse në komisionet e Kuvendit të Shqipërisë. Ndërkohë që evidentohen edhe praktika të konsultimit publik të projektakteve të cilat ndonëse nuk janë objekt i ligjit, kanë vendosur një standard të ri pozitiv në praktikë p.sh. *Projekt-VKM "Kriteret për ushtrimin, miratimin dhe monitorimin e veprimtarive kërkimore-shkencore në Fondin Pyjor Kombëtar"* e njoftuar nga Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural apo *"Draft manuali për hartimin e legjislacionit"* 06.10.2021 nga Ministria e Drejtësisë, etj.

2. **Planet Vjetore të Konsultimit Publik nuk publikohen në mënyrë sistematike dhe sipas standardit të miratuar në regjistrin elektronik sipas përcaktimeve të Udhëzuesit për Konsultimin Publik.** Sekretariati evidentoi se deri më 1 prill 2022 vetëm Ministria e Brendshme (në formatin standard të miratuar) dhe Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (në format excel) kishin publikuar *Planet Vjetore të Konsultimeve Publike për vitin*

2022. Për të verifikuar nëse këto plane mund të ishin publikuar në faqet zyrtare në internet të institucioneve si pjesë e programit të transparencës, Sekretariati monitoroi faqet zyrtare në internet të disa ministrive. Nga një monitorim i pjesshëm i faqeve zyrtare të MFE dhe MIE rezultoi se deri më 11.04.2022, planet vjetore të konsultimit publik nuk ishin publikuar as në faqet e tyre zyrtare në internet. Mungesa e publikimit të Planeve Vjetore të Konsultimit Publik e bën të vështirë monitorimin e konsultimit publik nga ana e komunitetit të biznesit dhe kufizon përfshirjen e tij në kohë dhe në mënyrë efektive për të nxitur diskutimin publik të iniciativave ligjore.

3. **Në përgjithësi, praktikat e njoftimit dhe konsultimit publik të institucioneve po respektojnë afatin minimal prej 20 ditë punë të konsultimit, por nuk janë të unifikuara sa i përket dokumentacionit që publikohet në regjistrin elektronik.** Si shembull, në shumë raste mungon në fazën fillestare Shënimi Shpjegues i Konsultimit (Dokumenti i Konsultimit) dhe raporti i Vlerësimit të Ndikimit Rregullator (VNR)³², ose këto dokumenta publikohen në regjistër pas përmbylljes së procedurave të konsultimit publik. *VNR në shumë raste hartohen në fund të procesit, kur në fakt duhet të hartohen në fillim. Ekziston një nënvlerësim i VNR-ve dhe/ose pamundësi e institucioneve në burime financiare dhe njerëzore për t'i përgatitur/*

32 Referoju procedurës së konsultimit publik nga MFE për projektligjin "Për Krijimin dhe Funkcionimin e Parqeve Teknologjike dhe Shkencore" në të cilin drafti është i shoqëruar vetëm nga relacioni, apo procedurës së konsultimit publik nga MSHMS për Projektligjin "Për Shërbimin Spitalor në RSh".

31 Si për shembull, rasti i Paketës Fskale 2022

publikuar ato në kohë. Vetë VNR në themel të tyre materializojnë procedurat e konsultimit publik të alternativave të zgjidhjeve rregullatore dhe ndikimit të tyre të mundshëm, pasi përgatitja e tyre kërkon të dhëna, statistika, zhvillimin e takimeve me ekspertë dhe grupet e interesit, duke elaboruara që në fazat e hershme zgjidhjet potenciale përadresimin e problematikave. Sipas Raportit Vjetor të Performancës një indikator shumë domethënës është që në asnjë rast VNR nuk kanë qenë objekt i komenteve apo ndryshimeve³³. Ndërkohë, nuk është e qartë si monitorohet nëse VNR publikohen ose jo në fazën fillestare të konsultimit publik.

4. **Evidentohen vetëm pak raste të konsultimit paraprak të projektakteve.** Sipas ligjit, organi publik në raste të veçanta, mund të mbledhë informacione dhe/ose opinione paraprake nga grupet e interesit përpara se të nisë procesin e hartimit të aktit përkatës. Në fazat fillestare, organi publik, kur e gjykon të nevojshme, publikon në një nga format e parashikuara në nenin 11 të ligjit, një njoftim paraprak për aktin që do të hartojë për të marrë informacion nga palët e interesuara. Çdo palë e interesuar mund t'i përgjigjet njoftimit paraprak brenda afateve të parashikuara në këtë ligj, duke dorëzuar komente dhe rekomandime. Shembull pozitiv në këtë drejtim është diskutimi paraprak në nivel ekspertësh në Ministrinë e Drejtësisë i nevojës për një ligj në fushën e arbitrazhit, draft për të cilin ka

patur angazhim dhe kontribut nga aktorë si ICC Albania, dhoma të tregëtisë dhe industrisë, academia, etj., apo diskutimi shumë i gjerë në disa faza i realizuar për ligjin nr. 7/2017 “Për Nxitjen e Përdorimit të Energjisë nga Burimet e Rinovueshme”

5. Gjatë periudhës 2020-2021 ka një rritje të numrit të Raporteve 6-mujore dhe Vjetore të Konsultimit sipas ministrive të cilat publikohen në regjistrin elektronik, ndërsa deri më 30 prill 2022 Raporti Vjetor i Performancës për vitin 2021 ende nuk ishte publikuar në RENJK.
6. **Mungesa e detyrimit të institucioneve për të konsultuar projektaktet me karakter nënligjor (si VKM, Udhëzime, Rregullore, etj., të cilat ndikojnë një numër të konsiderueshëm biznesesh) konsiderohet/perceptohet një mungesë thelbësore e procesit të konsultimit publik.** Theksojmë se aktet normative nënligjore si VKM, udhëzimet nuk janë objekt i konsultimit publik edhe pse ato në disa raste kanë treguar se kanë ndikim tek bizneset dhe në klimën e investimeve, madje më shumë sesa vetë ligjet (p.sh. Udhëzimi nr. 24 datë 02.09.2008 “Për Procedurat Tatimore”, VKM nr. 953, datë 29.12.2014 “Për Dispozitat Zbatuese të Ligjit nr. 92/2014 ‘Për TVSH’”, Udhëzim nr. 5 datë 30.01.2006 “Për Tatimin Mbi të Ardhurat”, akte nënligjore në sektorin e energjisë, etj.). Objekt i konsultimit janë vetëm projekti i një ligji (edhe këto sikurse shpjeguar më lartë me disa kufizime), projekte të dokumenteve strategjike, kombëtare dhe vendore, të politikave me interes të lartë publik, të hartuara

nga organet publike. Problematika e sipërpërmendur u identifikua përgjatë analizës, konsultimeve dhe pyetësorëve të shpërndarë nga Sekretariati. Referuar përgjigjeve të pyetësorëve, evidentohet një perceptim pozitiv (afro 92%) në lidhje me nivelin e njohjes nga ana e sektorit privat të *ekzistencës së ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik*, por ende ka pamjaftueshmëri të njohjes së përmbajtjes së tij. Kështu, pyetjes “A enjihni procedurën e konsultimit publik të projekt-akteve?”, vetëm 58% i janë përgjigjur pozitivisht ndërsa 42% i janë përgjigjur negativisht.

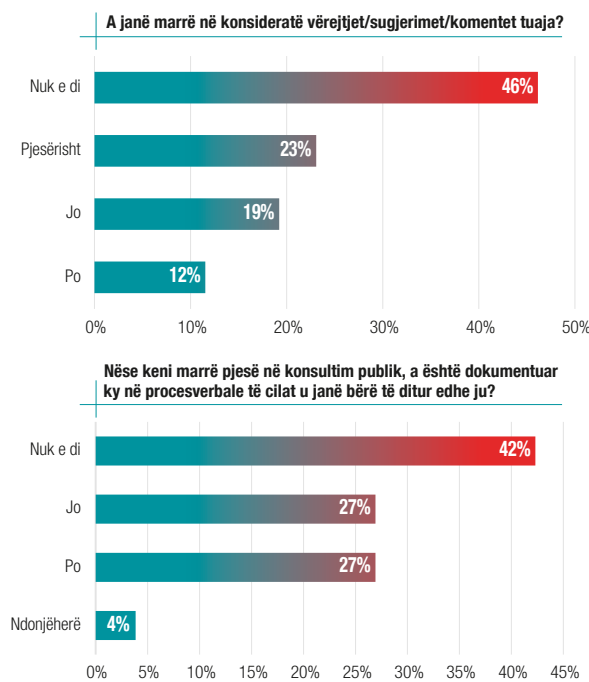
7. **Ka një përmirësim në publikimin e rezultateve të konsultimit publik nga ana e institucioneve nëpërmjet publikimit në regjistër të Raporteve Individuale të Konsultimit Publik**, si p.sh. në rastin e konsultimeve publike të kryera nga MFE për “Strategjinë për Zhvillimin e Biznesit dhe Investimeve 2021-2027” (BIDS) dhe projektligjin “Për Zhvillimin e Ndërmarrjeve, Mikro, të Vogla dhe të Mesme” (NMVM). Në këto raste konsultimi publik është kryer sipas standardit minimal ligjor (publikimit në regjistrin elektronik), por edhe nëpërmjet takimeve të dedikuara me aktorë dhe grupe interesi edhe në forume dhe platforma të posaçme sikurse është rasti i Këshillit të Investimeve. Në *Raportet Individuale të Konsultimit Publik* jepet informacion i mjaftueshëm mbi komentet, sugjerimet dhe rekomandimet e mbledhura, subjektet dhe grupet e përfshira në konsultim, cilat rekomandime janë pranuar dhe cilat jo bashkë me argumentimin kryesor për secilin rast.

