



SIGMA

Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit në Vendet e Evropës Qëndrore dhe Lindore. Një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian, financuar fillimisht nga BE

PËRMIRËSIMI I INSTRUMENTAVE TË POLITIKAVE NËPËRMJET VLERËSIMIT TË NDIKIMIT

BOTIMI SIGMA: Nr. 31





Përkthimi dhe publikimi i këtij botimi u mundësuan nga Instituti i Trajnimit të Administratës Publike (ITAP), nën kujdesin e veçantë të drejtores së tij, Znj. Margarita Duka. ITAP është një institucion shtetëror i ngritur për të plotësuar nevojat për trajnim të nëpunësve civilë me qëllim:

“Të mbështesë reformën në administratën publike për një shërbim civil profesional dhe të qëndrueshëm, nëpërmjet veprimtarive trajnuese cilësore dhe gjithëpërfshirëse”.

Një nga objektivat e ITAP është nxitja e praktikave më të mira dhe risive, në kuadrin e të cilit është përkthyer ky material.

Përkthimi i këtij materiali është mundësuar me mbështetjen e Nismës së Reformës për Pushtetin Vendor dhe Shërbimin Civil (pranë Fondacionit “Shoqëria e Hapur”). Përkthimi dhe publikimi i materialit u financuan nga NISPAcee dhe Fondacioni “Shoqëria e Hapur” për Shqipërinë (Fondacioni Soros), me mbështetje të SIGMA/OECD dhe UNDP Albania.

OECD nuk mban përgjegjësi për cilësinë e përkthimit.

Redaktoi: Elira Jorgoni
Botoi: CPR Production



**SIGMA – NJË NISMË E PËRBASHKËT E OECD DHE BASHKIMIT EUROPIAN,
FINANCUAR FILLIMISHT NGA PROGRAMI PHARE I BASHKIMIT EUROPIAN**

CCNM/SIGMA/PIMA(2001)1
Për përdorim të gjërë

**PËRMIRËSIMI I INSTRUMENTAVE TË POLITIKAVE
NËPËRMJET VLERËSIMIT TË NDIKIMIT**

BOTIMI SIGMA: Nr. 31

Mr. Bob Bonwitt, Kryetar i Programit SIGMA për Vendet Kandidate: Tel. 33 41 45 24 13 10;
Fax: 33 1 45 24 13 00; Email: bob.bonwitt@oecd.org

JT00107877

Dokumenti i plotë gjëndet në OLIS në formatin origjinal
Document comlet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

PROGRAMI SIGMA

SIGMA - Mbështetje për përmirësime në qeverisje dhe manaxhim në vendet e Europës Lindore dhe Qëndrore- është një nismë e përbashkët e OECD dhe Bashkimit Europian. Nisma mbështet reformën në administratën publike në trembëdhjetë vende në tranzicion, dhe financohet kryesisht nga Programi Phare i Bashkimit Europian.

Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik është një organizatë ndër-qeveritare e 30 demokracive me ekonomi tregu të përparuar. Qendra e saj për Bashkëpunim me vendet jo-anëtare drejton këshillimin dhe asistencën e organizatës mbi një gamë të gjerë çështjesh ekonomike në vendet e Europës Lindore dhe Qendrore dhe vendet e ish-Bashkimit Sovjetik.

Programi Phare dhe SIGMA u shërbejnë të njëjtave vende: Shqipërisë, Bosnjë-Hercegovinës, Bullgarisë, Republikës Çeke, Estonisë, Ish-Republikës Jugosllave të Maqedonisë, Hungarisë, Letonisë, Lituanisë, Polonisë, Rumanisë, Sllovakisë dhe Sllovenisë.

E ngritur në 1992, SIGMA punon brenda Drejtorisë së Manaxhimit Publik të OECD-së, e cila siguron informacion dhe analiza ekspertësh mbi manaxhimin publik për hartuesit e politikave dhe lehtëson kontaktet dhe shkëmbimin e eksperiencës ndërmjet manaxherëve të sektorit publik. SIGMA u ofron vendeve përfituese aksesin ndaj një rrjeti administratorësh publikë me eksperiencë, informacion krahasues, dhe njohuri teknike të lidhura me Drejtorinë e Manaxhimit Publik.

SIGMA synon të:

- Ndihmojë vendet përfituese për një qeverisje të mirë, për të përmirësuar efikasitetin administrativ dhe të promovojnë respektimin nga sektori publik të vlerave demokratike, etikës dhe sundimit të ligjit.
- Ndihmojë në ngritjen e kapaciteteve vendase në nivelin e pushtetit qendror për t'u ballafaquar me sfidat e ndërkombëtarizimit dhe të planeve integruese të Bashkimit Europian; dhe
- Mbështesë nismat e Bashkimit Europian dhe të donatorëve të tjerë për të ndihmuar vendet përfituese në reformën e administratës publike dhe për të kontribuar në koordinimin e aktiviteteve të donatorëve.

Në të gjithë punën e saj, nisma vendos në një prioritet të lartë mbi bashkëpunimin midis qeverive. Kjo praktikë përfshin sigurimin e mbështetjes logjistike për formimin e rrjeteve lokale të punojësve të administratës publike në Europën Qëndrore dhe Lindore, midis këtyre punonjësve dhe partnerëve të tjerë respektivë në demokracitë e tjera.

SIGMA punon në pesë fusha teknike: Strategjitë e Zhvillimit të Administratës Publike, Hartimin e Politikave, Koordinimin dhe Rregullimin, Buxheti dhe Alokimi i Burimeve; Manaxhimi i Shërbimit Publik; dhe Auditimi dhe Kontrolli Financiar. Veç kësaj, një njësi shërbimesh informacioni shpërndan materialet e botuara dhe ato on-line mbi temat e manaxhimit publik.

Përkthim nga teksti anglisht, version zyrtar i botimit “Përmirësimi i Instrumentave të Politikave nëpërmjet Vlerësimit të Ndikimit”; E drejta e autorit: OECD (Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik), Paris, 1998

Translation from the English text, which is the official versions of this publication entitled “Improving Policy Instruments through Impact Assessment”; Copyright, OECD, Paris 2001

Pikëpamjet e shprehura në këtë publikim nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pikëpamjet zyrtare të Komisionit, të vendeve të OECD, ose të vendeve të Evropës Qëndrore dhe Lindore që marrin pjesë në këtë Program. Pikëpamjet janë ato të autorit përkatës.

Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern European countries participating in the Programme. Views are those of the respective author.

Aplikime për lejen për të riprodhuar ose përkthyer të gjithë apo një pjesë të këtij materiali, duhet ti dërgohet: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

PARATHËNIE

Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore kanë qenë dhe ende janë në procesin e adaptimit të kuadrit të tyre ligjor kërkesave të ekonomisë së tregut Perëndimor dhe legjislacionit të BE, *acquis communautaire*. Ndërkohë që harmonizimi i kuadrit ligjor kombëtar me standartet e BE, është një nga njësitë e masës për hyrjen në BE, shumica e vendeve kandidate, kanë hartuar dhe miratuar legjislacionin e ri nën një presion të jashtëzakonshëm kohor. Zgjidhjet nën ato optimale, kostot e paparashikuara të zbatimit dhe efektet anësore të papritura ishin të paevitueshme. Kjo eksperiencë ka bërë që vendet kandidate dhe vendet e tjera në tranzicion të kenë interes për vlerësimin e ndikimit.

Vendet anëtare të BE e futën vlerësimin e ndikimit për programet ligjore rreth dy dekada më parë, duke u bazuar në faktin se legjislacioni i ri mund të ketë një impakt të konsiderueshëm dhe disa herë të papritur jo vetëm mbi buxhetin, por edhe mbi pjesë të ndryshme të ekonomisë dhe shoqërisë në tërësi. Sot ekziston një lloj pranimi midis vendeve anëtare të BE që duhet të kryhet një lloj vlerësimi i ndikimit përpara se të bëhen ndryshime legjislative.

Ndonëse, gjerësia dhe thellësia e një ushtrimi të veçantë të vlerësimit të ndikimit varet nga një larmi faktorësh, si p.sh. rëndësia e çështjes së politikave apo angazhimi i qeverisë përkatëse, qëllimi kryesor është të rritet cilësia vendim-marrëse e qeverisë. Ngritja dhe përmirësimi i kapaciteteve administrative për të realizuar vlerësimin e ndikimeve janë thelbësore në mënyrë që t'i japë qeverisë informacionin e nevojshëm për të marrë vendime të bazuara në informacionet për variantet e politikave dhe për të përmirësuar cilësinë e legjislacionit të ri. Edhe thjesht duke zbatuar vetëm parimet bazë të vlerësimit të ndikimit mund të evitohet shpesh nevoja për ndryshime të menjëhershme apo ri-formulime të legjislacionit.

Ky botim merret me vlerësimin e ndikimit në një kuptim të gjerë, përfshi dhe analizën e politikave (vlerësimi i ndikimit për zgjedhjen e instrumentit), vlerësimi i një instrumenti të politikave gjatë fazës së hartimit dhe ligjeve ose programeve ekzistuese.

Përmbajtja e këtij botimi bazohet në një shkallë të gjerë mbi punën e konsiderueshme që kryhet në këtë fushë nga Shërbimi i Manaxhimit Publik (PUMA) i OECD-se dhe nga një numër i madh vendesh anëtare të BE-së dhe OECD-së. Për shembull, Kapitulli 1 bazohet *inter-alia* mbi një udhëzues të hartuar për Ministrinë Federale të Brendëshme Gjermane dhe Ministrinë e Brendëshme të Baden-Ëürttemberg nga Verëaltungshochschule Speyer. Ky botim gjithashtu i referohet punës së kryer më parë nga SIGMA në fushën e hartimit të legjislacionit dhe vlerësimit të ndikimit.

Publiku i synuar janë kryesisht minisistritë në Europën Qendrore dhe Lindore, por ky botim mund të jetë i dobishëm për vendet e tjera në tranzicion që janë në procesin e përmirësimit të kuadrit ligjor.

Ne këtë botim kanë kontribuar shumë autorë. Kontribuesit janë renditur këtu në rend alfabetik: Michael Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James dhe Alan Mayhew.

Për informacion të mëtejshëm ju lutemi kontaktoni Anke Freibert, Administratore Parësore e SIGMA-s ne adresën e mëposhtëme.

Të gjitha botimet e SIGMA-s janë të disponueshme në sitin e internetit te SIGMA-s ose nga adresa e mëposhtëme. Ky botim botohet nën përgjegjësinë e Sekretarit të Përgjithshëm te OECD

SIGMA-OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax: (33.1)45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Nën presionin për t'i sjellë sistemet e tyre rregullatore në një linjë më *acqui communautaire*, ndërkohë që trajtohen shumë probleme të tjera, qeveritë e vendeve të EQL ndeshen me riskun e ligjeve dhe rregulloreve/akteve nënligjore nën-optimale.

Kjo do të thotë që normat ligjore:

- nuk mund të zbatohen sepse kapacitetet institucionale nuk janë në lartësinë e detyrës së tyre, ose nuk ka fonde të mjaftueshme buxhetore;
- imponojnë kosto të panevojshme mbi shoqërinë ose ekonominë që çon në humbjen e aftësisë për të qënë konkurrues;
- nuk janë të gjykueshme për shkak të cilësisë së formulimit ligjor ose kapacitetit të sistemit gjyqësor;
- hapin mundësi për abuzim dhe korrupsion;
- fusin paragjykime në favor të aktorëve të caktuar;
- ose thjesht nuk arrijnë objektivat e tyre.

Si mund të evitohen këto rreziqe? Në shumë vende të Bashkimit Europian, kapacitetet e politikave janë përmirësuar për të reduktuar rreziqet. Një nga hapat e ndërmara ishte prezantimi i vlerësimit¹ të ndikimit dhe përfshirja e tij në mjedisin institucional ku zhvillohen politikat dhe hartohen ligjet dhe rregulloret/aktet nënligjore. Një sistem i ri që synon thjeshtëzimin e mjedisit rregullator në Bashkimin Europian po futet tashmë në Komisionin Europian.

Vlerësimi i impakteve synon përmirësimin e cilësisë së informacionit të disponueshëm për vendim-marrësit. Në mënyrë të qartë, vendimet politike influencohen jo vetëm nga informacioni “profesional”. Megjithatë është e

¹ Në këtë botim termi “vlerësim” i korrespondon termit “assessment” të përdorur në origjinalin anglisht. Termi “evaluim” është përdorur në vend të termit “evaluation” (shënim i perkthyesit)

rëndësishme që politikanët të kuptojnë plotësisht pasojat, p.sh. kostot, përfitimet dhe efektet shpërndarëse të vendimeve të tyre. Ky është kontributi i vlerësimit të ndikimit.

Në mënyrë tipike, vendimet e marra në “ciklin e projektit” janë:

- identifikimi i mënyrës më të mirë të trajtimit të problemit (zgjedhja e instrumentit të përshtatshëm të politikave)
- lloji i instrumentit
- vlerësimi i performancës së instrumentit

Në çdo fazë të ciklit të politikave vlerësimi i ndikimit siguron informacion për të ndihmuar në marrjen e vendimeve më të mira.

Kosto e një ligji të keq për ekonominë dhe buxhetin është zakonisht shumë më e madhe se kosto që pak veta nga stafi të trainuar të kryejnë një vlerësim të përshtatshëm projekteve ligjore. Ky botim është një udhëzues për stafin teknik mbi vlerësimin e ndikimit. Por nëse Ministrat nuk janë mbështetës të kësaj nisme, teknikat e reja nuk do ta përmirësojnë situatën.

Mesazhi urgjent i këtij materiali është që ministrat duhet të inkurajojnë përdorimin e vlerësimit të ndikimit duke e shkruar atë në procedurat e vendimeve të qeverisë, duke siguruar burime dhe duke kërkuar informacion cilësor nga stafet e tyre përpara se të merren vendime.

Ky botim përmban katër kapituj, një shtojcë dhe një bibliografi.

Kapitulli i parë ofron një pamje të përgjithshme të vlerësimit të ndikimit në fazat e ndryshme të zhvillimit të instrumentave të politikave. Ai paraqet logjikën, objektivat dhe çështjet kryesore që duhen konsideruar në mënyrë që të përftohet një pamje gjithëpërfshirëse e ndikimeve të mundshme të instrumentit të politikave. Këtu përfshihen “dhjetë praktikatat më të mira” të identifikuar nga OECD dhe listë-kontrolli e cilësisë rregullore e cila përfshihet në Rekomandimet për të Përmirësuar Cilësinë e Rregulloreve/akteve nënligjore të Qeverisë, e miratuar nga Këshilli i OECD-së në 1995.

Kapitulli i dytë trajton në mënyrë specifike vlerësimin e ndikimeve buxhetore dhe atyre të përgjithshme ekonomike, meqënëse janë në mënyrë tepër të qartë shqetësime dominuese të vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore. Përveçse metodologjisë, ky kapitull ofron informacion edhe për teknikat e përdorura.

Kapitulli i tretë diskuton konsultimet si një mjet për të lehtësuar dhe përmirësuar vlerësimin e ndikimit. Nuk ka si qëllim që të mbulojë konsultimin në mënyrë të gjerë, p.sh si një mjet për të rritur transparencën ose pranimin.

Së fundi, kapitulli i katërt i kushtohet përdorimit të vlerësimit të ndikimit në procesin e pranimin. Meqënëse pranimi në Bashkimin Europian është një temë dominuese në vendet e Europës Lindore dhe Qëndrore, është e përshtatshme të vihet në dukje se vlerësimi i ndikimit mund të përmirësojë këtë proces dhe si mund të përdoret ai pasi vendi të bëhet anëtar i BE-se.

Shtojca përfshin një shembull të një udhëzuesi mbi vlerësimin e ndikimit, e marrë nga Rregullat e Përgjithshme të Punës së Qeverisë së Palatinate, Gjermani. Bibliografia përmban referenca, udhëzues të dobishëm dhe disa adresa interneti të lidhura me këtë çështje.

PËRMBAJTJA E LËNDES

PROGRAMI SIGMA.....	2
PARATHËNIE.....	3
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	4
1. PËRMIRËSIMI I INSTRUMENTAVE TË POLITIKAVE NËPËRMJET VLERËSIMIT TË NDIKIMIT.....	8
1.1 Hyrje.....	8
1.2 Përse vlerësim ndikimi.....	9
1.3 Çfarë është vlerësimi i ndikimit.....	10
1.4 Si të kryhet një vlerësimi i ndikimit.....	11
1.5 Si të sigurojmë vlerësimin e ndikimit.....	12
1.6 Si të përdoret vlerësimi i ndikimit në ciklin e politikave.....	12
1.6.1 Vlerësimi i ndikimit për një projekt instrument.....	12
1.6.2 Vlerësimi i ndikimit si mjet për zgjedhjen e instrumentit politik.....	18
1.6.3. Vlerësimi i ndikimit për një instrument ligjor ekzistues.....	19
1.7 Praktikë më të mira të OECD.....	20
2. VLERËSIMI I NDIKIMIT BUXHETOR DHE EKONOMIK I POLITIKAVE TË QEVERISË.....	22
2.1 Llojet e kostove.....	22
2.1.1 Kostot direkte të qeverisë.....	23
2.1.2 Kostot e përputhshmërisë për biznesin dhe qytetarët.....	24
2.1.3 Ndikimet e tërthorta në ekonominë në përgjithësi.....	25
2.2 Kryerja e një vlerësimi objektiv të ndikimeve.....	26
2.3 Zbritja (Shqyrtimi i vlerës neto aktuale).....	27
2.4 A duket kuantifikuar gjithçka.....	27
2.4.1. Analiza kosto-përfitim.....	28
2.4.2. Analiza kosto-efektivitet.....	29
2.5. Kuantifikimi i kostove.....	29
2.6. Faktorë të rëndësishëm përtej përlogaritjes numerike.....	30
2.7. Përfundim.....	31
3. KONSULTIMI SI PROCES NË VLERËSIMIN E NDIKIMIT.....	32
3.1. Pse duhet ndërmarrë konsultimi.....	32
3.2. Kur duhet ndërmarrë një konsultim.....	33
3.3. Si ndërpritet konsultimi.....	34
3.4. Cilat forma konsultimi janë të mundshme.....	36
3.5. Kush duhet konsultuar.....	37
4. ZBATIMI I POSAÇËM I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT NË PROCESIN E INTEGRIMIT	

EUROPIAN DHE PROÇESIN E NEGOCIATAVE PËR PRANIM.....	38
4.1. Hyrje.....	38
4.2. Zbatimi i vlerësimit të ndikimit në pranimin në BE.....	39
4.3 Si mund të kontribuojë vlerësimi i ndikimit për një proces efektiv pranimi në BE.....	40
4.3.1 Miratimi dhe zbatimi efektiv i <i>acquis communautaire</i> nga pikëpamja e kostos.....	40
4.3.2 Ndërtimi i institucioneve.....	41
4.3.3.Përgatitja për negociata dhe modifikimi i pozicioneve gjatë negociatave.....	42
4.3.4.Komunikimi lidhur me integrimin europian.....	43
4.3.5.Anëtarësia efektive.....	44
4.3. Vlerësimi i ndikimit: Përcaktimi i përparësive.....	44
5. REFERENCA, UDHËZIME TË DOBISHME, FAQE INTERNETI ME LIDHJET E DREJTPËRDREJTA.....	47
1. Referenca.....	47
2. Publikime të dobishme dhe udhëzime mbi praktika të mira.....	47
6. VLERËSIMI I EFEKTIT TË LIGJEVE DHE RREGULLOREVE/AKTEVE NËNLIGJORE.....	49
Art. XX: Vlerësimi i efektit të ligjeve dhe rregulloreve/akteve nënligjore.....	49
Art XXX.....	49
7. SHTOJCË.....	50
Udhëzues për vlerësimin e efektit të ligjeve dhe rregullimeve.....	50
1. Vlerësimi i efektit të ardhshëm.....	50
2. Vlerësimi i efektit gjatë projektimit.....	51
3. Vlerësimi retrospektiv i efektit.....	51
4. Zbatimi i vlerësimit të efektit.....	52

1. PËRMIRËSIMI I INSTRUMENTAVE TË POLITIKAVE NËPËRMJET VLERËSIMIT TË NDIKIMIT

1.1 Hyrje

Vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore kanë kaluar dhe ende po ndjekin një rinovim të qenësishëm të strukturave, sistemeve dhe kuadreve ligjore ekzistuese. Pavarësisht se cila është detyra konkrete e këtyre vendeve, përshtatja ndaj ekonomisë së tregut, përmirësimi i sistemit të sigurimeve shoqërore apo sistemit shëndetësor, ose përgatitja për zgjerimin e BE, qeveritë dhe administratat e tyre duhet t'i zhvillojnë më tej kapacitetet e tyre të politikave dhe duhet të sigurohen se ligjet dhe programet përmbushin nevojat e shoqërisë dhe formulohen e zbatohen në mënyrë efëcente dhe efektive.

Në zhvillimin e kapacitetit të tyre në lidhje me politikat, vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore ballafaqohen me sfidën që nevojiten ndryshime në të gjitha fazat e ciklit të politikave si: përcaktimi i objektivave të politikave; zhvillimi i alternativave të politikave; përpunimi i instrumentave të politikave; zbatimi dhe evaluimi. Vlerësimi i ndikimit është një mjet i rëndësishëm për përmirësimin e kapacitetit të politikave dhe në këtë mënyrë përmirëson cilësinë e vendim-marrjes politike dhe instrumentat e politikave.

Ka tre faza në ciklin e politikave ku është shumë i domosdoshëm vlerësimi i ndikimit.

- Në fazën e zhvillimit të politikave. Kur është marrë vendimi politik për të ndjekur objektiva dhe qëllime të caktuara, vlerësimi i ndikimit përdoret për të zhvilluar alternativa politikash dhe për të zgjedhur instrumentin më të përshtatshëm të politikave për të arritur objektivin.
- Në fazën e zhvillimit të instrumentit. Pasi është zgjedhur instrumenti, vlerësimi i ndikimit përdoret për të siguruar se instrumenti është hartuar siç duhet dhe do të realizojë objektivin e dhënë në mënyrë efëcente me kosto të përshtatshme.
- Në fazën e evaluimit (ex-post evaluation). Pasi instrumenti është përdorur për një farë kohe, vlerësimi i ndikimit përdoret për të verifikuar ndikimin real, për të parë se deri në farë shkalle është përmbushur objektivi dhe për të filluar procesin e ndryshimeve ose korrigjimeve nëse është e nevojshme.

Vëmendja në këtë kapitull përqëndrohet në vlerësimin e ndikimit në fazën e zhvillimit të instrumentit, ndonëse një lloj konsiderate i kushtohet edhe zhvillimit të alternativave të politikave dhe evaluimit ex-post.

