

Pjesëmarrja qytetare: „Qeveria e popullit, nga populli, për popullin”

Analiza Nr. 36

Shkup, Maqedoni
Dhjetor, 2015

Kjo analizë është pjesë e projektit:



Botuar nga:

Qendra për hulumtim dhe krijim të politikave

Cico Popovic 6-2/9, 1000, Shkup

Tel/fax: +389 3109932

www.crpm.org.mk | crpm@crpm.org.mk

Autore:

M-r. Qëndresa Sulejmani

Redaktore:

D-r. Marija Risteska

Përgaditje teknike dhe dizajn:

Produkcija Perspektiva

Shtypur nga:

MagnaSken

Dhjetor 2015

Shkup Maqedoni

Komentet dhe vërejtjet e juaja vlerësohen: crpm@crpm.org.mk

Ambasada britanike në Shkup ka bashkë-financuar përgaditjen e këtij botimi në kuadër të projektit të financuar nga Bashkimi evropian „Avokim për qeveri të hapur: përcaktim i agjendës nga shoqëria civile dhe monitorim i plan veprimeve të vendeve”. Përmbatja e këtij publikimi nuk e pasqyron domosdoshmërisht qëndrimin apo mendimet e Ambasadës britanike në Shkup dhe Bashkimit evropian.

Përmbajtja

Shkurtesat	4
1. Hyrje	5
2. Analizë e situatës	7
2.1. E-konsultime: Përfshirje më e gjerë, pjesëmarrje më e ulët	12
2.2. Forma tjera të konsultimeve	14
3. A kontribuon PQH drejt ngritjes së pjesëmarrjes në krijimin e politikave?	16
4. Përfundime	19
5. Rekomandime	21

Shkurtesat

CRPM	Qendra për hulumtim dhe krijim të politikave
Kodeks	Kodeksi i praktikave të mira për pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin e krijimit të politikave
OShC	Organizata të shoqërisë civile
ENER	Regjistrimi i nacional elektronik i rregullativave
GONGO	Organizata „joqeveritare” proqeveritare
PQH	Partneri tet për qeverisje të hapur
MCMS	Qendra maqedonase për bashkëpunim ndër kombëtar
MShCA	Ministria e shoqërisë informatike dhe administratës
VNR	Vlerësimi indikimit të rregullativave

1. Hyrje

Pjesëmarrja qytetare është shtyllë themelore e qeverisjes së mirë, jo vetëm sepse j'u jep zë qytetarëve për çështje që i shqetësojnë ato dhe vendime që janë bërë në emrin e tyre, por gjithashtu sepse ajo kontribuon në maksimizimin e cilësisë dhe efektshmërisë së politikave. Pjesëmarrja e singertë e qytetarëve në krijimin e politikave e rrit dhe besimin në institucione dhe në vendimet e tyre duke u dhënë qytetarëve një ndjenjë zotërimi të procesit. Është me rëndësi të theksohet se qëllimi i kyçjes së qytetarëve në vendim-marrje duhet të jetë i singertë sepse i gjithë procesi është i padobishëm përveç nëse sugjerimet dhe rekomandimet e pranuar do të merren parasysh me kujdes dhe qytetarët janë të bindur se mund të ndikojnë. Në të kundërtën, mund të ketë dhe efekte të kundërta dhe të ulë besimin në institucione. Prandaj, kur analizohet pjesëmarrja qytetare në krijimin e politikave është me rëndësi të shikohet si zbatohet procesi dhe jo vetëm nëse ndërmerret ai.

Shumë organizata të shoqërisë civile (OShC) në Maqedoni kanë patur ndikim pozitiv në kyçjen e qytetarëve në krijimin e politikave duke punuar krah për krah me institucionet qeveritare sidhe duke i kritikuar ato për atë se pse dhe si institucionet duhet të kryejnë konsultime me OShC dhe qytetarë. Pjesëmarrja në krijimin e politikave është baza më themelore për krijimin e një ambienti që u mundëson OShC-ve, në veçanti organizatave think-tank, t'i japin kuptim punës së tyre – dhe kjo shpjegon pse pjesëmarrja, si shtyllë e qeverisjes së mirë, zë kaq vend të rëndësishëm në punën e OShC në vend. Pjesëmarrja qytetare në krijimin e politikave gjithashtu ka fituar rëndëri më të madhe tek institucionet sidhe tek OShC me anëtarësimin e Maqedonisë në iniciativën botërore Partneritet për qeverisje të hapur (PQH).

Kjo iniciativë themelohet në idenë e bashkëpunimit mes shoqërisë civile dhe qeverisë dhe në mjetet që e sjellin qeverisje më afër qytetarëve. Përmes plan veprimeve kombëtare për PQH shoqëria civile dhe nëpunësit civil nga institucionet e qeverisë qendrore kanë arritur të bashkëpunojnë afërsisht në mënyrë të sistematizuar duke e bërë që të gjitha zotimet në plan veprim të implemenohet nga grupe punuese ndërsektoriale.

Ekzistojnë praktika të mira nga institucionet e qeverisë qendrore në Maqedoni në lidhje me konsultimin e qytetarëve për vendimet që marrin, por ka dhe sfida të mëdha si moskonsultimi i qytetarëve deri tek vërejtjet për çështje procedurale që praktikisht i zvogëlojnë mundësitë e publikut për të ndikuar në politika. Disa nga protestat që e karakterizuan vitin 2015 për qytetarët maqedonas janë drejtpërdrejtë të lidhura me pakënaqësinë qytetare me fazën përgaditore të disa ligjeve të caktuara.

Në kapitujt në vijim, ky shkrim do të paraqes një analizë të situatës në lidhje me kornizën ligjore dhe praktikat e kyçjes së qytetarëve në vendim-marrje në institucionet e qeverisë qendrore në Maqedoni, gjithashtu duke i kushtuar vëmendje të veçantë perceptimit publik bazuar nga një anketë e realizuar nga Qendra për hulumtim dhe krijim të politikave në shtator të vitit 2015. Do të mbarojmë me disa rekomandime për atë se si institucionet në nivel qendror mund ta përmirësojnë përfshirjen publikë në procesin e krijimit të politikave.

Ky shkrim është i dyti nga tre analiza të shkurtëra që fokusohen në tema të lidhura me shtylla të rëndësishme të qeverisjes së mirë. Ai gjithashtu është rezultat i zotimit të CRPM në plan veprimin nacional për PQH 2014-2016 që të analizojë sfidat e pjesëmarrjes publike në krijimin e politikave dhe

mënyrat si të përmirësohet ajo. Prandaj , kjo analizë ju kushton rëndësi të veçantë aktiviteteve që kanë të bëjnë me PQH në vend dhe lidhen me pjesëmarrjen publike në krijimin e politikave.

2. Analizë e situatës

Baza ligjore që e rregullon punën e institucioneve qeveritare sidhe dokumentet strategjike të miratuara nga qeveria tregojnë zotim dhe konsideratë për përfshirjen e shoqërisë civile në vendim-marrje. Siç u theksua në analizën e parë nga kjo seri, qeveri nuk ka miratuar standarde për atë se çfarë informacione institucionet duhet të publikojnë në faqet e tyre të internetit, por sa i përket pjesëmarrjes publike në krijimin e politikave, ekziston një varg i gjatë i dokumenteve strategjike dhe ligjore që e rregullojnë dhe i udhëheqin institucionet qendrore për atë se si t'i kycin palët e interesuara në procedurat e vendim-marrjes. Dokumentet kryesorë për këtë çështje janë dy Strategjitë për bashkëpunim të qeverisë me shoqërinë civile (2007-2011 dhe 2012-2017). Strategjia për periudhën 2012-2017 duhet të implementohej përmes dy plan veprimeve për periudhat 2012-2014 dhe 2015-2017, megjithatë plan veprimi i dytë nuk është miratuar ende. Që të dy strategjitë janë në pajtim me Strategjinë nacionale për integrimin e Republikës së Maqedonisë në Bashkimin European dhe e lidhin rëndësinë e pjesëmarrjes publike në vendim-marrje me procesin e integritetit të vendit në BE.