8. Megjithatë, nga një monitorim i shpejtë vihet re se ky nuk është standardi mbizotërues në praktikën e konsultimit publik, ku (1) **Raportet Individuale të Konsultimit Publik në shumë raste mungojnë dhe (2) institucionet nuk japin përgjigje dhe argumenta mbi komentet, sugjerimet apo rekomandimet konkrete të dhëna nga grupet e interesit.**

Marrja e përgjigjeve nga biznesi mbi komentet/sugjerimet e dërguara institucioneve mbetet ende sfidë. Shoqatat e biznesit theksojnë faksin se: (a) edhe kur marrin pjesë dhe japin komente, kontributi i tyre nuk evidentohet i ndjekur edhe nga (b) mungesa e përgjigjes së institucioneve ndaj sugjerimeve të tyre në të gjitha fazat e konsultimit publik. Në përgjithësi, perceptohet se dokumentet në lidhje me proceset e konsultimit, procesverbale dhe/ose komentet e dhëna nga institucionet përkatëse nuk gjenden/publikohen në RENJK. Megjithatë, janë identifikuar disa praktika të mira, të tilla si ato që lidhen me strategjinë BIDS dhe ligji mbi NMVM-të.

Kështu, nga të dhënat e pyetësorëve, 69% shprehen se komentet e tyre nuk janë pasqyruar në procesverbale të bëra publike edhe për ta, ose nuk kanë dijeni nëse ka ose jo procesverbale në lidhje me komentet e dhëna. Ndërkohë 46% e atyre që kanë pranuar se kanë dhënë komente deklarojnë se nuk kanë marrë një përgjigje nga institucionet përkatëse në lidhje me marrjen ose jo parasysh të komenteve/sugjerimeve të tyre. *Kjo zbeh interesin e këtyre të fundit për të marrë pjesë në konsultime duke pritur me mosbesim praktikën e konsultimit publik.*

Figura 1. Transparenca mbi kontributin e sektorit privat në procesin e konsultimit publik



Burimi: Pyetësor i Sekretariatit të KI “Mbi Konsultimin Publik” (2022)

Ndërkohë, të mbështetur nga projekte të ndryshme, njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë intensifikuar publikimin në faqet e tyre të internetit të procesverbaleve të takimeve të hapura konsultative, si dhe arsyetimin për miratimin ose jo të komenteve/sugjerimeve publike. Megjithatë, edhe në këto raste, *komuniteti i biznesit nuk është identifikuar/evidentuar si një grup specifik interesi*, ndërsa përfaqësimi proaktiv i shoqatave të biznesit perceptohet si modest. **Procesi i konsultimit më së shumti përfiton nga komentet e qytetarëve dhe jo nga komuniteti i biznesit.** Gjithashtu, evidentohet se në shumë raste dhomat e tregtisë nuk marrin pjesë në

konsultimin e projekt-akteve të pushtetit vendor.

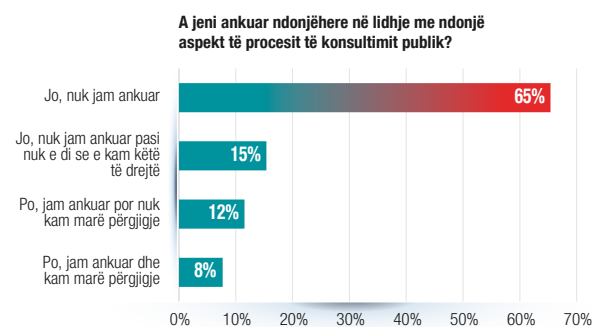
9. Institucionet qendrore rezultojnë të kenë caktuar tashmë koordinatoret e njoftimit dhe konsultimit publik, pozicion i cili deri pak vite më parë nuk ishte i mbuluar në institucione sipas përcaktimeve të ligjit. Në shumicën e rasteve **funksionet e koordinatorëve kryhen nga niveli specialist brenda institucioneve, jo në mënyrë të dedikuar, por si pjesë e një sërë detyrave të tjera brenda institucionit. Koordinatorët e njoftimit dhe konsultimit publik shpeshherë nuk kanë informacion të plotë mbi projektaktet që konsultohen dhe planin e konsultimit, ndërkohë roli i tyre brenda institucioneve dhe në kuadër të procesit të konsultimit publik nuk është i kornizuar në kuadër të ndonjë rregulloreje të brendshme** (p.sh. MFE). Megjithatë, Sekretariati nuk ka mundur të përcaktojë/konfirmojë nëse kjo gjetje është përvojë e njëjtë për të gjitha institucionet. Kjo krijon vështirësi koordinimi brenda institucionit në lidhje me materialet që duhet të publikohen në regjistër, kush merret me konsultimin publik të projektaktit, kush është autoriteti që shqyrton letrat e grupeve të interesit apo organizon dhe merr pjesë në takime.

10. **Konstatohet mungesa e një mekanizmi efikas për zbatimin e masave administrative në rastin e moszbatimit të dispozitave të ligjit.** Mekanizmi i ankimit nuk shoqërohet me sanksione në rast shkeljesh nga organi publik, por me zgjidhje të karakterit vetëkorrigjues. Procesi i ankimit ndaj mos zbatimit të procesit të konsultimit publik, sikurse është sqaruar edhe më sipër, përfshin ankimin direkt tek organi publik dhe ankimin tek Komisioneri. Në përfun-

dim të shqyrtimit, Komisioneri, kur arrin në përfundimin që ka shkelje të dispozitave të këtij ligji, ka vetëm mundësinë për t'i propozuar organit publik përgjegjës marrjen e masave administrative ndaj personit/personave përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi. Nuk është evidentuar asnjë rast konkret i ndonjë ankese tek Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale nga ndonjë dhomë tregtie, shoqatë biznesi ndaj shkeljes së procedurave të njoftimit dhe konsultimit publik (15% e dhoma/shoqatave të pyetura deklarojnë se nuk janë ankuar pasi nuk e dinë që e kanë këtë të drejtë).

Pyetjes së Anketës **“A jeni ankuar ndonjëherë në lidhje me ndonjë aspekt të procesit të konsultimit publik?”**, 65% i janë përgjigjur negativisht ndërkohë 12% janë ankuar, por nuk kanë marrë asnjë përgjigje ndaj ankesës së tyre. *Ankimimet kryesore të sektorit privat kanë qënë në kuadër të mos-konsultimit të projektakteve kryesisht të qeverisjes qendrore dhe asaj vendore, mos-respektimit të afatit të konsultimit si edhe mos-përfshirja në konsultim e palëve të prekur nga projekt-aktet e konsultuara.*

Figura 2. Ankimi ndaj procesit të konsultimit publik



Burimi: Pyetësor i Sekretariatit të KI “Mbi Konsultimin Publik” (2022)

11. **Nga verifikimi i institucioneve të listuara në RENJK, nuk rezulton i regjistruar asnjë organ publik i qeverisjes vendore.** Këto të fundit e trajtojnë njoftimin dhe konsultimin e projektakteve sipas ligjeve të veçanta për vetëqeverisjen vendore të detajuara më sipër dhe mbi bazën e manualeve të konsultimit publik të përgatitura me mbështetjen e projekteve të ndryshme. Ndërkohë, referuar standardit ligjor, instrumenti kryesor për njoftimin dhe konsultimin publik është *Regjistri i Konsultimit Publik*. Ligji rregullon procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projekt-dokumente strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik. **Nisur nga përkufizimi në ligj të “organit publik”³⁴** edhe organet e pushtetit vendor të nivelit përfaqësues dhe ekzekutiv si në nivel qarku dhe në nivel bashkie do të duhet të zbatonin standardin ligjor minimal për publikimin në regjistrin elektronik (Regjistri për Njoftimin dhe Konsultimin Publik) të projektakteve objekt i konsultimit, të njoftimit për konsultim dhe të dhënave të lidhura me konsultimin e projektakteve sipas detyrimeve të nenit 6. Në vijim ky proces mund të lehtësonte unifikimin e burimit të informacionit për konsultim ndaj subjekteve, si edhe të optimizonte nivelin e përdorimit të regjistrit dhe do të mundësonte më tepër transparencë/llogaridhënie.

³⁴ Neni 2 pika 9 “Organ publik” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative, çdo organ i pushtetit vendor, që kryen funksione administrative, çdo organ i Forcave të Armatosura e çdo strukturë tjetër, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike.

12. Bazuar në konsultimet tona të drejtpërdrejta me shoqatat e biznesit, procedura e konsultimit të Kuvendit të Shqipërisë konsiderohet më e konsoliduar dhe transparente se procedurat ndjekura nga nivelet e tjera të qeverisjes. Praktika e konsoliduar e dëgjësive në komisionet e Kuvendit mund t'i atribuohet faktit se procesi i konsultimit me grupet e interesit është një traditë parlamentare e nisur herët dhe e përforcuar/mbështetur edhe nga angazhimi individual i drejtuesve të komisioneve parlamentare që mbulojnë çështjet ligjore dhe ekonomike, si edhe nga disa aspekte praktike të cilat kanë tërhequr grupet e interesit, të tilla si:

i) Strukturimit të informacionit, axhendës së punës në komisione dhe seanca plenare, kalendarit të punimeve dhe diskutimit të projektligjeve, procesverbaleve të diskutimit në komisione dhe seanca plenare të cilat janë të gjitha publike dhe transparente në *fugen zyrtare*.

j) Publikimit të *Manualit të Pjesëmarrjes së Publikut në Procesin Vendimmarrës*

k) Publikimit transparent të *regjistrit të organizatave të shoqërisë civile* (OSHC) i cili përmban të gjitha të dhënat që Kuvendi i Shqipërisë ka mbi OSHC-të që ushtrojnë veprimtarinë e tyre në Republikën e Shqipërisë, si edhe mundësisë për t'u regjistruar në mënyrë të shpejtë dhe të thjeshtë në këtë regjistër.

l) Publikimit transparent të *regjistrit të lobistëve* në Kuvendin e Shqipërisë, si edhe mundësisë për t'u regjistruar në të.

m) Raporte sistematike vjetore në një seksion të dedikuar për *pjesëmarrje të publikut në procesin e vendimmarrjes*.

n) *Platforma e konsultimeve* e cila mundëson regjistrim të shpejtë dhe të thjeshtë dhe konsultimin e të gjitha projektligjeve që komisionet parlamentare publikojnë.