Instrumentat e politikave janë përcaktuar si mekanizma që sjellin ndryshimin e dëshiruar. Ka kryesisht tre tipe instrumentash të politikave:

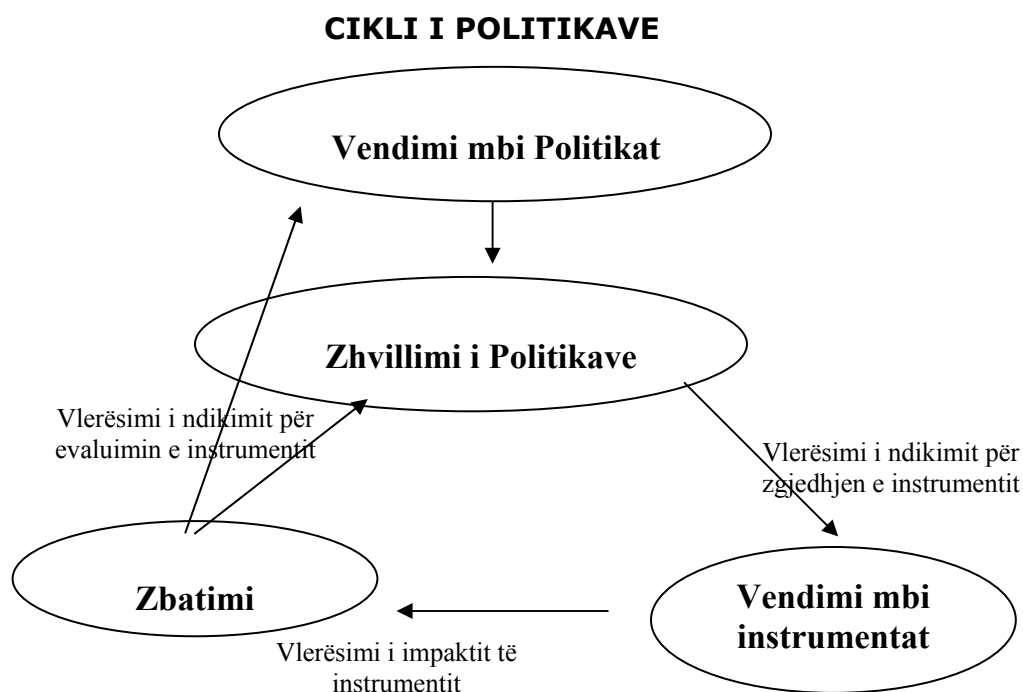
- instrumenta rregullatore: përfshi këtu rregullat, liçensat, urdhërat ndaluese.
- instrumentat financiare: përfshi këtu: subvencionet, taksat dhe uljet nga taksat, tarifatat e përdoruesve, tipe të caktuara të shpenzimeve buxhetore;
- instrumentat informues: përfshi këtu fushatat publicitare, botimet informuese ose përdorimi i Internetit.

Mbizotërimi i modelit administrativ kontinental European në vendet e Europës Qëndrore dhe Lindore do të thotë që pothuajse të gjithë instrumentat e politikave, (edhe ato infomues), kërkojnë një bazë ligjore si për shembull një ligj apo një rregullore/akt nënligjor që të mund të zbatohen. Për këtë qëllim, ky dokument përqendrohet në vlerësimin e ndikimit në kontekstin e instrumentave ligjore.

Vetë-rregullimi nga tregjet, që disa herë shikohet si një instrument jo-ligjor, mund të mos jetë një instrument shumë i zakonshëm i politikave në vendet e Europës Qendrore dhe Lindore. Gjithashtu, duke patur parasysh traditën ligjore, vetë-rregullimi nga tregjet mund të kërkojë në çdo rast zbatimin e instrumentave ligjore (p.sh. një rregullore/akt nënligjor do të nevojiteshin normalisht për të informuar konsumatorët rreth përmbajtjes ose origjinës së produkteve ushqimore duke u dhënë atyre një zgjedhje nëpërmjet informimit.)

Duhet theksuar gjithashtu, se në ato raste kur objektivi i politikave ndiqet pa një instrument specifik ligjor, instrumenti i politikave mund dhe duhet vlerësuar në të njëjtën mënyrë. P.sh., ndonëse ky botim i referohet në një shkallë shumë të kufizuar vlerësimin të ndikimit në lidhje me programet e investimeve, si p.sh. parqet industriale, autostradat, digat etj., metodat dhe teknikat e diskutuara këtu duhet të zbatohen për këto programe.

Siç u tha më lart, vlerësimi i ndikimit duhet të ndjekë ciklin e politikave. Një pamje skematike e ciklit të projektit paraqitet më poshtë. Përgjatë shigjetave që lidhin fazat e politikave paraqiten dhe llojet e vlerësimit të ndikimit që duhen kryer në lidhje me këtë fazë.



1.2. Përse vlerësim ndikimi

Vlerësimi i ndikimit është një mjet për të përmirësuar bazën e informacionit në secilën fazë të ciklit të politikave, e cila mundëson një vendim-marrje më të mirë-informuar në nivel politik.

Meqë vlerësimi i ndikimit siguron informacion mbi pasojat e mundshme të instrumentave të reja të politikave ose pasojat reale të instrumentave ekzistues, ai kontribon në reformimin dhe modernizimin e shtetit. Është gjithashtu një

mjet i vlefshëm për manaxhimin rregullator, d.m.th. manaxhimin e kuadrit ligjor të një vendi. Objektivi i vlerësimit të ndikimit është i dyfishtë:

- përmirësimi i vetë instrumentave të politikave; dhe
- reduktimi i numrit të instrumentave ligjore duke evituar legjislacionin e panevojshëm

Një vlerësim i mirë i ndikimit duhet të ndihmojë për të përfutur pjesë legjislacioni më të pakta në numër, por më të qarta e më të pranueshme.

Kryerja e vlerësimit të ndikimit është e dobishme vetëm kur ka influencë reale mbi vendimet që do të merren. Vlerësimi i ndikimit është një ndihmesë ndaj vendim-marrjes, por jo një zëvendësuese e tij. Ai nuk zëvendëson vendimet politike, dhe as përgjegjësinë politike të Ministrisë ose të Këshillit të Ministrave. Rezultatet e vlerësimit të ndikimit duhet të konsiderohen seriozisht, kur merren vendime politike. Megjithatë, ka faktorë të tjerë të rëndësishëm që influencojnë vendimet politike, që në disa raste mund të jenë më të rëndësishëm për qeverinë sesa rezultatet e analizave dhe vlerësimit. Keëta faktorë si anagazhimi elektoral, marrëveshjet e koalicionit, paragjykimi për një elektorat të caktuar, gjykimet subjektive të politikanëve, dhe presione të ndryshme të jashtëme dhe presione të brendshme të qeverisë. Megjithatë, mbetet përgjegjësia e punonjësve civilë për të kryer një vlerësim të mirë, dhe për t'ua paraqitur rezultatet Ministrave në mënyrën më objektive të mundshme, ndërkohë që vendimet përfundimtare mbeten për Ministrat.

1.3. Çfarë është vlerësimi i ndikimit

Vlerësimi i ndikimit është një metodë analitike e bazuar në informacion për të vlerësuar kostot e mundshme, pasojat dhe efektet anësore të instrumentave të politikave të planifikuara (ligjet, rregulloret/aktet nënligjore, etj.). Mund të përdoret gjithashtu për të vlerësuar kostot reale dhe pasojat e instrumentave të politikave pasi ato të jenë zbatuar. Në secilin rast rezultatet përdoren për të vlerësuar cilësinë e vendimeve të politikave, si dhe ligjet, rregulloret/aktet nënligjore, vendimet e programet e investimeve dhe investimet publike. Kryesisht është një mjet për të informuar zgjedhjet e qeverisë, zgjedhjet rreth instrumentave të politikave, rreth hartimit të instrumentave specifike, ose rreth nevojës për të ndryshuar ose ndërprerë një instrument ekzistues.

Një lloj forme e vlerësimit të ndikimit duhet të kryhet gjithmonë në rastet kur ndryshimi i parashikuar i politikave pritet që të shkaktojë ndryshime dhe kosto të rëndësishme, p.sh. ligje të reja të taksave, kodi i punës, ligjet e sigurimeve shoqërore ose rregullat e subvencioneve. Për të prodhuar rezultate të dobishme, është e rëndësishme për vlerësimin e ndikimit që të merren në konsideratë zhvillimet e mundshme të ardhshme dhe për të vlerësuar ndikimin nën supozime të mundshme, p.sh. skenarë të ndryshëm mbi zhvillimet ekonomike, Integrimin Europian, etj.

Vlerësimi i ndikimit ofron:

- informacion krahasues mbi pasojat e parashikueshme të alternativave të ndryshme të politikave të disponueshme për të zgjidhur një problem të politikave ose për të përmbushur një objektivi të dhënë të politikave;
- gjatë hartimit të instrumentit, informacioni mbi çështjet, si p.sh. përputhshmëria, zbatueshmëria, barrat specifike dhe/ose avantazhet për grupe të caktuara të shoqërisë;
- për një instrument ekzistues, vlerësimi i ndikimit mund dhe - nëse është e mundur- duhet të zbatohet disa herë gjatë ciklit të politikave në mënyrë që të përmirësojë cilësinë e instrumentave të politikave, d.m.th. ligjet, rregulloret/aktet nënligjore dhe programet e investimeve gjatë planit afatgjatë. Në varësi të pikës së ciklit të

politikave, ku realizohet një ushtrim i caktuar i vlerësimit të ndikimit, d.m.th. si një instrument parashikues apo vlerësues, mund të ndryshojë edhe rëndësia e teknikave të caktuara që përdoren për vlerësimin.

1.4. Si të kryhet vlerësimi i ndikimit

Koha dhe burimet që vendosen në vlerësimin e ndikimit duhet të varen nga rëndësia e instrumentit të politikave. Sa më i rëndësishëm të jetë instrumenti i politikave dhe sa më i madh të jetë ndikimi që pritet të ketë, aq më i sofistikuar duhet të bëhet vlerësimi i ndikimit. Një vlerësim i hollësishëm i ndikimit nuk kryhet as lehtësisht dhe as shpejt. Në fakt, ai kërkon ekspertizë profesionale, kohë dhe burime. Një vlerësim i ndikimit për një instrument të politikave më pak të rëndësishëm mund të realizohet nga nëpunësit civilë, edhe kur nuk kanë marrë trainim të thelluar në teknikat e vlerësimit sasior dhe cilësor.

Një lloj vlerësimi i ndikimit duhet të ndërmerret për të gjitha vendimet e synuara të politikave. Në shumicën e rasteve vlerësimi i ndikimit nuk duhet të jetë në një shkallë shumë të gjerë ose të ketë nevojë për kërkime të sofistikuara apo për një sasi të madhe të dhënash statistikore. Mënyrat për të bërë një vlerësim modest të ndikimit përgjithësisht me rezultate të qënësishme janë:

- takimet ndërministeriale për të diskutuar pasojat potenciale;
- konsultim me të gjitha palët e interesuara;
- vlerësim të punës kërkimore ekzistuese;
- testim të instrumentave ligjore duke i aplikuar ato në pak raste reale;
- një shqyrtim të disiplinuar të pasojave potenciale, si p.sh. faktorët e mundshëm të kostos, ku mund të shfaqen këto kosto dhe çfarë efektsh anësore të mundshme mund të shfaqen;
- analizë e kufizuar e kosto-përfitimit dhe/ose kosto-efiçensës;

Një vlerësim i qënësishëm i ndikimit duhet të kryhet për instrumentat apo legjislacionin e ri të politikës apo politikave në fjalë. Për shembull, ndërtimi i një aeroporti të ri apo ndërmarrja e një reforme të qënësishme të taksave apo sistemit të sigurimeve shoqërore duhet të realizohen vetëm pas një vlerësimi të qënësishëm të ndikimit. Ky vlerësim - veç vlerësimit të zakonshëm të ndikimit – mund të përfshijë për shembull edhe çfarë vijon më poshtë:

Veç konsultimeve, metodat dhe teknikat tipike për të kryer një vlerësim të një projekt-instrumenti janë:

- analiza e kosto-përfitimit;
- analiza e kosto-efiçensës;
- këshillimi teknik nga jashtë administratës;
- simulimet;
- testimi i instrumentit duke e aplikuar atë në raste reale mbi një mënyrë pilote.

Efektet afatgjata janë përgjithësisht të denja për investimin në një vlerësim të qënësishëm të ndikimit.

Vlerësimi i ndikimit shpesh barazohet me analizat kosto-përfitim dhe kosto-efektivitet. Sigurisht këto forma të analizave janë të rëndësishme, në mos janë edhe komponenti më i rëndësishëm i vlerësimeve të ndikimit. Detajet mbi kryerjen e këtyre analizave përfshihen në Kapitullin 2 të këtij dokumenti. Edhe kur nuk mund të kryhet një analizë e plotë e kosto përfitimit, për shkak të mungesës së të dhënave apo kapaciteteve, mbetet e nevojshme që të përpqemi të përlogarisim të gjitha kostot (buxhetore, ekonomike, sociale dhe mjedisore) të cilat mund të shfaqen dhe për të identifikuar dhe renditur të gjitha përfitimet e pritshme. Për instrumenta më të vegjël përlogaritje e besueshme e kostove dhe përfitimeve mund të arrihet nëpërmjet takimeve ndër-ministeriale dhe konsultimeve me ekspertet dhe grupet e jashtëm.

1.5. Si të sigurojmë vlerësimin e ndikimit

Vlerësimi i ndikimit i projekt instrumentave të politikave ka qenë i detyrueshëm në të gjitha vendet e BE për një farë kohe. Kjo kërkesë përcaktohet përgjithësisht në rregulloret/aktet nënligjore të punës së qeverisë. Këto rregulla pune mund të ofrojnë një listë kontrolli më pyetje dhe/ose udhëzime se si të kryhet vlerësimi i ndikimit. Normalisht në këto rregulla përcaktohet se asnjë propozim për vendim nuk duhet t'i paraqitet Këshillit të Ministrave në rast se nuk shoqërohet me një dokument që tregon nevojën për këtë vendim dhe dokumenton rezultatet e vlerësimit të ndikimit. Ekzistenca e kësaj kërkesë në vendet anëtare të BE-se nuk nënkupton domosdoshmërisht që përmbushet gjithmonë në një mënyrë profesionale dhe të plotë. Megjithatë, përgjatë viteve vlera e vlerësimit të ndikimit për përmirësim të kuadrit ligjor është bërë gjithmonë e më e pranuar dhe nga ana e tyre vendim-marrësit politikë dhe parlamentet po insistojnë gjithnjë e më shumë në vlerësimin e ndikimit si baza për një vendim të informuar të politikave.

1.6. Si të përdoret vlerësimi i ndikimit në ciklin e politikave

Ky seksion përshkruan në disa detaje se si duhet të kryhet vlerësimi i ndikimit në secilën fazë të ciklit të politikave. Meqënëse fokusi i këtij kapitulli është në fazën e dytë d.m.th. vlerësimi i ndikimit për një projekt-instrument; kjo është çështja që diskutohet së pari dhe me më shumë detaje. Megjithatë, shumë nga ato që thuhet për këtë fazë, mund të aplikohen gjithashtu edhe për dy fazat e tjera.

1.6.1 Vlerësimi i ndikimit për një projekt instrument

Kur hartohet një instrument ligjor, vlerësimi i ndikimit përdoret për të optimizuar eficientësinë dhe efektivitetin e instrumentit në mënyrë që të sigurohet që në shkallën më të madhe të mundshme do të arrihen objektivat e synuara me koston minimale dhe me numrin minimal të pasojave negative të paqëllimshme. Vlerësimi kryhet duke testuar projektin (ose pjesë të tij) kundrejt një grupi kriteresh vlerësimi të para-përcaktuara si p.sh, praktikueshmëria, kostot, zbatueshmëria, qartësia dhe përputhshmëria e pritshme.

Rezultatet e pritshme të vlerësimit të ndikimit në këtë fazë do të jetë informacioni mbi:

- kostot dhe përfitimet buxhetore, sociale, ekonomike dhe mjedisore;
- problemet e mundshme me zbatueshmërinë, pranimin dhe përputhshmërinë;
- shpërndarja e kostove dhe përfitimeve brenda popullsisë dhe nën-grupeve;
- gabimet e mundshme, kontradiktat, mungesa e qartësisë, dhe boshllëqet në projekt; dhe
- efektet anësore të padëshirueshme.

Rezultatet e këtij vlerësimi të ndikimit sigurojnë bazën për futjen e ndryshimeve që mund të reduktojnë kostot, përmirësimi i përfitimeve, dhe të minimizojnë pasojat e padëshiruara dhe papritura të instrumentit.

Për të dhënë këto rezultate, një vlerësim i ndikimit duhet të ndahet në tre hapa të dallueshëm:

- përgatitja;
- analiza;
- vlerësimi i rezultateve të analizës.

Vetëm një përgatitje e plotë do të mundësojë administratën drejtuese për të kryer një analizë efçente, dhe kur të bëjë vlerësimin e rezultateve të analizës të japë rekomandime të arsyeshme për ndryshim. Në mënyrë që të qartësohet puna që duhet të kryhet gjatë të tre hapave të vlerësimit të ndikimit më poshtë jepen disa shpjegime:

Përgatitja

Përgatitja e vlerësimit duhet të fillojë me vendosjen e objektivave specifike dhe rezultatet e pritshme të vlerësimit. Rezultatet e pritshme mund të jenë: informacioni mbi koston, zbatueshmëria ose mundësitë për të detyruar zbatimin. Rezultatet e pritshme duhet të ndahen dhe të përcaktohen si kritere të detajuara të vlerësimit (shiko më poshtë në fund të 1.5.1), kundrejt të cilave do të kryhet vlerësimi.

Pasi merret vendimi mbi kriteret dhe gamën e vlerësimit, duhet të përcaktohen metodat dhe teknikat që do të zbatohen në vlerësim.

Së fundi, për të zbatuar metodat dhe teknikat e përzgjedhura tek instrumenti, është e nevojshme një përgatitje e mëtejshme. Do të duhet të skicohen zhvillimet e ardhshme që mund të jenë devijuese në fushën e politikave (skenarët) në mënyrë që të vlerësohet projekt-instrumenti nën kushte të ndryshme të mundshme.

Për një analizë kosto-përfitim ose kosto-efiçensë, duhet të grumbullohen statistikat përkatëse mbi situatën ekzistuese në fushën e politikave. Për të bërë një simulim duhet të hartohen rastet teorike, incidentet dhe skenarët kundrejt të cilave projekt-ligji mund të testohet. Për një testim me raste reale, duhet të përzgjidhen këto raste ose një rajon ku do të zbatohet projekti mbi një baze pilot, paralelisht me legjislacionin ekzistues.

Kostot e metodave dhe teknikave të ndryshme variojnë në mënyrë të konsiderueshme. Për të kryer një testim të instrumentit, duke e zbatuar atë në një formë pilote me shembuj real, kërkon kohë dhe një shumë të konsiderueshme burimesh. Përgatitja e rasteve, incidenteve dhe skenarëve për një simulim gjithëpërfshirës mund të jetë e kushtueshme, sidomos kur ato duhet të përgatiten nga ekspertë jashtë administratës. Kostot dhe përpjekjet e testimit të instrumentit duhet të peshohen kundrejt rëndësisë dhe përmirësimit të mundshëm të instrumentit.

Analiza

Vetëm pas përgatitjes së plotë, duhet të zbatohen metodat dhe teknikat e ndryshme, sepse vetëm atëhere ato mund të japin rezultatet më të mira të mundshme. Nëse është vendosur për të kryer një vlerësim të thellë të ndikimit, është zakonisht e nevojshme të përfshihen ekspertë të jashtëm në analizën e instrumentit.

Informacioni i detajuar, se si të kryhet një analizë e kosto-përfitimit, analizë e kosto-efiçensës dhe për konsultimin si metodë për analizën, jepet në kapitujt 2 dhe 3. Testimet dhe simulimet, nëse është e mundshme, duhet të përfshijnë gjithmonë ato që janë prekur më shumë nga instrumenti. Kjo përfshin ata punonjës civilë të cilët do të duhen të administrojnë ose manaxhojnë instrumentin, ashtu si edhe qytetarët ose ndërmarjet që mund të përfitojnë ose mund të kufizohen nga instrumenti. Këta njerëz janë zakonisht të ndjeshëm ndaj problemeve me projektin, veçanërisht me zbatueshmërinë e tij (p.sh. kuptimi i qartë i detyrave dhe përgjegjësisë dhe çështjeve të detyrimit të zbatimit të tij) dhe

kostot (p.sh. investimet shitesë të nevojshme, barrat specifike administrative për ndërrmarjet). Informacioni që mund të sigurojnë është i çmuar për cilësinë e vlerësimit.

Vlerësimi i rezultateve të analizës

Rezultatet e analizës duhet të dokumentohen dhe vlerësohen në mënyrë sistematike. Produktet e kësaj faze janë një raport mbi vlerësimin dhe rekomandimet. Rekomandimi i vlerësimit të ndikimit të projekt-instrumentit mund të jetë:

- mbajtja e projekt-instrumentit ashtu siç propozohet;
- futja e ndryshimeve specifike apo amendamenteve në projekt përpara se t'i paraqitet ministrit;
- anulimi i projektit, ose ndjekja e një metodologjie komplet të ndryshme.

Kur ndryshimet apo amendamentet janë bërë pjesë e draftit, atëhere mund t'i paraqiten Ministrit të Ministrisë drejtuese për miratim. Raporti i vlerësimit të ndikimit dhe rekomandimet duhet të paraqiten së bashku me vetë projekt instrumentin. Nëse disa rekomandime të caktuara janë refuzuar, kjo duhet të tregohet në raport dhe duhet të jepen dhe arsyet.

Pas miratimit nga Ministri, i cili mund të iniciojë ndryshime të tjera, projekti së bashku me raportin dhe rekomandimet, mund t'i paraqitet për miratim Këshillit të Ministrave.

Kriteret e vlerësimit

Siç është vënë në dukje tashmë, ka edhe shumë çështje të tjera të rëndësishme, përveç kostos, të cilat duhet të merren në konsideratë kur ndërmerret një vlerësim i ndikimit.

Çështjet, të cilat do të duhet të përfshihen gjithmonë në listën e kriterëve kundrejt të cilave është vlerësuar projekt-instrumenti, janë renditur dhe përshkuar shkurtimisht më poshtë. Është përfshirë gjithashtu një aspekt specifik i kostos (për një përshkrim më të plotë shiko Kapitullin 2).