Bashkimi European e ka përkrahur nga afër hartimin e Strategjisë së parë për bashkëpunimin e qeverisë me shoqërinë civile (2007-2011) dhe ende punon me Sekretariatit e përgjithëshëm të qeverisë për ngritjen e kapaciteteve të Departamentit për bashkëpunim me OShC. Ky departament, i themeluar në vitin 2004 është organi kryesorë përgjegjës për mbikqyrjen dhe raportimin e progresit nga strategjitë dhe plan-veprimet që kanë dalur nga ato për bashkëpunimin e qeverisë me shoqërinë civile. Ky departament gjithashtu e mbikqyr implementimin e Kodeksit për praktika të mira të pjesëmarrjes së shoqërisë civile në procesin e krijimit të politikave (2011) (Kodeksi) dhe është përgjegjës për raportim mbi progresin e implementimit të tij nga institucionet në nivel qendror një herë në dy vite. Për nevojat e këtij raporti Departamenti për bashkëpunim me OShC i inspekton institucionet qendrore përmes një pyetësori që shërben për analizimin e progresit. Raporti i fundit, i publikuar në gusht të vitit 2015, konstaton se Departamenti për bashkëpunim me OShC ka pranuar përgjigje nga 15 institucione në krahasim me vitin 2013 kur vetëm 8 institucione janë përgjigjur.¹ Asnjëri raport nuk e specifikon se sa institucione e kanë pranuar pyetësorin. Kodeksi ofron udhëzime të përgjithëshme për atë se si institucionet qeveritare mundën dhe duhet ta përfshijnë shoqërinë civile në vendim-marrje në procedura që janë filluar me vetë iniciativë të institucionit dhe për atë se si shoqëria civile mund të propozojë politika të reja ose ndryshim të politikave tek institucionet. Departamenti për bashkëpunim me shoqërinë civile duhet të merrte rolin qendrorë si ndërmjetësues mes shoqërisë civile dhe institucioneve qeveritare në lidhje me bashkëpunimin për politika sidhe mundësive për donacione që qeveria i ndan për shoqërinë civile. Departamenti për bashkëpunim me OShC i zbaton shumicën e sugjerimeve të Kodeksit. Për shembull, i publikon të gjitha sugjerimet dhe rekomandimet e OShC për institucionet qeveritare në faqen e tij të internetit (nëse OShC nuk ka kundërshtime për këtë) dhe gjithashtu obligohet që të merr përgjigje nga institucioni në fjalë brenda 30 ditëve dhe ta paraqet atë në faqen e tij të internetit. Roli i ndërmjetësit që e luan Departamenti për bashkëpunim me OShC është në

¹Informim për implementimin e Kodeksit për praktika të mira të pjesëmarrjes së shoqërisë civile në procesin e krijimit të politikave. Departamenti për bashkëpunim me organizata joqeveritare, Sekretariati i përgjithëshëm. Mars 2013, Shkup. organizations, General Secretariat. March 2013. Skopje; Informim për progresin e aktiviteteve në lidhje me realizimin e projektit „Bashkëpunimi i qeverisë me shoqërinë civile”. Sekretariati i përgjithëshëm, Gusht 2015, Shkup.

veçanti i rëndësishëm për mbledhjen e sugjerimeve nga shoqëria civile për Programin për punën e qeverisë së Republikës së Maqedonisë. Ai ka pranuar shtatë rekomandime për Programin e vitit 2015.² Ky Departament gjithashtu publikon thirrje për konsultime publike për të gjitha ministritë kur ata i komunikojnë këto aktivitete me Departamentin. Mund të ketë përmirësim gradual në vëllimin e informacioneve që organet qeveritare i ndajnë në faqen e internetit www.nvosorabotka.gov.mk, por gjithësesi kjo është e pamjaftueshme. Ekziston potenciali që faqja e internetit e Departamentit për bashkëpunim me OShC të bëhet pika kryesore e referimit dhe forca shtytëse pas bashkëpunimit të shoqërisë civile dhe qeverisë, por kjo kërkon reforma thelbësore. Përveç konsensusit të të gjitha organeve qeveritare për ta përdorur këtë faqe interneti, është e nevojshme që ajo të jetë më e lehtë për të përdorur, duhet t'i anketojë nevojat e OShC-ve, të ofrojë mundësi për komunikim dhe bashkëveprim, më shumë informacione dhe dizajn më tërheqës.

Kodeksi flet për disa hapa themelore që duhet ndërmarrë për ta kyçur me sukses shoqërinë civile në konsultime: siç janë indentifikimi i palëve të interesuara dhe ofrimi i dokumenteve relevante të nevojshme për tu marrë parasysh që të mund të japin sugjerime dhe rekomandime të dobishme. Ai gjithashtu i fton institucionet që t'i mirëmbajnë faqet e internetit në mënyrë që të jenë lehtë për të kërkuar në to dhe të jenë informuese, që të përdorin Regjistrin e vetëm nacional elektronik të rregullativave në mënyrë të rregullt dhe ta kyçin shoqërinë civile në grupe punuese.³ Të gjitha institucionet mbajnë konsultime me shoqërinë civile ndonjëherë dhe për disa politika/ligje. Ajo që e bën dallimin mes tyre është faza e përgaditjes së rregullativës në të cilën ata i fillojnë konsultimet publike dhe si i realizojnë deri në fund. Hulumtimi i CRPM konstaton se **ansjë nga ministritë nuk publikojnë të dhëna për grupet punuese të kyçura në diskutime për propozim-rregullativat dhe nuk publikojnë plane për diskutime/konsultime publike për periudhën në vijim që t'ju mundësojnë palëve të interesuara të përgaditen në përputhje me rrethanat dhe kështu të dorëzojnë rekomandime më cilësore sidhe argumente gjatë konsultimeve.**⁴

Përderisa Kodeksi ofron vetëm udhëzime të përgjithëshme (siç ofron the Rregullorja për punën e Qeverisë së Republikës së Maqedonisë), Metodologjia për vlerësim të ndikimit të rregullativave (VNR) i udhëheq palët e interesuara me udhëzime më specifike dhe qartë thërret për fillim të konsultimeve nga faza fillestare e krijimit të politikave.⁵ Duke i vënë konsultimet publike në kontekst vlerësimit të ndikimit

Për vitin 2015, vetëm pesë nga 15 ministri të kanë publikuar plan për VNR.

të rregulloreve kjo metodologji kontribuon në formimin e të të kuptuarit se konsultimet në një mënyrë i legjitimojnë politikat, sigurojnë zbatimin dhe ndikimin pozitiv të politikave. Që konsultimet të inicohen nga faza fillestare e krijimit të politikave

²Raport për implementimin e masave dhe aktiviteteve nga Strategjia për bashkëpunimin e qeverisë me shoqërinë civile (2012-2017) në vitin 2014. Departamenti për bashkëpunim me organizata të shoqërisë civile. Sekretariati i përgjithëshëm. Shkurt 2015. Shkup.

³Kodeksi i praktikave të mira të pjesëmarrjes së shoqërisë civile në procesin e krijimit të politikave. Gazeta zyrtare e RM, nr 99 nga 27.07.2011.

⁴Qendra për hulumtim dhe krijim të politikave (2015), Indeksi i qeverisjes së mirë në Maqedoni 2014. Dhjetor 2015.

⁵Methodology for Regulatory Impact Assessment.. Gazeta zyrtare e RM, nr 107 nga 30.07.2013.

është me rëndësi që institucionet të publikojnë plan për VNR paraprakisht. Për vitin 2015 vetëm pesë nga 15 ministritë kanë publikuar plan për VNR, edhe pse të gjitha kanë emëruar koordinator për RIA dhe të gjithë kanë kaluar trajnim relevant për VNR.⁶ Kur publiku nuk është i përfshirë nga fazat fillestare e procesit të krijimit të politikave, një nga ankesat kryesore të OShC-ve është që ndonjëherë kanë periudhë kohore shumë të kufizuar për të komentuar ose konsultimet zhvillohen më faza më të vonshme, dhe kështu në masë të madhe i kufizohen mundësitë publikut të ndikojë në politika. Nga këtu vijon dhe perceptimi që konsultimet zhvillohen vetëm formalisht – për t'i përmbushur obligimet ligjore – pa qëllime të sinqerta për të marrë parasysh sugjerime alternative.

Për t'i bërë të pavlefshme perceptimet e tilla, për t'i shfrytëzuar maksimalisht konsultimet publike dhe për të mbështetur besimin publik ndaj institucioneve, secili organ qeveritar duhet të miratojë udhëtime të qarta për atë se si ata i drejtojnë konsultimet, duke definuar çdo fazë të procesit. Anketa e realizuar në vitin 2014 nga Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar (MCMS) konstaton se vetëm 25% e ministrive kanë miratuar dokumente të tilla derimë tani.⁷

Në fakt, procese konsultimi të definuara dhe strukturuara mirë mund ta maksimizojnë dobishmërinë e informacioneve të mbledhura dhe mundësitë e realta të qytetarëve që të kenë ndikim në politika. Një hap shumë thelbësor në proceset e konsultimit që shpesh injorohet nga institucionet maqedonase dhe prandaj ka ndikim dekurajues tek qytetarët është dhënia e përgjegjes për palët e interesuara që kanë dhënë rekomandime/komente gjatë periudhës së konsultimit dhe kontributi i tyre nuk është pranuar. Në këtë rast, pranimi i përgjigjes nga ministria përkatëse është mënyra e vetme për qytetarët që të kuptojnë nëse komenti i tyre është injoruar pa kujdes ose është konsideruar dhe refuzuar për arsye të shëndosha. Kjo është një nga sfidat më këmbëngulëse të ministrive të Maqedonisë kur bëhet fjalë për proceset e pjesëmarrjes publike në krijimin e politikave. Miratimi i rregulloreve apostafate për proceset e konsultimit në çdo institucion do mund ta rriste numërin e përgjigjeve ndaj komenteve të pranuar nga publiku duke i përmirësuar strategjitë që institucionet i aplikojnë për të targetuar palët relevante të interesuara.

