

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

KONSULTIMI PUBLIK SI NJË MJET EFEKTIV PËR PËRMIRËSIMIN E VENDIMMARRJES DHE DIALOGUT BIZNES-INSTITUCIONE¹

Tiranë
Maj, 2022

¹ Njoftimi dhe konsultimi publik i projekt-akteve, vjen në qendër të punës së Sekretariatit dhe KI si pjesë e axhendës së miratuar nga anëtarët e KI, ku tema mbi njoftimin dhe konsultimin publik ishte më e votuara për vitin 2022. Gjithashtu, ajo vjen edhe si ndjeshmëri konkrete e përfaqësuesve të komunitetit të biznesit (Shoqata Bashkimi i Prodhuesve, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë Tiranë) e ngritur në mbledhjen e KI, Janar 2022. Analiza ka përfutur nga kontributi i bashkëpunëtorëve të ndryshëm dhe nga raportet zyrtare të publikuara.

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. Për këtë qëllim, dialogu publik-privat i realizuar përmes platformave të konsultimeve është i një rëndësie thelbësore për t'i afruar palët me njëra-tjetrën përmes instrumenteve të ndërveprimit sistematik, transparent dhe gjithëpërfshirës.

Me synimin për të strukturuar një ndërveprim të tillë, Shqipëria miratoi në vitin 2014 kuadrin ligjor për njoftimin dhe konsultimin publik të projektakteve². Ky kuadër krijon standardet ligjore dhe formale që duhen përmbushur nga palët e interesuara në fazat paraprake të procesit legjislativ. Ai parashikon një instrument si regjistri elektronik (plotësisht funksional vetëm nga viti 2018), ku ndërveprimi i grupeve të interesit nga njëra anë dhe institucioneve nga ana tjetër duhet të jetë i dukshëm përmes komenteve, sugjerimeve dhe rekomandimeve. Kuadri ligjor i miratuar edhe pse nuk përjashton format tradicionale të konsultimeve si takimet dhe/ose seancat dëgjimore të cilat në shumë raste kanë rezultuar të suksesshme në formësimin e legjislacionit, *e bën të domosdoshëm njoftimin dhe publikimin e projektakteve³ në regjistrin si kërkesë minimale të konsultimit publik.*

Pavarësisht përmirësimeve, konsultimet shpesh mbeten ushtrime artificiale⁴, siç dëshmohej edhe nga raportet kombëtare dhe ndërkombëtare (kryesisht të dedikuara ndaj miratimit të kuadrit ligjor). Kontributi i biznesit në procesin e konsultimit mbetet mjaft sfidues për disa arsye ku përfshihen edhe marrja e komenteve/përgjigjeve dhe njoftimi në kohë nga institucionet, të cilat ndikojnë në rritjen e besimit në procesin e konsultimit. Gjatë një analize të fundit të KI⁵, shoqatat e biznesit konfirmojnë se janë të vetëdijshme për ekzistencën e kornizës ligjore të konsultimit publik (92%), por ende nuk kanë dijeni për regjistrin publik (73%) dhe vetëm 12% konfirmojnë marrjen e një përgjigjeje institucionale ndaj komenteve/kontributit të tyre.

Më konkretisht, kjo analizë synon të evidentojë sfidat dhe pengesat kryesore të procesit të konsultimit publik nga këndvështrimi i palëve në konsultim: komuniteti i biznesit (si një grup i madh interesi) dhe institucionet. Objektivi është përpunimi i ndërhyrjeve prioritare që mbështesin ndërtimin e besimit në konsultimin publik dhe përshpejtojnë përmirësimin e procesit dhe instrumenteve të tij duke:

- (a) Nxitur përmirësimin e procesit të konsultimit biznes-institucione në koherencë me objektivat e legjislacionit;
- (b) forcuar ndërgjegjësimin dhe kontributin e sektorit privat dhe publik në politikat publike në funksion të proceseve të ardhshme të anëtarësimit dhe integritetit në BE. Kapitujt përkatës të BE-së kërkojnë bashkëpunim të ngushtë dhe ndërveprim thelbësor ndërmjet biznesit dhe institucioneve.