Këto kriteret janë të një rëndësie të veçantë kur vlerësohet një projekt-instrument ligjor; për këtë arsye ato janë renditur në këtë seksion. Megjithatë, ato janë kriteret e vlefshme për forma të tjera të vlerësimit të ndikimit, si dhe për vlerësimin e programeve të investimeve ose vendime të tjera të qeverisë.

Në varësi të kohës dhe burimeve që janë të disponueshme, projekti duhet të vlerësohet kundrejt kriterëve të mëposhtme në një mënyrë pak a shumë më të plotë.

Përmbushja e objektivave

Ky kriter përdoret për të vlerësuar nëse projekt instrumenti e përmbush ose jo objektivin e përcaktuar në shkallën më të mirë të mundshme. Për analizën është e nevojshme të eksplorojnë pyetjet e mëposhtme.

- a mund të ketë efekte anësore kundër-produktive?
- a është e mundshme apo e lehtë të evitohet përputhshmëria?
- a është i mundshëm keqpërdorimi i instrumentit?

- a justifikohen kostot afat-shkurtra nga përfitimet afat-gjata (p.sh masat parandaluese në shëndetësi apo dispozitat mjedisore)?
- a është shpërndarja e përfitimeve dhe kostove e justifikueshme dhe në përputhje me objektivin e dhënë?
- a ka një mospërputhje të qenësishme midis pjesës së popullsisë që paguan çmimin dhe pjesës së popullsisë që merr përfitimin?

Shembull:

Reduktimi i aksidenteve të rrugës

Instrumenti që do të vlerësohet synon të detyrojë zbatimin e kufizimeve të shpejtësisë dhe të rrisë gjomat për shkeljet e trafikut. Kur analizohet kjo dispozitë kundrejt kriterit të “përmbushjes së objektivit”, pyetjet e mëposhtëme duhen marrë në shqyrtim:

- A janë aksidentet vërtet si pasojë e shpejtësisë?
- A ka një probabilitet të lartë që aksidentet rrugore të reduktohen kur futen kufizimet e shpejtësisë dhe gjoma më të larta për shkeljet e trafikut?
- A do të çojnë kufizimet e shpejtësisë në bllokime të trafikut dhe ndotje më të larta?
- A mundet që shoferët të evitojnë lehtësisht zbatimin e kufizimeve të shpejtësisë?
- A do të justifikohen investimet për shtimin e stafit të forcave të policisë, që do të jenë të nevojshëm për detyrimin e kufizimit të shpejtësisë me reduktimin e aksidenteve rrugore?
- Cili grup i shoqërisë do t'i paguajë gjomat- vetëm ata që nuk i kanë pajisjet paralajmëruese?
- A përfitojnë taksapaguesit që kontribuojnë në investimet për forcat e policisë nga siguria më e madhe në rrugë?

Zbatueshmëria

Kriteri përdoret për të vlerësuar nëse projekt instrumenti mund të zbatohet në mënyrë efektive në strukturat ekzistuese administrative. Për analizën, është e nevojshme të eksplorojnë ndër të tjera pyetjet e mëposhtëme:

- A është instrumenti mjaftueshmërisht fleksibël për të akomoduar të gjitha rastet, por ende ofron drejtim të mjaftueshëm, që dispozitat alternative të mos çojnë në vendime arbitrare?
- A janë dispozitat administrative të kufizuara në shkallën e nevojshme? Është e mundshme që kostot e administrimit të instrumentave të jenë më të mëdha se sa përfitimet (p.sh tarifat për shërbimet administrative)?
- A janë kompetencat për ekzekutimin e instrumentit, përfshi këtu edhe kërkesën për koordinim, të përcaktuara qartë?
- A është tranzicioni nga rregullat e reja tek instrumenti i ri, i paraqitur qartë dhe realizueshëm?

Shembull:

Objektivi: Përshpejtimi i vendimeve administrative për dhënien e lejeve të ndërtimit:

Instrumenti që do të vlerësohet synon të shpërndajë përgjegjësinë për dhënien e lejes e ndërtimit ndërmjet niveleve të ndryshëm të organeve administrative, në varësi të rëndësisë së projektit të ndërtimit. Gjithashtu, ai parashikon prezantimin e një procedure të “heshtjes” pozitive (që do të thotë se nëse administrata nuk ka reaguar brenda një kohe të caktuar ndaj kërkesës, kërkesa do të konsiderohet si e pranuar) për projekte të vogla ndërtimi.

Kur analizohen këto dispozita kundrejt kriterit të “praktikueshmërisë”, duhet të konsiderohen pyetjet e mëposhtëme:

- A janë përcaktimet e projekteve të mëdha apo të vogla ndërtimore mjaftueshmërisht të qarta, në mënyrë që administrata dhe qytetarët të mund të identifikojnë me lehtësi se cili nivel administrativ është përgjegjës për këtë procedurë?
- A janë të qarta dispozitat në lidhje me kufijtë e përgjegjësisë të niveleve të ndryshme administrative, ose a mund të çojnë ato në vendime arbitrare?
- A janë të përcaktuara qartë përjashtimet për rastet specifike, p.sh. ndërtimet e vogla të rrezikshme?
- A janë procedurat mjaftueshmërisht të thjeshta për të përshpejtuar realisht vendim-marrjen?
- A ka aq shumë përjashtime, që bëjnë në fakt që përjashtimi real të jetë procedura e “heshtjes” dhe që rregullorja/akti nënligjor të mos jenë të praktikueshme?

Qartësia

Ky kriter synon të vlerësojë një aspekt tjetër të zbatueshmërisë, d.m.th. vështirësitë e mundshme të sektorit privat për ta kuptuar në mënyrë korrekte instrumentin dhe për ta zbatuar atë në një mënyrë të përshtatshme. Për analizën del e nevojshme që të eksplorojnë pyetjet e mëposhtëme:

- A është gjuha e dispozitës e qartë dhe e kuptueshme për ata që ju adresohet?
- A ka kontradikta në instrument?
- A janë të gjitha përcaktimet jo-kontradiktore?
- A janë të renditura qartë të gjitha detyrat që duhet të kryejnë të interesuarit, etj?

Shembull:

Objektivi: Përshpejtimi i vendimeve administrative në dhënien e lejeve të ndërtimit:

Ligji i ri ka si objektivi inxhinierët, arkitektët, dhe për projekte të vogla të ndërtimit, të gjithë qytetarët. Kur analizohet dispozita kundrejt kriterit të “qartësisë” duhet të merren parasysh pyetjet e mëposhtëme:

- A është gjuha e përshtatur në mënyrën më të mirë të mundshme për grupin e njerëzve që synohet?
- A mbahen në minimumin e nevojshëm referimet brenda ligjit apo ndaj ligjeve të tjera?

- A janë të gjitha dispozitat në lidhje me dhënien e lejes së ndërtimit në të njëjtin tekst ligjor?
- A është e qartë për qytetarët se çfarë dokumentash duhet të plotësojnë dhe dorëzojnë në mënyrë që të marrin një leje ndërtimi, etj?

Kostot e zbatimit

Kriteri synon të vlerësojë kostot dhe kursimet e mundshme të lidhura direkt me zbatimin e instrumentit. Për analizën është e nevojshme, që të shikohet si hap i pare, ku janë shkaktuar kostot (administratë, industri dhe grupet sociale) dhe pastaj për grupet përkatëse të eksplorohe pyetjet e mëposhtme:

- A janë kostot e shkaktuara në përpjestim të drejtë me objektivat e instrumentit
- A ka kursime të mundshme të cilat mund të mbulojnë pjesërisht ose plotësisht kostot e shkaktuara nga instrumenti i propozuar?
- A është puna administrative, përfshi dhe atë që kërkohet nga të interesuarit (p.sh. statistikatat, formularët e aplikimit, kredencialet, kontrollet) proporcionale me përfitimet e pritshme?
- A janë efëcente ndërtimi institucional dhe procedurat e parashikuara apo mund të ulen kostot nëse do të organizohej ndryshe?

Shembull:

Objektivi: Krijimi i vendeve të reja të punës për të luftuar papunësinë

Instrumenti që do të studiohet synon të ofrojë subvencione për ndërmarrjet e vogla dhe të mesme, me kushtin që të punësojnë të rinjtë që kane mbaruar shkollën dhe janë papunë për një kohë të gjatë.

Kur analizohet kjo dispozitë kundrejt kriterit të “kostove zbatuese” duhet të konsiderohen pyetjet e mëposhtme:

- A është procedura e aplikimit e lehtë mjaftueshem që të mos dekurajojë ndërmarrjet e vogla dhe të mesme?
- A është puna në lidhje me plotësimin e dokumentacionit e arsyeshme në krahasim me subvencionin që ata mund të presin?
- Sa kohë do t’i nevojitej ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme të grumbullonin të gjitha kredencialet e tyre?
- A janë të gjitha kredencialet vërtet të nevojshme?
- Nëse do të kërkohen raport, a mund të shkruhet lehtësisht?
- A lexohen realisht raportet?
- A janë krijuar raporte dhe barra të tjera administrative pa parashikuar veprime apo pasoja pasuese nëse këto detyrime nuk do të kryhen?

Ndërvartësitë

Kriteri synon të vlerësojë nëse instrumenti i ri krijon ose jo ndërvartësi konfliktuale me legjislacionin tjetër, të cilët mund të çojnë në efekte anësore të padëshiruara; p.sh. personat që nuk janë objektiv i instrumentit po përfitojnë ose po vuajnë nga instrumenti i ri. Për analizën është e nevojshme të eksplorohehen pyetjet e mëposhtëme:

- A ka legjislacion ekzistues i cili mbulon të njëjtin grup të synuar apo një grup plotësues?
- A mund të ketë mbivendosje me legjislacionin ekzistues, që mund të pengojnë zbatimin e instrumentit të ri?
- A mundet që dispozitat në legjislacionin ekzistues të pengojnë ose të jenë në kundërshtim me objektivat e synuara të instrumentit të ri?

Shembull:

Objektivi: Lehtësimi i krijimit të ndërmarjve të vogla ose familjare

Ligji i propozuar parashikon lejimin e ndërmarjeve të vogla ose familjare të punësojnë anëtarët e familjes pa qënë nevoja për të deklaruar pagat e mundshme dhe pa transferuar taksën e duhur mbi të ardhurat dhe kontributet e sigurimeve shoqërore.

Kur analizohet dispozita kundrejt kriterit të “ndërvartësisë” duhen marrë në konsideratë pyetjet e mëposhtëme:

- A do të çojë përjashtimi i anëtarëve të familjes në një taksim më të lartë, mundet dhe të pajustificuar të pronarit të ndërmarjes?
- A është e justifikuar humbja e përfitimeve të papunësisë nga ana e anëtarëve të familjes për shkak të mos pagimit të kontributeve?
- A mundet që kjo dispozitë të çojë në një kosto të rritur shërbimit shëndetësor dhe asistencën sociale?
- A duhet të ketë dispozita dhe nëse po, cilat janë ato, që evitojnë një rritje të padrejtë në numrin e personave që mbështeten në asistencën publike për shkak se nuk paguajnë kontribute ndaj një skeme përkatëse sigurimesh?

1.6.2 Vlerësimi i ndikimit si mjet për zgjedhjen e instrumentit politik

Vlerësimi i ndikimit për zgjedhjen e instrumentit politik përdoret për të parë nevojën e ndërhyrjes ligjore për të identifikuar alternativat politike dhe ndikimin e tyre të mundshëm, për të krahasuar alternativat në lidhje me ndikimin dhe zbatueshmërinë e tyre dhe për të përcaktuar alternativën më të mirë politike (një alternative politike mund të përfshijë disa instrumenta politike).

Rezultati i pritshëm i këtij vlerësimi të ndikimit është një raport që:

- përshkruan dhe vlerëson pasojat e parashikueshme për alternativat e ndryshme politike;
- identifikon vështirësitë/dështimet dhe avantazhet e mundshme për secilën alternativë dhe justifikon pse një politike ka më shumë mundësi të jetë alternativa më e mirë për të arritur objektivat e parashikuara.

Gjithashtu, ky raport do të paraqesë dhe projekt- instrumentat ligjorë të parashikuar.

Tre hapat për vlerësimin e ndikimit janë:

Përgatitja

Pasi të jetë marrë vendimi për të kryer një vlerësim të ndikimit me objektin për eksplorimin kërkimin e ndërhyrjes së mundshme të qeverisë në një fushë të dhënë të politikave, është detyra e nëpunësve civilë në ministrinë kryesore për të bërë punën kryesore.

Janë nëpunësit civilë të cilët janë përgjegjës për shqyrtimin e përshtatshëm të problemit dhe për ta ndarë objektivin e përgjithshëm të politikave në objektiva operacionale. Mundësi të ndryshme të politikave duhet të zhvillohen dhe të vendosen kriteret të cilat duhet t'i përmbushin mundësitë e politikave (p.sh. neutraliteti i kostos, avantazhet për një grup specifik të synuar).

Si një pikë parimore, "mundësia zero" duhet të konsiderohet dhe eksplorohet në mënyrë serioze. Një mundësi zero do të thotë që nuk ka nevojë për ndërhyrje të qeverisë. Arsyeja për opsionin zero mund të jetë, që, ose ndërhyrjet e qeverisë nuk do ta zgjidhnin problemin, ose përforcimi i përshtatshëm i instrumentave ekzistues mund ta zgjidhë problemin.

Në mënyrë që të arrihen pak a shumë rezultate të besueshme, këshillohet që të merren parasysh zhvillimet e mundshme të ardhshme në fushën e politikave dhe të vlerësohen opsionet e politikave duke i marrë në konsideratë këto zhvillime të ardhshme; d.m.th duke i zbatuar mundësitë në skenarë të ndryshëm.

Ndërkohë që përgatiten alternativat e politikave, duhet të organizohet konsultimi i parë. Konsultimet duhet të kryhen me ministrinë e tjera të lidhura me politikën në fjalë, dhe nëse është e përshtatshme me autoritetet lokale, me OJF-të, palë të tjera të interesuara dhe me ekspertë të pavarur. Ky raund konsultimesh shërben për të grumbulluar sa më shumë informacion, që të jetë e mundur, në fushën në të cilën qeveria dëshiron të ndërhyjë, dhe për të mundësuar nëpunësit civilë për të zhvilluar alternativa të mira politikash.

Analiza e ndikimit të mundshëm të mundësive të ndryshme të politikave.

Si një hap i dytë në procesin e vlerësimit, mundësitë e ndryshme të politikave duhet të analizohen dhe krahasohen në përputhje me thelbin, logjikën e brendshme, zbatueshmërinë. Veç kësaj, ndikimet e mundshme të alternativave të politikave duhet të analizohen kundrejt kriterëve sasiorë dhe cilësorë. Përsëri janë nëpunësit civilë të ngarkuar me zhvillimin e instrumentit të politikave, të cilët janë përgjegjës për cilësinë e kësaj analize. Për të përftuar rezultatet më të mira të mundshme, është e mundur të diskutohen alternativat e politikave me të gjitha ministrinë e lidhura me politikën në fjalë, me organizmat administrative dhe autoritetet lokale, ndërkohë që ato duhet të zbatojnë alternativat e politikave nën shqyrtim. Nëse projekti ka një lloj rëndësie, është e këshillueshme të bëhen konsultime me të adresuarit (OJF-të) dhe ekspertë të pavarur. Është e rëndësishme të sigurohet që ekspertët e ftuar të jenë nga fusha të ndryshme profesionale, për të evituar sa më shumë që të jetë e mundur informacionin e paragjykuar. Diskutimi/konsultimi mund të bëhet me shkrim ose mund të kryhet edhe në formën e një dëgjimi publik ose të një seminari.

Vlerësimi i alternativave të politikave

Si një hap përfundimtar, rezultatet e konsultimeve brenda dhe jashtë administratës, ashtu si dhe rezultatet e analizave të kryera nga nëpunësit civilë në ministrinë kryesore, analizohen, dokumentohen dhe vlerësohen në mënyrë krahasuese. Produkti i këtij vlerësimi krahasues do të jetë një rekomandim për vendim-marrësit politikë që vendosin alternativën e politikave, që duket se përmbush më mirë kërkesat.

Vendimi përfundimtar se cila alternativë do të ndiqet mbetet me nivelin politik. Mund të ketë dhe konsiderata politike që mund të cojnë në një zgjedhje tjetër dhe jo të alternativës së rekomanduar.

1.6.3. Vlerësimi i ndikimit për evaluimin e një instrumenti ligjor ekzistues

Vlerësimi i ligjeve ekzistuese ose investimeve të zbatuara kryhet për të eksploruar nëse:

- objektivat e synuara ishin përmbushur në një mënyrë efçente;
- kanë ndodhur efekte anësore të padëshiruara dhe në çfarë shkalle;
- instrumenti është provuar të jetë lehtësisht i zbatueshëm;
- një shkallë e lartë përputhshmërie është arritur; dhe
- përfitimet dhe kostot ishin shpërndarë në një mënyrë të justifikueshme.

Rezultati i pritshëm i një evaluimi do të jetë informimi për një nevojë të mundshme për amendamente, apo edhe për hedhjen poshtë të instrumentit ligjor. Në lidhje me investimet, rezultati i pritshëm do të ishte nëse investime të mëtejshme të të njëjtit lloj do të ishin ose jo të dobishme, apo nëse investime shtesë plotësuese janë të nevojshme për të mundësuar shlyerjen e investimit të parë.

Tre hapat e një evaluimi janë:

Përgatitja

Gjatë përgatitjes së një evaluimi, duhet të vendoset nëse do të evaluohen i gjithë instrumenti apo vetëm pjesë të tij, nëse shkalla e evaluimit nuk qe vendosur nga qeveria ose parlamenti kur ishte miratuar instrumenti. Veç kësaj, duhet të vendosen kriteret e evaluimit. Kriteret e evaluimit mund të përfshijnë: shkallën në të cilën ishin përmbushur objektivat, zhvillimi i kostos, efektet kosto-përfitim, zbatueshmëria dhe efekte anësore pozitive ose negative.

Evaluimi kryhet duke krahasuar ndikimet e pritshme dhe të synuara me ndikimet reale. Për këtë qëllim, ndikimi i pritshëm i instrumentit duhet të sqarohet dhe dokumentohet gjatë përgatitjes së vleresimit. Nëse është kryer analiza e politikës ose një vlerësim i projekt instrumentit, ndikimi i pritshëm i instrumentit mund të nxirret nga këto dokumenta.

Analizimi i të dhënave reale kundrejt ndikimit të synuar të instrumentit

Analiza fillon me mbledhjen e të dhënave mbi ndikimin real të instrumentit. Ky informacion krahasohet më pas me ndikimin që synohej gjatë kohës, kur bëhej përgatitja e instrumentit. Të dhënat reale duhet gjithashtu, nëse është e mundur, të krahasohen me të dhënat e mbledhura përpara se të miratohej instrumenti i ri. Kjo është e nevojshme për të marrë informacion se çfarë ndryshimi shkaktoi aktualisht instrumenti i ri, nëse pati ndonjë ndryshim.

Për të siguruar të dhënat e nevojshme mund të përdoren dhe statistikat. Gjithashtu mund të kërkohen raporte nga administratat ekzekutive dhe nëse të dhënat statistikore nuk janë të gatshme, duhen bërë konsultime me personat e këtyre administratave.

Evaluimi i instrumentit

Informacioni i mbledhur vlerësohet në mënyrë krahasuese. Kriteret e evaluimit dhe evaluimi përfundimtar i instrumentit duhen dokumentuar. Rekomandimi, bazuar në evaluim, duhet të jetë i motivuar, në mënyrë që t'i japë nivelit politik informacionin e nevojshëm për të marrë një vendim pasi është mirëinformuar në lidhje me instrumentin ligjor në fjalë, duke e amenduar, hedhur poshtë apo duke ruajtur atë ashtu siç është.

1.7. Praktikrat më të mira të OECD

Në 1997, OECD publikoi një raport të quajtur “*Analiza rregullatore e ndikimit*”: praktikrat më të mira në vendet e OECD”. Fokusi i këtij botimi janë rregulloret/aktet nënligjore dhe identifikohen 10 “praktikrat më të mira” të cilat mund të shikohen në mënyrë kolektive si parakushte për **Analizë të mirë Rregullatore të Ndikimit (ARN)**. Këto praktika më të mira janë të ndër-varura.

Ato gjithashtu pranojnë se ARN duhet të jetë pjesë e një sistemi shumë më të madh në mënyrë që të jetë efektive. ARN **duhet të integrohet në sistemin e përgjithshëm të zhvillimit të politikave** dhe jo thjesht të shtohet gjatë fazave të fundit të hartimit të politikave. Duke përfitur nga eksperianca e vendeve anëtare, OECD rekomandoi që qeveritë të trajtojnë pikat e mëposhtëme kur kryejnë ARN:

- **Rritja në maksimum e angazhimeve politike.** Kjo është esenciale, sidomos për të siguruar që angazhimi ndaj ARN mbetet i fortë para konfliktit të presioneve të tjera politike. Përgjegjësia ministeriale për të siguruar përputhshmërinë është një element kyç.
- **Përgjegjësitë duhet të shpërndahen në mënyrë të qartë dhe të kujdesshme.** Kjo përfshin qeverinë, parlamentin dhe administratën. Në administratë rregullatorët duhet të jenë përgjegjës për kryerjen e ARN, ndërkohë që nevojitet një organizëm mbikqyrës për të siguruar vazhdimësinë; kontrollin e cilësisë dhe trajnimin.
- **Trajnimi është esencial** për t’u siguruar, se rregullatorët kanë aftësitë e nevojshme dhe kuptimin e duhur të rëndësisë ose vlerës së ARN.
- **Metodat analitike** duhet të kërkojnë një pamje të gjerë dhe parimi kosto/përfitim duhet të adoptohet për të gjitha rregulloret/aktet nënligjore. Megjithatë duhet marrë parasysh realiteti i mangësive të të dhënave, ashtu si edhe nevoja për të përdorur aspektet sasiore dhe cilësore. Në këtë mënyrë duhet të përgatiten rregullore/akte nënligjore të detyrueshme mbi kërkesat analitike në mënyrë që të sigurohet vazhdimësia.
- Duhet të zhvillohen **strategjitë e mbledhjes së të dhënave**. Të dhënat cilësore duhen për të arritur një vlerësim cilësor. Duhet të zhvillohen e shpërndahen strategji për sigurimin e të dhënave të mira me kosto të ulët.
- **Përpjekjet e ARN duhet të synojnë** rregulloret/aktet nënligjore që kanë një ndikim të rëndësishëm dhe situatat ku rezultatet kanë mundësinë për të ndryshuar rezultatit. Kjo do të thotë një ARN të plotë për të gjithë rregulloret/aktet nënligjore kryesore; një përpjekje të moderuar (por me të njëjtën bazë analitike) për nivelin e mesëm dhe përjashtim për rregulloret/aktet nënligjore e parëndësishme.
- **Integrimi me procesin e politikave.** ARN duhet të fillojë shpejt në mënyrë që me të vërtetë të drejtojë përzgjedhjen e gjerë të politikave në dallim nga të qenit thjesht një justifikim për vendimet e marra tashmë.
- **Komunikoni rezultatet.** Të gjithë ata, brenda dhe jashtë burrokracisë, që kanë mundësi të influencojnë në zgjedhjet e politikave duhet të kenë rezultatet e ARN-se në mënyrë që të kryejnë rolin e tyre në procesin e mëpasshëm të hartimit të politikave. Transparenca është gjithashtu çelësi i integritetit të sistemit.
- **Aplikoni ARN për rregulloret/aktet nënligjore ekzistuese dhe ato të reja.** ARN duhet të përdoret kur një rregullore/aktet nënligjore ekzistuese shqyrtohet dhe rishikohet sepse do të përmirësojë sistemimin e këtyre shqyrtimeve dhe mundësinë që të çojnë në rezultate më të mira.