*Manuali për palët e interesuara: Konsultime në processin e krijimit të politikave në qeverinë e Republikës së Maqedonisë*⁸ është një dokument i rëndësishëm që mund të shërbejë si udhërfyes për të gjitha ministritë gjatë përgaditjes së rregulloreve të tyre për përfshirjen e publikut në processin e krijimit të politikave.

Ekzistojnë rregullore të shumta dhe cilësore në vend që i obligojnë dhe udhëzojnë institucionet për procedurat e përfshirjes së qytetarëve në krijimin e politikave. Megjithatë, si edhe në fushën e përgjithëshme të qeverisjes së mirë, boshllëku mes ligjeve dhe implementimit është sfida kryesore. Edhe pse ekziston një bazë e fortë për pjesëmarrje, konsultimet shpesh herë anashkalohen përderisa ligje ekzistuese ndryshohen dhe ligje të reja miratohen me procedurë të shkurtuar – dhe kur kjo ndodh institucionet nuk zbatojnë konsultime dhe VNR. Sipas procedurës ligjore

⁶Plan vjetor për implementimin e VNR për vitin 2015. <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pvrclient> E qasur me 15 nëntor. 2015].

⁷Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar (2014). Pasqyra e qeverisë: Pjesëmarrja publike në processin e përgaditjes së ligjeve. Tetor 2014. Shkup.

⁸Manuali për palët e interesuara: Konsultime në processin e krijimit të politikave në qeverinë e Republikës së Maqedonisë. Qeveria e Republikës së Maqedonisë. Shkurt 2014. Shkup.

Inicuesi i një propozim-ligji mund t'i sugjerojë Kuvendit ta shqyrtojë propozim-ligjin me kornizë kohore të kufizuar kur: nuk bëhet fjalë për ligj kompleks dhe të gjerë, ligji ose ndonjë dispozitë ligjore ndërpritet, ose kur nuk bëhet fjalë për harmonizim kompleks ose të gjerë të ligjit me legjislacionit e Bashkimit European.⁹

Procedurë e shkurtuar është zbatuar për një nga reformat ligjore që shkaktuan protesta të furishme në Shkup dhe vërtetuan se ligjet ishin larg nga „më pak komplekse dhe të gjera”. Pesë ligje u ndryshuan nga Kuvendi i Maqedonisë me procedurë të shkurtuar në korrik të vitit 2014, që mes ndryshimeve të tjera, i obligoi punonjësit e paguar me honorare të paguajnë përfitime sociale. Meqë numri i punonjësve me honorare (për të cilët kontratat e përkohëshme janë burimi i vetëm i të ardhura dhe takonisht janë minimale) është mjaft i madh, kjo shkaktoi reagime të furishme në mesin e popullsisë të cilat u

manifestuan me protesta. Protestat nuk arritën ta ndalojnë zbatimin eligjit nga data e paraparë (1 janar, 2015).

Vetëm 25% e ministrive kanë miratuar dokumente që i shpjegojnë procedurat për kyçe të qytetarëve në krijimin e politikave.

Konsultimet u inicuan përderisa protestat zhvilloheshin dhe u ndërmorrën ndryshime legjislativë në shkurt të vitit 2015 të cilat caktuan prag për të penguan këtë tatim shtesë t'i ndikojë negativisht

shtresat e rezikuara sociale. Në ndërkohë Fondi për sigurim pensional dhe invalidor sidhe Zyra për të hyra publike lëshuan udhëzime për procedurat e pagesës së këtyre tatimeve. Gjithë këto përpjekje të institucioneve për ta bërë reformën të funksionojë ishin të kota meqë në korrik doli lajmi se ndryshimet ligjore që u kundërshtuan do të anulohen në gusht të vitit 2015. Kuvendi i Maqedonisë ka reputacion për aplikim të procedurës së shkurtuar shumë më shpesh nga ajo që është e shëndoshë për kulturën demokratike në vend, dhe kështu sigurisht që e ndikon perceptimin publik që mendimet e qytetarëve nuk dëgjohen. Pasojat nuk janë gjithëmonë dramatike dhe asqë ka reagime publike të organizuara për të gjitha ligjet që kalohen me procedurë të shkurtuar. Megjithatë, kjo situatë sigurisht nënkupton që kualiteti i ligjeve mund të përmirësohet me konsultime dhe gjithashtu sugjeron që kyçja e qytetarëve në konsultime nga fazat e krijimit të idesë për ligj të ri (në procesin e vlerësimit të nevojave dhe dhe studime të fizibilitetit). Gjithashtu, konsultime nga fazat fillestare sigurisht që e parandalojnë nevojën për të anuluar ligj të sapo miratuar dhe ua kursen institucioneve përpjekjet për t'i bërë ligjet e padëshuruara të funksionojnë në mënyrë retrospektive.

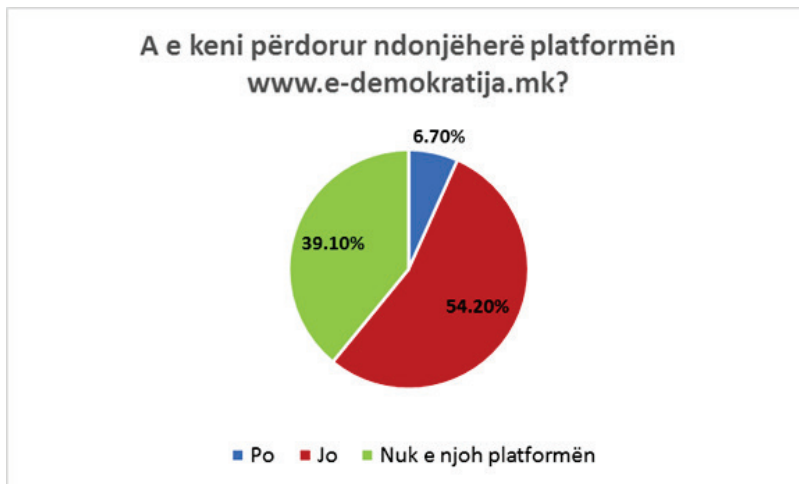
Në anën tjetër, përderisa OShC-të dhe Raporti i progresit nga Komisioni European i përmendin dobësitë e administratës dhe mungesën e efikasitetit në menaxhimin e procedurës së konsultimit, Qeveria gjithashtu konstaton që OShC-të vuajnë nga i njëjti problem. Strategjia për bashkëpunim të qeverisë me shoqërinë civile (2012-2017) potencon që burimet njerëzore janë ndër problemet kyçe të shoqërisë civile në Maqedoni. Qeveria nuk i sheh OShC-të si burim i ekspertizës dhe njohurive, prandaj heziton t'i përfshijë ato në procesin e krijimit të ligjeve. Ajo më shumë preferon të angazhojë kompani konsultimi ose akademikë. Ofrimi i mundësisë për tu kyçur në krijimin e politikave përshoqërinë më të gjerë, të cilët nuk janë pjesë e një shoqate por mund të jenë akademik ose të një profesioni tjetër relevant, sigurisht që ofron zgjidhje për këtë problem që e parasheh qeveria.

⁹Procedura ligjore. Kuvendi i Republikës së Maqedonisë.

Kjo çështje diskutohet më detajisht në kapitullin e ardhëshëm. Për shkak të këtij vlerësimi, Strategjia raporton që qeveria ka për qëllim t'i ngrit kapacitetet e shoqërisë civile sidhe qëndrueshmërinë e tij duke e përmirësuar bashkëpunimin dhe duke u munduar të rrisin fondet për shoqërinë civile. Të dhëna nga viti 2014 sugjeron se 50% e ministrisë ofron ndihmë financiare për shoqërinë civile në ndonjë mënyrë.¹⁰ Megjithatë ekziston mosbesim publik shumë i lartë për fondet që i ofrojnë ministritë për shoqërinë civile. Perceptimi i përgjithshëm është se këto fonde shkojnë për organizata „joqeveritare” proqeveritare (anglisht: GONGO) pa konkurrencë të ndershme dhe nuk gjenerojnë të mira të përgjithshme publike.