Duke in referuar të dhënave nga pyetësorët e Sekretariatit për konsultimet në nivele të ndryshme të qeverisë, rreth 81% e të intervistuarve pranuan se nuk kanë marrë pjesë në asnjë procedurë konsultimi/dëgjese të organizuar nga Kuvendi i Shqipërisë, 77% se nuk kanë marrë në asnjë procedurë konsultimi/dëgjese të organizuara organet e vetë-qeverisjes vendore dhe 31% se nuk kanë marrë pjesë në asnjë procedurë konsultimi/dëgjese të organizuar nga Institucionet e qeverisjes qëndrore. Kjo tregon pozicionin më të mirë të qeverisë qëndrore, por gjithashtu nxjerr në pah nevojën për përpjekje shtesë në drejtim të njoftimit dhe përfshirjes së biznesit, veçanërisht në konsultimet e parlamentit dhe të vetëqeverisjes vendore.

B. Njoftimi dhe konsultimi publik (përfshirë edhe regjistrin si një nga instrumentat e dialogut të strukturuar publik-privat) mbeten akoma të paoptimizuar. Ndonëse ka një njohje të mirë të kuadrit ligjor, evidentohet se kontributi në regjistër nga ana e biznesit mbetet i ulët, ndërkohë që opoenca dhe ekspertiza e dhomave dhe shoqatave të biznesit jepet kryesisht në takime direkte me institucionet.

1. Nga ana e komunitetit të biznesit ka një njohje të mjaftueshme të faktit se në Shqipëri është miratuar një kuadër ligjor i dedikuar për njoftimin dhe konsultimin publik. Sipas të dhënave të pyetësorëve të mbledhur, 92% e përgjigjeve konfirmojnë

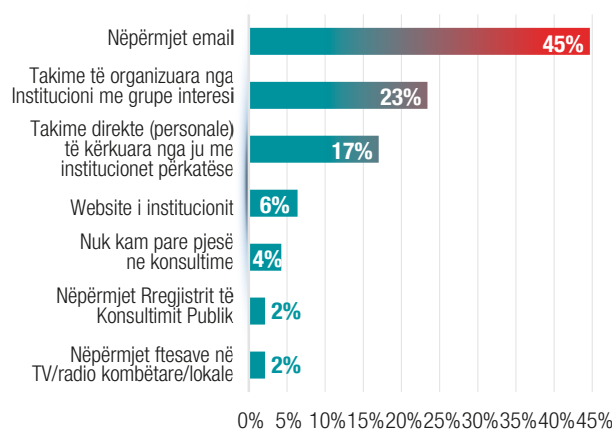
se janë në dijeni të faktit të ekzistencës së këtij ligji. Gjithashtu, vihet re interes i lartë i grupeve të interesit për të marrë pjesë në konsultimet e hapura (e vërtetuar edhe gjatë takimeve si edhe nga rezultatet e pyetësorëve ku vetëm 4% e të intervistuarve pranuan se nuk kishin marrë pjesë në konsultime). Praktikën e konsultimit të disa projekt-akteve nga MFE në KI si p.sh.: “Për Ligjin e Unifikuar të Investimeve”, “Për Mbështetjen dhe Zhvillimin e Startup-eve Inovative”, “Strategjia për Zhvillimin e Biznesit dhe Investimeve dhe Plani i Veprimit 2021-2027”, Projektligji “Për Zhvillimin e Ndërmarrjeve Mikro, të Vogla dhe të Mesme”, apo edhe procesi i Projekt-ligji “Për Burimet e Rinovueshme të Energjisë” ka patur një interes dhe një përfshirje të madhe të komunitetit të biznesit, ekspertëve të fushës, partnerëve për zhvillim, etj. Interesi në rritje për procedurat e konsultimit të projekt-akteve konstatohet edhe në Raportin Gjashtë-Mujor të Performancës për Konsultimet Publike përgatitur nga Qendra e Qeverisjes në Kryeministri (korrik 2021) në të cilin konstatohet se: *Gjatë vitit 2021 (6M i I), të gjitha ministritë raportuan 267 pjesëmarrës në konsultime publike përmes metodave të ndryshme të konsultimit. Ndonëse në shifra absolute ka një rënie të pjesëmarrjes krahasuar me vitin 2020, evidentohet një rritje e kontributit në konsultimet publike, afro 54% krahasuar me 14,4% e të gjithë pjesëmarrësve në vitin 2020³⁵. Kjo evidenton interesin në rritje të palëve të interesit për të marrë pjesë aktive në konsul-*

timet e hapura mbi projekt iniciativat ligjore dhe të politikave.

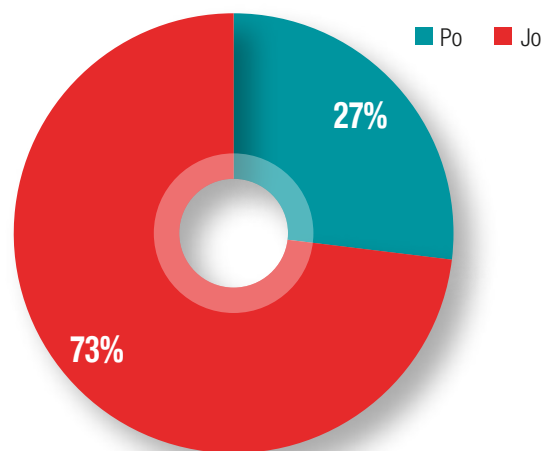
2. Ndërkohë që vihet re një numër i shtuar edhe i projektakteve të cilat publikohen, numri i komenteve, sugjerimeve, rekomandimeve dhe aktorëve të përfshirë në konsultimet në regjistrin elektronik, është i papërfillshëm. **Subjektet private nuk e njohin dhe as hedhin komente në regjistër, por orientohen drejt konsultimeve të hapura, takimeve direkte ose i dërgojnë me letër rekomandimet e tyre për të cilat nuk marrin përgjigje nga ana e institucioneve.** Kështu nga përgjigjet e pyetësorëve rezulton se: Ka një nivel të ulët informimi dhe përdorimi të regjistrin si instrument thelbësor në njoftimin dhe konsultimin publik. Pyetjes “A keni informacionin mbi Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”, 73% i kanë dhënë përgjigje negative duke konfirmuar perceptimin e lartpërmendur. Më tej, pyetjes se cili është mjeti kryesor i përdorur gjatë procesit të konsultimit, pjesa më e madhe e të pyeturve kanë konfirmuar se email-i është instrumenti parësor me anë të të cilit janë vënë në dijeni të procesit të konsultimit duke theksuar edhe njëherë faktin se Regjistri i konsultimit është shumë pak i përdorur (vetëm 2% e të intervistuarve pranojnë se njoftimin e kanë marrë nga regjistri i konsultimit publik). *Në një perspektivë më të gjerë, nisur nga fakti që sektori publik po lëviz shpejt drejt digjitalizimit të shërbimeve publike, mendojmë se kjo çështje duhet të analizohet me kujdes nga të dyja palët, publike dhe private.*

Figura 3. Mjetet e njoftimit të konsultimit publik

Nëse keni qenë pjesë e Konsultimit Publik, lutem specifikoni si jeni vënë në dijeni të procesit:



A keni informacionin mbi Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik?



Burimi: Pyetësori i Sekretariatit të KI "Mbi Konsultimin Publik" (2022)

3. Pala përfaqësuese e komunitetit të biznesit mbetet disi e paqartë gjatë procesit të konsultimit dhe niveli i oponencës/ekspertizës perceptohet si i kufizuar. Nga ana e institucioneve publike shprehet shqetësimi se shpesh

cilësia e komenteve të sektorit privat kushtëzohen nga ekspertiza e limituar dhe niveli i përfaqësimit në mbrojtje të interesave të tyre gjithëpërfshirëse gjatë procesit të konsultimit të projektakteve.

Nga konsultimi me partnerë/mbështetës të konsultimit publik në nivel vendor, si edhe nga një monitorim i pjesshëm i Sekretariatit, rezultoi se pushteti vendor ka bërë hapa përpara në drejtim të publikimit dhe transparencës së akteve të miratuara. Pavarësisht nga kjo, në Sekretariat ka disa raste konkrete të sjella nga shoqata biznesi partnere të KI si p.sh. FIAA, Shoqata e Energjisë së Rinovueshme (AREA), etj. në lidhje me problematika të zbatimit në praktikë si p.sh. mungesa e informimit në kohë të akteve me impakt financiar dhe që lidhen kryesisht me tarifa apo taksa të përkohshme. Në nivel vendor ka patur disa eksperiencë pozitive të platformave të dialogut dhe konsultimit me biznesin si p.sh. ajo e Këshillit Ekonomik të Bashkisë së Tiranës, por të cilat ose nuk mblidhen më, ose nuk kanë patur një bilanc të matshëm publik.