Përmirësimi i cilësisë së rregulloreve/akteve nënligjore

Në 1995 Këshilli i OECD miratoi një *Rekomandim për Përmirësimin e Cilësisë së Rregulloreve (akteve nënligjore) të Qeverisë*. Ai përfshin një listë kontrolli që formulon kërkesat bazë për hartimin e rregulloreve/akteve nënligjore të cilësisë së lartë.

Rekomandimi përmban 10 pyetje që hartuesit e politikave duhet të bëjnë për çdo rregullorë/akt nënligjor që ata duhet të miratojnë (gjithashtu edhe për ato ekzistuese). Këto pyetje janë:

- A përcaktohet në mënyrë korrekte problemi?
- A është i justifikuar veprimi i qeverisë?
- A ka një bazë ligjore për rregullim?
- Cili është veprimi i përshtatshëm i qeverisë për këtë veprim?
- A e justifikojnë koston përfitimet e rregullores?
- A është transparente shpërndarja e efekteve në shoqëri?
- A janë rregullorja/akti nënligjor të qarta, të qëndrueshme, të kuptueshme dhe të kapshme nga përdoruesit?
- A kanë patur mundësi të shprehin mendimet e tyre të gjitha palët e interesuara?
- Si do të realizohet përputhshmëria?

2. VLERËSIMI I NDIKIMIT BUXHETOR DHE EKONOMIK TË POLITIKAVE TË QEVERISË

Propozimet që përfshijnë shpenzimet publike i tejkalojnë burimet ekzistuese për financimin e tyre. Përzgjedhja dhe caktimi i prioriteteve janë përgjegjësi të pashmangshme të qeverisë. Një vlerësim sistematik i të gjitha propozimeve të sektorit publik ndihmon që të sigurohet, se janë bërë zgjedhjet e duhura dhe paratë janë përdorur si duhet. Vlerësimi i ndikimit i ndihmon politik-bëresit të arrijnë këtë gjë. Megjithatë, ia vlen të theksohet fakti i përmendur në Kapitullin 1, që vlerësimi i ndikimit është një mjet i vlefshëm për një politikë-bërje efektive dhe efçente dhe nuk është një zëvendësim për të marrë vendime që pëfshijnë si analizën teknike ashtu dhe zgjedhjen politike. Për këtë arsye, kjo pjesë e këtij kapitulli duhet lexuar në këtë kontekst.

Vlerësimi i kostos neto të një propozimi politik është një aspekt veçanërisht i rëndësishëm i vlerësimit të ndikimit. Megjithatë, eksperiencia ka treguar që kontribuesi më i rëndësishëm i cilësisë së vendimeve politike nuk është saktësia e llogaritjeve, por veprimi i analizimit të propozimit që në fazën fillestare. Është gabim të mendohet që vlerësimi i ndikimit është një mënyrë për të prodhuar numra të “saktë”. Gjëja më e rëndësishme është që administrata të jetë në gjendje të identifikojë pasojat e mundshme të politikës së propozuar dhe rrugët alternative për të zbatuar politikën.

Sidoqoftë, kostot janë një shqetësim i veçantë i kohëve moderne. Qeveritë janë nën një presion gjithnjë në rritje për përdorimin e fondet publike në mënyrë efektive për sa i përket kostos. Kalimi i burimeve nga fusha më pak efikase në alternativa me efikase është një hap i rëndësishëm në përmirësimin e efektivitetit të përgjithshëm të kostos. Në fund të fundit, kjo pakëson koston e veprimit të qeverisë.

Për të maksimizuar efektivitetin e kostos, koncepti i kostos që duhet konsideruar duhet të përfshijë jo vetëm kostot direkte, por gjithashtu një varg më të gjerë kostosh si ato të lidhura me ndikimin mjedisordhe shoqëror. Ndërsa këto çështje rrisin vështirësinë e këtij ushtrimi, ato nuk mund të shmangen në qoftë se vlerësimi do të jetë i plotë.

2.1 Llojet e kostove

Kostot mund të ndahen në tre grupe bazë, që janë:

- Kostot direkte të qeverisë, duke përfshirë të gjitha nivelet më të ulta të qeverisë – kostoja e sigurimit të një shërbimi ose kostoja e administrimit të një sistemi rregullator;
- Kostot për respektimin e ligjit nga biznese dhe qytetarë – kostot administrative operacionale, kostot për lëshimin e dokumentave dhe kostot kapitale;
- Kostot jo-direkte në ekonomi në përgjithësi, sic janë efektet mjedisore dhe sociale ose konkurrenca, te rejat dhe investimet e pakësuara.

Megjithatë, kostot totale varen nga një numër faktorësh që duhen marrë parasysh qysh në fillim. Për shembull, është e nevojshme të përcaktohet grupi i synuar për shërbimin apo rregulloret/aktet nënligjore në fjalë për të patur një ide të shkallës së efekteve të mundshme; niveli i mbështetjes apo kundërshtimit nga publiku në rastin e një rregulloreje/akti nënligjor të ri; nëse problemi që kërkon të zgjidhë mund të zgjidhet më mirë nëpërmjet informacionit, legjislationit, ose sigurimit të drejtëpërdrejt, ku secila ka koston e vet; dhe shkallën e ngarkesës së punës që një shërbim apo rregullore/akt nënligjor i ri do të shkaktonin për administratën.

Kostot e mundshme të ndryshme diskutohen më poshtë.

2.2.1 Kostot direkte të qeverisë

Futja e një shërbimi të ri, zgjerimi i një shërbimi ekzistues ose inspektimi dhe zbatimi i detyrave të shoqëruara me politika të caktuara mund të kërkojë burime njerëzore shtese. Çdo kosto personeli shtesë, që mund të shkaktohet nga marrja në punë e stafit të ri ose orët e zgjatura në punë, duhet të përcaktohet në shifra. Në qoftë se pretendohet se politika mund të zbatohet brenda burimeve të administratës publike, baza e këtij supozimi duhet të sqarohet: për shembull, duke provuar që do të krijohen mundësi shtesë pasi disa programe do të mbyllen ose aktiviteti i tyre do të reduktohet.

Vendimi për të pakësuar personelin në një fushë të vecantë do të ulë shpenzimet për rrogat, por mund të shkaktojë kosto të panevojshme dhe kursimet vjetore mund të kompensohen pjesërisht nga një rritje në transfertat për sigurimet shoqërore.

Futja e një shërbimi të ri mund ketë kosto të mëdha fillestare si për shembull: investim në ndërtesa/zyra dhe infrastrukturë, investim në fabrikë dhe makineri, pagesa për konsulencë teknike dhe ligjore, trajnim, etj. Mund të ketë dhe kosto të përsëritura për materiale konsumi shtesë si letër, energji, telekomunikacion, etj.

Llogaritja në shifra e kostove buxhetore varet gjithashtu nga pranimi dhe zbatimi i propozimit. Politika të ndryshme prekin sektorë të ndryshëm të publikut dhe biznesit dhe disa do të kërkojnë më shumë përpjekje për zbatim se sa të tjera. Për shembull, një politikë për të rritur përfitimet nga sigurimet shoqërore do të respektohet menjëherë (megjithëse një rritje e mundshme të rasteve të mashtrimit mund të kërkojë më shumë monitorim), ndërsa një rregullore/akt nënligjor që u kërkon kompanive industriale të zbatojnë standarte të veçanta mjedisore do të kërkojë një nivel monitorimi dhe zbatimi. Në qoftë se një politikë ose rregullore/akt nënligjor mund të kërkojë monitorim dhe zbatim, duhen bërë pyetjet e mëposhtme:

- Sa të mëdha janë grupet e synuara që preken nga propozimi dhe cilat janë pasojat për nevojën e zbatimit? Pyetja duhet të mbulojë:
 - shkallën e mundshme të zbatimit spontan;
 - nevojën për zbatimin e monitorimit;
 - aspekte që kanë lidhje me shkallën e sanksioneve dhe mundësive për t'i vendosur ato.
- Sa e madhe është ngarkesa që do të kenë autoritetet për zbatimin e tij- nëse
 - efektet janë të menjëhershme apo të përsëritshme;
 - niveli i kundërshtimit dhe nëse kapërcimi i kundërshtimeve do të kërkojë veprime ligjore ose një fushatë ndërgjegjësimit.
- Cilat organizata qeveritare do të preken nga politika e propozuar dhe cilat janë konkluzionet në lidhje me mundësinë apo kostot e zbatimit të saj?

Në lidhje me pyetjen e fundit, komunikimi i dobët ndërmjet ministrive mund shkaktojë probleme më vonë. Është e rëndësishme që ministrinë përkatëse të konsultohen në një fazë të hershme të procesit për të minimizuar nivelin e kostove të paparashikuara dhe pasojat (efektet anësore) negative. Në parim, në lidhje me kostot direkte, të ministrive, nuk duhet të ketë efekte/pasojë të paparashikuara; në qoftë se ka kjo zakonisht do të thotë se ka patur probleme në procesin e konsultimit ndër-ministror.

Ministria me përgjegjësitë kryesore për propozimin duhet të marrë parasysh të gjitha kostot që ndikojnë në buxhet – jo vetëm kostot e saj ose kostot e agjensive që janë në zonën e saj të përgjegjësisë. Për shembull, një propozim për të

tërhequr një kompani prodhimi shumekombëshe nepërmjet sigurimit të ndihmës financiare direkte mund të jetë përgjegjësia kryesore e Ministrisë së Industrisë, në qoftë se granti vjen nga buxheti i saj, por duhet të përfshijë dhe ministritë përgjegjëse për ujësjellësin (fabrika mund të ndikojë në cilësinë apo presionin e ujit në zonën më të afërt) dhe rrugët (përmirësimi i rrugës është shpesh i nevojshëm për të lehtësuar transportin e mallrave të prodhuara). Kjo mund të prekë dhe agjensi të tjera qeveritare. Çdo llogaritje kostoje, që lë jashtë kostot e mbartura nga agjensitë administrative, nuk do të jetë e plotë, pasi ato duhet të japin mendime në lidhje me kostot dhe mundësinë e zbatimit për çështje që janë pjesë e përgjegjësisë së tyre.

Një mendim tjetër është se politikat e qeverisë në përgjithësi kanë një efekt në ekonominë e përgjithshme. Për këtë arsye, një propozim për të mbledhur të ardhura shtesë nëpërmjet një takse – për shembull, çmimi i cigareve mund të shkaktojë një ulje në të ardhurat e buxhetit në qoftë se kërkesa bie në mënyrë të ndjeshme. Nuk mund të mendohet që konsumi do të ngelet i pandryshuar, dhe të ardhurat do të rriten. Llogaritja në shifra e ndryshimit të të ardhurave është pa dyshim e vështirë për shkak të varësisë në supozime për ndryshime në sjellje në të ardhme Megjithatë, supozimi i bërë duhet të shprehet qartë në mënyrë që të merret parasysh i plotë.

Në qoftë se, për shembull, një vendim për të rritur çmimin e cigareve merret për arsye shëndetësore, kursimet afatgjata në buxhet (për shembull, për uljen e numrit të shtrimeve në spital) duhet të shprehen në shifra gjithashtu.

Megjithatë, kjo ngre çështjen e ndikimeve të paparashikuara të politikave siç mund të jetë kontrabanda në rritje e cigareve. Politikë-bërësit duhet të përpiqen të marrin parasysh të gjitha pasojat e mundshme të politikës së re, në mënyrë që të mos ngelen të habitur në një fazë të mëvonshme.

2.1.2 Kostot e përputhshmërisë për biznesin dhe qytetarët

Në vlerësimin e ndikimit të një politike tek biznesi, është e rëndësishme të diferencohet midis llojeve të ndryshme të barrës shtesë, në varësi të faktit nëse janë plotësisht, pjesërisht ose aspak të shkaktuara nga politika. Kjo është edhe më e rëndësishme duke patur parasysh se burimi i informacionit për administratorët mund të jetë konsultimi me grupet e interesit. Këto grupe mund që natyrshëm të joshen për ta ekzagjeruar koston. Mund të ketë raste kur një faktor që paraqitet si një kosto nuk ka aspak të bëjë me politikat dhe nuk duhet të përfshihet në përlllogaritjet.

Për shembull, të gjitha bizneset kanë kosto rutine administrimi, si për shembull mirëmbajtja e ndërtesës dhe administrimi i shitjeve. Një propozim se të gjitha ndërtesat duhet t'i përmbahen standarteve minimale të sigurisë, do të shkaktoje kosto shtesë mbi disa ndërmarrje por rrallë do të ishte e saktë që kosto e një zyre të re t'i atribuohet plotësisht propozimit të ri. Për të marrë një shembull tjetër, bizneset duhet t'i mbajnë të dhënat e tyre financiare për përdorim të tyre. Ndërkohë që një kërkesë specifike administrative mund të kërkonte që ky informacion të mblidhej në një formë të ndryshme dhe të bëhej publik, përsëri barra administrative do të ishte vetëm pjesërisht si pasojë e propozimit. Me të vërtetë, kërkesa që kompanitë të japin një situatë financiare vjetore, që do të ishte në përputhje me standartet ndërkombëtare, përgjithësisht do t'i shtonte vlerën një kompanie që nuk kishte vepruar kështu deri tani, duke e bërë atë më tërheqëse për investitorët e huaj. Kjo gjithashtu i mbron kompanitë me famë të mirë nga konkuresit më pak parimorë.

Ka gjithashtu procedura administrative që shumë ndërmarrje do t'i injoronin në mungesën e një kërkesë ligjore ose të ndonjë forme tjetër të presionit të jashtëm. Këto nuk i shpetojnë vlerën ndonjë kompanie individuale, por mund të sjellin përfitime të konsiderueshme për shoqërinë në përgjithësi ose edhe për ndërmarrjet e marra si një grup. Këtu mund të përfshihet një politikë e trajtimit të barabartë, procedura strikte të sigurisë, kërkesa për moshën minimale të të punësuarve dhe kërkesa për përmbushjen e detyrimeve për taksat.

Kur trajtohen ndikimet e mundshme tek biznesi, duhen shtruar pyetjet e mëposhtme:

- Cilat kategori të biznesit do të preken?

- Sa njerëz do të preken?
- Cila është natyra dhe shkalla më e mundshme e ndikimeve të politikës për biznesin? Kjo pyetje duhet të sqarohet:
 - Nëse ndikimet janë të vetme apo të përsëritura;
 - Të dhënat për këto ndikime dhe shkallën e paqartësisë;
 - Pasojat e kostove administrative shtesë për bizneset e përmasave të ndryshme (një rritje e kostove administrative mund të jetë krejtësisht e njëjtë për të gjitha bizneset, por efekti relativ në një ndërmarrje të vogël do të ishte shumë më i madh në krahasim me një ndërmarrje të madhe).
- Si krahasohen kostot dhe përfitimet me burimet e bizneseve të prekura?
- Cili është efekti i mundshëm në pozicionin konkurrues që ka biznesi në krahasim me konkurrentët e huaj?

2.1.3. Ndikimet e tërthorta në ekonominë në përgjithësi

Pyetja e fundit në paragrafin e mësipërm mund të ketë pasoja domethënëse për ekonominë në përgjithësi. Kjo çon në çështjen e efekteve sociale dhe ekonomike. Për shembull, reduktimi i strukturës së çmimit do të përmirësonte pozicionin konkurrues të eksportuesve duke çuar kështu në një ekspansion të punësimit në nivel lokal, rritje të sasisë së shitjeve, rritje të të ardhurave nga grumbullimi i taksave për buxhetin etj. E kundërta është gjithashtu e vërtetë. Nga ana tjetër, efektet anti-konkurrese nganjëherë mund të jenë të justifikuar nga përfitimet që burojnë nga zbatimi i politikës së re. Për shembull, përpunimi i masave për përmirësimin e kushteve të punësimit, duke mbajtur parasysh që ato të përputhen me preferencat lokale, mund të ketë pasoja negative për rritjen ekonomike, por cilësia e jetës do të përmirësohet për shoqërinë si një e tërë.

Përveç shqetësimeve lidhur me punësimin dhe rritjen ekonomike, është e rëndësishme që të trajtohen edhe çështjet mjedisore. Më poshtë vijnë disa pyetje që duhen shtruar:

- Cilat janë pasojat e politikës së propozuar për konsumin e energjisë dhe për përdorimin e makinave?
- Cilat janë pasojat e politikës së propozuar lidhur me ndotjen e mjedisit (përfshi ndotjen e ujit, ajrit dhe tokës)?
- Cilat janë pasojat për shëndetin publik?
- Cilat janë pasojat e politikës së propozuar për hapësirën e tokës së lirë?

Shqyrtoni, për shembull, një propozim për vendosjen e një takse të konsiderueshme ndaj autovecurave private në mënyrë që të forcohen të ardhurat e buxhetit. Nëse rritja është tepër e lartë, mund të ndodhë një nga dukuritë e mëposhtme:

- Numri i automjeteve që do të blihen bie (duke nxjerrë jashtë lojë rritjen e taksës);
- Kërkesat për shtimin e shërbimeve të transportit publik nuk mund të realizohen, sepse sektori i transportit publik është në kapacitet të plotë, duke krijuar pakënaqësi në rradhët e publikut;
- Mosha mesatare e automjeteve private rritet, duke çuar në rritje të numrit të aksidenteve;
- Rritja e numrit të automjeteve më të vjetra gjithashtu shkakton një shkallë më të lartë çlirimi të gazrave të ndotura, në një kohë që ato ishin mjaft të larta edhe më parë.

Nga ana tjetër, një politikë që sjell rritjen e shpejtë të numrit të makinave në rrugë, pa një ndryshim paralel të politikave që kanë të bëjnë me hapësirën rrugore dhe transportin publik, mund të çojë në bllokime të rënda të trafikut me ndikim negativ për biznesin dhe cilësinë e jetës së qytetarëve, si nga pikëpamja e zgjatjes së kohës së udhëtimit ashtu edhe nga pikëpamja e ndotjes së mjedisit.

Shtrimi i pyetjeve të mësipërme do të bëjë që në njëfarë mënyre të garantohet shmangia e pasojave negative. Sigurisht gjetja e përgjigjeve për pyetjet e mësipërme është më e vështirë se sa thjesht shtrimi i tyre. Megjithatë, edhe nëse pasojat nuk mund të maten lehtësisht, përvoja e vendeve të tjera do të ishte e volitshme në vlerësimin e ndikimit të një propozimi të tillë. Thujse të gjitha instrumentet e politikave kanë kosto dhe përfitime të pallogaritura më parë. Është e rëndësishme të shtrojmë sa më shumë pyetje që të jetë e mundur në fazën e vlerësimit në mënyrë që këto efekte të pallogaritura të identifikohen dhe trajtohen paraprakisht.

2.2. Kryerja e një vlerësimi objektiv të ndikimeve

Edhe pse vlerësimi i ndikimeve ndihmon në kursimin e parave në afat të gjatë, në vetvete ai mund të jetë i kushtueshëm. Kështu që duhet treguar kujdes për t'u siguruar që testimi t'ia vleje shpenzimit që po kryhet. Nuk ka kuptim që të kryhet një vlerësim, çmimi i të cilit të jetë jashtë proporcioneve të efekteve të politikës ose rregullave që po studiojmë. Për më tepër, për të siguruar objektivitet, të gjitha testimet për vlerësimin e ndikimeve duhet të kenë një format konsistent edhe pse investime më të mëdha të kapitalit kërkojnë studime më të thella.

Është gjithashtu thelbësore që vlerësimi të kryhet, në mënyrë që vlerësimet paraprake të koston të jenë sa më të konsoliduara që të jetë e mundur dhe të vlefshme për t'u studiuar dhe rishikuar nga ekspertë të tjerë. Ato duhen paraqitur gjithashtu edhe në një format të qartë për vendim-marrësit politikë.

Në këtë kuptim, çështjet e shtruara më poshtë janë të rëndësishme për të garantuar që vendim-marrësit ta marrin vendimin duke qene plotësisht të informuar.

- A kanë dëshirë politikanët të paguajnë kosto afatshkurtra në shkëmbim të përfitimeve domethënëse afatgjata? Politikanët merren kryesisht me ciklin elektorale, edhe pse efektet e politikave të qeverisë shpesh vazhdojnë për periudha më të gjata kohe se sa vetë cikli elektorale. Një qeveri mund të ngurrojë në miratimin e një mase që shkakton një kosto neto gjatë periudhës së qeverisjes së saj, ndërkohë që përfitimet mund të vërehen vetëm kur, me gjasë, në pushtet do të jetë një qeveri tjetër. Gjatë kohëve të krizave ekonomike, një ngurrim i tillë është më i mundshëm. Kështu, një qeveri mund të përqendrohet në përparësi afatshkurtra të cilat forcojnë popullaritetin e saj.
- A janë përfshirë të gjitha efektet afatgjata dhe afatshkurtra? Merrni shembullin kur një kompani private ndërtoni bie dakord të ndërtojë një urë brenda një periudhe pesë vjeçare, pas së cilës qeveria duhet që gjatë 20 vjetëve të paguajë një shumë vjetore për përdorimin e urës nga publiku i përgjithshëm. Kostoja e qeverisë është zero gjatë pesë vjetëve të parë, por kostoja afatgjatë mund të jetë e konsiderueshme. Këto gjera duhen theksuar. Nga ana tjetër, disa përfitime si ato që lidhen me kontrollin e ndotjes mund të shfaqen vetëm në një perspektivë afatgjatë.
- A janë përlllogaritur si duhet efektet afatgjata dhe afatshkurtra? Duke qenë se përfitimet dhe shpenzimet që do të ndodhin në të ardhmen kanë një vlerë më të ulët aktuale në krahasim me ato që ndodhin në moment, vlerat duhet të zbriten në mënyrë që të pasqyrohet kjo diferencë. Zgjedhja e vlerës së duhur të kësaj zbritjeje është e rëndësishme dhe është një çështje që ngjall debat të konsiderueshëm midis ekonomistëve. Kjo do të diskutohet shkurtimisht në kapitullin në vijim.