¹⁰ Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar (2014). Pasqyra e qeverisë: pjesëmarrja publike në proceset e pjesëmarrjes në përgaditjen e ligjeve. Raport vjetor. Tetov 2014. Shkup.

2.1. E-konsultime: Përfshirje më e gjerë, pjesëmarrje më e ulët



Faqet e internetit www.ener.gov.mk dhe www.e-demokratija.mk janë dy mjete të internetit dhe teknologjisë që qeveria maqedonase i përdor me qëllim që të përmirësojë dialogun dhe konsultimin publik. Që të dyja faqet e internetit kanë vlerë të lartë publike dhe ka përpjekje të vazhdueshme për ta përmirësuar funksionimin e tyre dhe përdorimin e tyre. E-demokratija është portal në internet që lejon diskutime, forume, bllogje sidhe ndarjen e dokumenteve mes institucioneve qeveritare, qytetarëve dhe OShC-ve.

Përkundër mundësive të shumta që ajo ofron për qytetarët për tu dhënë zë shqetësimeve dhe për të filluar iniciativa, shumë pak dinë që ajo ekziston dhe edhe më pak e përdorin atë. Kur i pyetëm qytetarët nëse e kanë përdorur portalin e internetit www.e-demokratija.mk, 39.1% e të anketuarëve thanë që nuk e njohnin portalin dhe 54.2% thanë që asnjëherë nuk e kanë përdorur atë. Ekziston necoja për intensifikim të përpjekjeve për të rritur ndërgjegjësimin për ekzistimin e këtij mjeti. Në të njejtën kohë, duket sikur nëse www.e-demokratija.mk dhe www.nvosorabotka.gov.mk do të bashkoheshin në një faqe interneti, hapsira për diskutim dhe bashkëpunim me qeverinë nuk do ishte e shpërndarë në disa lokacione dhe në këtë mënyrë mund të jetë më lehtë për të ngritur ndërgjegjësimin për ekzistimin e faqes së internetit dhe funksionet të saj.

Në anën tjetër, ENER është master-projekti i qeverisë së Maqedonisë për konsultime formale dhe të strukturuar dhe për herë të parë u lëshua për përdorim në vitin 2009. Ajo është platforma ku institucionet postojnë plane për VNR dhe propozim ligjet e tyre, dhe anëtarët e regjistruar mund t'i komentojnë ato. Institucionet obligohen t'u përgjigjen komenteve të mbledhura.

ENER konsiderohet mjeti më inovativ për konsultime në vend për shkak të kursimive që ua lejon institucioneve dhe për shkak se e eliminon problemin e largësisë gjeografike.

Qytetarë nga i gjithë vendi mund ta japin kontributin e tyre në mënyrë të barabartë. Ka pasur përpjekje të vazhdueshme për t'i përmirësuar funksionet sidhe përdorimin e ENER nga shoqëria civile.

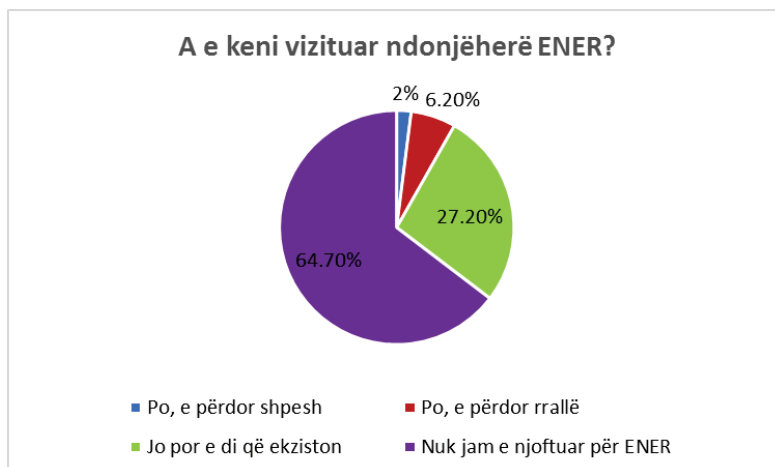
Këto përpjekje kanë rezultuar të dobishme meqë numri i propozim-ligjeve të postuara në ENER dhe azhurimi i rregullt i statusit janë përmirësuar dukshëm.

Shumica e reformave teknike që i ka pësuar programi gjithashtu janë masa në prioritetin „pjesëmarrje në krijimin e politikave” nga plan veprimi i PQH 2014-2016.

Siç është përmendur më lartë në tekst, mangësia më e madhe e proceseve të konsultimit të ndërmarra nga qeveria e Maqedonisë deri më tani është mungesa e përgjigjes/reagimit pasi që janë mbledhur të gjitha rekomandimet dhe sugjerimet.

Rezultatet e përmblendhura të tre raporteve tremujore për vitin 2015 nga projekti „Pasqyra e qeverisë” konstatojnë se nga 169 propozim-ligjet e postuara në ENER, qytetarët kanë lënë 44 komente në përgjithësi dhe institucionet përkatëse janë përgjigjur në vetëm 2 nga ato.¹¹

Në anën tjetër, ndërgjegjësimi publik dhe përdorimi i ENER dhe e-demokratija janë në nivel shumë të ulët. Rreth 90% e popullsisë nuk e përdor ENER, përfshirë dhe qytetarë që e dijnë se ekziston.



Më parë, problemi ka qenë që ENER nuk mundësonte regjistrim për njoftime në emailnga fusha të caktuara, por tani kjo mundësohet dhe shfrytëzuesit e regjistruar pranojnë njoftime kur një propozim-ligj nga fusha e tyre e interesit është postuar për konsultime. Pjesë e shpjegimit për shfrytëzimin e kufizuar të ENER është vetëdija e ulët sidhe (për një pjesë të madhe të popullsisë në moshën mbi 50 vjeçe) mungesa e njohurive për atë se si përdoret kjo platformë. Edhe pse ENER konsiderohet nga shumë

Në tre tremujorët e parë të vitit 2015, 168 propozim ligje janë postuar në ENER, 44 komente janë lënë nga qytetarët dhe vetëm 2 nga ato kanë marrë përgjigje nga institucioni për katësqeveritar.

avokues të konsultimeve publike si mjet i shkëlqyer për kyçjen e qytetarëve, ai ende nuk është bërë shumë i përdorur nga qytetarët në Maqedoni. Në fakt, ajo që është e mirë për ENER, e-demokratija dhe platforma të ngjashme është se ata u japin qasje të barabartë përfaqësuesëve të OShC-ve dhe personave fizik që jo-detyrimisht janë pjesë e një

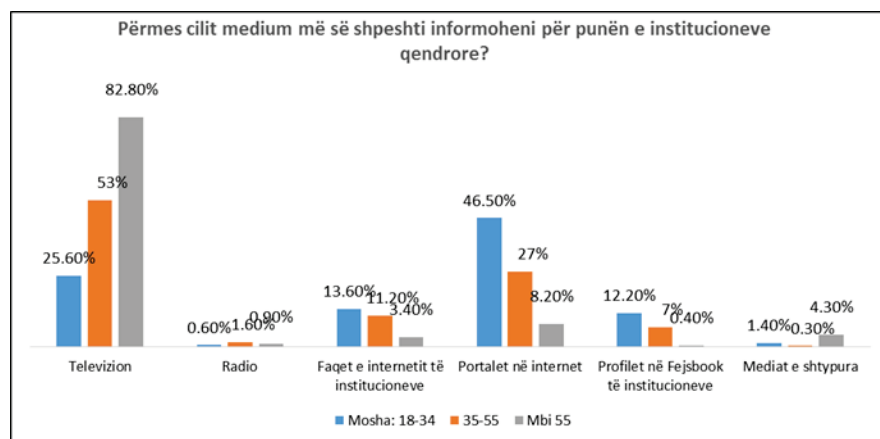
shoqate/organizate dhe jo detyrimisht më pak të informuar për të dhënë kontributin e tyre nëse janë të interesuar, meqë nëse konsultimet zhvillohen bazuar në ftesa, qytetarëve që nuk bëjnë pjesë në shoqata do ju mohoheshte kjo mundësi. Megjithatë, nuk duhet të ketë pritje se platforma do të përdoret gjerësisht edhe sikur më shumë qytetarë të mësojnë për të. Qytetari i zakonshëm, edhe nëse është në mënyrë të drejtpërdrejtë i ndikuar nga rregullativa, gjasat janë shumë të vogla se do të ofronte rekomandime për politika përderisa çështja e ka marrë formën e propozim-rregullativës. Qytetari mund të jetë më i interesuar të merr pjesë në diskutime dhe studime të nevojave para se të hartohet rregullativa, ose në diskutime ku fjalori do të ishte më i thjeshtëzuar dhe pasojat e spjeguar, ndërsa gjasat janë më të vogla që do ishte i interesuar të komentojë në propozim-rregullativa. Aktivitetet për ndërgjegjësim për përdorim të ENER dhe e-demokratija duhet të fokusohen në rrethet profesionale dhe tek OShC-të sepse ata mund të jenë më të interesuar të përdorin platforma të tilla në aktivitetet e tyre për avokim.