Sa më lart, konfirmohet edhe nga përgjigjet e pyetësorëve. Pyetjes "Si e vlerësoni rolin e komunitetit të biznesit, dhomave të tregtisë dhe shoqatave të biznesit si dhe ekspertëve të fushës në procedurat e konsultimit publik?", të intervistuarit dhe të konsultuarit i janë përgjigjur në masën më të madhe se roli i tyre është domosdoshmëri dhe mjaft i rëndësishëm, por ka mungesë organizimi, përfaqësimi si edhe ekspertizë. Ndër të tjera, argumentohet se opoenca kërkon ekspertizë dhe fonde që shpesh i kalojnë kapacitetet e shoqatave. Megjithë

përpyjekjet e shoqatave, në mjaft raste edhe kur janë dërguar sugjerime në institucione, ato nuk janë marrë parasysh ose nuk është kthyer fare përgjigje. Për pasojë, kosto e investuar nga ana e tyre nuk është justifikuar, p.sh. në rastet e paketës së fundit fiskale, etj. Ndaj, në këto kushte, disa përfaqësues mbeten të angazhuar në drejtim të rihapjes së debatit dhe punës së filluar më parë nga MFE në drejtim të hartimit të ligjit të Dhomave të Biznesit.

4. regjistrin elektronik nuk u evidentua asnjëpropozim apo iniciativë nga biznesi ndaj organeve publike për fillimin e procedurës për hartimin dhe miratimin e projektakteve, sipas planit vjetor të procesit të vendimmarrjes publikuar nga organi publik. Pavarësisht kësaj, rezultoi se në një numër të konsiderueshëm rastesh që lidhen me politikat fiskale dhe drejtësinë, legjislacionin tatimor, reformën e inspektoriateve dhe sigurisë ushqimore, bashkëpunimin bujqësor (ShBB) dhe energjinë ka patur iniciativa, propozime dhe/ose drafte konkrete të cilat jo gjithmonë janë evidentuar, pranuar dhe materializuar në akte ligjore/nënligjore.

5. Afatet për konsultimin publik konsiderohen jo gjithmonë optimale. Në lidhje me afatet e konsultimit publik, ka një perceptim se afati duhet të jetë më i gjatë edhe pse problematika kryesore ka të bëjë me mos marrjen e njoftimit në momentin kur projekt-akti hidhet për konsultim qoftë në regjistr apo website të institucionit përkatës. Vonesa në marrjen e njoftimit krijon më tej edhe problematikën e afatit të pamjaftueshëm të konsultimit. Sipas Sekretariatit dhe shumicës së ekspertëve të takuar afati

minimal prej 20 ditë pune (dhe 40 ditë në rastin e konsultimit të akteve veçanërisht komplekse sipas vendimit të organit publik) është një standard proporcional dhe i përshtatshëm për palët, brenda të cilit grupet e interesit dhe ekspertët mund të paraqesin komentet dhe rekomandimet e tyre³⁶ nëse kanë ekspertizën e duhur dhe sigurisht nëse informohen në kohë.

Ndërkohë nga përgjigjet e pyetësorit evidentohet një mungesë njohjeje të afateve ligjore të konsultimit, ku pyetjes "A keni dijeni për afatet e konsultimit publik?", 46% i janë përgjigjur pozitivisht dhe 54% negativisht.

6. Disa sfida të tjera të rëndësishme të komunitetit të biznesit në procesin e konsultimit publik sipas përgjigjeve në pyetësorin e Sekretariatit janë përmbledhur si më poshtë:

a. Ka një ndërgjegjësim dhe dakordësi mes aktorëve në lidhje me detyrimin ose jo të institucioneve publike në marrjen parasysh të vërejtjeve dhe sugjerimeve të tyre gjatë procesit të konsultimit. 59% e të intervistuarve pranojnë se sugjerimet e tyre duhen të merren parasysh vetëm nëse ato janë cilësore dhe të duhura duke theksuar faktin e domosdoshmërisë së një opoenecë profesionale dhe cilësore ndaj projekt-akteve të hedhura për konsultim.

36 Neni 15

1. Palëve të interesuara u jepet koha e arsyeshme për të dërguar pranë organit publik vendimmarrës komentet dhe rekomandimet e tyre:

a) brenda 20 ditëve pune nga data e njoftimit për procesin e njoftimit paraprak;

b) brenda 20 ditëve pune nga data e njoftimit për procesin e njoftimit e të konsultimit publik.

2. Për akte veçanërisht komplekse ose të rëndësishme, sipas vendimit të organit publik, afati për dërgimin e komenteve mund të zgjatet deri në 40 ditë pune nga data e njoftimit.

- b. Dokumentacioni i konsultuar – Në lidhje me shoqërimin e projekt-akteve me Vlerësimin e Ndikimit Rregullator (VNR), ka një paqartësi dhe mungesë informacioni nga ana e sektorit privat. 46% e tyre nuk e dinë nëse projekt-aktet e konsultuara kanë qenë ose jo të shoqëruar me VNR përkatëse, duke theksuar mosnjohjen e këtij dokumentacioni, ekzistenca e të cilit është kërkesë ligjore për projekt-akte të caktuara.

C. Ekziston besim i kufizuar në ndërveprimin transparent ndërmjet palëve, ndërkohë që edhe kanalet e konsultimit publik nuk janë të mirëorganizuara. Mungesa e promovimit të standardizuar të procedurës së njoftimit dhe konsultimit publik dëmton efikasitetin e procesit.

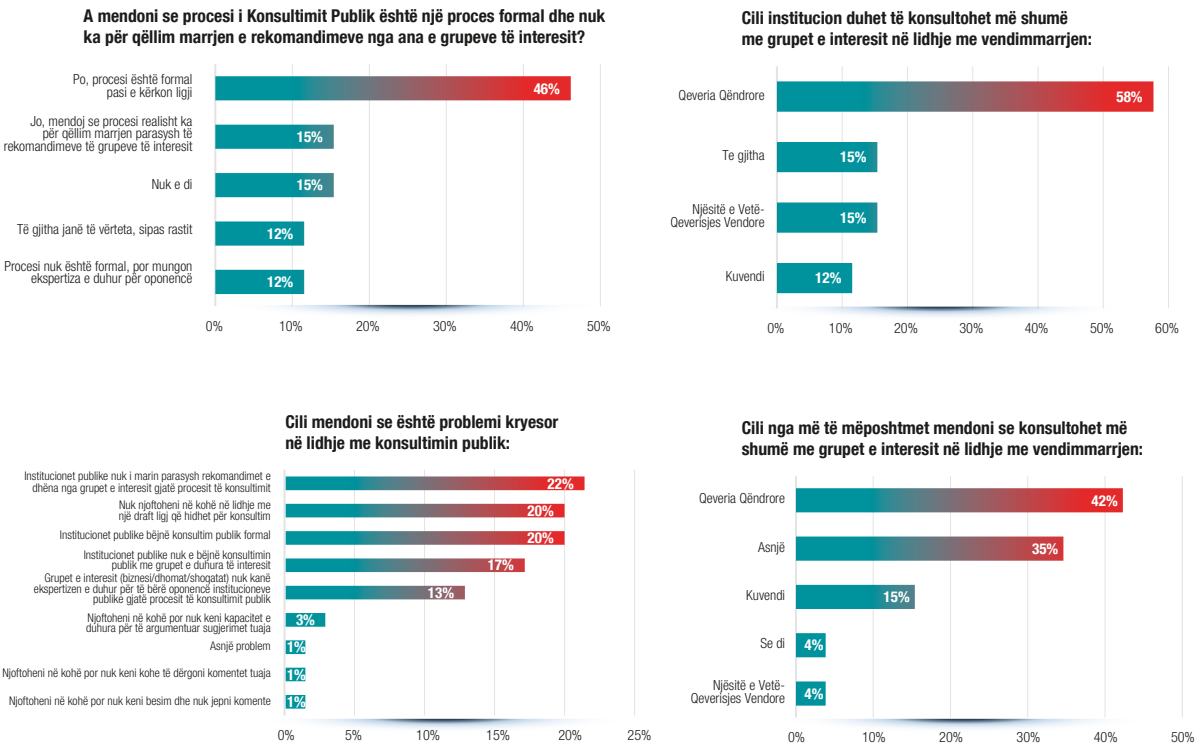
1. Edhe pse nuk mungojnë praktikrat pozitive të njoftimit dhe konsultimit publik, ka një perceptim të qëndrueshëm nga ana e biznesit se nuk publikohen në mënyrë sistematike dhe transparente:
- a. komentet, sugjerimet, rekomandimet teknike të palëve dhe grupeve të interesit;
 - b. nëse merren në konsideratë komentet, sugjerimet, rekomandimet;
 - c. nëse po, në çfarë mase merren në konsideratë;
 - d. komente dhe argumentimi shterues i institucionit mbi arsyet përse komentet, sugjerimet, rekomandimet e propozuara nuk janë marrë në konsideratë.
2. Ka një dakordësi të biznesit rreth faktit se konsultimi në të shumtën e rasteve është formal, si proces i kërkuar nga ligji dhe nuk ka si objektiv kryesor marrjen

e komenteve dhe sugjerimeve të palës së konsultuar. Procesi i konsultimit publik nëpërmjet *regjistrit* shikohet si një mundësi për administratën për të shmangur përballjen direkte me grupet e interesit. Procedurat jo-transparente ndikojnë në perceptimet e komunitetit të biznesit pasi *konsultimet direkte në shumë raste janë selektive dhe të lobuara nga grupet e ndryshme të interesit dhe në mungesë të transparencës së nevojshme të një procesi gjithëpërfshirës. Kjo si edhe mungesa e përgjigjeve dhe argumentave në lidhje me kërkesat e biznesit, ka zbehur besimin e këtij të fundit në konsultimin publik në përgjithësi, përfshirë të gjitha trajtat e shfaqjes së tij.*