2.3. Zbritja (Shqyrtimi i vlerës neto aktuale)

Ka disa mënyra për përlllogaritjen e zbritjes. Më shumë detaje lidhur më këtë mund të gjenden në tekstet e zakonshme të analizave financiare. Megjithatë, mënyra më e përhapur mbi krahasimin e alternativave është metoda e vlerës neto aktuale. Kjo ndodh kur maten të ardhurat neto (ose përfitimet sasiore) të një projekti apo politike; bëhet zbritja duke përdorur përqindjen e duhur të interesit; dhe më pas bëhet krahasimi me koston fillestare. Zgjedhja e preferuar është ajo me vlerën neto aktuale në shkallën më të lartë pozitive.

Vlera aktuale e një përfitimi të ardhshëm përlllogaritet duke përdorur faktorin:

$$1 / (1+r)^n$$

ku r është përqindja e zbritur dhe n është numri i viteve pas së cilave do të vijë përfitimet. Nëse vlera aktuale neto është pozitive (përfitimet nga pikëpamja e vlerës aktuale janë më të mëdha se sa kostot nga pikëpamja e vlerës aktuale), atëherë propozimi mund të mbështetet.

Zbritja është e kundërta e vlerës së përbërë, si për shembull përlllogaritja duke u nisur mbrapsht nga një shifër që presupozohet se përfshin një përqindje të përbërë interesi. Sidoqoftë, një çështje e rëndësishme është përcaktimi i përqindjes së duhur të zbritjes. Këto përshkruhen shkurtimisht më poshtë:

- Disa ekonomistë argumentojnë se kostoja e oportunitetit zgjedhjes për qeverinë, në rastin kur ajo investon në një politikë ose projekt të vecantë, është reduktimi i pagesave të interesit që do të ishin arritur nëse kjo sasi paraje e thatë do të ishte investuar në reduktimin e borxhit qeveritar. Ata thonë se përqindja e zbritjes duhet të jetë e barabartë me përqindjen e interesit mbi borxhin e qeverisë.
- Të tjerë argumentojnë se duhet përdorur një përqindje më e lartë zbritjeje sepse përqindja e reduktuar e interesit në të cilën qeveria merr borxh nuk pasqyron faktin se taksapaguesit marrin përsipër mbetjen e rrezikut të investimit të qeverisë – sidomos atë të pasurimit në kurriz të detyrimeve ndaj kreditorëve. Ky argument mbështet përdorimin e përqindjes komerciale të borxhit.
- Një tjetër argument është se nga pikëpamja sociale qeveritë, me raste, duhet të jenë të përgatitura të investojnë me përqindje kthimi më të ulta se sa përqindjet e interesit ndaj borxhit të qeverisë. Kundërshtarë të kësaj pikëpamjeje argumentojnë se në vend të përqindjes së mësipërme duhet përdorur një përqindje më e ulët, e njohur si përqindja e zbritjes sociale. Dobësia e këtij argumenti është se mund të nxisë qeverinë të investojë në projekte kur të njëjtat burime mund të investohen diku tjetër (ose nga sektori publik ose nga ai privat) në një përqindje më të lartë kthimi.

Argumentet lidhur me përqindjen e duhur të zbritjes janë të detajuara dhe komplekse. Ato dalin jashtë qëllimit të këtij studimi, porse mund të gjenden në tekste të zakonshme ose në artikuj mbi këtë subjekt². I rëndësishëm, në këtë pikë, është fakti që kostoja dhe përfitimi në një periudhë kohore duhen vlerësuar në vlerën konstante të një dite të dhënë dhe jo në nivelin aktual të çmimeve.

2.4. A duket kuantifikuar gjithçka

Vlerësimi cilësor i kostove dhe përfitimeve mund të jetë i dobishëm në ndihmën që u japin politikëbërësve për të arritur në gjykimin se në përfundim do të kenë një përfitim neto për shoqërinë. Aty ku aftësitë analitike nuk janë

² Shiko gjithashtu “Investimi publik në vendet anëtare të BE-së: Zbritja në menaxhimin buxhetor dhe kostoja e kapitalit” nga Michael Spackman në *Journal on Budgeting*. (OECD, 2000).

zhvilluar mirë, ku çmimi i mbledhjes së informacionit është shumë i lartë ose ku mungon mirëkuptimi mbi vlerësimin e përfitimeve, mund të dalë nevoja e mbështetjes në vlerësime cilësore e jo sasiore.

Sidoqoftë, vlerësimi monetar i efekteve të politikave, aty ku është e mundur, ndihmon shumë në procesin e krahasimit, duke krijuar një rend lehtësisht të identifikueshëm.

Është e pamundur të ndërtohet një sistem që të mund të rendisë të gjitha kostot dhe përfitimet e çdo politike. Vlerësimi i efekteve kërkon që të bëhen shumë hamendësime dhe zakonisht kjo shoqërohet me një shkallë të lartë paqartësie. Kjo paqartësi mund të kompensohet pjesërisht duke raportuar burimet e informacionit dhe hamendësimet e kryera në shënime shpjeguese të projekt-propozimit. Kërkesat më të rëndësishme në një ushtrim vlerësues janë shqyrtimi në mënyrë të informuar dhe me një mendje të hapur ndaj mundësive alternative përkundrejt objektivave të përcaktuara së miri të politikave, si dhe shqyrtimi i atyre faktorëve që nuk mund të vlerësohen në mënyrë të sakte në para, si edhe ato që mund të shprehen saktësisht në para.

Përveç analizës së pasojave të drejtpërdrejta të një projekti ose programi në shpenzimet publike, ka edhe një varg teknikash të tjera analitike që mund të përdoren. Dy më të përhapurat janë analiza e kosto-përfitimit dhe analiza e kosto-efektivitetit. Këto trajtohen në kapitujt e mëposhtëm³.

2.4.1. Analiza kosto-përfitim

Forma më e mirë e vlerësimit është analiza kosto-përfitim, e cila vlerëson jo vetëm ato kosto dhe përfitime që kanë vlera tregu, por edhe kosto e përfitime të tjera si ndikimet në mjedis, në kohën e lirë dhe në suficitin e konsumatorit. Megjithatë, një politikë që kalon provën e analizës kosto-përfitim nuk duhet zbatuar automatikisht. Analiza kosto-përfitim i ndihmon politikëbërësit të përcaktojnë përparësitë për sa u përket shpenzimeve, por burimet e shpenzimeve publike janë të kufizuara dhe gjithnjë ekzistojnë çështje strategjike ose më të gjera të cilat nuk janë të përshtatshme për t'u përfshirë në përllogaritjen numerike.

Ndërkohë që analiza kosto-përfitim, idealisht do të zbatohet në të gjitha vendimet rreth politikave, forma e analizës duhet të bazohet në gjykime praktike mbi domethënien dhe koston. Instrumentet e ndërhyrjeve kryesore mund të kërkojnë analizë kosto-përfitim të nën-elementëve kryesorë në mënyrë që, ato elemente që janë të pajustificueshme të mund të përjashtohen. Për shembull, analiza e një nisme për transportin publik që përfshin investime në rrugë, autobusë, tramvaje dhe trena, mund të dëshmojë një përfitim neto, por nëse, për shembull, tramvajet dhe autobuset do të konkurronin për të njëjtën popullsi pasagjerësh, mjeti më pak tërheqës nga këta të dy, mund të duhet të pakësohet ose ndërpritet. Në anën tjetër të spektrit, një propozim për rritjen e punësimit në zyrën e sigurimeve shoqërore në një rajon ku papunësia është rritur në mënyrë dramatike mund të mos kërkojë të njëjtin nivel vlerësimi. Kostot mund të jenë të gatshme nga ministria që mbulon sigurimet shoqërore.

Pika më e fortë e analizës kosto-përfitim është shkalla e gjerë e pasojave të politikave që shqyrtohet. Megjithatë, mund të ketë vështirësi lidhur me gjetjen e të dhënave të plota, mund të ketë një mungesë aftësish analitike ose mund të ketë mungesa në buxhet. Në fushat kryesore të politikave publike, si rendi dhe ligji, mbrojtja, punësimi, administrata rajonale, industriale, arsimore, shëndetësore ose publike, rrallë herë është e mundur të vlerësohen në mënyrë të qartë rezultatet. Për këto arsye, mund të përdoren alternativa më të thjeshta, që kushtojnë më pak, por edhe më pak të ndërlikuara, siç është analiza kosto-efektivitet apo analiza financiare (ku krahasohen efektet e zgjedhjeve alternative në fluksin e buxhetit të qeverisë).

³ Këto kapituj janë marrë kryesisht nga "Përmirësimi i bazës analitike për vendim-marrjen rregulluese" nga W. Kip Viscusi në *Analiza rregulluese e pasojave: Shembujt më të mirë në vendet e OECD-se* (OECD, 1997). Për një prezantim më të gjerë të tyre si dhe të teknikave të tjera analitike, duhet studiuar ky botim.

2.4.2. Analiza kosto-efektivitet

Kjo analizë përllëgarit çmimin e përfitimit për njësi, por nuk jep vlerë monetare për objektiva të tilla si mundësitë e barabarta, rënia e vdekshmërisë ose përmirësimi i ushqimit. Kjo pikëpamje shmanë vështirësinë e përpjekjeve për të llogaritur të gjitha përfitimet në mënyrë eksplicite, duke dhënë në të njëjtën kohë krahasime për koston e mënyrave të ndryshme të arritjes së një objekti specifik. Ndërkohë mund të zgjidhet se cila nga këto zgjedhje (te cilat, që të gjitha shërbejnë për arritjen e qëllimeve të ngjashme ose të njëjta) është më e preferueshme. Krijohet kështu një tregues i kostove relative të shoqërisë në lidhje me zgjedhje të ndryshme për nxitjen e një politike të caktuar.

Edhe pse masat kosto-efektshme kanë disa kufizime që i bëjnë ato të mos japin rezultat përfundimtar, për sa i përket një politike optimale, masat e koston për njësinë e përfitimit të arritur pasqyrojnë si efektet përfituese ashtu edhe ato të padëshiruara të një politike të caktuar. Këto përbëjnë një udhezues të dobishëm për vlerat relative të politikave të ndryshme. Pavarësisht faktit që një politikë ka një kosto të përfitimit për njësi më të ulët se një tjetër, kjo nuk e bën atë domosdoshmërisht më të mirë⁴, vendim-marrësit mund t'i përdorin këto masa me sensin e vlerës që i japin ata objektivit që duhet ndjekur në përzgjedhjen e politikave më të efektshme nga pikëpamja e koston.

Gjithashtu, kjo lloj analize mund të ndihmojë në përzgjedhjen e masave që bien brenda një spektri të pranueshëm. Kjo mund të shihet si një analizë kosto-përfitim e papërcaktuar qartë, ku vështirësia për kuantifikimin e vlerës së përfitimit nuk është formuluar qartë. Kjo është vetëm një përpjekje për t'u siguruar që politika bie brenda një spektri të pranueshëm lidhur me këto vlera përfitimi. Për shembull, një politikë që zvogëlon numrin e viktimave të shkaktuara nga kanceri me 40 njerëz në vit me një kosto prej 50,000 euro për secilin rast mund të duket tërheqëse, ndërsa çdo gjë tjetër përtej koston prej 100 milionë euro për rast mund të konsiderohet si shumë e kushtueshme. Kështu, nëse një analizë kosto-efektshme sugjeron se kostoja e një politike për reduktimin e rasteve me kancer bie brenda këtyre kufijve, politika mund të zbatohet.

Masat kosto-efektshme japin rezultat më të mirë, kur synimi i qeverisë është përcaktuar në mënyrë të tillë që të lejojë krahasimin e disa alternativave të ndryshme mbi politikën për arritjen e saj. Zakonisht ato ofrojnë udhëzime të dobishme për efikasitetin relativ të politikave dhe të mundësive për rishpërndarjen e burimeve në mënyrë që të maksimizohet efekti i tyre neto. Megjithatë, matja kosto-efektshme nuk shërben për të peshuar arsyetimin mbi nevojën e një objekti të politikës. Ajo e merr si të mirëqenë dëshirueshmërinë e arritjes së një objekti të caktuar, pa venë në pikëpyetje nevojën e këtij objekti. Detyra e saj është gjetja e rrugës më pak të kushtueshme për arritjen e këtij objekti. Të vetmet mjete të politikës që nuk hyjnë në shqyrtim janë sigurisht ato që janë më pak të dëshirueshme në arritjen e rezultatit të dëshiruar, i.e. ato që sjellin më pak përfitim në një çmim më të lartë. Kështu që, duhet arritur një konsensus i gjerë lidhur me atë se zbatimi i këtij testimi i shërben një objekti me vlerë.

2.5. Kuantifikimi i kostove

Kuantifikimi i kostove duhet të mbulojë kapitalin aktual dhe koston e përsëritura. Nëse politika përfshin krijimin e aseteve të kapitalit, faturat që shoqërojnë shfrytëzimin e këtyre aseteve duhen kuantifikuar gjithashtu. Është e rëndësishme që të përfshihen të gjitha koston, përfshi rrogat, koston e mirëmbajtjes dhe riparimit, koston e kapitalit dhe koston e oportunitetit të aseteve që janë në përdorim.

Siç u përmend edhe më lart, politika të ndryshme u përshtaten më mirë disa llojeve të analizave dhe mund të jetë e nevojshme, që për disa politika, të mbështeteni më shumë në vlerësime sasiore se sa cilësore. Nëse të gjitha koston ose përfitimet nuk mund të kuantifikohen, mund të ndodhë që një zgjedhje e vecantë të duket më e mirë nëse vlerat monetare të marra në shqyrtim, pavarësisht se një opsion tjetër me një vlerë monetare më të ulët mund të sjellë përfitime jomonetare shtesë ose kosto jo-monetare më të ulëta. Kur ndodh një gjë e tillë, rezultatet duhet të paraqiten

⁴ Për shembull, është krejt e pamundur që një program shëndetësor nga i cili do të përfitonin le të themi 100 njerëz me një kosto 50.000 euro për frymë të shikohet si më interesant se një program alternativ nga i cili do të përfitonin le të themi 200 njerëz në një kosto prej 75.000 euro për frymë.

në një formë që u mundëson ministrave të zgjedhin nëse, duke përzgjedhur mundësinë alternative, përfitimet e tjera jo-monetare (ose kostot më të ulëta jo-monetare) vlejné per t'u krahasuar me humbjen në vlerë monetare. Ndotja e mjedisit është një shembull i mirë në këtë drejtim, duke qenë se përfshin kosto sociale që nuk mund të vlerësohen në mënyrë të saktë. Gjatë fazës së vlerësimit duhet dhënë informacion lidhur me këtë, në mënyrë që vendim-marrësit të gjykojnë nëse ndryshimet midis përfitimeve neto të projekteve alternative zhvlerësohen nga ndryshimet në efektet e tyre lidhur me ndotjen e mjedisit.

2.6. Faktorë të rëndësishëm përtej përlllogaritjes numerike

Kur flasim për kuantifikimin e kostove, gjithsesi, duhet të shmangim teprimet në përlllogaritjen numerike. Për shembull, përqindja e duhur e zbritjes është e rëndësishme, por mund të ekzistojë rreziku që kjo përlllogaritje numerike të japë një përshtypje të gabuar saktësie dhe plotshmërie. Ekzistojnë edhe shumë çështje të tjera të rëndësishme, si për shembull vendosja e objektivave të sakta, shmangia e një optimizmi të pabazuar dhe një analize e thellë e rreziqeve. Mungesa e objektivitetit në gjykim dhe rreziqet meritojnë një diskutim të mëtejshëm.

Aspekte të rëndësishme të vlerësimit domosdoshmërisht do të bazohen në rezultate dhe ngjarje të ardhshme të cilat hamendësohen. Këto hamendësimet duhet të jenë realiste, qofshin për çmimet, kostot, rritjen e tregut dhe çdo faktor tjetër. Ato duhen shprehur qartë në raport. Atje ku është e mundur, hamendësimet duhet të bazohen në analizimin e përvojave të kaluara, viteve problematike si edhe një studim të mirë e të hollësishëm të zhvillimeve të ardhshme. Është e rëndësishme që të merret parasysh edhe luhajtja e optimizmit të tepruar në kostot dhe përfitimet e projektuara.

Hamendësimet realiste e zvogëlojnë, por nuk mund të eliminojnë, elementin e pasigurisë në procesin e vendim-marrjes, kështu që rreziku i vendimeve të marra në bazë të vlerësimeve paraprake mund të rezultojë i gabuar. Një vlerësim i mirë i efekteve të politikave nxjerr në pah elementet që janë të pasigurta, në mënyrë që vendim-marrësit të jenë të ndërgjegjshëm për rreziqet e mundshme që shoqërojnë zbatimin ose jo të një politike të caktuar. Për të minimizuar rrezikun, duhet të ekzistojë një strategji e rregullt rishikimi, e cila vlerëson rezultatet kundrejt hamendësimeve dhe synimeve në mënyrë që një vendim i gabuar të mund të anulohet sa më shpejt të jetë e mundur. Kjo duhet të sigurojë që problemet ekonomike dhe buxhetore të jenë minimizuar.

Së fundi, lidhur me burimet konkrete të financimit, duhet theksuar se ndihma e huaj për një projekt të caktuar nuk duhet të çojë në një vlerësim më pak rigoroz në krahasim me rastin kur këto fonde nuk do të ekzistonin. Ndihma e huaj është një burim kombëtar dhe duhet përdorur në mënyrë po aq efektive sa edhe çdo lloj tjetër financimi. Kjo bëhet e rëndësishme veçanërisht, kur financimi i huaj mund të jetë vetëm për një afat të shkurtër, pavarësisht se kostot administrative janë afatgjata. Një tjetër argument është se vendim-marrësit duhet të jenë të kënaqur me faktin që fondet e tyre po përdoren në mënyrë më efektive dhe jo në programe, përfitimet e të cilave mund të mos jenë aq të mira sa në alternativa të tjera.

Një shembull është rasti i Bashkimit Europian dhe fushave ku ai pret që vendet anëtare të përdorin në mënyrë më efektive të mundshme fondet që vijnë nga bashkëfinancimi me BE-në. Për shembull, në Rregulloren e Fondeve Strukturore thuhet se “në mënyrë që të sigurojnë efektshmërinë e tyre, operacionet strukturore të Komunitetit, do të jenë objekt i një vëzhgimi dhe vlerësimi paraprak, që synon të masë ndikimin e tyre lidhur me objektiva të përcaktuara në Nenin 1 si dhe të analizojë efektet e tyre në problemet specifike strukturore”⁵. E njëjta rregullore kërkon që

⁵ Neni 6.2, Kuadri rregullator, Këshilli (KEE) No. 2081/93.

⁶ Shiko <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm> mbi Udhëzime të shembujve pozitivë për menaxhimin e funksionit të vlerësimit. Udhëzimet u referohen disa botimeve të Komisionit në këtë fushë, përfshi edhe Udhëzuesin e Analizës kosto-përfitim të projekteve kryesore që mund të gjendet pranë Njësisë së Vlerësimit të DG XVI, tel.: 295.16.85/295.72.79. Ky udhëzues është përpiluar posaçërisht për punonjës të Komisionit, të cilët nuk janë specialistë të mirëfilltë në analizën kosto-përfitim (CBA), por shërben si udhëzues edhe për ekspertë të jashtëm që mund të kenë nevojë të kuptojnë nevojat specifike të Komisionit për informacion në kostot dhe përfitimet e projekteve të propozuara.

Komisionit t'i paraqitet një analizë e kostove dhe përfitimeve social-ekonomike të shumë projekteve që përfitojnë ndihmë nga BE-ja. Më shumë informacion për këtë pikë mund të gjendet në faqen e Komisionit në Internet⁶.

2.7. Përfundim

Ky kapitull u përqendrua në ata faktorë që ndihmojnë në garantimin e cilësisë së lartë të testimit të vlerësimit të kostos në mënyrë që politikëbërësit të krijojnë një ide sa më të mirë rreth kostove dhe përfitimeve të mundshme. Megjithatë, duhet pranuar se në shumë raste, një testim i vlerësimit të efekteve nuk është i thjeshtë për t'u kryer për shkak të një kompleksiteti të madh që shoqëron këtë testim dhe për shkak të mungesës së ekonomistëve në fushat mikro. Ekziston rreziku që kjo vështirësi të dekurajojë politikë-bërësit ose administratorët lidhur më kryerjen e një testimi të tillë.

Siç u tha edhe në fillim të këtij kapitulli, vlerësimi i kostos neto të një propozimi për ndërmarrjen e një politike të caktuar, është një aspekt me rëndësi të madhe në vlerësimin e ndikimit. Megjithatë, përvoja tregon se kontribuesi më i rëndësishëm në cilësinë e vendimeve rreth politikave nuk është saktësia e përlllogaritjeve, por ndërmarrja e analizës së propozimit që nga faza fillestare. Ndërsa ekzistojnë kompleksitete, ka edhe një numër faktorësh të rëndësishëm që mund të mbulohen relativisht thjeshtë. Kjo përfshin përcaktimin e politikave të qarta, shmangien e optimizmit të tepruar dhe një analizë të thellë të rreziqeve.

Së fundi, duhet thënë se edhe testimi më i mirë mbi vlerësimin e ndikimeve do të ishte i padobishëm nëse politikëbërësit nuk e përdorin atë si një instrument në përpilimin e politikave. Sërisht, është e rëndësishme të përsërisim se kjo ndihmon në procesin e marrjes së vendimit në mënyrë të matur, porse kjo nuk mund të zëvendësojë kurrë marrjen e vendimeve dhe përcaktimin e prioriteteve, që janë përgjegjësi e pashmangshme e çdo qeverie.

3. KONSULTIMI SI PROCES NË VLERËSIMIN E NDIKIMIT

Konsultimi është një mjet i njohur për krijimin e konsensusit, eksplorimin e ideve, përmirësimin e perceptimit të propozimeve të reja, gjetjen e zgjidhjeve efëcente nga pikëpamja e kostos për politikën dhe rritjen e transparencës në vendim-marrje. Është një fakt i pranuar se qeverisja e mirë, është, në një nivel të konsiderueshëm, e bazuar në mekanizmat e duhura të konsultimit, të cilat trajtohen me seriozitet nga të gjitha palët.