¹¹ Qendra maqedonase për bashkëpunim ndërkombëtar (2014). Pasqyra e qeverisë: pjesëmarrja publike në proceset e përgaditjes së ligjeve. Raportet tremujore: nr. 5 (1 janar – 31 mars 2015); nr.6 (1 prill – 30 qershor 2015); nr. 7 (1 korrik – 30 shtator 2015).

2.2. Forma tjera të konsultimeve

Pjesa më e madhe e suksesit të konsultimeve publike varret nga mjetet dhe metodat e shfrytëzuara për t'i realizuar ato. Metoda të përshtatshme duhet të definohen varrësisht nga lloji dhe fusha e politikave që ato i trajtojnë, sepse metoda një-madhësi-u-përshtatet-të-gjithëve nuk mund të jetë qasja e duhur për konsultimet publike. Përderisa disa politika mund të përfitojnë më shumë nga konsultime të afërta me bashkësitë profesionale dhe eksperte, të tjerat mund të kenë nevojë të fokusohen më shumë në publikun e përgjithshëm që ndikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë nga politika e propozuat. Nëse grupi primar i targetuar për konsultime është publiku i përgjithshëm, institucionet duhet në mënyrë të kujdesshme të mendojnë për mjete të përshtatshme për të arritur deri tek ato. Nëse thirrja për konsultime është e hapur dhe nuk i adresohet një komuniteti të caktuar të interesuar për çështjen, atëherë nuk është arritur qëllimi.

Disa ministri kanë lista të kontakteve të profesio-nistëve dhe organizatave që punojnë në fushën e njejtë dhe i ftojnë ata për konsultime.



Për shembull, Ministria e mjedisit dhe planifikimit hapsinor ka një praktikë të mirë që u mundëson ekspertëve të tjerë ose të ri të regjistrohen në listën e kontakteve të Ministrisë dhe kështu deri diku lista vazhdimisht azhurohet. Megjithatë, lista e profesionistëve dhe organizatave që punojnë në

fushën e njejtë që përshtatet me punën e ministrisë nuk është garancion që të gjitha palët relevante të interesuara targetohen për secilën politikë/rregullativë të re që hartohet. Çështja e palëve relevante të interesuara duhet të shqyrtohet për secilin ligj ose politikë të re që duhet të miratohet dhe gjithmonë duhet të ketë plan për atë se si të arrihet deri tek qytetarët që nuk veprojnë si pjesë e shoqatave.

Ekzistojnë ankesa dhe dëshpërime të përgjithshme se edhe pse mjete të shkëlqyera ekzistojnë vetëdijësimi dhe kyçja e qytetarëve është e ulët. Nga mënyra se si bëhen gjërat deri më tani duket sikur qytetarët që nuk bëjnë pjesë në shoqata nuk janë targeti primar. Anketa e CRPM (2015) konstatoi se qytetarët nuk i vizitojnë shpesh faqet e internetit të institucioneve qendrore për tu informuar për aktivitetet e tyre, por preferojnë televizionin (47.2%), portalet në internet (31.6%) dhe profilet e institucioneve në Fejsbuk (7.9%), prandaj përpjekjet për t'i përfshirë ata

89.2% e popullsisë asnjëherë nuk kanë marrë pjesë në takime për konsultime dhe 64.7% e tyre nuk duan të informohen për proceset e hapura të konsultimit

duhet të fokusohen aty ku mund të ndikohet. Është përgjegjësi e institucioneve të arrijnë deri tek qytetarët dhe ata duhet të gjejnë mënyrë t'i shfrytëzojnë mediumet sociale për konsultime ashtu siç ato tani më përdoren në Shtetet e bashkuara të Amerikës dhe në vende Europiane. Transmetimi i drejtpërdrejtë në internet i konsultimeve, cicërima (postime) të drejtpërdrejta (në rrjetin social Twitter) dhe forma të ngjashme të konsultimeve që e sjellin procesin më afër qytetarit, dhe në veçanti në fazat e hershme të zhvillimit të idesë, duhet të inkurajohen.

Duhet të pranohet që shoqëria maqedonase, në përgjithësi, është e mbyllur dhe me pak pritje që insitucionet do të jenë transparente dhe llogari-dhënëse ndaj tyre, dhe aq më pak se ata do i përfshijnë në proceset e krijimit të politikave. Shkaqet për këtë sjellje kolektive zakonisht kërkohen në përvojën socialiste të vendit por përpjekjet joefikase dhe të pasuksesshme për t'i kyçur qytetarët nga ana e qeverisë që kanë vazhduar që atëherë gjithashtu mbajnë një pjesë të madhe të fajit. Siç është paraqitur në grafiket për ENER dhe e-demokratija më lartë, qytetarët e Maqedonisë hezitojnë t'i shfrytëzojnë mjetet që u mundësojnë atyre të kontribuojnë në krijimin e politikave publike. Një pyetje tjetër në anketën e CRPM („a keni marrë pjesë ndënjëherë në konsultime në institucione qendrore?“) gjithashtu konfirmon që qytetarët e Maqedonisë nuk marrin pjesë në takime për konsultime meqë 89.2% e të anketuarëve u përgjigjën negativisht. Mos-pjesëmarrja në konsultime tek institucionet mund të nënkuptojë mosinteresim ose ndërgjegjësim të ulët por, si përkundër me ENER dhe e-demokratija, gjithashtu mund të nënkuptojë që takime për konsultime nuk janë mbajtur. Megjithatë, ajo që habit është se 64.7% e të anketuarëve gjithashtu thonë se as që do donin të informohen kur ka konsultime për politika të caktuara. Siç është theksuar më herët në tekst, qytetarët që nuk janë pjesë e shoqatave janë më të prirur të marrin pjesë në studime për vlerësimin e nevojave se sa të komentojnë në përmbajtjen e propozim-ligjeve. Mund të jetë ajo që gjuha teknike (ose aspekte tjera teknike) me të cilën propozim-rregullativat prezantohen para qytetarëve i largon ato, duke u dukur shumë e rëndë për tu kuptuar ose për të rekomanduar çfarëdo në të njejtën strukturë. Një shpjegim tjetër mund të jetë mosbesimi në institucione dhe në atë se qytetarët mund të bëjnë ndikim në këto konsultime, duke u friguar që kjo mund të jetë vetëm humbje e kohës së tyre të vlefshme. Kjo situatë nënkupton që institucionet duhet të investojnë në marrëdhënie e tyre me publikun dhe ta fitojnë interesimin e publikut për të bashkëpunuar. Është obligim i institucioneve të arrijnë tek qytetarët, prandaj nëse metodat ekzistuese nuk janë të frytshme sërisht varret nga ato që të dalin me zgjidhje inovative për të siguruar që kanë informacione kthyesë për rregullativat që i ndikojnë ata në mënyrë të drejtpërdrejtë.

3. A kontribuon PQH drejt ngritjes së pjesëmarrjes në krijimin e politikave?

Antarësimi i Maqedonisë në PQH duhet të shikohet si politikë e vendit drejt ngritjes së pjesëmarrjes, transparencës dhe llogari-dhënies meqë vlera thelbësore e iniciativës është, në fakt, pjesëmarrje më e ngushtë e qytetarëve në qeverisje. Prandaj prioriteti i parë i plan veprimit „pjesëmarrje në krijimin e politikave” zë një vend të veçantë në përmbajtjen e plan veprimit sidhe në mënyrën se si është hartuar dhe implementuar. Përmes projektit të mbështetur nga Bashkimi European „Avokim për qeveri të hapur: përcaktimi i agjendës nga shoqëria civile dhe monitorimi i plan veprimeve të shteteve”, Qendra për hulumtim dhe krijim të politikave e ka ndihmuar qeverinë përgjatë procesit konsultues për plan veprimin duke siguruar pjesëmarrje më të madhe të organizatave të shoqërisë civile. Takimi i fundit për konsultime u organizua tërësisht nga CRPM dhe organizimi i tavolinave u bë në mënyrë që pjesëmarrësit (nga sektori civil dhe institucionet qeveritare) t’i shpalosnin kontributet e tyre duke punuar në grupe punuese. Takimi doli shumë i frytshëm dhe i njëjti format pune u mbajt nga qeveria për procesin e implementimit. Grupet punuese me gjithë anëtarët që janë kyçur në mënyrë vullnetare u zyrtarizuan me një vendim nga Ministri i shoqërisë informatike dhe administratës. Siç është paraqitur në tabelat më poshtë, organizatat e shoqërisë civile janë dhe anëtare aktive të grupeve punuese dhe palë implementuese të zotimeve që ata i kanë bërë për plan veprimin e PQH 2014-2016. Konsultimet zgjatën për rreth tre muaj.