A. GJETJE

Analiza eidentoi si vijon:

§ Shtylla 1

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 publik⁶. Kjo vjen kryesisht për shkak të mangësive në përmbushjen e detyrimeve ligjore dhe institucionale. Jo të gjitha projektaktet që i nënshtrohen procedurave të konsultimit publik në regjistrin elektronik, janë njoftuar apo publikuar (p.sh., paketa fiskale 2022). Planet vjetore të konsultimit publik nuk publikohen sistematikisht sipas Udhëzimit të miratuar. Ka raste që Shënimi Shpjegues Konsultativ (Dokumenti Konsultativ) dhe Vlerësimi i Ndikimit Rregullativ (VNR) publikohen në regjistrin pas përfundimit të procedurave të konsultimit publik. Edhe pse ka një numër të shtuar

² Ligji 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” dhe aktet e tij nënligjore

³ Parashikohen edhe kufizime të projektakteve që duhet të njoftohen

⁴ Raport Progresi i BE për Shqipërinë 2021

⁵ Referuar të dhënave të Pyetësorit

⁶ Raporti i Performancës së Konsultimeve Publike i përgatitur nga Qendra e Qeverisjes vendos treguesit sasiorë dhe cilësorë. Raporti Vjetor për vitin 2021 nuk është publikuar ende, ndërsa referencat për qëllime të analizës i përkasin Raportit 6-Mujor, Korrik 2021.

të Raporteve Individuale të Konsultimeve Publike, shpesh atyre u mungojnë përgjigjet/argumentet gjithëpërfshirëse për pranimin ose refuzimin e rekomandimeve të dhëna nga grupet e interesit. Bashkitë nuk përdorin regjistrin elektronik si standard për njoftim dhe konsultim publik. Së fundi, sipas konsultimit tonë të drejtpërdrejtë me shoqatat e biznesit, procedurat e konsultimit të Kuvendit të Shqipërisë konsiderohet se janë më të konsoliduara dhe transparente se ato të ndjekura nga ministritë/agjencitë.

§ Shtylla 2

Proçesi i njoftimit dhe konsultimit publik nuk ka përfituar në mënyrë thelbësore nga regjistri elektronik si një nga instrumentet e dialogut të strukturuar publik-privat. Hapësirat për optimizimin e përdorimit të regjistrit elektronik si instrument dhe konsultimin publik si proçes mbeten të mëdha. Edhe pse ka ndërgjegjësim nga palët për kuadrin ligjor, kontributi i komunitetit të biznesit në regjistrin elektronik mbetet i ulët, ndërkohë që ofrimi i komenteve dhe ekspertizës teknike ende bëhet kryesisht përmes postës apo takimeve të drejtpërdrejta. Identifikimi i duhur i përfaqësuesve përkatës të biznesit dhe njoftimi i tyre në kohë kërkon vëmendje të veçantë institucionale duke pasur parasysh numrin e madh të shoqatave të biznesit dhe dhomave të tregtisë. Institucionet publike janë të shqetësuara se cilësia e komenteve të sektorit privat kushtëzohet shpesh nga ekspertiza dhe niveli i kufizuar i përfaqësimit për të mbrojtur interesat e komunitetit të biznesit në tërësi. Në regjistrin elektronik nuk është evidentuar asnjë propozim apo iniciativë nga komuniteti i biznesit drejtuar organeve publike për fillimin e procedurës së hartimit dhe miratimit të akteve ligjore sipas planit vjetor të konsultimit, ndërkohë që në takimet konsultative, përfshirë ato të KI-së, janë paraqitur disa propozime dhe reforma konkrete.

§ Shtylla 3

Mungesa e promovimit të standardizuar të procedurës së njoftimit dhe konsultimit publik kufizon besimin në ndëreveprimin transparent ndërmjet palëve. Megjithëse ka disa praktika pozitive të njoftimeve dhe konsultimeve publike, ekziston një perceptim i qëndrueshëm nga komuniteti i biznesit se komentet e tyre nuk analizohen dhe nuk publikohen në mënyrë transparente. Ekziston një perceptim i përgjithshëm nga shoqatat e biznesit se praktikatat e konsultimit publik në shumicën e rasteve mbeten formale. Praktikatat e institucioneve drejtohen nga nevoja për të patur pajtueshmëri formale me legjislacionin për njoftimin dhe konsultimin publik dhe jo nga synimi parësor për të marrë, vlerësuar dhe miratuar komente dhe sugjerime të grupeve të interesit. Proçesi i konsultimit publik përmes regjistrit elektronik shihet kryesisht si një mundësi për administratën për të shmangur përballjen e drejtpërdrejtë me palët e interesuara.