Pavarësisht faktit se të gjithë e pranojnë konsultimin si mjet për një qeverisje të mirë, disa administrata publike dhe politikanë shpesh i perceptojnë konsultimet me palët e interesuara si dorëzim të pushtetit. Vërtet që konsultimi shihet shpesh si një pengesë në marrjen e vendimeve optimale dhe të qarta lidhur me një politikë ose me procesin e drejtimit. Gjithashtu, edhe si një ngadalësues i procesit të vendim-marrjes. Sigurisht që konsultimet e menaxhuara keq mund t'i kenë të gjitha pasojat e mësipërme. Por, konsultimet e përgatitura dhe drejtuara mirë e përmirësojnë bazën e informacionit për vendim-marrje dhe i rrisin shanset për zgjidhje nëpërmjet konsensusit dhe politikave efëcente nga pikëpamja e kostos.

Ky kapitull përqendrohet në konsultimin si instrument i grumbullimit të informacionit për vlerësimin e ndikimit. Konsultimi në një kuptim më të gjerë, si për shembull promovimi i vlerave demokratike, rritja e konsensusit në pranimin e politikave dhe rritja e transparencës, nuk janë pjesë e këtij kapitulli.

3.1. Pse duhet ndërmarrë konsultimi

Objektivi i konsultimit, ashtu si edhe të gjitha teknikat dhe metodat e përdorura në vlerësimin e ndikimit, është që të përmirësojë bazën analitike të procesit të vendim-marrjes së qeverisë dhe për këtë qëllim të mbledhë informacion mbi të gjitha pasojat e vendimeve të qeverisë, qoftë kjo një masë në fushën e investimit, një ligj i ri, apo amendamente të mundshme të ligjeve ekzistuese. Informacioni i dëshiruar duhet të përfshijë jo vetëm ndikimin e mundshëm në buxhetin e shtetit dhe atë lokal, por edhe ndikimin në grupe të ndryshme të shoqërisë, tek aktorët ekonomikë etj. Për shembull, ligjet e reja mbi taksat, kodet e investimit, ligjet mbi mjedisin ose rregulloret/aktet nënligjore për shëndetin dhe sigurinë në punë, ka gjasa të kenë një ndikim të madh tek ndërmarrjet e vogla dhe të mesme dhe në tregun e punës, por ato mund të kenë edhe efekte anësore për grupe të tjera të shoqërisë. Efektet anësore të padëshiruara duhen kapur qysh në fazën e konsultimeve, sepse ato mund të krijojnë kosto të papritura kur instrumenti është vënë në zbatim.

Sado të mirë-informuar qofshin, nëpunësit civilë që merren me përgatitjen e një vendimi qeverie nuk janë kurrë në pozicion të tillë që të kenë një kuadër të plotë të të gjitha pasojave të mundshme të një instrumenti të ri politike, sidomos nëse është i një natyre komplekse. Përveç kësaj, nëpunësit civilë që merren me përgatitjen e instrumentit janë zakonisht të shpërndarë nëpër departamentet e politikave në ministrinë qendrore dhe në këtë mënyrë nuk janë në gjendje të vlerësojnë në mënyrë të plotë problemet që mund të shfaqen si rezultat i zbatimit të instrumentit të ri.

Shpesh herë, të dhënat e mjaftueshme statistikore lidhur me fushën në të cilën do të ndërhyhet nuk janë të gatshme dhe përvojat ose studimet paraprake mund të jenë të kufizuara. Gjithashtu, mund të ketë mungesa të stafit të trajnuar për kryerjen e vlerësimit të pasojave apo analizës kosto-përfitim. Nëse kapacitetet administrative janë të pakta, të dhënat e mbledhura gjatë konsultimeve mund të jenë baza kryesore për vlerësimin e ndikimit.

Konsultimet me ministrinë e tjera do ta përmirësojnë bazën e informacionit në mënyrë të konsiderueshme. Konsultimet nëpër nivele të ndryshme të qeverisë, përfshi organizmat administrative zbatuese, janë të nevojshme nëse instrumenti do të ketë ndonjë pasojë në buxhet, procedura, ngarkesën e punës së tyre etj. OJF-të, të tilla si organizatat e punëdhënësve, sindikatat, grupimet mjedisore etj, si edhe qarqet akademike, në varësi të çështjes që trajtohet, shpesh herë e kanë një informacion të tillë që mungon, madje edhe statistika. Informacioni i mbledhur nga grupe të caktuara interesi mund të jetë i njëanshëm, duke qenë se ata mbrojnë interesat e një grupi të caktuar shoqëror. Kjo njëanshmëri e mundshme duhet të balancohet nga nëpunësit civilë nëpërmjet shqyrtimit të kujdesshëm dhe verifikimit të të dhënave nga burime të ndryshme.

Konsultimi, gjatë vlerësimit të një instrumenti ekzistues, është i nevojshëm për të qartësuar ndikimin e vërtetë të instrumentit. Ky konsultim duhet të përfshijë administratën zbatuese, ata që e përdorin instrumentin si edhe të prekurit në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë nga instrumenti. Në mënyrë që të grumbullohen komente dhe sugjerime konstruktive dhe jo destruktive nga ata që e përdorin instrumentin, përvoja e tyre me këtë instrument politike duhet konsideruar si një burim i vlefshëm për vlerësimin e instrumentit dhe duhet mbajtur parasysh në momentin që shqyrtohen amendamentet përkatëse.

3.2. Kur duhet ndërmarrë një konsultim

Konsultimi duhet të jetë një pjesë e brendshme e të gjitha formave të vlerësimit të pasojave ashtu si përshkruhen në Kapitullin 1, domethënë: vlerësim pasojash për zgjedhjen e instrumentit, vlerësim pasojash për projekt-instrumentin dhe vlerësim pasojash për vlerën e instrumentit.

Si parim i përgjithshëm, konsultimi duhet kryer sa më herët të jetë e mundur në procesin e zhvillimit të politikës. Gjithnjë duhet bërë përpara se vendimi të jetë marrë. Në mënyrë që të sigurohemi se konsultimi do të sjellë informacion të dobishëm, administrata drejtuese duhet të punojë për çështjen para fillimit të konsultimit dhe duhet ta përgatisë seriozisht konsultimin.

Konsultimi nuk duhet përdorur kurrë si një justifikim për një vendim të marrë më përpara. Kryerja e konsultimit pa qenë të prirur për ta marrë këtë informacion në konsideratë dhe për ta shqyrtuar seriozisht është një humbje kohe dhe zakonisht çon jo vetëm në përpunimin e një instrumenti të dobët, por edhe në marrëdhënie të vështira me ata që konsultohen.

Duhet të jetë praktikë e zakonshme që të fillohet konsultimi brenda administratës në të gjitha nivelet e qeverisë dhe, vetëm pasi rezultatet e këtyre konsultimeve të jenë marrë parasysh, mund të fillojë konsultimi me një OJF ose publikun e gjerë.

Nëse vlerësimi i pasojave do të përdoret për të zgjedhur një instrument politike, si për shembull zhvillimi dhe vlerësimi krahasimor i zgjidhjeve të mundshme të politikës, konsultimet duhet të bëhen pasi administrata drejtuese të ketë përpunuar dhe formëzuar zgjidhjet e mundshme të politikës (shikoni shembullin më poshtë). Këto zgjidhje, mundësia e zbatimit të tyre dhe pasojat e mundshme, bëhen më pas objekt i konsultimeve.

Nëse vlerësimi i pasojave kryhet për të matur ndikimin e mundshëm të një projekt-instrumenti, konsultimi brenda administratës duhet të jetë një proces në vazhdimësi. Çdo pjesë/kapitull i instrumentit apo ligjit duhet të diskutohet me të gjitha organet administrative ose me ata që mund të jenë të interesuar për fushën që shqyrtohet.

Nëse merret vendimi për kryerjen e konsultimeve jashtë administratës, për shembull nëpër OJF dhe/ose qarqe akademike, momenti i fundit në të cilin mund të kryhen këto konsultime, duhet të jetë përpara se kjo zgjidhje apo projekt i zgjedhur politike të shkojë tek ministri ose ministria kryesore për miratim e për paraqitje më pas në Këshillin e Ministrave. Praktikata e konsultimit të suksesshëm do të sugjeronin konsultime më të hershme, për të shmangur rishkrimin e elementeve substanciale të instrumentit për shkak të anashkalimit apo hamendësimeve të gabuara. Është

praktikë e njohur përdorimi i ekspertizës së jashtme gjatë procesit të përpilimit nëse dalin pyetje specifike për sa i përket ndikimit të një kuadri ligjor.

Konsultimi në kontekstin e vlerësimit të një instrumenti ekzistues përcaktohet nga koha e vlerësimit, që mund të jetë e përcaktuar në ligjin themelor ose me vendim të qeverisë apo parlamentit.

3.3. Si ndërmerret konsultimi

Të gjitha konsultimet duhet të jenë transparente në mënyrën se si kryhen. Kështu, të gjitha konsultimet duhen dokumentuar mirë për sa i përket spektrit të të konsultuarve, çështjeve që janë konsultuar dhe rezultateve të konsultimit.

Të konsultuarit duhet të marrin informacion me shkrim. Administrata drejtuese duhet të jetë ajo që përgatit këtë dokumentacion. Ky duhet të përfshijë, në varësi të qëllimit për të cilin kryhet vlerësimi i pasojave, ose përshkrimin e opsioneve të politikave, ose projekt-ligjin, ose projekt-dokumentin dhe, përveç këtyre, edhe një përkufizim të çështjeve kryesore të konsultimit dhe pyetje specifike lidhur me këto çështje. Këto çështje dhe pyetje duhen grupuar dhe u duhen drejtuar grupeve/personave të ndryshëm që do të konsultohen. Për shembull, mund të ketë pyetje lidhur me zbatimin dhe garantimin e zbatimit, drejtuar administratës zbatuese (policia, doganat, shërbimet e punësimit etj.), çështje lidhur me sa i realizueshëm është projekti dhe cilat janë kostot drejtuar kompanive të sigurimeve ose shërbimeve publike dhe pyetje lidhur më mënyrën e preferuar të zbatimit dhe barrën që u bie OJF-ve lidhur me këtë zbatim etj.

Afati për paraqitjen e komenteve duhet të jetë i mjaftueshëm për të garantuar që të konsultuarit të kenë mundësi të mbledhin informacion. OJF-të, për shembull, mund të kenë nevojë të konsultohen me anëtarët e tyre, administratën zbatuese, si zyrat e qarkut apo autoritetet vendore dhe duhet të jenë në gjendje ta diskutojnë çështjen me punonjësit për të cilët bëhet fjalë.

Një afat realist për komentet mund të ndihmojë gjithashtu në rritjen e mundësisë së marrjes së të gjithë informacionit të nevojshëm që mund të japin të interesuarit. Është përvojë e njohur për ata që preken nga një veprim i qeverisë të duan të ndikojnë politikën ose rregulloren/aktin nënligjor të ri duke sjellë argumente të mbështetura nga të dhëna. Këto të dhëna mund të kërkojnë kohë për t'u përgatitur, por nëse çështja është vërtet e rëndësishme, ata mund të jenë të gatshëm që të investojnë kohën e nevojshme për mbledhjen e informacionit që mund të jetë shumë i dobishëm për politikëbërësit.

Shembull për konsultime mbi vlerësimin e një politike të mundshme osë një projekt-ligji:

Objektivi: Ulja e numrit të aksidenteve rrugore (zakonisht e formuluar nga ministri/qeveria/marrëveshja e koalicionit)

Alternativa e mundshme i politikës apo dispozitat kryesore të projekt-ligjit duhen përshkruar në detaje nga administrata drejtuese.

Alternativa të mundshme:

- (a) Të mos merret asnjë masë.
- (b) Futja dhe zbatimi i kufizimeve të shpejtësisë me gjoba të larta ose burgosje e mundshme (alternativa ligjore).
- (c) Në bashkëpunim me kompanitë e sigurimeve, reduktohet kontributi në asiguracion për shoferët që nuk pësojnë aksidente (alternativa financiare).

- (d) Kryerja e një fushate publicitare, botim statistikash (alternativa informative).
- (e) Program investimi për ndërtimin e më shumë rrugëve cilësore (alternativa e investimit qeveritar).
- (f) Përmirësimi i kontrolleve të sigurisë së makinave dhe më pas rritje e standarteve të sigurisë (alternativa ligjore).

Pas përshkrimit të alternativave, duhen përcaktuar çështjet për të cilat qeveria kërkon informacion, si për shembull:

- Cila nga alternativat është më i thjeshtë për t'u zbatuar?
- Çfarë investimi nevojitet (kosto afatshkurtër)?
- Cilat janë kërkesat për stafin (kosto të përhershme)?
- Cila alternativë është më e arsyeshme për t'u zbatuar?
- Çfarë mund të pritët për sa i takon përfitimit – uljes së numrit të aksidenteve?

Së fundi, pyetje shumë specifike duhen formuluar për grupe të ndryshme që do të konsultohen dhe alternativat e ndryshme që synohen.

Disa shembuj pyetjesh vijojnë më poshtë, por këto nuk janë të vetmet.

Për alternativën (b), rritja e kontrollit të trafikut dhe gjoba për shkeljet:

- A kanë forcat e policisë staf të mjaftueshëm për të siguruar zbatimin, a kanë makina, sisteme të përshtatshme radarësh etj. Sa kushton për t'i pajisur ata?
- A është administrata e pajisur për të garantuar dhe kontrolluar mbledhjen e gjobave (rregjistrimi i targave dhe adresave etj.)?
- A është procedura e brendshme administrative për trajtimin e gjobave aq e thjeshtë sa të mos krijojë kosto shtesë në vend të të ardhurave shtesë?

Për alternativën (f), përmirësimi i kontrolleve të sigurisë për makinat dhe më pas rritja e standarteve të sigurisë:

- Çfarë ndikimi politik/social mund të ketë nëse standartet për makinat ngrihen (rritje në koston e makinave dhe në mirëmbajtjen e tyre për publikun)?
- Cilat janë kostot për qeveritë dhe agjensitë e transportit publik (kosto më e lartë për mirëmbajtjen e flotës së makinave për shërbimet qeveritare dhe për transport publik)?
- Nëse sektori privat kryen kontrolle sigurie, sa do të kushtojë kontrollimi i tyre? Cili institucion do të ngarkohet me kontrollimin dhe sa do të jetë kostoja shtesë?

Per alternativën (d), kryerja e një fushate publicitare:

- A ka ndonjë mundësi që fushata financiare të paguhet nga sektori privat ose të sigurohet bashkëpunimi i tyre në këtë nismë?

- Sa kushton?
- Cila është përqindja e suksesit të këtyre fushatave në vende të tjera?

Gjatë konsultimeve në rradhët e administratës, kuptohet se secila ministri i mbulon çështjet brenda fushës së vet të përgjegjësisë. Për shembull, ministria e Financave është kryesisht përgjegjëse për vlerësimin e pasojave buxhetore, ministria e Mjedisit për ndikimet mjedisore, Ministria e Ekonomisë për pasojat ekonomike etj. Kjo, duke nënkuptuar se nëse një zyrë e re duhet krijuar ose nëse nevojitet rekrutimi i punonjësve të rinj për të zbatuar një politikë, është ministria ajo që është e ngarkuar me zbatimin, por jo e njëjta ministri për vlerësimin e pasojave. Megjithatë, duke qenë se investimet dhe marrja në punë e njerëzve të rinj kanë një kosto në buxhet, Ministria e Financave ka gjithashtu një përgjegjësi në vlerësimin e këtyre kostove.

Konsultimet me palë jashtë administratës duhet të trajtojnë çështje specifike. Duhet garantuar dhe vëzhguar me kujdes që konsultimet të përfshijnë të gjitha grupet e interesuara në politikën e re dhe që rezultatet e konsultimit të dokumentohen. Administrata duhet të sigurojë që edhe interesat e grupeve që nuk janë përfaqësuar tërësisht nga OJF-të si pleq, fëmijë etj. të merren parasysh.

Konsultimi në kontekstin e vlerësimit të ndikimit për evaluimin e një instrumenti ka një objektivi tjetër. Në procesin e vlerësimit, konsultimi me administratën dhe ato grupe të shoqërisë që preken nga ligji do të thotë të pyesësh rreth përvojës reale me ligjin dhe të dhënat, dhe mundësisht edhe për rekomandime për amendamente. Nuk është çështja të parashikohen ndikime të mundshme, por të shqyrtohen ato që ndodhin vërtet. Është e qartë, pra, se një vlerësim i mirë duhet të grumbullojë të dhëna, jo vetëm nga ata që do e zbatojnë instrumentin por edhe nga ata ndaj të cilëve instrumenti do të kishte një ndikim pozitiv ose negativ. Shmangia e konsultimit me të prekurit e drejtpërdrejtë dhe me grupin më të gjerë të të prekurve nga instrumenti si dhe grupeve të tyre të interesit në një vlerësim do të shtrembëronte me siguri rezultatet, sepse çdo vlerësim është një krahasim empirik midis rezultateve të pritshme dhe rezultateve reale të instrumentit.

3.4. Cilat forma konsultimi janë të mundshme

Konsultimi brenda administratës mund të kryhet në kuadrin e një procedure të shkruar ose mund të marrë formën e takimeve ndërministrare. Nëse konsultimet janë në formë të shkruar, të gjitha komentet duhet t'u komunikohen të gjithë pjesëmarrësve. Nëse konsultimet janë gojore, është e këshillueshme të ftohen përfaqësues nga e gjithë administrata e interesuar në të njëjtin takim, në mënyrë që të arrihet një shkëmbim i plotë opinionesh dhe të qartësohen pikëpamjet e ndryshme.

Konsultimet jashtë administratës mund të kryhen gjithashtu në një procedurë me shkrim ose në një seancë dëgjimore publike. Gjatë viteve të fundit, disa vende kanë filluar të konsultohen me të interesuarit dhe publikun e gjere nëpërmjet internetit. Kjo formë konsultimi është më pak e kushtueshme se sa forma tradicionale, sepse nuk është e nevojshme të shpërndahet informacioni paraprakisht. Ka avantazhin se gjithkush që është i interesuar mund të komentojë propozimin. Nga ana tjetër, ka disavantazhin që është më e vështirë të kërkosh informacion më specifik. Deri tani, nuk ka shume informacion lidhur me mënyrën se si është pritur kjo formë konsultimi dhe për cilësinë e informacioni që merret në këtë rrugë.

Për disa programe legjislacioni ose investimi që kanë ndikim të konsiderueshëm në një grup të madh qytetarësh në një fushë të caktuar është e nevojshme - me ligj - që ato të kalojnë në proces konsultimi publik para se të miratohen. Kjo është sidomos e vërtetë për masat në infrastrukturë, si aeroporte të reja, autostrada, hekurudha ose një plan i caktuar territori që prek vlerën e pasurisë.

3.6. Kush duhet konsultuar

Konsultimi brenda administratës duhet të përfshijë gjithnjë ministrinë që kanë përgjegjësi horizontale. Këto janë kryesisht Ministria e Financave (kostot buxhetore), Ministria e Drejtësisë (kushtetuese dhe ligjore) dhe Ministria e Brendshme (organizim dhe zbatim). Në varësi të ndarjes së detyrave brenda një vendi mund të ketë edhe ministri të tjera që duhen konsultuar gjithnjë, si për shembull lidhur me shpërndarjen e stafit ose zbatimin e një instrumenti nga autoritetet vendore. Përgjithësisht, është praktikë e mirë për qeveritë që të sigurojnë informacion të brendshëm mbi të gjitha projektet, në mënyrë që ministrinë të jenë në gjendje të informojnë ministrinë kryesore lidhur me dëshirën e tyre për t'u konsultuar në çdo projekt të dhënë. Konsultimet nëpër nivelet e qeverisë zakonisht kryhen jo vetëm nëpërmjet ministrisë që mbulon qeverinë vendore, por edhe nëpërmjet shoqatave të qeverive vendore.

Këshillohet që të kryehen konsultime me grupe jashtë administratës për cdo instrument që mund të ketë një ndikim në interesat e grupeve të ndryshme në shoqëri. Për një varg arsyesh është e vështirë të sigurosh që të gjitha grupet e interesuara të shoqërisë do të konsultohen; disa nga grupet mund të mos kenë përfaqësi të organizuara, të tjerë mund të jenë të organizuar, por organizata e tyre nuk njihet nga administrata qendrore. Për të ulur mundësinë e neglizhimit të grupeve të caktuara, mund të jetë i këshillueshëm krijimi i një regjistri në qeverinë qendrore ku të gjitha OJF-të të kenë mundësi të regjistrohen, t'i bëjnë të ditura interesat e tyre dhe çështjet për të cilat duan të konsultohen. Konsultimi i të gjithë atyre që janë regjistruar mund të shmangë konsultimin e njëanshëm ose kritikën për një gjë të tillë.

Vende të tilla si Zvicra kanë një traditë të gjatë në demokracinë e drejtpërdrejtë dhe në konsultimin me publikun e gjerë. Konsultimi i publikut të gjerë mund të jetë shumë i gjatë dhe i kushtueshëm, nëse nuk kryhet nëpërmjet internetit dhe kostoja e përgatitjes së dokumentacionit dhe shpërndarjes së tij mund të mos jetë në përpjesëtim me rezultatet. Konsultimi i gjërë publik me dokument të shkruar dhe të shpërndarë qytetarëve mund të jetë i dobishëm për propozime madhore, ku ndikimi tek qytetarët pritet të jetë shumë i madh. Një shembull në këtë drejtim është ndryshimi i kushtetutës. Megjithatë, edhe ndryshime domethënëse të sistemit të pensioneve ose arsimit mund të përfitojnë nga një konsultim me bazë të gjerë.

4. ZBATIMI I POSAÇËM I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT NË PROCESIN E INTEGRIMIT EUROPIAN DHE PROCËSIN E NEGOCIATAVE PËR PRANIM

4.1. Hyrje

Vendet që përgatiten për t'u pranuar në Bashkimin Europian ndeshen me detyrën e jashtëzakonshme të transformimit të strukturave të tyre ekonomike, sociale dhe ligjore. Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore po e bëjnë një gjë të tillë në kontekstin e integritimit të tyre në Europë, si edhe në kontekstin më të gjerë të qeverisjes sipas stilit perëndimor, globalizimit dhe tregtisë botërore. Ndër këto vende, 10 vendet candidate po ndjekin aktualisht një projekt të gjerë strategjik për arritjen e pranimit në Bashkimin Europian (BE), ndërsa të tjerët kërkojnë të arrijnë statusin e kandidatit. E gjitha kjo vë një barrë mbi qeveritë brenda një kohe relativisht të shkurtër për përpunimin e politikave, përpilimin dhe miratimin e legjislacionit dhe rregulloreve/akteve nënligjore dhe ndërtimin e institucioneve të afta për t'i zbatuar dhe garantuar në mënyre efikase ato.