Pjesëmarrja në krijimin e politikave	
Masa	Niveli i kompletimit
1. Për mirësimi i portalit ENER dhe optimizimi i procesit të konsultimeve publike	E kompletuar
2. Për forcimi i rregullave për punën dhe përdorimin e ENER	E kompletuar
3. Publikimi i rezultateve të përdorimit të ENER – „Pasqyra e qeverisë”.	E kompletuar
4. Monitorim për atë se sa janë të hapura institucionet qeveritare në proceset e krijimit të politikave dhe hartimit të ligjeve. „Pasqyra e qeverisë”.	E kompletuar
5. Ngritja e kapaciteteve të organizatave të shoqërisë civile për të monitoruar implemetimin e politikave.	E kompletuar
6. Ndër gjegjësimi për përfitime të Partneritetit për qeverisje të hapur.	Në proces
7. Më shumë vetëdijësim qytetar dhe zbatim të pjesëmarrjes publike në krijimin e politikave për mes përdorimit të portalit në internet www.e-demokratija.mk nga institucionet, kompani të odat ekonomike, OShC dhe qytetarët.	Në proces
8. Themelimi i trupit këshillues për promovim të bashkëpunimit, dialogut dhe për të inkurajuar zhvillimin e shoqërisë civile, e përbërë nga përfaqësues të qeverisë, organeve administrative dhe OShC	Në proces
9. Implementimi për mirësuari Kodeksit të praktikave të mira për pjesëmarrjen e shoqërisë civile në procesin e krijimit të politikave.	E kompletuar
10. Zbatim i masave nga Strategjia për bashkëpunim të qeverisë me shoqërinë civile (2012-2017) dhe azhurim në kohë i faqesë internetit të Departamentit për bashkëpunim me OShC www.nvosorabotka.gov.mk	Në proces

Sfida e këtij prioriteti (dhe i gjithë plan veprimit) në lidhje me qëndrimin e qeverisë dhe shoqërisë civile ndaj PQH është mungesa e origjinalitetit. Shumica e masave janë të marra nga dokumente tjera strategjike të qeverisë ose të parapara nga aktivitete të projekteve aktuale të OShC-ve. Arsyeja kryesore për këtë qëndrim është se në një mënyrë garanton se masat do të implementohen meqë tani më janë të planifikuara në buxhet. Meqë periudha e hartimit të plan veprimit të ri për PQH nuk përshtatet me periudhën e miratimit të buxhetit të vitit të ardhëshëm, duplikimi i masave ekzistuese është përdorur si zgjidhje. Edhe pse masat e lartëpërmendura e pengojnë plan veprimin që të jetë shumë inovativ siç duhet të jenë plan veprimet për PQH, ai jep një paraqitje të drejtë të shumicës së përpjekjeve të rëndësishme të shtetit për ta përmirësuar pjesëmarrjen publike në krijimin e politikave për një periudhë dy vjeçare 2014-2016.

Fakti që katër nga dhjetë masat e këtij prioriteti fokusohen në ENER si mjeti për pjesëmarrje publike (dhe dy nga ato vijnë nga shoqëria civile) nënkupton se ai konsiderohet shumë i rëndësishëm nga që të dy sektorët (qeveritar dhe civil). Masa 1 është zotim për t'i përmirësuar aspektet teknike të ENER që shikoheshin si pengesë për përdorim më efikas të platformës. Përgaditjet për këto reforma ishin në vijim edhe gjatë periudhës së konsultimeve për plan veprimin e PQH 2014-2016 dhe lansimi i ENER-it të ri u bë në dhjetor të vitit 2014. Një ndryshim i rëndësishëm që u bë, ishte postimi automatik i komenteve (përderisa, paraprakisht administruesit e platformës duhet ta aprovin dhe ta lejonin komentin të paraqitet publikisht) së bashku me numëruesin për çdo propozim-ligj që tregon kohën e ngelur për të komentuar që qytetarët të mos komentojnë kot pas mbarimit të periudhës së konsultimit, pasi që më parë ka pasur dhe raste të tilla. Procedura e regjistrimit është thjeshtëzuar dhe tani ka vetëm një lloj shfrytëuesi publik në krahasim me katër shfrytëzuesit publik që ishin para ndryshimeve. Me shumë mundësi, reforma me më shumë ndikim që e ka rritur shfrytëzimin dhe ndikimin e ENER-it është integrimi i tij me programin e-qeveria që të pamundësojë shqyrtimin e propozim-ligjeve në takimet e qeverisë nëse nuk janë postuar në ENER paraprakisht. Si pjesë e përpjekjeve të shtuara për përmirësimin dhe për të shtimin e përdorimit të ENER, qeveria gjithashtu ka hartuar rregulla specifike për fazat dhe procedurat e përdorimit të ENER. Shfrytëzuesit publik duhet të pajtohen me rregullat dhe kushtet gjatë regjistrimit në ENER.

Masat 3 dhe 4 gjithashtu kanë të bëjnë me ENER por janë nën përgjegjësinë e MCMS, një OShC që e udhëheq projektin kyç për monitorimin dhe mbështetjen e ENER në vend. Si pjesë e këtij projekti „Pasqyra e qeverisë” përgaditen raporte javore, mujore dhe tremujore që e analizojnë punën e institucioneve në lidhje me përdorimin e ENER (a e respektojnë institucionet afatin minimal 10 ditore për konsultime, a u përgjigjen komenteve të qytetarëve, etj.). Gjetjet nga këto raporte gjithashtu paraqiten në ENER. Masa 4 është analiza vjetore e MCMS e cila bazohet në të dhëna të mbledhura nga monitorimi i përdorimit të ENER sidhe nga pyetësorë të mbushura nga ministrinë e qeverisë maqedonase për praktikën e tyre në lidhje me pjesëmarrjen qytetare.

CRPM është përgjegjëse për implemetimin e tre masave të prioritetit „pjesëmarrja në krijimin e politikave” nga ky plan veprim. Masa 5 është implementuar në nivel lokal. Me kyçjen e shtatë OShC-ve nga rajone të ndryshme të vendit në monitorimin e punës së 43 komunave në lidhje me implemetimin e politikave për qeverisje të mirë (përfshirë dhe politikën për të rritur pjesëmarrjen në vendim-marrje), CRPM i ka fuqizuar ata që të monitorojnë punën e komunave dhe të avokojnë për rritjen e llogaridhënies. Masa 9 e prioritetit është publikimi i kësaj analize ku CRPM i shqyrton sfidat e tanishme të institucioneve për t'i mbajtur praktikën e mira që rekomandohen nga Kodeksi dhe gjithashtu jep rekomandime për atë se si mund të përmirësohet përfshirja publike në vendim-marrje.

Në masën 6 CRPM angazhohet që të rrit ndërgjegjësimin për dobitë nga OGP dhe e ka bërë këtë sidhe vazhdon ta bëjë në shumë mënyra. Sa i përket plan veprimit të tanishëm 2014-2016 CRPM do të ndihmojë me hartimin e plan veprimit të ardhëshëm dhe do të organizojë evenimente për ndërtimin e koalicioneve ku do ta rrit ndërgjegjësimin e shoqërisë civile për vlerat e PQH dhe për atë se si ata mund të kontribuojnë drejt saj. CRPM gjithashtu ka përkthyer disa kapituj të Udhëzuesit për qeverisje të mirë që t'i ndihmojë palët e interesuara në procesin e hartimit të plan veprimit për periudhën 2016-2018. Gjatë periudhës së konsultimeve për plan veprimin e ardhëshëm CRPM do të ofrojë grante të vegjëla për OShC për aktivitete që do t'i promovojnë më tej vlerat e PQH në nivel lokal. Në anën tjetër, në masën 7, qeveria zotohet për ndërgjegjësimin e qytetarëve për përdorimin e e-demokratija dhe ENER. Sipas raporteve zyrtare kjo masë ende nuk është kompletuar por një broshurë me informacione për përdorimin e këtyre mjeteve për përfshirjen e qytetarëve është në përgaditje e sipër.