Pyetjes së pyetësorit “A mendoni se procesi i Konsultimit Publik është një proces formal dhe nuk ka për qëllim marrjen e rekomandimeve nga ana e grupeve të interesit?”, 46% iu përgjigjën pozitivisht. Ndërkohë një pjesë e të anketuarve (rreth 12%) pranuan se konsultimi nuk është formal dhe se *mungon ekspertiza e duhur* në lidhje me oponencën ndaj projekt-aktit të konsultuar. *Problemet kryesore të evidentuara gjatë procesit të konsultimit dhe anketimit, kanë qënë (1) Institucionet publike bëjnë konsultim formal, (2) Mos-njoftimi në kohë në lidhje me procesin e konsultimit, (3) Institucionet publike nuk i marrin parasysh sugjerimet e dhëna gjatë procesit të konsultimit.* 58% e të intervistuarve mendojnë se institucionet e qeverisjes qendrore janë ato që duhet të konsultohen më shumë me sektorin privat, ndërkohë pyetjes, “Cili mendoni se konsultohet më shumë me grupet e interesit në lidhje me vendimmarrjen”, 35% i janë përgjigjur se asnjë nga tre nivelet e qeverisjes nuk konsultohet në lidhje me projekt-aktet.

KONSULTIMI PUBLIK SI NJË MJET EFEKTIV PËR PËRMIRËSIMIN E VENDIMMARRJES DHE DIALOGUT BIZNES-INSTITUCIONE

Figura 4. Perceptimi i komunitetit të biznesit ndaj procesit të konsultimit publik



Burimi: Pyetësori i Sekretariatit të KI “Mbi Konsultimin Publik” (2022)

REKOMANDIME

Ekziston një ndërgjegjësim dhe përkushtim nga ana e shoqatave të biznesit për konsultimin publik, i mbështetur fuqishëm nga agjenda e BE-së dhe nga disa hapa konkretë institucionalë në lidhje me këtë proces. Ky *momentum* ofron mundësi të mira për të përmirësuar në praktikë funksionimin e mekanizmave të konsultimit publik-privat. Për një funksionim efikas në praktikë të këtyre mekanizmave, jepen në vijim disa sugjerime dhe rekomandime të cilat synojnë të adresojnë gjetjet nëpërmjet një qasjeje të konsoliduar. Kjo qasje mbështetet në 3 shtylla kryesore: (a) *zbatimin e detyrimeve të palëve (institucione dhe përfaqësuesit e sektorit privat) sikurse parashikohen aktualisht në legjislacionin për konsultimin publik;* (b) *disa ndryshimeve ligjore të cilat nuk janë qëllim në vetvete, por instrumenta për zhvillimin e qëndrueshëm të*

konsultimit në afatmesëm sipas një kornize të thjeshtë rregullatore dhe premisa në funksion të rritjes së besimit të palëve të përfshira; (c) *optimizimin e funksionaliteteve të regjistrit elektronik si një nga instrumentet e qeverisjes së hapur në drejtim të përdorimit të tyre sikurse ofrohen aktualisht dhe përmirësimeve të mundshme në funksion të rritjes së aksesit, transparencës dhe ndërgjegjësimit.*

REKOMANDIM 1

Zgjerimi i objektit të ligjit nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”³⁷ duke shtuar edhe projektaktet normative nënligjore³⁸ (VKM dhe Udhëzime të

³⁷ Ndryshimi i i neneve 1, 4 dhe 15.

³⁸ Ky rekomandim është në koherencë me gjetjet e analizës së KI, komentet nga shoqatat e biznesit dhe dhomat e tregëtisë, me rekomandimet e Komisionit Europian si edhe me nevojën për të patur akte nënligjore më cilësore të cilat shpesh kanë rezultuar problematike për klimën e biznesit (p.sh: ndryshimet gjatë 2021 në Udhëzimin nr.24 ‘Për

Ministrave), të cilat rregullojnë një apo disa marrëdhënie juridike në nivel qendror dhe vendor me ndikim për sipërmarrjen dhe në veçanti ato në fushën e taksave dhe tatimeve, fiskale, doganore, prokurimeve dhe konçesioneve/partneritetit publik-privat dhe që nuk bien në kategorinë e kufizimeve sipas përcaktimeve të nenit 4.

Si rregull, afatet për konsultimin e projekt-akteve normative nënligjore rekomandohet të jenë përkatësisht 20 ditë pune dhe 40 ditë pune sikurse është parashikuar në nenin 15 të ligjit. Në mënyrë që të mos kufizohet efikasiteti i organeve administrative për të rregulluar me aktet e tyre çështje të ngutshme dhe që parashikimi i mësipërm të jetë sa më proporcional me qëllimin që synohet për konsultimin e projekt-aktit me grupet e interesit, afati i konsultimit në raste të veçanta mund të parashikohet të jetë të paktën 10 ditë punë. Në këto raste organi publik bashkë me projekt-aktin normativ nënligjor duhet të publikojë në regjistër edhe arsyet për

Procedurat Tatimore’ sa i takon procedurës së bllokimit të llogarive të subjekteve debitore dhe personit fizik me cilësinë e administratorit, krijoi një konfuzion të menjëhershëm dhe të panevojshëm për bizneset, e cila nuk do të kishtë ndodhur në kushtet e një konsultimi të mirë dhe sipas procedurave që parashikohen aktualisht për projekt-aktet ligje). Në Raport Progresin 2021 për Shqipërinë konstatohet se: Ndonëse Ligji i 2014 për konsultimin publik parashtron normat procedurale për transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në vendimarrje, në përputhje të përgjithshme me standardet evropiane, konsultimet shpesh mbeten veprimtari artificiale. Përveç kësaj, fushëveprimi i ligjit duhet të zgjerohet edhe në vendimet e qeverisë. Udhëzimet dhe kuadri i monitorimit për konsultimin publik të miratuar në janar synojnë të përmirësojnë qeverisjen për një zbatim më të mirë të ligjit (shih gjithashtu Reformën e Administratës Publike). Termi aktet normative nënligjore i referohet përkufizimit të dhënë në nenin 3 pika 2 të ligjit 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i RSH” dhe shpjegimit në Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative nga SIGMA-2018.

konsultimin e tij brenda afatit të shkurtuar prej të paktën 10 ditë pune.

REKOMANDIM 2

Raportet e Vlerësimit të Ndikimit (RIA/VNR)³⁹ si dokumenta thelbësorë konsultimi në vetvete dhe që sugjerojnë alternativat e zgjidhjeve rregullatore, rekomandohet të jenë objekte të konsultimit publik që në fazat e hershme të konceptimit të projektaktit (përpara vetë përgatitjes së projektaktit) dhe pjesë e paketës së dokumentave që publikohen në regjistrin elektronik së bashku me projektaktin, njoftimin për konsultim dhe të dhënave të tjera lidhura me konsultimin e projekteve.

Zbatimi i menjëhershëm i këtij detyrimi për institucionet i cili parashikohet edhe në *Udhëzuesin për Proçesin e Konsultimit Publik*⁴⁰ sugjerohet të shoqërohet në një afat të mesëm edhe me një parashikim të qartë në nenin 6 *Detyrimi për njoftimin dhe konsultimin publik* të ligjit nr.146/2014 ‘Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik’, duke ngritur në nivelin e ligjit detyrimet e institucioneve sa i takon RIA/VNR të përcaktuara në aktet nënligjore.

REKOMANDIM 3

Strukturimi i një mekanizmi efikas dhe të qartë për masat administrative në rastin e moszbatimit të dispozitave të ligjit 146/2014

³⁹ Formati i RIA/VNR miratuar me VKM nr.197 datë 11.4.2018

⁴⁰ Urdhëri nr. 3 datë 29.01.2021 të Sekretarit të Përgjithshëm të KM “Për Miratimin e Udhëzuesit Për Proçesin e Konsultimit Publik”

“Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” si një instrument proporcional për rritjen e ndërgjegjësimit të organit publik dhe administratës për zbatimin e detyrimeve në fushën e konsultimit publik⁴¹.

Masat administrative rekomandohet të mundësojnë jo vetëm përgjegjësinë administrative të koordinorit për njoftimin dhe konsultimin publik, por edhe të eprorit dhe/ose titullarit të organit publik sipas përkufizimit në ligj, në rastet kur mungesa e konsultimit dhe/ose shkelja e procedurave të konsultimit publik (p.sh. mospublikimi i raportit të konsultimit) nuk ka ardhur për shkak të veprimeve ose mosveprimeve të koordinorit. Për këtë rekomandohet të rishikohet neni 21 i ligjit 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” duke krijuar kështu një mekanizëm kontrolli të detyrave dhe funksioneve administrative të përfshira drejtpërdrejt në konsultimin e projektaktit.

REKOMANDIM 4

Përmbushja në kohë e detyrimit institucional nga ana e Ministrive për Publikimin e Planeve Vjetore të Konsultimit Publik dhe të Raporteve të Konsultimit Publik në regjistrin elektronik dhe në faqet zyrtare të institucioneve në internet.

Për këtë sugjerohet:

- (a) *menjëherë*, zbatimi rigorozi i afateve mbi publikimin e tyre sikurse janë përcaktuar në *Udhëzuesin për Procesin e Konsultimit Publik*.