Ndërkohë, ekzistojnë një varg detyrash të ndërthurura, të cilat duhen kryer nga qeveritë dhe administratat kombëtare në vendet candidate. Këto detyra përfshijnë:

- Ndjekjen e procesit që nga fillimi i shqyrtimit dhe përgatitja e të gjithë pozicionit negociues në detaje;
- Rishikimin dhe freskimin e Programit Kombëtar për Miratimin e *Acquis* (NPAA) në mënyrë të rregullt;
- Zbatimin e NPAA-së;
- Ndërtimin e institucioneve;
- Programimin e Phare-t dhe llojeve të tjera të asistencës;
- Përgatitjen, programimin dhe zbatimin e Instrumentit për Politikën Strukturore për Para-pranimin (ISPA) dhe fondin bujqësor (SAPARD) pas vitit 2000;
- Komunikimin me OJF-të dhe publikun e gjerë;
- Përgatitjen dhe trajnimin e administratës publike për pjesëmarrje në vendim-marrje.

Qëllimi i këtij kapitulli është të tregojë se si teknikat e vlerësimit të ndikimit mund t'u shërbejnë vendeve të Europës Qendrore dhe Lindore për kryerjen e detyrave që lidhen me integrimin europian dhe pranimin në BE. Në kontekstin specifik të politikave në integrimin europian, qëllimet e vlerësimit të ndikimit shërbejnë kryesisht për t'u siguruar qeverive dhe sektorit privat informacion lidhur me ndikimin politik, ekonomik, social dhe mjedisor të miratimit të politikave të Komunitetit ose të Rregulloreve/akteve nënligjore dhe Direktivave individuale. Idealisht, rezultati do të ishte një vlerësim sasi i kostove neto dhe shpërndarjen e tyre sipas sektorëve të ndryshëm financiarë – buxheti kombëtar, rajonal, dhe buxhetet lokale, sektori privat, konsumatorët e kështu me radhë.

Por edhe kur një informacion i saktë sasior nuk mund të grumbullohet, informacioni cilësor mund të marrë rëndësi të madhe. Për shembull, shpesh ndodh që të jetë e mundur të identifikohen pasojat e një mase për institucionet e brendshme, pa pasur mundësi të specifikohet saktësisht se çfarë kostosh do të shkaktojnë këto ndryshime. Vërtet, në disa raste, analiza cilësore mund të jetë e rëndësishme për të nxjerrë në pah problemet që duhen trajtuar, por të cilat nuk përfshijnë kosto të identifikueshme qartë. Për shembull, roli i institucioneve që merren me kontrollin e kufirit mund të duhet të ndryshohet me pranimin në BE dhe administratës drejtuese dhe stafit do t'i duhet kohë për realizimin e këtyre ndryshimeve në mënyrë të tillë që të krijohen sa më pak shqetësime. Një analizë e mirë dhe zbrërthim i qartë i ndikimeve të ndryshimeve të propozuara, si sasiorë ashtu edhe cilësorë, do të ndihmonte në lehtësimin e fazës së tranzicionit dhe do të minimizonte problemet me burimet njerëzore dhe ecurinë e shërbimeve.

4.2. Zbatimi i vlerësimit të ndikimit në pranimin në BE

Nganjëherë thuhet se, meqenëse pranimi në BE kërkon nga vendet candidate miratimin dhe zbatimin e *acquis communautaire*, vlerësimi i ndikimit është i pakuptimtë, pasi vendi kandidat nuk ka ndonjë zgjidhje tjetër. Kjo nuk është e vërtetë. Ekzistojnë mënyra të ndryshme për arritjen e përshtatjes së kuadrit ligjor të një vendi me kërkesat e BE-së. Arsyeja për këtë ka të bëjë me natyrën e legjislacionit të BE-së, që vjen në dy forma:

- *Rregulloret/aktet nënligjore* duhen zbatuar si një e tërë pa amendime nga vendet anëtare; ato përdoren në ato fusha ku uniformiteti i plotë konsiderohet i nevojshëm për arritjen e qëllimeve të legjislacionit.
- *Direktivat*, në të kundërt, janë shumë më elastike. Ato përbëhen nga “kërkesa të përbashkëta bazë”, të cilat duhen përfshirë në legjislacionin e vendeve anëtare. Megjithatë, u lihet në dorë vendeve anëtare që të përcaktojnë mënyrën se si duhet arritur kjo.

Kjo u jep vendeve candidate një shkallë të konsiderueshme elasticiteti në mënyrën se si ato zbatojnë Direktivat e BE-së, dhe këto rrugë të ndryshme të zbatimit mund të kenë ndikime shumë të ndryshme në ekonomi dhe shoqëri. Vlerësimi i ndikimit është vendimtar për përcaktimin e rrugës më të volitshme të zbatimit të Direktivave. Edhe kur zbatimi i një kërkesë i lë pak hapësirë vendit kandidat për manovrim, siç është shpesh rasti me Rregulloret/aktet nënligjore, vlerësimi i ndikimit është sidoqoftë i rëndësishëm sepse përbën një guidë për politikëbërësit lidhur me ndikimin që zbatimi i Rregullores/aktit nënligjor do të ketë në variabël e tjera të politikës. Gjithashtu, analiza e ndikimit të Rregulloreve/akteve nënligjore mund të shërbejë në përcaktimin e përparësive kohore në zbatimin e Rregulloreve/akteve nënligjore të ndryshme, si edhe në planifikimin e buxhetit, në shpjegimin e rregulloreve/aktit nënligjor për ata që preken praj saj dhe për sigurimin e bashkëpunimit të tyre si dhe në përcaktimin e institucioneve që do të merren me zbatimin.

Në këtë kontekst, duhet shënuar se:

- Proçeset dhe teknikat për kryerjen e vlerësimit të ndikimit janë zakonisht të njëjta si për politikave dhe legjislacionin që lidhen me integrimin europian dhe pranimin në BE ashtu edhe për të gjitha llojet e tjera të politikave dhe legjislacionit. (Një numër përjashtimesh, dhe konsideratash të posaçme lidhur me këtë do të trajtohen në këtë kapitull.) Çështjet dhe teknikat e diskutuara në Kapitullin 1 mbi përmirësimin e instrumenteve të politikave nëpërmjet vlerësimit të ndikimit, në Kapitullin 2 mbi vlerësimin e ndikimit buxhetor dhe ekonomik të politikave qeveritare dhe në kapitulli 3 mbi konsultimin, vlejné edhe për pranimin në BE, kështu që nuk do të përsëriten në këtë kapitull.
- Vlerësimi i ndikimit nuk zëvendëson procese dhe strategji të tjera gjatë ndjekjes së procesit të integritit dhe pranimit. Qëllimi i tij është të kontribuojë në zhvillimin dhe përmirësimin e efektshmërisë së strategjive të tjera, si dhe/ose të ulë kostot dhe efektet anësore negative.
- Kryerja e vlerësimit të ndikimit është në vetvete një kosto sa i përket elementit kohë dhe burimeve njerëzore e buxhetore. Në rastin e pranimit në BE, vendit kandidat i kërkohet të miratojë mijëra pjesë legjislacioni, si edhe shumë politika brenda një periudhe relativisht të shkurtër. Është e pakonceptueshme që një vend të mund

të ndërmarrë një analizë serioze të vlerësimit të ndikimit për të gjitha këto ndryshime. Vlerësimi i ndikimit duhet të zbatohet në mënyrë të tillë që të identifikojë fushat kryesore me ndikim në ekonominë kombëtare dhe në shoqëri si dhe ta përqendrojë vlerësimin e ndikimit në këto fusha.

Në përgjithësi, vlerësimi i ndikimit duhet të kryhet vetëm kur përfitimet që burojnë nga procesi i vlerësimit të jenë më të mëdha se sa kostot. Megjithatë, e rëndësishme është të kihet parasysh një koncept i gjerë për “përfitimet e pritshme”, dhe jo të shqyrtohen ato vetëm nga pikëpamja e kostove financiare dhe ekonomike. Disa përfitime të tjera si një barazi më e madhe, rritje e shkallës së llogaridhënies, rritja e shkallës së respektimit të ligjit dhe përmirësimi i nivelit të administratës duhen mbajtur parasysh.

4.3. Si mund të kontribuojë vlerësimi i ndikimit për një proces efektiv pranimit në BE

Siç u tha edhe në kapitujt e mëparshëm, vlerësimi i ndikimit është një element në zhvillimin e politikave që synon të përmirësojë informacionin që vihet në dispozicion të politikëbërësve. Në rastin e pranimit në BE, vlerësimi i ndikimit mund t’u shërbejë vendim-marrësve për të optimizuar procesin duke:

- Ndërmjetësuar procesin e përcaktimit të prioritetëve dhe rrjedhës së politikëbërjes si dhe miratimin dhe zbatimin e *acquis communautaire*;
- Siguruar një vlerësim të kostove të mënyrave të ndryshme të zbatimit të politikave ose masave të komunitetit, duke shërbyer kështu si pjesë e evidences për të cilën qeveria ka nevojë në procesin e marrjes së vendimeve politike;
- Sigurimi i informacionit rreth ndikimit që do të sjellin këto masa për publikun dhe sektorin privat në mënyrë që të sigurohet informacion për ndryshimet që duhet të kryhen nëpër institucione, dhe në proceset e menaxhimit dhe prodhimit;
- Matur në mënyrë sasiore ndikimin e masave në buxhetin kombëtar (dhe aty ku është e nevojshme në atë rajonal e lokal) dhe në nevojat financuese të kompanive.

Në rastet kur ka më shumë se një mënyrë për të proceduar duhet bërë një zgjedhje. Kjo ka të bëjë me zgjedhjen e një drejtimi për politikën, një instrumenti, një metode për zbatim dhe garantimin e zbatimit, një kuadër institucional, një strategji negociimi dhe kohën e përshtatshme për të proceduar. Të gjitha këto zgjedhje përfitojnë nga pasja e një informacioni mbi pasojat e mundshme. Është detyrë e vlerësimit të ndikimit që ta sjellë këtë informacion, si sasi ashtu edhe cilësor.

4.3.1. Miratimi dhe zbatimi efektiv i *acquis communautaire* nga pikëpamja e kostos

Kjo është fusha më e gjerë dhe më thelbësore në të cilën mund të kontribuojë procesi i vlerësimit të ndikimit. Kostoja e llogaritur për firmat europiane në përgjigje të kërkesave të BE-së dhe atyre administrative kombëtare shkon në 540 miliardë euro në vit (3-4% e GDP-së). Përveç kësaj, ka kosto buxhetore për nivele të ndryshme të qeverisë. Dështimi në zgjedhjen e rrugës me efektive dhe ekonomike për zbatimin e *acquis communautaire* mund të ulë shkallën e konkurrencës së një vendi në krahasim më anëtarë të tjerë të BE-së. Sigurisht që ka vend dhe arsye për kursime nga ana e individëve, firmave dhe qeverive atëherë kur zbatimi mendohet mirë lidhur me mënyrën si dhe në ç’rend duhet arritur.

Përgatitja për integrimin në BE është një proces kompleks sa i takon minimizimit të kostove. Pavarësisht nga ato që thuhet shpesh, nuk ekziston një mënyrë e vetme për të hyrë në BE, ekzistojnë shumë mënyra. Këto mënyra të ndryshme mund të kenë ndikime shumë të ndryshme në ekonomi dhe shoqëri. Në mënyrë që të përzgjidhet rruga më e mirë drejt integritimit në BE, është e nevojshme të kuptohet se cili është ndikimi politik, ekonomik, financiar, ligjor dhe social i miratimit të politikave dhe rregulloreve/akteve nënligjore të BE-së dhe çfarë mundësish për vendime paraqesin rrugët e ndryshme për zbatimin e vendimeve specifike politike.

Një miratim jo optimal i politikave të BE-së jo vetëm që do të rriste kostot, por edhe do të zvogëlonte përfitimet lidhur me eficienten ekonomike dhe konkurrencen që pritet nga pranimi në BE. Për të ndihmuar në shmangien e këtyre pasojave, duhet kryer vlerësimi i ndikimit për gjetjen e rrugëve që:

- Sigurojnë se zbatimi i qëllimeve sociale të *acquis communautaire* (psh, në fushën e mjedisit) nuk i shkaktojnë kosto të paarsyeshme sektorit privat;
- Ulin koston e sigurimit të shërbimeve publike për të shmangur efektet e kundërta lidhur me taksat si dhe sjellje që shkojnë drejt evitimit të taksave;
- Sigurojnë që kostot dhe vonesat për aktorët ekonomikë që përfitojnë shërbime publike dhe që bashkëpunojnë me administratën (psh, marrja e një licence) nuk do të jetë më e lartë se ç' duhet;
- Mbështeten në bashkëpunimin me vullnet të lirë, që nga përvoja rezulton se është shpesh një rrugë më pak e kushtueshme për industrinë në procesin e zbatimit të rregulloreve/akteve nënligjore të BE-se nga ç' do të ishte kontrolli administrativ.

Për këto arsye, vlerësimi i ndikimit duhet të jetë, sa më shumë të jetë e mundur, një aspekt i rregullt i procesit të përafrimit ligjor. Ministrinë dhe grupet e punës që përgatisin instrumentet ligjore të vendit për zbatimin e *acquis communautaire*, duhet, aq sa të jetë e mundur, të marrin parasysh gjatë procesit normal të punës së tyre ndikimin që do të kishin qasjet alternative në konvertimin e direktivave në ligje kombëtare, si dhe të identifikojnë kostot dhe përfitimet e të gjithë legjislacionit kryesor të BE-së. Aty ku ka pasoja të rëndësishme, ose ndikime të ndryshme për qasje të ndryshme, çështja duhet ngritur në Këshillin e Ministrave ose në komitetin ministror përkatës për të informuar vendim-marrësit.

4.3.2. Ndërtimi i institucioneve

Rregullimet administrative dhe institucionet që nevojiten për një vend në zbatimin e *acquis communautaire*, në pjesën më të madhe nuk rekomandohen nga BE-ja, po lihen në dorë të secilit vendi për t'u përcaktuar dhe zbatuar. Duke qenë se *acquis communautaire* ngre çështje funksionale të cilave u duhet dhënë përgjigje në vend të rekomandimit të zgjidhjeve institucionale për miratim, sfida e kuadrit institucional shndërrohet në gjetjen e realizimit të konformitetit efektiv duke paguar çmimin më të ulët.

Kjo qasje hap një gamë të gjerë opsionesh. Duke pasur parasysh pjesë të ndryshme të *acquis communautaire* është e rëndësishme të shtrohen pyetje të tilla si:

- Legjislacioni i BE-së, a duhet zbatuar duke modifikuar institucionet ekzistuese apo duhet krijuar një institucion i ri?
- Sistemet e zbatimit duhet të jenë publike, private apo të dyja bashkë?

- Si do të kontrollohen brenda dhe jashtë sistemet e zbatimit (publike ose private)?
- Çfarë masash nevojiten për të garantuar transparencë të plotë për formatin institucional që do të krijohet?

Përvoja tregon se anëtarët e BE-së kanë zgjedhur qasje shumë të ndryshme institucionale për zbatimin e pjesëve të *acquis communautaire*. Mësimi i nxjerrë nga vendet anëtare është se barra që bie mbi aktorët ekonomikë formëzohet konsiderueshëm nga mënyra se si *acquis communautaire* ndërthuret me sistemet rregulluese kombëtare dhe nëpërmjet përcaktimit të masave zbatuese dhe garantuese. Ndërtimi i institucioneve administrative për zbatimin e *acquis* ka gjithashtu pasoja të rënda për buxhetin, si në afat të shkurtër ashtu edhe të gjatë.

Në përcaktimin e strategjisë zbatuese, pyetja më e rëndësishme është të vendoset se çfarë duhet optimizuar. Ky vendim duhet marrë në disa fronte. E para, duke qenë se kostoja e përpjekjeve për zbatim mund të fillojë t'i kapërcejë përfitimet në një moment të caktuar, një vëmendje e veçantë i duhet kushtuar “vlerës relative në lidhje me paranë” gjatë ushtrimit të këtyre strategjive. Së dyti, rregullorja/akti nënligjor administrativ imponon si kosto buxhetore (që paguhen nga taksapaguesit) ashtu edhe kosto ekonomike (që paguhen direkt nga ndërmarrjet dhe që reflektohen në çmime për konsumatorët). Shpesh ndodh një shkëmbim midis këtyre të dyjave. Për shembull, një kompani mund të inventarizohet nga një llogaritar nga sektori privat, i paguar nga firma ose nga një inspektor administrativ i paguar nga taksapaguesit. Mbetet një pyetje e hapur se cili është me efikas nga pikëpamja ekonomike dhe administrative.

Nëse përdorim metodat e diskutuara në tri kapitujt e mëparshëm, vlerësimi i ndikimit mund të jetë një instrument qendror në identifikimin dhe matjen e këtyre pasojave shumë të rëndësishme në kosto dhe efikasitet, qofshin private ose publike, për zgjedhjet alternative të kuadrit institucional.

4.3.3. Përgatitja për negociatave dhe modifikimi i pozicioneve gjatë negociatave

Vlerësimi i ndikimit mund të kontribuojë në përgatitjet që kryen një vend për përpilimin e strategjisë së negociatave duke identifikuar fusha ku vendi mund të kërkojë periudha tranzicioni ose përjashtime, si dhe duke paraqitur të dhënat empirike (sasiore dhe cilësore) në mbështetje të këtyre argumentave.

Në identifikimin e fushave për periudha tranzicioni është e dobishme të bëhet dallimi midis “rregulloreve/akteve nënligjore të produktit” dhe “rregulloreve/akteve nënligjore të procesit”. Rregulloret/aktet nënligjore e produktit kanë të bëjnë me natyrën e produktit në vetvete, për shembull standartet e cilësisë në ushqim, standartet e çlirimit të gazit nga makinat, kërkesat në etiketimin e produkteve etj. Plotësimi i rregulloreve/akteve nënligjore të produkteve është një kërkesë për produktin në mënyrë që ai të tregtohet në BE. Rregulloret/aktet nënligjore të proceseve, nga ana tjetër, kanë të bëjnë me kushtet në të cilat prodhohet një produkt, për shembull standartet shëndetësore dhe ato të sigurisë në punë, ose standartet mjedisore nëpër fabrika.

Vendet negociatore duhet të përgatiten që, në momentin e hyrjes në BE, të plotësojnë të gjitha *acquis communautaire* të tregut të brendshëm që kanë të bëjnë me produktet. Mund të jetë vetëm një numër i vogël Direktivash që mund të përbëjë problem: këto duhen hetuar dhe, nëse janë serioze, duhen ngritur si probleme gjatë negociatave. Por këto duhet të jenë argumente krejtësisht teknike, për shembull, që është fizikisht e pamundur, pavarësisht vullnetit maksimal, që Direktiva të zbatohet në kohën e pranimin. Çdo përpjekje këtu për të përdorur përjashtime ose periudha tranzitore për të mbrojtur ndërmarrjet në vend, publike apo private, do t'i komplikonte negociatat dhe ndoshta do t'i zgjaste shumë ato.

Direktivat që kanë të bëjnë me procesin duhet të vlerësohen si duhet nga pikëpamja e ndikimit. Fushat më të rëndësishme janë mjedisi, politika sociale (sidomos shëndeti dhe siguria në punë) dhe ndoshta fusha të tilla si

transporti. Aty ku ndikimi i Direktivës është shumë i rëndësishëm dhe sjell probleme të mëdha financiare (ose, në disa raste, një problem institucional), një propozim për një periudhë tranzicioni duhet konsideruar seriozisht.

Natyra e periudhës së tranzicionit që propozohet varet nga natyra e problemit:

- Kur problemi është teknik siç mund të ishte koha e pamjaftueshme për përfundimin e zbatimit të një direktive para pranimit dhe kur miratimi i direktivës është në interes të plotë të vendit negociator, duhet miratuar një afat kohor sa më i shkurtër.
- Kur zbatimi sjell vështirësi të mëdha financiare, mund të shqyrtohen dy mënyra të mundshme tranzicioni:
 - Nëse, për rritjen ekonomike dhe stabilitetin makro-ekonomik është gjithsesi e rëndësishme miratimi i direktivës, duhet negociuar për një periudhë sa më të shkurtër tranzicioni që është e përballueshme financiarisht.
 - Në rast se zbatimi i Direktivës nuk është aq i rëndësishëm për rritjen, stabilitetin dhe punësimin në një afat të shkurtër, ose, ndoshta, edhe negativ, periudhat e gjata të tranzicionit janë më të përshtatshme. Një shembull në këtë drejtim do të ishte Direktiva për Ujërat e Zeza Urbane. Në një afat të gjatë, sigurisht që është në të mirë të të gjitha vendeve ta miratojnë atë duke qenë se i shërben konsumatorëve dhe mjedisit. Megjithatë ka një lidhje fare të vogël në afat të shkurter dhe të mesëm mes Direktivës dhe rritjes ekonomike apo mirëqenies sociale. Do të kishte madje efekt të kundërt: zbatimi do të ishte aq i kushtueshëm sa që financimi i këtij zbatimi do të kishte një efekt ngadalësues në rritjen ekonomike. Në këtë rast vetëm një periudhë e gjatë tranzicioni, ku pjesa më e madhe e zbatimit ndodh në fund të periudhës (kur GDP-ja e vendit është shumë më e lartë) do të ishte zgjidhja ideale.

Një bazë solide argumentimi për periudhat e tranzicionit bazuar në vlerësimin e ndikimit do të ishte objekt i studimeve më bindëse. Gjithashtu, ndërkohë që negociatat përparojnë dhe vendit do t'i duhet të heqë dorë në disa nga kërkesat e veta, informacioni i sjellë nga analiza e ndikimeve do të kontribuojë gjithashtu në marrjen e vendimeve për prioritetimin e pozicioneve me interes kombëtar. Pa një analizë të tillë, do të ishte e pamundur për këshillin e ministrave që të merrte vendime serioze gjatë gjithë procesit të negociatave për ato pozicione që mund të ndryshohen dhe për ato që duhen mbrojtur në mënyrë absolute.

4.3.4. Komunikimi lidhur me integrimin europian

Në pjesën më të madhe të vendeve kandidate të Europës Qendrore dhe Lindore, projekti i pranimit në BE është shumëpopullor, dhe zakonisht gëzon mbështetjen e forcave kryesore politike. Por përvoja tregon se një mbështetje e tillë nuk mund të jetë gjithnjë e tillë kur vendime të vështira merren gjatë negociatave, dhe në një kohë kur disa sektorë mund të vuajnë pasoja negative nga miratimi i kërkesave të BE-së. Për këtë arsye, të gjitha vendet duhet të angazhohen në procesin e komunikimit me publikun për të siguruar mbështetje të vazhdueshme për procesin.