Një masë e rëndësishme që nuk është kompletuar ende edhe pse duhej të kompletohej deri në vitin 2015 dhe është përmendur si vërejtje negative në Raportin e progresit për Maqedoninë, është themelimi i Këshillit për bashkëpunimin e qeverisë dhe shoqërisë civile. Raporti i vetëvlerësimit për implemetimin e plan veprimit për PQH në vitin e parë raporton se Sekretarijati i përgjithshëm ka mbajtur takime për konsultime me përfaqësues të OShC në Manastir, Shtip dhe Shkup, por nuk ka më shumë njoftime për statusin e tij. Si një organ ndër-sektorial, ky Këshill pritet të luajë një rol të rëndësishëm në përfshirjen e bashkëpunimit mes të dy sektorëve.

Në fund, zotimi i fundit në këtë prioritet thëret për implementimin e Strategjisë kombëtare për Bashkëpunimin e qeverisë me organizata të shoqërisë civile për periudhën 2012-2017. Siç është përmendur më lartë në këtë analizë, plan veprim për implementimin e kësaj Strategjie për periudhën 2015-2017 nuk është miratuar ende. Gjithashtu, kjo masë as që mund të thuhet se është e përshtatshme meqë është zotim për implemetimin e një dokumenti tjetër strategjik të qeverisë që ka plan veprim të posaçëm.

Të gjitha masat e këtij prioriteti kontribuojnë në ndonjë mënyrë drejt një ambienti të përshtatshëm për kycjen e qytetarëve në krijimin e politikave, edhe pse ato mund të mos gjenerojnë rezultate të dukshme që menjëherë ta paraqesin atë. Ata e përmirësojnë funksionimin dhe ndërgjegjësimin për ENER dhe e-demokratija, ngrisin kapacitetet e OShC-ve dhe e monitorojnë punën e institucioneve. Masa e vetme e implementuar për këtë prioritet që në fakt nxjerr rezultat konkret të pjesëmarrjes publike në krijimin e politikave është masa 6 e cila i mbledh dhe i koordinon OShC-të për të bashkëpunuar dhe hartuar plan veprimin për PQH. Kjo masë, si gjithë të tjerat, i kushton më shumë vëmendje afrimit të qeverisë dhe OShC-ve, dhe asnjëra nga masat nuk ofron përmjekje inovative për të përfshirë qytetarët (që nuk janë pjesë e organizatave por jo detyrimisht më pak të informuar ose të ndikuar nga aktivitetet e qeverisë). Arsyeimi për përqëndrimin tek OShC mund të jetë se shumë OShC në vend kryejnë aktivitete që mund të jenë shumë të dobishme duke i plotësuar aktivitetet e qeverisë. Sigurisht që është shumë më lehtë të punohet me to dhe me shumë gjasa janë më të interesuar për bashkëpunim. Megjithatë, këto organizata janë shumë rallë të bazuara në antarësime dhe në iniciativa qytetare. Prandaj, institucionet përherë duhet të synojnë për iniciativa që do t'i afrojnë qytetarët pa ndërmjetësimin e organizatave.

4. Përfundime

Pjesëmarrja publike në vendim-marje është shtyllë themelore e qeverisjes së mirë, por ajo nuk është as e arritshme as efektive nëse nuk kuptohet si pjesë e vargut që shkon krah për krah me transparencën dhe llogari-dhënien e institucioneve. Gjasat janë më të vogla që qytetarët do të marrin pjesë në vendim-marje përveç nëse u besojnë institucioneve dhe besojnë se ekziston mundësi e realtë që ata të kenë ndikim – dhe kjo mund të arrihet përmes praktikave transparente dhe llogari-dhënese të institucioneve. Sfidat me të cilat Maqedonia ballafaqohet në këtë zinxhir të qeverisjes së mirë janë shkaku i politikave joefikase për pjesëmarrje publike sidhe shkak për mosinteresimin e qytetarëve për të marrë pjesë. Pjesëmarrja publike në krijimin e politikave është e dobishme vetëm nëse është e institucionalizuar dhe e strukturuar, pamarrë parasysh se në cilën fazë të procesit të krijimit të politikave zhvillohet. Duhet të ketë mekanizma të definuara mirë për atë se si të arrihet deri tek palët e interesuara, si të regjistrohen informacionet kthyesë të pranuar nga palët e interesuara dhe si t'i procesojnë këto informacione më tej. Sa për ilustrim, nuk është qasje e strukturuar ose institucionale kur Kryeministri i Republikës viziton komunitete në vend dhe përderisa është ende në teren e merr në telefon ministrin e tij që t'i kërkojë të trajtohet ndonjë nga problemet e këtij komuniteti lokal.¹² Kjo qasje vetëm sa i devijon qytetarët nga shfrytëzimi i metodave zyrtare, institucionale për t'i trajtuar problemet e tyre dhe e shtojnë bindjen se procedurat zyrtare janë joefikase. Mbi të gjitha, kjo qasje është diskriminuese meqë anashkalon të gjithë qytetarët që nuk kanë patur fatin të vizitohen nga Kryeministri i vendit. Duhet të ketë udhëzime të qarta për të gjithë qytetarët dhe palët e interesuara për atë se si t'i shpalosin shqetësimet dhe sugjerimet e tyre sidhe udhëzime për atë se si institucionet duhet t'i procesojnë dhe adresojnë komenteteve kthyesë nga qytetarët që pjesëmarrja publike të mund t'i shërbejë kauzës së qeverisjes së mirë.

Megjithatë, edhe kur janë të sistematizuara dhe të formalizuara, proceset e konsultimeve dhe mundësitë për qytetarët që të përfshihen në vendim-marje duhet të mos jenë të kufizuara me komentim në propozim-ligje. Gjasat janë të vogla që shumica e qytetarëve ndonjëherë do ta shfrytëzojnë mundësinë për të komentuar në propozim-ligje, edhe pse të gjithë ndikohen njësoj nga vendimet e qeverisë. Prandaj, është me rëndësi që të kontaktohen qytetarët që nga fazat fillestare të krijimit të idesë për një rregullore të re dhe të sigurohet mbulim i gjerë mediatik i diskutimeve publike përderisa hartohet propozim-dokumenti. Njëkohësisht, duhet t'i kushtohet vëmendje përmirësimit të bashkëpunimit me OShC-të. Ato do të ishin shumë të dobishme për procesin e krijimit të politikave, pjesërisht për shkak të përvojës që e kanë dhe pjesërisht sepse duket sikur ata kanë kontakte më të afërta me qytetarët dhe tentojnë t'i shqyrtojnë nevojat dhe opinionet e qytetarëve më shpesh. Ekziston pakënaqësi e përgjithëshme me qasjen e qeverisë drejt sektorit civil dhe Raporti i progresit nga Komisioni europian në Maqedoni ofron vërejtje negative për këtë. Raporti thekson mosarritjen të hartohet plan veprimi për vitet 2015-2017 për implementimin e Strategjisë për bashkëpunimin e qeverisë me organizata të shoqërisë publike.¹³ Në fakt, më shumë vëmendje duhet t'i jepet përmirësimit të praktikave se sa dokumenteve strategjike duke patur parasysh boshllëkun e madh mes rregullativave dhe implementimit të tyre në vend. Mbi të gjitha, është me rëndësi të theksohet se konsultimet me

¹² Njoftim për shtyp nga Qeveria e Republikës së Maqedonisë. Gruevski në takim me banorët e rajonit Dibër-Rekë. 28.08.2015.

¹³ Raporti i progressit nga Komisioni europian për Maqedoninë (2015).

patjetër duhet të jenë të sinqerta. Institucionet duhet patjetër të jenë të interesuara t'i shfrytëzojnë komentet e mbledhura nga publiku i përgjithëshëm dhe shoqatave të specializuara. Sinqeriteti i qëllimit për t'i konsultuar ato gjithashtu është i lidhur ngusht me ngritjen e besimit në institucione. Kur palët e interesuara e shohin që mund të ndikojnë ata do ishim më të interesuar të marrin pjesë në proces.