B. REKOMANDIMET

Rekomandimet e mëposhtme synojnë të adresojnë gjetjet përmes një qasjeje të konsoliduar dhe rekomandimeve të bazuara në tre shtylla kryesore. Ato kërkojnë paraprakisht përmbushjen e kushteve të mëposhtme:

- (a) Rritja e vullnetit të organit publik, angazhimit dhe ndërgjegjësimit të administratës publike për rëndësinë e jashtëzakonshme të proçesit transparent të konsultimit publik gjatë përgatitjes së projekt-akteve. Dedikimi ndaj këtij proçesi i kapaciteteve dhe aftësive institucionale për të fuqizuar rolin e koordinatorëve për njoftimin dhe konsultimin publik.
- (b) Edhe pse ka patur përparim, shoqatat/dhomat e tregtisë duhet të rrisin kapacitetet dhe aftësitë e tyre dhe të punojnë për një standard më të lartë ndëreveprimi në proçeset e konsultimit të politikave publike të vendit. Dhomat e tregtisë/shoqatat e biznesit dhe grupet e interesit duhet të përmirësojnë mekanizmat e presionit pozitiv ndaj institucioneve për më shumë llogaridhënie lidhur me procedurat e konsultimit publik dhe treguesit e performancës së tyre. Hapësirat për optimizimin e përdorimit të regjistrit elektronik si instrument dhe konsultimin publik si proçes mbeten të mëdha.

§ Shtylla 1

Zbatimi i detyrimeve të palëve siç parashikohen aktualisht në legjislacionin për konsultimin publik. VNR është me përfitim të përbashkët që t'i nënshtrohet konsultimit publik që në fazat e hershme të hartimit të projektaktit dhe pjesë e paketës së dokumenteve që duhet të publikohen në regjistrin elektronik. Planet Vjetore të Konsultimeve Publike dhe Raportet e Konsultimeve Publike duhet të publikohen në kohë në regjistrin elektronik dhe në faqet zyrtare të internetit të institucioneve. Duhet të respektohen afatet e qarta

kohore siç janë parashikuar tashmë në Udhëzimin për Proçesin e Konsultimeve Publike, ndërsa për një qasje më të qëndrueshme afate të tilla kohore mund të parashikohen në ligj. Institucionalizimi i proçesit të identifikimit të aktorëve të konsultimit sipas përcaktimeve të Udhëzimit për Proçesin e Konsultimeve Publike dhe matricës orientuese, do të ndihmojë në rritjen e ekspertizës dhe numrit të aktorëve të përfshirë në fazën e konsultimit.

§ Shtylla 2

Ndryshimet e mundshme ligjore si mekanizma për zhvillimin e qëndrueshëm të konsultimit me qëllim rritjen e besimit të palëve të përfshira në proçesin e konsultimit publik dhe instrumentin e tij (regjistrin elektronik). Zgjerimi i fushës së konsultimit publik edhe për ato VKM dhe udhëzimet e ministrave me ndikim në veprimtarinë e bizneseve. Strukturimi i një mekanizmi efikas dhe të qartë për masat administrative në rast të moszbatimit të parashikimeve të kuadrit ligjor, si instrument për të forcuar rritjen e ndërgjegjësimit të organit publik dhe administratës së tij.

§ Shtylla 3

Optimizimi i funksioneve të regjistrit elektronik si një nga instrumentet e qeverisjes së hapur sa i përket përdorimit të tyre siç parashikohet aktualisht dhe përmirësimeve të mundshme me qëllim rritjen e aksesit, transparencës dhe ndërgjegjësimit. Mundësimi i ndërveprimit dhe njoftimeve automatike me email për statusin e proçedurës së konsultimit publik (e hapur/mbyllur/shtyrë etj.). Rritja e llogaridhënies publike, duke përfshirë regjistrin dhe duke lejuar palët e interesuara të gjenerojnë raporte sasiore monitoruese të proçedurave të njoftimit dhe konsultimit publik. Promovimi i regjistrit elektronik si standardi minimal ligjor i njoftimit dhe konsultimit publik si dhe ndërgjegjësimi i përdoruesve të tij (institucioneve dhe bizneseve) duke bërë transparente sugjerimet, komentet dhe përgjigjet për konsultimin publik të projekteve.