⁴¹ Strukturimi i mekanizmave të masave administrative mund të ndjekë modelet e parashikuara në ligje të ngjashme si: Ligji 107/2021 “Për Bashkëqeverisjen”, Ligjin 119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”

- (b) *në afatmesëm* sugjerohet të vlerësohet mundësia e parashikimit të një afati për publikimin e tyre në nenin 6 “*Detyrimi për njoftimin dhe konsultimin publik*” të ligjit.

REKOMANDIM 5

Ndonëse ka progres, shoqatat/dhomat e tregtisë duhet të rrisin kapacitetet e tyre dhe të punojnë për një standard më të lartë ndëreveprimi në proceset e konsultimit të politikave publike në vend.

Për këtë, duhet të rrisin kapacitetet menaxheriale/burimet dhe ekspertizën përse i përket: (a) gjithëpërfshirjes në përfaqësim; (b) advokimit të interesave të anëtarëve (sipas sektorëve, madhësisë së kompanive apo vendndodhjes gjeografike të tyre); (c) rritjes së kapaciteteve të sektorit privat për të qenë aktivë në procesin e vendimmarrjes institucionale nëpërmjet qasjes proaktive për të propozuar në mënyrë transparente iniciativa ligjore që rregullojnë çështje të sipërmarrjes. Në nivel strategjik, burimet e sfidat e tyre për një standard më të lartë institucional, mund të kërkojnë një analizë më të thelluar, me opsione që konsiderojnë edhe “modelin e përfaqësimit të biznesit” duke fuqizuar rolin e dhomave të tregtisë, duke i deleguar dhe besuar dhënien e shërbimeve ndaj sipërmarrjeve. Në këtë kontekst, riaktivizimi i grupit të punës për rishikimin e draft ligjit të dhomave të biznesit nëpërmjet konsultimit të gjerë me të gjithë aktorët, mund të jetë një opsion për fuqizimin e rolit të dhomave dhe shoqatave të biznesit.

REKOMANDIM 6

Institucionalizimi i procesit të identifikimit të aktorëve të konsultimit sipas përcaktimeve të Udhëzimit për Konsultimin Publik dhe Matricës Orientuese.

Për këtë qëllim ministritë/njësitë e vetëqeverisjes vendore të përgatisin dhe publikojnë në mënyrë transparente dhe të hapur për regjistrim (shembull modeli i Kuvendit të Shqipërisë) listën e identifikuar të aktorëve potencialë për konsultim (përfshirë por pa u kufizuar në individë, ekspertë, think-tanks, OJF, dhoma të tregtisë dhe shoqata biznesi, partnerë për zhvillimi, platforma të konsultimit publik-privat, institute kërkimore) si edhe kategorizimin e bizneseve sipas sektorëve të ekonomisë dhe veprimtarisë së tyre faktike, për t'i përfshirë në kohë dhe me vullnet që në fazat e para të konsultimit të projektakteve sipas fushave të tyre të interesit.

REKOMANDIM 7

Përmirësimi i funksionaliteteve të regjistrit elektronik për njoftimin dhe konsultimin publik për të krijuar akses të lehtë për të gjithë grupet e interesit duke mundësuar:

- (1) Interaktivitet (mundësi regjistrimi të subjekteve për fushat kur duan të marrin njoftime automatike me e-mail) dhe njoftime automatike me email mbi statusin e procedurës së konsultimeve publike (hapur/mbyllur/kërkim mendimi brenda institucioneve/rihapur/shtyrë, etj.);
- (2) Gjenerimi i raporteve sasiore të monitorimit

të procedurave të njoftimit dhe konsultimit publik për publikun, dhomat e tregtisë/shoqatat e biznesit dhe grupet e interesit si mekanizma të rritjes së transparencës dhe presionit pozitiv ndaj institucioneve për më shumë fokus në procedurat e konsultimit publik.

REKOMANDIM 8

Promovimi i regjistrit elektronik si standardi ligjor i njoftimit dhe konsultimit publik si edhe ndërgjegjësimi i përdoruesve (institucione dhe biznes) mbi bërjen transparente të sugjerimeve, komenteve dhe përgjigjeve mbi projektaktet.

- (1) Ndjekja dhe zbatimi i *praktikave të mira* të konsultimit publik duke mos u mjaftuar me procesin e njoftimit dhe konsultimit publik të projektakteve vetëm sipas standardit bazë ligjor, por duke diversifikuar metodat e konsultimeve publike (takime të hapura, sondazhe, etj.) sipas parashikimeve të ligjit për të mundësuar një spektër më të gjerë të palëve të interesuara, por duke u bërë transparente në regjistrë.
- (2) Organizimi i trajnimeve të përbashkëta (përfaqësues të institucioneve dhe sektorit privat) me fokus të drejtat dhe detyrat e palëve në kuadër të procesit të konsultimit me synim rritjen e besimit, ku palët kanë vullnet të komunikojnë dhe të respektojnë detyrimet që rrjedhin nga kërkesat e ligjit të njoftimit dhe konsultimit publik dhe ligjeve të veçanta.

REKOMANDIM 9

Optimizimi i funksionaliteteve të regjistrimit elektronik nga ana e organeve të vetëqeverisjes vendore si organe publike në kuptim të ligjit 146/2014 duke publikuar në regjistrin elektronik projektaktet objekt i konsultimit në komunitetet lokale si edhe raportet e konsultimeve individuale.

Publikimi në regjistrin elektronik, nuk kufizon zbatimin e mekanizmave, procedurave dhe afateve të zbatueshme sipas ligjeve të veçanta, por krijon mundësi më të mëdha gjithëpërfshirje dhe transparence në vendimmarrjen lokale si dhe krijon mundësi për unifikimin e praktikave të konsultimit publik.

REKOMANDIM 10

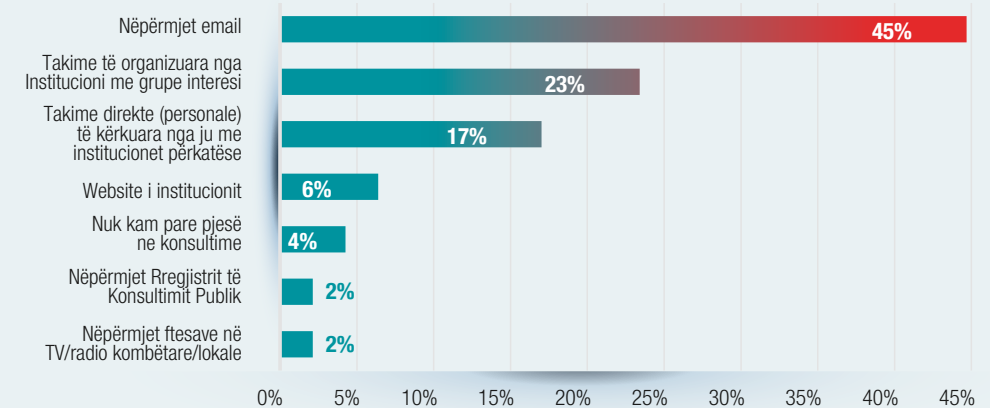
Rritja e rolit dhe kapaciteteve institucionale në lidhje me funksionin e koordinatorit të konsultimit publik brenda institucioneve duke sugjeruar që përmbushja e funksioneve të jetë përgjegjësi e strukturave në nivel më të lartë se *specialist*. Përshkrimet e punës duhet të përcaktojnë qartë të drejtat dhe detyrat e koordinatorëve të njoftimit dhe konsultimit publik brenda institucionit sa i takon aksesit në informacion për projektaktet e planifikuara për konsultim apo të konsultuara, si edhe mënyrën e raportimit, publikimin transparent të aktiviteteve para dhe pas konsultative si edhe të mënyrës së ndërveprimit me aktorët e konsultuar.

SHTOJCA

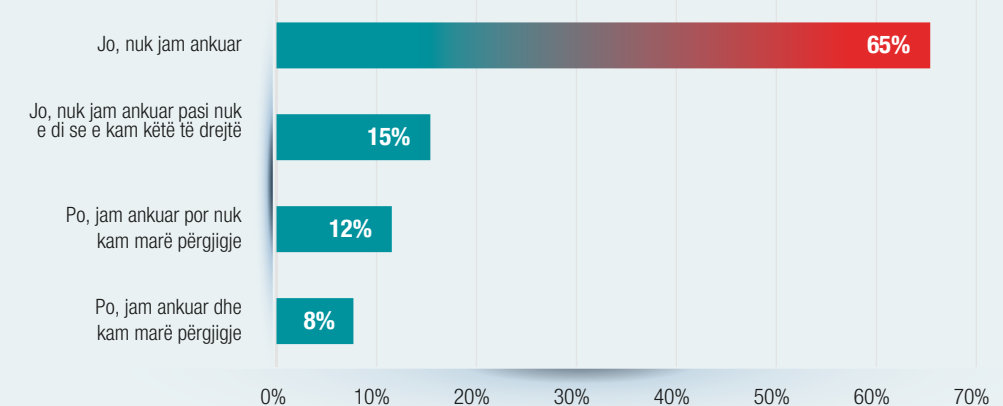
GJETJET E PYETËSORIT TË SEKRETARIATIT TË KI "MBI KONSULTIMIN PUBLIK"

Perceptimi i biznesit mbi pritshmëritë e procesit të konsultimit publik - shkalla e njohjes, procesi, afatet, eksperiencat me institucionet, kontributi i sektorit privat dhe impakti në vendimmarrje nëpërmjet konsultimit

Nëse keni qenë pjesë e Konsultimit Publik, lutem specifikoni si jeni vënë në dijeni të procesit:

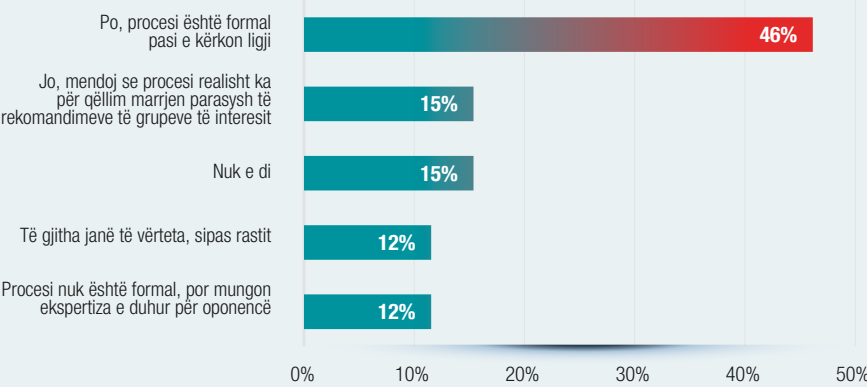


A jeni ankuar ndonjëherë në lidhje me ndonjë aspekt të procesit të konsultimit publik?