Pjesëmarrja në krijimin e politikave, gjegjësisht konsultimet, mund të jenë procedura shumë të kushtueshme dhe të marrin shumë kohë. Kjo e bën dyfish më të rëndësishme që qasjet e përdorura të jenë të efektshme dhe të gjenerojnë komente të dobishme. Edhe pse, disa herë këto procedura mund të mos dalin shumë të frytshme, kjo nul është arsye e mjaftueshme për t'a anashkaluar rëndësinë e përgjithëshme të pjesëmarrjes në krijimin e politikave. Në fakt, ajo është shtyllë e rëndësishme e kulturës demokratike dhe qeverisjes së mirë dhe në vend se të anashkalohet, qeveria duhet të del me mjete inovative për të komunikuar me publikun, vazhdimisht. Për shembull, një sfidë që kërkon zgjidhje inovative, në veçanti kur ballafaqohemi me problemin e çmimit të lartë, është si t'i bëjmë mundësitë për konsultim njësoj të arritshme për të gjithë qytetarët, pamarrë parasysh nëse ata jetojnë në kryeqytet ose në rakone më larg nga ai. Mënyra se si konsultime me takime realizohen në Maqedoni u jep OShC-ve që veprojnë në Shkup përparësi para organizatave dhe qytetarëve tjerë në vend, dhe kjo është një nga sfidat kyçe të procedurave ekzistuese. Megjithatë, edhe përtej procedurave, sfida kryesore e pjesëmarrjes publike në gjithë botën është ndikimi. Nuk ekziston mjet ligjor që ta detyrojë qeverinë t'i pranojë rekomandimet e qytetarëve dhe shoqatave në vendimet përfundimtare. Prandaj, përpjekjet për ta përmirësuar bashkëpunimin mes qeverisë dhe OShC-ve luajnë rol të rëndësishëm për të siguruar që edhe pse nuk ekziston obligim ligjor, ekziston besim i dyanëshëm dhe vullnet për t'u mundësuar palëve të interesuara ta ndikojnë vendim-marrjen e qeverisë. PQH-ja është iniciativa e duhur që kërkon zotimin e qeverisë dhe OShC të bëhen partner dhe të punojnë së bashku drejt qëllimeve të përbashkëta për qeverisje të mirë. Maqedonia ballafaqohet me shumë veshtirësi në procesin e implemetimit të plan veprimit për PQH, megjithatë, ekzistojnë tendenca të dukshme për t'i përmirësuar arritjet. Shpresojmë se praktika e mirë e bashkëpunimit bes qeverisë dhe OShC në krijimin dhe implementimin e plan veprimit për PQH do të shërbejë si udhërfyës dhe inkurajim për qeverisë që ta zgjerojë këtë praktikë në të gjitha rregullativat dhe politikat e tjera që i miraton.

5. Rekomandime

■ Për institucionet e qeverisë qendrore:

- Të krijohen dhe rregullisht të azhurohen lista të palëve të interesuara për t'i konsultuar për çështje të ndryshme. Të mundësohet opsioni për t'iu bashkangjitur listës së kontakteve sidhe regjistrimi për bulletin informues/njoftime për të përmirësuar komunikimin dhe bashkëpunimin me qytetarët e interesuar.
- Të publikohet në faqet e internetit plan për konsultime publike për periudhën e ardhëshme dhe tu lejohet palëve të interesuara kohë e mjaftueshme të përgaditen për diskutime.
- Është përgjegjësi e institucioneve të arrijnë tek palët e interesuara/ komunitetet profesionale për çështjen që do vendoset në konsultim publik. Palët e interesuara dhe komunitetet profesionale duhet të kontaktohen me kohë dhe të informohen për kornizën kohore që të kenë kohë të mjaftueshme të ofrojnë kontributin e tyre.
- Krah për krah me listën e palëve të interesuara dhe ENER, institucionet duhet të jenë inovative dhe fleksibile për atë se si të arrijnë tek publiku i gjerë dhe si t'i përfshijnë ata nga afër në vendosjen për çështje kyçe që i ndikojnë ato drejtpërdrejt. Të adaptohen konsultimet në përputhje me çështjes në fjalë. Disa lloje të konsultimeve duhet të zbatohen në të njëjtën kohë që të përfshihen palët e interesuara në mënyrën që është më e përshtatshme për ato.
 - Mediat sociale si Tuitet dhe Fejsbuk duhet të paraqiten në proces siç përdoren tani më në Shtetet e bashkuara të Amerikës.
 - Publiku i përgjithëshëm duhet të konsultohet nga afër në periudhën e studimit për vlerësimin e nevojave dhe studim të fizibilitetit.
- Të përmirësohet interfejsi i faqes www.nvosorabotka.gov.mk për ta bërë më të dobishme për qëllimin e komunikimit të afërt me organizata të shoqërisë civile. Kërkimi brenda faqes duhet të bëhet më i lehtë, duhet të lejojë regjistrim për njoftime, faqja duhet të azhurohet rregullisht dhe të përmbajë më shumë informacione. Mund të jetë më e efektshme nëse faqet e internetit www.nvosorabotka.gov.mk dhe www.e-demokratija.mk bashkohen që informacionet e rëndësishme për publikun e përgjithëshëm dhe OShC-të të jenë më të koncentruara, për të shmangur përsëritjen si dhe shpërndarjen e informacioneve.
- Të miratohen rregullore të brendëshme për procedurat e konsultimit të cilat do t'i udhëheqin nëpunësit civil në përfshirjen e qytetarëve në procesin e vendimmarrjes.
- Të gjitha institucionet qendrore qeveritare dhe Kuvendi duhet të ndajnë në faqen e tyre të internetit informacione për konsultimet që janë në proces në ENER ose në mënyra tjera.
- Të bëhet politikë e rreptë që të gjitha komentet dhe rekomandimet e pranuar gjatë peridhës së konsultimeve të pranojnë përgjigje dhe të përgaditet raport për procesin e konsultimeve dhe komentet e pranuar.
- Institucionet e qeverisë qendrore që japin grante për OShC duhet të jenë më transparente për procesin e zgjedhjes dhe të kërkojnë më shumë llogari nga pranuesit e granteve gjatë fazës së implementimit të projektit.
- Të bashkëpunohet afërsisht me Departamentin për bashkëpunimin me OShC-të dhe të ndahen me to më shumë informacione që duhet t'u komunikohen OShC-ve përmes faqes së internetit www.nvosorabotka.gov.mk. Një udhëzues për të gjitha informacionet që institucionet duhet t'i ndajnë në këtë faqe interneti (sidhe një për atë se çfarë duhet të postojnë në faqet e tyre të

internetit) do të kontribuonte shumë drejtë transparencës institucionale dhe drejt përpjekjeve të tyre për tu përfshirë në procesin e krijimit të politikave.

- Meqë ekzistojnë dallime evidente mes institucioneve për atë se si i organizojnë konsultimet (disa zyrtarisht kanë miratuar procedura dhe mekanizma për përfshirje publike derisa të tjerat nuk kanë), është me rëndësi që institucionet të bashkëpunojnë me njëra tjetrën, të ndajnë përvoja dhe praktika të mira me qëllim që t'i harmonizojnë rregullat e tyre institucionale. Në këtë mënyrë disa institucione do t'përmirësonin praktikën e tyre dhe do të ishte më e lehtë për qytetarët që t'i ndjekin procedurat.

■ Për OShC-të

- OShC-të duhet t'i shfrytëzojnë mekanizmat e disponueshme për pjesëmarrje në vendim-marrje, p.sh. ta shqyrtojnë dhe dorëzojnë më shumë rekomandime për Programin e punës së qeverisë së Maqedonisë.
- Të monitorohet performanca e institucioneve për atë se sa ata i kycin qytetarët në vendim-marrje sidhe principe tjera të qeverisjes së mirë, dhe të krahasohen ato duke i potencuar praktikën e mira, si presion i butë që mund t'i nxisë ato të performojnë më mirë.
- Të synohet drejt maksimizimit të performancës së institucioneve dhe të shfrytëzimit të evidencës për të mbështetur rekomandimet për politika dhe aktivitetet për avokim.
- Të sillen si ndërmjetësues mes qeverisë dhe qytetarëve duke kryer studime për analizë të nevojave dhe anketa për çështje të ndryshme me qëllim që t'u jepet zë preferencave të qytetarëve, që t'i mbështesin rekomandimet e tyre dhe që t'i përkrahin institucionet në marrjen e vendimeve të informuara.
- Të edukohen qytetarët për aktivizmin qytetarë dhe pjesëmarrje përmes kampanjave për ndërgjegjësim.

■ Për plan veprimin e PQH 2016-2018

- Procedurat e pjesëmarrjes të aplikuara gjatë hartimit dhe implementimit të plan veprimit duhet të vazhdohen dhe të përmirësohen vazhdimisht me qëllim që të rrisin ndërgjegjësimin dhe pjesëmarrjen në këtë proces dhe më gjerësisht.
 - Të përfshihen OShC dhe qytetarë nga rajone larg kryeqytetit gjatë hartimit të plan veprimit dhe kjo mund të ndihmohet me mjete si mediat sociale, konsultime në internet. Që t'i përfshijë më afërsisht institucionet duhet të transmetojnë takimet drejtëpërdrejtë në internet dhe mjete tjera më inovative.

PARTNER TË PROJEKTIT