KONSULTIMI PUBLIK SI NJË
MJET EFEKTIV PËR
PËRMIRËSIMIN E VENDIMMARRJES
DHE DIALOGUT BIZNES-INSTITUCIONE

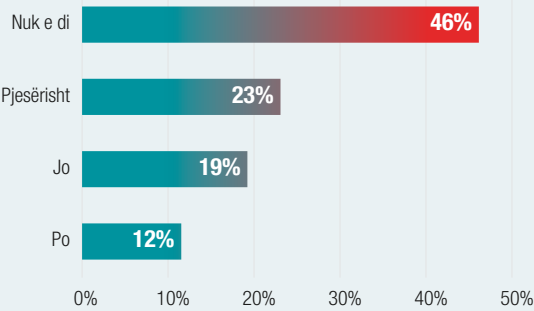
A mendoni se procesi i Konsultimit Publik është një proces formal dhe nuk ka për qëllim marrjen e rekomandimeve nga ana e grupeve të interesit?



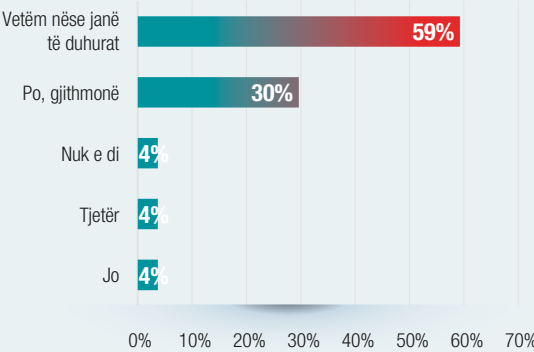
Cili mendoni se është problemi kryesor në lidhje me konsultimin publik:



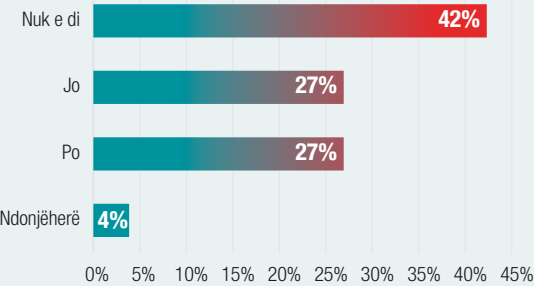
A janë marrë në konsideratë vërejtjet/sugjerimet/komentet tuaja?



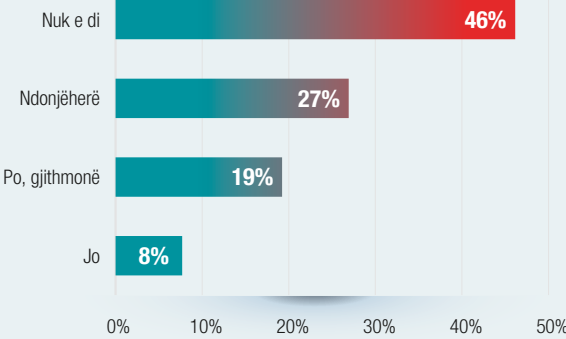
A mendoni se Institucionet Publike janë të detyruar t'i marrin në konsideratë vërejtjet/ sugjerimet/ rekomandimet e dhëna nga grupet e interesit?



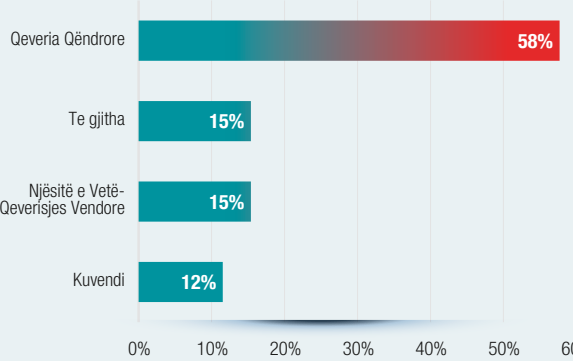
Nëse keni marrë pjesë në konsultim publik, a është dokumentuar ky në procesverbale të cilat u janë bërë të ditur edhe ju?



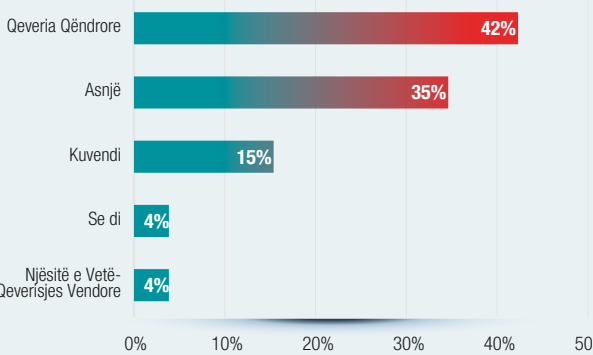
A shoqërohen draftet e publikuara me relacione dhe Vlerësim të Ndikimit Rregullator (VNR)?



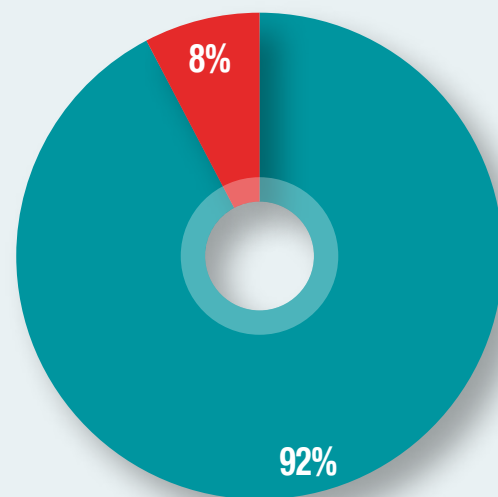
Cili institucion duhet të konsultohet më shumë me grupet e interesit në lidhje me vendimmarrjen:



Cili nga më të mëposhtmet mendoni se konsultohet më shumë me grupet e interesit në lidhje me vendimmarrjen:

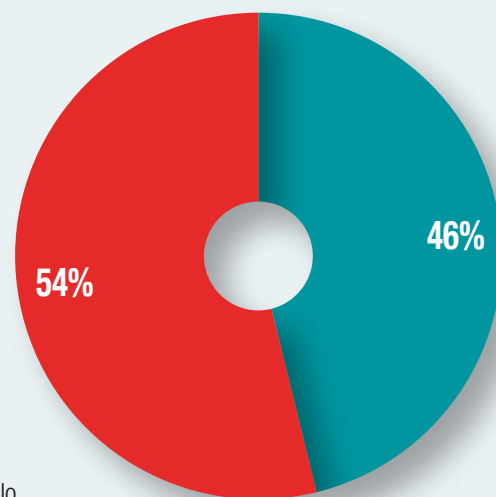


A jeni në dijeni nëse ekziston një ligj për konsultimin publik në Shqipëri?



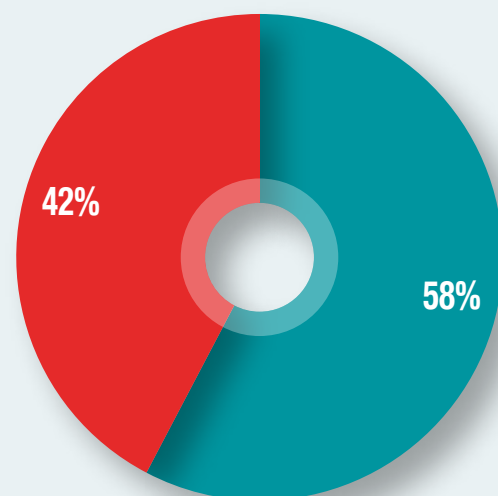
Po Jo

A keni dijeni për afatet e konsultimit publik?



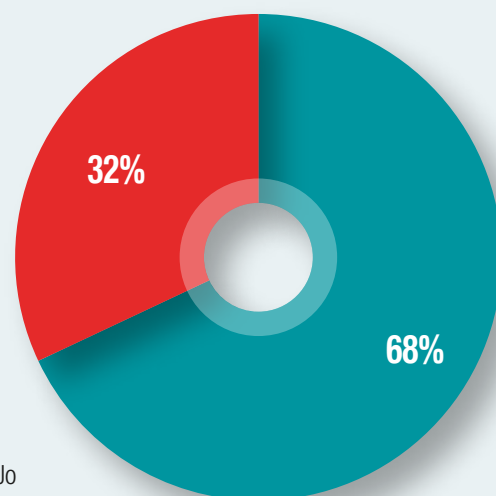
Po Jo

A e njihni procedurën e konsultimit publik të projekt - akteve?



Po Jo

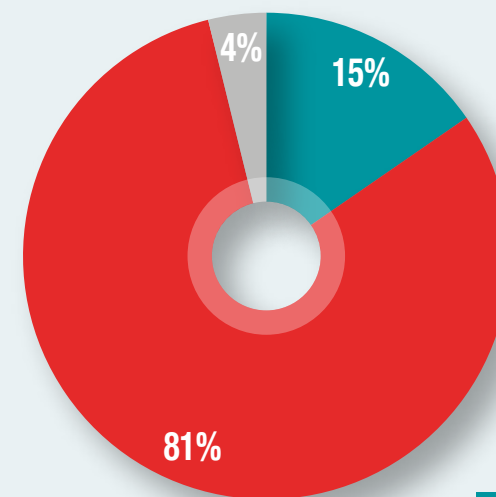
Nëse keni qenë pjesë e Konsultimit Publik, a keni dhënë komente/sugjerime/rekomandime për projekt - aktin e paraqitur?



Po Jo

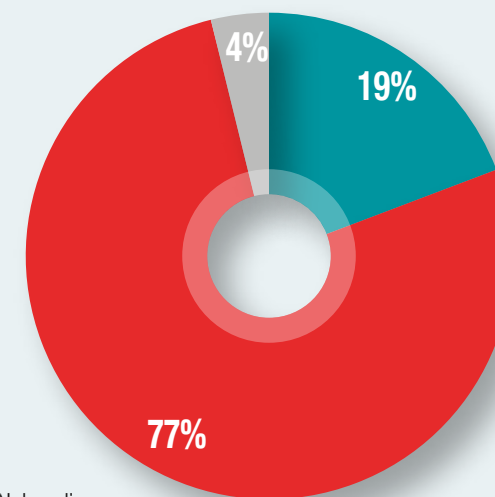
KONSULTIMI PUBLIK SI NJË MJET EFEKTIV PËR PËRMIRËSIMIN E VENDIMMARRJES DHE DIALOGUT BIZNES-INSTITUCIONE

A keni marrë pjesë në ndonjë procedurë konsultimi/dëgjese në Kuvendin e Shqipërisë?



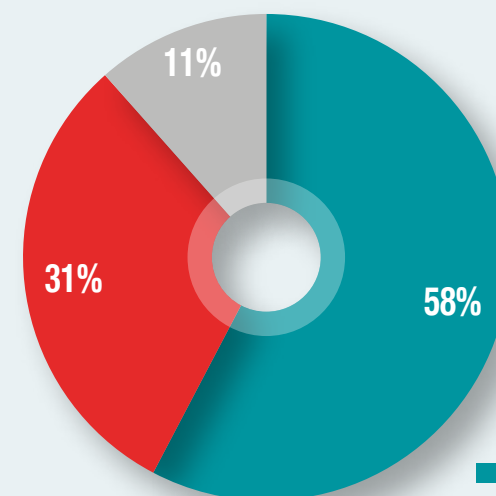
Po Jo Nuk e di

A keni marrë pjesë në ndonjë procedurë konsultimi/dëgjese të organizuar nga Institucionet Vendore?



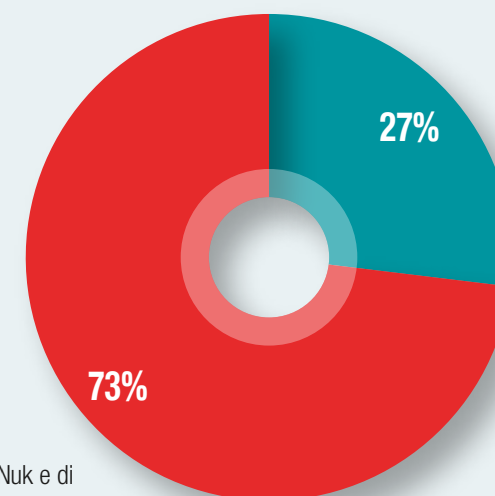
Po Jo Nuk e di

A keni marrë pjesë në ndonjë procedurë konsultimi/dëgjese të organizuar nga Institucione Qendrore?



Po Jo Nuk e di

A keni informacionin mbi Regjistrin Elektronik për Njoftimin dhe Konsultimin Publik?



Po Jo Nuk e di

BIBLIOGRAFIA

1. Raport Progresi për Shqipërinë 2021 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/albania-report-2021_en
2. Raporti i Departamentit Amerikan të Shtetit për Klimën e Investimeve 2021 <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/albania>
3. OECD- Background Document on Public Consultation <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
4. Raporti i Montorimit- Parimet e Administratës Publike <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Albania.pdf>
5. “Konsultimi publik. Sfidat e vitit të parë të zbatimit të ligjit”- Res Publica, Qershor 2016, <https://www.respublica.org.al/wp-content/uploads/2016/07/konsultimi-publik-sfidat-e-vitit-te-pare-te-zbatimit-te-ligjit.pdf>
6. “Konsultimi publik 2017- 2018 - Ushtrim i çiltër i demokracisë pjesëmarrëse, apo thjesht fasadë?” Res Publica, Mars 2019 <https://portavendore.al/wp-content/uploads/2019/11/Konsulti-mi-Publik-2017-2018-Res-Publica-NED.pdf>
7. Komentari i ligjit 146/2014- Res Publica, Mars 2017 <https://www.publeaks.al/komentarligjit-nr-1462014-per-njoftimin-dhe-konsultimin-publik/>
8. Raport “Mbi Zbatimin e Ligjit 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”, Qendra Eden (Mars 2017) <http://www.eden-al.org/index.php/al/publikime/botime/517-raport-mbi-zbatimin-e-ligjit-146-2014-per-njoftimin-dhe-konsultimin-publik>
9. “Investment Agenda 2021”, AmCham Albania <https://amcham.com.al/amcham-investment-agenda-business-climate/>
10. WhiteBook202-2025 FIAA Albania <http://fiaalbania.al/ep-content/uploads/2021/10/WhiteBook202-2025.pdf>
11. Raporti 6 mujor i Performancës së Konsultimit Publik, Qendra e Qeverisjes (Korrik 2021) https://konsultimipublik.gov.al/documents/reports/RaportiiPerformancesKonsultimitPublik_CoG_30.07.2021.pdf

12. Raporte Vjetore të KDIMDP
13. Vendime të KDIMDP: (1) vendim nr.28 datë 13.02.2017; (2) vendim 54 datë 21.03.2017; (3) vendim nr.80 datë 31.05.2017; (4) vendim nr.81 datë 16.06.2017; (5) vendim nr.93 datë 11.10.2017.
14. Strategjia Ndërsektoriale e Reformës së Administratës Publike 2015-2020
15. Ligji nr.146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”
16. VKM nr. 828 datë 07.10.2015 “Për Miratimin e Rregullave të Krijimit dhe Administrimit të Regjistrat Elektronik për Njoftimet dhe Konsultimet Publike”
17. VKM nr. 653 datë 14.09.2016 “Për Disa Ndryshime në Vendimin Nr. 584, Datë 28.8.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave” (të ndryshuar)
18. VKM Nr. 197, datë 11.4.2018 “Për Disa Shtesa dhe Ndryshime në Vendimin Nr. 584, Datë 28.8.2003, të Këshillit të Ministrave, “Për Miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave” (të ndryshuar)
19. Rregullore Nr. 584 datë 28.08.2003 Për Organizimin dhe Funksionimin e KM.
20. Urdhër nr.3 datë 29.01.2021 “Për Miratimin e Udhëzuesit për Procesin e Konsultimit Publik”.
21. Manuali për Hartimin e Legjislacionit, bot.III, fq. 115, Ministria e Drejtësisë
22. Ligji nr. 139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore”
23. Ligji nr. 68/2017 “Për Financat e Vetëqeverisjes Vendore”
24. Ligji nr.107/2014 “Për Planifikimin dhe Administrimin e Territorit”
25. Ligji nr. 107/2021 “Për Bashkëqeverisjen”
26. Ligji nr. 119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”
27. Urdhër Nr.113, datë 30.08.2019 – Mbi Format e Pjesëmarrjes, Funksionimin dhe Strukturën Institucionale të Platformës së Partneritetit për Integrimin European

RRETH KËSHILLIT TË INVESTIMEVE NË SHQIPËRI

Këshilli i Investimeve ka si qëllim rritjen e besimit të ndërsjellë midis biznesit dhe qeverisë duke kontribuar në institucionalizimin e dialogut mbi politikat në vend. Kontribuon në reformat kombëtare dhe procesin e tranzicionit ekonomik duke ndihmuar në përmirësimin e institucioneve, ligjeve dhe politikave që promovojnë mirëfunksionimin e tregut.

Dr. Diana Leka (Angoni)

Drejtoresh e Sekretariatit
lekad@investment.com.al

Elvis Zerva

Ekspert Ligjor dhe Rregullator
zervae@investment.com.al

Elida Fara

Eksperte Ekonomike
farae@investment.com.al

Xaira Shurdha

Eksperte për Monitorimin dhe Bashkëpunimin
shurdhax@investment.com.al

Elisa Lula

Oficere Administrative dhe Komunikimi
lulae@investment.com.al

Publikuar nga Sekretariati i Këshillit të Investimeve (SKI), Dëshmorët e Kombit, Tiranë, Shqipëri
info@investment.com.al / www.investment.com.al / SKI është përgjegjës për përmbajtjen e këtij publikimi.

 Albania Investment Council  ALInvestCouncil  Albania Investment Council