Vlerësimi i ndikimit mund të përmirësojë komunikimin e qeverisë duke dhënë informacion më të gjerë lidhur me atë se si do të përfitojë shoqëria nga vendimet e qeverisë. Në rastet e zgjedhjeve të vështira në procesin e përgatitjes për negociim për pranimin në BE, ndikimi në segmente të ndryshme të shoqërisë është shpesh jo i barabartë, dhe është thuajse e pashmangshme që vendimet, qofshin edhe optimale, të mos ngjallin të paktën një farë kundërshtimi në publik ose sektorë të veçantë. Për shembull, vendosja e një pagese për përdorim për një shërbim që për momentin është falas, është një vendim që gjithnjë shkakton pakënaqësi. Por nëse qeveria nxjerr të dhëna që tregojnë se ky është opsioni më pak i kushtueshëm në një afat të gjatë, ose që është zgjidhja më e drejtë, mund të jetë më e thjeshtë që vendimi të pranohet. Aftësia e qeverisë për të treguar se zgjedhjet bëhen në bazë të analizave solide gjithnjë mund të shërbejë deri në një fare shkalle për marrjen e mbështetjes për vendimet.

Gjatë përgatitjes dhe modifikimit të mëposhëm të pozicioneve negociuese, transparenca është një politikë e mirë. Sigurisht, presioni i kohës ka prirjen të funksionojë kundër politikës së informimit të elektoratit për pozicionin që qeveria do të mbajë. Por nëse qeveria shikohet si e tillë që merr vendime pa u konsultuar dhe pa e informuar publikun, kjo do të sjellë rënie të mbështetjes për të gjithë procesin e integritit. Transparenca bëhet edhe më e rëndësishme kur negociatat përparojnë dhe teksa pozicionet kombëtare duhet të modifikohen për të ruajtur vazhdimin e negociatave. Kështu, është një politikë e mirë të ndahen burime financiare për konsultime, marrëdhënie me publikun dhe informacion që në fillim të procesit të negociatave.

Informacioni solid lidhur me zgjedhjet e një politike dhe një opsioni për zbatim është sidomos i rëndësishëm në marrëdhëniet me parlamentin, i cili si rezultat i procesit të pranimit do të kërkojë të miratojë dispozita në mënyrë që ato të shndërrohen në pjesë integrale të legjislacionit kombëtar. Nuk janë të rralla rastet kur parlamenti kërkon ndryshimin e një ligji ashtu si është propozuar nga qeveria, dhe qeverisë i duhet të ketë argumenta bindës për të siguruar miratimin e këtij legjislacioni.

4.3.5. Anëtarësia efektive

Anëtarësia në BE kërkon nga administrata kombëtare që ajo të marrë pjesë në mënyrë ekstensive në zhvillimin e politikave europiane. Nëpunësit civilë nëpër ministri duhet të jenë në gjendje t'u përgjigjen rregulloreve/akteve nënligjore të reja, si dhe të vlerësojnë, shpesh here brenda një kohe të shkurtër, se cili është ndikimi i këtyre rregulloreve/akteve nënligjore në vendet e tyre. Aftësitë e nevojshme për kryerjen me efikasitet të këtij procesi shpesh përfshijnë të njëjtat aftësi që nevojiten për vlerësimin e ndikimit. Për më tepër, një farë vlerësimi i ndikimit është tani një detyrim për politikëbërësit në BE. Një shembull është Direktiva e BE-së për vlerësimin e ndikimit në fushën e mjedisit, që e detyron publikun dhe sektorin privat të masë pasojat mjedisore të projekteve kryesore të ndërtimit, si ndërtimi i rrugëve ose ndërtimi i komplekseve të reja industriale. Së fundi, kryerja e zgjedhjeve të zgjuara në programimin e fondeve të BE-së kërkon gjithashtu kapacitete për kryerjen e vlerësimit të ndikimit.

Për këto arsye, është e dobishme të mbahet parasysh se investimi i tanishëm për kryerjen e vlerësimit të ndikimit, si dhe në trainimin e nëpunësve civilë për përmirësimin e aftësive të tyre në fushat përkatëse, është një investim në drejtim të rritjes së aftësive analizuese të ministrive, duke i përgatitur ato kështu për detyra që do t'u caktohen në momentin e anëtarësimit.

4.4. Vlerësimi i ndikimit: Përcaktimi i përparësive

Ndërkohë që vlerësimi i ndikimit mund të jetë në mënyrë të qartë një instrument i dobishëm për pranimin në BE, është gjithashtu e vërtetë se sasia e legjislacionit dhe ndryshimeve në politika që është e nevojshme të kryhet nga vendet e Europës Qendrore dhe Lindore në këtë proces nuk i lejon ato që të kryejnë vlerësime të ndikimit në gjithçka. Duke qenë se burimet janë të kufizuara dhe koha është e shkurtër, është e rëndësishme të përcaktohet se në cilat fusha vetë vlerësimi i ndikimit është efektiv nga pikëpamja e kostos. Parimi bazë është që burimet e investuara në vlerësimin e ndikimit duhet të jenë në përpjesëtim me rëndësinë e çështjes. Një farë vlerësimi, sado skematik, duhet kryer në secilën pjesë të rëndësishme të legjislacionit të BE-së, ndërsa vlerësimi i detajuar duhet të përqendrohet në subjektet kryesore. Shembujt mund të jenë Rregullore ose Direktiva ku ka potencial për kursime të konsiderueshme ose në ato që njihen se janë problematike për zbatim si edhe fusha të një rëndësie strategjike për negociatat, të tilla si fusha të ngarkuara politikisht dhe fusha potencialisht kandidatë për periudha tranzicioni.

Ekzistojnë të paktën pesë mënyra për të përcaktuar atë pjesë të legjislacionit që një vend do ta vlerësojë në mënyrë më ekstensive:

- Përzgjedhje sipas natyrës dhe kostos së vetë politikës.

Ndryshimi midis Direktivave dhe Rregulloreve dhe midis produkteve dhe proceseve u shqyrtua më lart. Direktivat kërkojnë një vlerësim më të gjerë për shkak të elasticitetit më të madh në miratimin e tyre, kështu që ka më shumë opsione për të eksploruar. Rregulloret dhe Direktivat e proceseve janë fusha që kërkojnë më shumë periudha tranzicioni në krahasim me ato që kanë të bëjnë me produktet, kështu që, në kontekstin e përgatitjes së pozicioneve, mund të jenë subjekte më të natyrshme për një vlerësim të plotë apo më të gjerë të ndikimit. Është e rëndësishme të shënojmë se disa nga Direktivat më të rënda nga pikëpamja financiare, fillimisht miratohen me periudha të gjata zbatimi për vendet anëtare, një argument ky që mund të përdoret nga vendet kandidatë për të garantuar periudha të gjata tranzicioni për ato vetë.

Për më tepër, është pikërisht fusha e proceseve ajo që ka volumin më të madh të investimit, publik dhe ndoshta privat. Në fushën e mbuluar nga rregulloret/aktet nënligjore të komunitetit, janë kryesisht rregulloret që kanë të bëjnë me mjedisin dhe me shëndetin e sigurinë në punë që do të kërkojnë investime të mëdha. Niveli total i investimit buxhetor që kërkoet për të zbatuar *acquis* që kanë të bëjnë me proceset i kapërcen në mënyrë të ndjeshme kapacitetet që kanë vendet e Europës Qendrore dhe Lindore, madje edhe në afat të mesëm. Nëse i shtojmë kësaj edhe investimet në infrastrukturë është e qartë se, megjithë vazhdimin e përqindjeve të larta të rritjes ekonomike, burimeve të planifikuara në planin kombëtar shumëvjeçar të buxhetit dhe të kapacitetit të sektorit financiar për të financuar disa prej investimeve të nevojshme, zbatimi i plotë do të kërkojë disa vjet. Financimi publik ose publik/privat i investimeve sigurisht që ndihmon në përshpejtimin e miratimit të *acquis communautaire*, por në Direktiva si ajo që kërkojnë nivele minimale të shërbimit, do të nevojiten financa krejtësisht buxhetore. Duke pasur parasysh koston shumë të lartë që parashikohet për këto direktiva, mundësia për kursim si rezultat i vlerësimit të duhur është gjithashtu e madhe.

- Përzgjedhje sipas përvojës së 15 vendeve anëtare aktuale të BE-së.

Në shumë raste, kandidatët aktualë mund të përdorin përvojën e vendeve anëtare për të identifikuar fushat ku investimi në vlerësimin e ndikimit mund të jetë frytdhënës. Për shembull, Direktivat ku vendet anëtare kanë përdorur menyrë shumë të ndryshme për zbatim mund të jenë të vlefshme për t'u eksploruar në mënyrë që të zgjidhet qendrimi më i përshtatshëm për situatën e vendit. Direktivat për të cilat zbatimi ka qenë shumë i kushtueshëm dhe ku ka pasur pasoja të rëndësishme të papritura janë gjithashtu fusha kandidatë për vlerësim të plotë të ndikimit. Në të njëjtën kohë kryerja e vlerësimit të ndikimit në këto raste mund të përfitojë nga përvoja e mëparshme, duke i lejuar kandidatët të arrijnë në konkluzione duke shpenzuar më pak e duke përdorur informacion dhe analiza që ekzistojnë në vendet anëtare.

- Përzgjedhje duke shfrytëzuar përvojën e vendeve të mëparshme kandidatë.

Zgjerimet e mëparshme të BE-së nuk do të thotë se përbëjnë një guidë të mirë lidhur me përcaktimin e problemeve lidhur me pranimin. Zgjerimi i fundit ka qenë me Austrinë, Finlandën dhe Suedinë, por këto vende kishin më pak probleme me përshtatjen e *acquis communautaire* sepse ato ishin anëtare të Marrëveshjes së Zonës Ekonomike Europiane si edhe kishin një nivel rregullues të ngjashëm me atë të BE-së. Pranimi i Spanjës dhe Portugalisë është ndoshta më i rëndësishëm nga pikëpamja e zhvillimit, po këto dy vende u pranuan 15 vjet më parë, përpara se programi i vitit 1992 për përmbushjen e tregut të brendshëm të kishte filluar. Megjithatë është me interes të studiohen nga afër traktatet e pranimit me këto vende të ndryshme dhe të diskutohen problemet e pranimit me zyrtarë që kanë qenë të përfshirë në këto përgatitje.

Për ato vende që filluan negociata me BE-në në shkurt 2000, është e vlefshme të shikohen pozicionet që kanë mbajtur ato vende që i kanë filluar negociatat më 1998. Këto vende i kanë paraqitur të gjitha pozicionet e tyre dhe shumica janë publike. Jo të gjitha këto vende kanë kryer vlerësime të ndikimeve në fushat kryesore të *acquis*, por nëse merren parasyh të gjitha kërkesat për periudha tranzicioni ose masa të tjera që devijojnë nga *acquis*, krijohet një ide e qartë për fushat kryesore që mund të sjellin probleme potenciale.

- Përzgjedhje e bazuar në përvojën e zyrtarëve në ministrinë e linjës që janë përfshirë në procesin e seleksionimit.

Zyrtarët e ministrive të linjës janë teorikisht ata punonjës të qeverisë që janë më të aftit në identifikimin e fushave problematike. Ata duhet të kenë njohuri të mira të sektorëve me të cilët merren, dhe duhet të dijnë problemet kryesore që i shqetësojnë këta sektorë. Ata duhet të kenë marrë pjesë në shqyrtimin e legjislacionit të BE-së në seancat e përbashkëta me Komisionin Europian në Bruksel.

Një nga problemet kryesore këtu është ndërgjegjësimi i zyrtarëve të ministrive të linjës për llojin e problemeve që mund të shfaqen në fushën e kompetencës së tyre. Autoriteti koordinues në qeveri për integrimin evropian zakonisht është ai që merr rolin e nxitjes së zyrtarëve të ministrisë së linjës në identifikimin e fushave në të cilat duhet përdorur vlerësimi i ndikimit.

- Përzgjedhja nëpërmjet konsultimit me biznesin, sindikatat dhe grupet e interesit në shoqëri.

Disa nga fushat që kërkojnë vlerësim të plotë të ndikimit janë evidente për sektorin jo-qeveritar, por jo për qeverinë. Për këtë arsye biznesi dhe sektorët e tjerë jo-qeveritarë duhet të përfshihen në përcaktimin e fushave për vlerësim të ndikimit. Këto burime jo-qeveritare do të jenë të rëndësishme edhe për përcaktimin e fakteve në vlerësimin e ndikimeve për këto fusha.

5. REFERENCA, UDHEZIME TE DOBISHME, FAQE INTERNETI ME LIDHJET E DREJTPERDREJTA

1. Referenca

W. Kip Viscusi: "Përmirësimi i Bazave Analitike për Vendimmarrjen Rregulluese" faqe 183 *Analizë mbi Efektin Rregullues: Praktikën më të mira në vendet e OECD-së* (OECD 1997). Ky publikim i OECD-së përshkruan çështje studimore dhe një udhëzues të hapave për një analizë të mirë të efekteve.

OECD Rekomandimi i Këshillit të OECD-së për Përmirësimin e Cilësisë së Rregullave Qeveritare (1995).

Artikulli 6.2, *Kuadri i Rregullimit*, Këshilli (EEC) Nr. 2081/93.

2. Publikime të dobishme dhe Udhëzime mbi Praktika të Mira

STUDIM I SIGMA-s Nr. 13: Vlerësimi i Efektit të Ligjeve dhe Rregullave të Propozuara

STUDIM I SIGMA-s Nr. 15: Listë Drejtuese për Përgatitjen e Projektligjeve dhe Drejtimit Rregullues në Evropën Qendrore dhe Lindore

Publikim i SIGMA-s 1994 Përmirësimi i Cilësisë së Ligjeve dhe Rregullave: Teknika Ekonomike, Ligjore dhe Drejtuese

Udhëzime të BE-së: *Udhëzues mbi Praktikën e Mira për Funkcionet Drejtuese dhe Vlerësuese*. Udhëzuesi i referohet disa publikimeve të Komisionit në këtë fushë, duke përfshirë Udhëzuesin për Analizën e Kostove dhe Përfitimeve të Projekteve më të Mëdha të nxjerra nga Zyra e Vlerësimit të DG XVI, Tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Ky udhëzues është projektuar specifikisht për zyrtarët e Komisionit, që nuk janë specialiste në Analizën e Kostos dhe Përfitimit (CBA) por gjithashtu jep udhëzime për ekspertët e jashtëm, të cilët mund të kenë nevojë të kuptojnë nevojat specifike të Komisionit mbi kostot dhe përfitimeve të projekteve të propozuara. Ato mund të gjenden në internet në këtë adresë: <http://europa.eu.int/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>:

Australi (Shteti i Viktorias)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Australi (Qeveria Federale)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Kanada

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm

"Udhëzuesi i Procesit Rregullues Federal" Kanadez po përditësohet. Një variant i ri duhet të dalë së shpejti.

Gjermani:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>

Shiko udhëzuesin për vlerësimin e efektit dhe udhëzuesin për vlerësimin e kostos në gjermanisht:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (pdf)

Angli:

http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

Gjithashtu: më shumë se 200 faqe qeveritare interneti mund të gjenden në faqen e internetit të Bankës Botërore:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

6. VLERËSIMI I EFEKTIT TË LIGJEVE DHE RREGULLOREVE/ AKTEVE NËNLIGJORE

Shembull i një rregulloreje/akti nënligjor

përfshirë në rregullat e përgjithshme të punës së ministrive
Përkthimi i udhëzuesit të përdorur në Palatinate (Gjermani)

Art. XX: Vlerësimi i Efektit të Ligjeve dhe Rregulloreve/akteve nënligjore

1. Vlerësimi i Efektit të Ligjeve dhe Rregulloreve/akteve nënligjore përfshin procedura për:
 - identifikimie nevojës, urgjencës dhe implikimeve të mundshme të alternativave të projekt-ligjeve dhe projekt-rregullimeve (vlerësim i efektit të ardhshëm);
 - shqyrtimi dhe vlerësimi i projekt-ligjeve dhe projekt-rregulloreve/ akteve nënligjore ose pjesëve të tyre;
 - (vlerësimi i efektit gjatë procesit të projektimit);
 - vlerësimi i parashikimeve ligjore që janë në veprim (vlerësim retrospektiv i efektit).
2. Një vlerësim do të bëhet mbi efektin e çdo legjislacioni të planifikuar që ka mbulese të gjërë ose që mund të ketë pasoja të medha.
3. Në vlerësimin e efektit të instrumentave ligjorë, është e rëndësishme të ndjekësh udhëzuesin në shtojcën XXX.

Art XXX

4. Kur vlerësohet efekti i ligjeve/rregullave, rezultati i vlerësimit, dhe mënyra se si ato merren parasysh, duhet të paraqitet në arsyetim; mungesa e një vlerësimi të tillë duhet të shpjegohet në arsyetim.
5. Propozimet për të bërë një vlerësim retrospektiv të efektit të një ligji/rregulli duhet të shpjegohet në letrën shoqëruese të projekt-instrumentit ligjor.

7. Shtojcë

Udhëzues për Vlerësimin e Efektit të Ligjeve dhe Rregullimeve

Vlerësimi i efektit të ligjeve dhe rregulloreve/ akteve nënligjore përfshin procedura të veçanta:

- Për të zhvilluar alternativa rregulluese dhe për të bërë vlerësim krahasues të efektit të tyre⁶, dhe gjithashtu për përzgjedhjen e motivuar të mundësisë më të mirë rregulluese;
- Për të analizuar dhe testuar projekt ligje dhe projekt rregullore/ akte nënligjore sipas kriterëve funksionale të Përcaktuara;
- Për të vlerësuar instrumentat ligjore në fuqi (në bazë të njëherëshme, të vazhdueshme ose periodike)

Këto procedura mund të përdoren në kombinim ose vetem. Metoda e përdorur varet nga ligji apo rregullorja/akti nënligjor të planifikuar dhe nga kriteri i përzgjedhur për egzaminimin e tij.

1. Vlerësimi i efektit të ardhshëm

Kjo procedurë përdoret për vlerësimin e nevojës për një rregullore/akti nënligjor, për të përkufizuar mundësi alternative rregulluese dhe për të bërë një vlerësim krahasimor të tyre për sa u përket efekteve të parashikueshme (barrë e kujt bëhen, efekti në zhvillimin shoqëror, etj.).

Objektiva thelbësore:

Të përcaktoje cila nga mundësitë rregulluese premtan mjetet më të mira të mundshme për të arritur objektivat – duke marrë parasysh efektet e padëshirueshme dytësore.

Faza e konceptimit:

- Eksplorim i fushës që do të rregullohet ligjërisht;
- Përkufizimi i mundësive rregulluese;
- Përshkrimi i zhvillimeve të ndryshme të mundshme në fushën që do të rregullohet ligjërisht (skenaret);
- Kombinimi i mundësive rregulluese me skenaret e ndryshme.

Faza e zbatimit:

⁶ Në kontekstin e këtij udhëzuesi, rregullimet iu referohen të gjitha mundësive, që përfshijnë ato të forcës, ato financiare, jo-formale dhe mundësinë zero.

- Llogaritja e efektit me bashkëpunimin e ekspertëve dhe grupeve që mbulohen nga rregullimi;
- Projektimi i një raporti mbi vlerësimin, në të cilin mundësia më e përshtatshme rregulluese është identifikuar dhe rekomanduar;
- Mundësia e përzgjedhur rregulluese krijon bazën për përgatitjen e projektit të një ligji apo rregulloreje/akti nënligjor.

2. Vlerësimi i efektit gjatë projektimit

Kjo procedurë mund të përdoret për disa qëllime kur një mundësi rregulluese (e përzgjedhur më përpara kur ka qënë e mundur në bazë të vlerësimit të efektit të ardhshëm) përgatitet me ndihmën e dokumentacionit dhe të procedurave të testimit e kontrollimit. Ajo mund të përdorë teknika të përshtatshme për kontrollin dhe, aty ku nevojitet, modifikimin e pjesëve që duket sikur mund të shkaktojnë pasoja negative.

Objektiva thelbësore:

Të përcaktojë nëse qëllimi rregullues është përmbushur në mënyrën më të mirë dhe është i qëndrueshëm.

Të përcaktojë nëse grupi i mbuluar nga instrumenti ligjor mund ta zbatojë dhe t'i bindet lehtësisht atij.

Të përcaktojë deri në ç'nivel instrumenti ligjor e rrit/ose e ul barrën ligjore për grupin që mbulon.

Procedura tipike:

- Përcaktimi i kriterit vlerësues (p.sh. deri në ç'nivel janë përmbushur objektivat, sa i mundshëm është zbatimi, sa është kostoja) si dhe vlerësimi i metodeve/teknikave (p.sh. analiza e vlerës dhe përfitimit, simulimi, analiza e koston dhe përfitimit).
- Zhvillimi i studimeve dhe testeve, në bashkëpunim me grupin e mbuluar nëse është e mundur.
- Përcaktimi nëse rezultatet e vlerësimit të efektit të bëra gjatë projektimit shfajësojnë projekt-ligjin ose projekt-rregulloren/aktin nënligjor ose nëse ato përfshijnë ndryshime dhe amendamente të tjera themelore.
- Dokumentimi i rezultateve të vlerësimit si dhe të ndryshimeve në projekt.

3. Vlerësimi retrospektiv i efektit

Kjo procedurë përdoret për të matur efektet aktuale të një instrumenti ligjor pasi ka hyre në fuqi duke u krahasuar me efektet që synonte. Ky vlerësim mund të bëhet vetëm një herë, në bazë të vazhdueshme, ose të herë pas herëshme.

Objektiva Thelbësore:

Të përcaktojë nëse objektivat më të rëndësishme të instrumentit ligjor janë arritur (shkalla e suksesit). Të përcaktojë nëse këshillohet ose është e domosdoshme të përmirësohet, ri-projektohet, ose hiqet instrumenti ekzistues.

Procedura tipike:

- Përcaktimi i kriterit vlerësues (p.sh. në ç' nivel janë përmbushur objektivat, sa i pranueshëm është instrumenti, kostot, efekti i vërtetë dhe efektet anësore në hapësirën e zbatimit).
- Përzgjedhja e pjesëve të rregullimit që duhen vlerësuar (gjithë ligji, seksione që kanë efekt të konsiderueshem).
- Përcaktimi i datës dhe shpeshtësisë së vlerësimit (nëse s'është përcaktuar brenda vetë instrumentit ligjor).
- Përcaktimi i metodave të përshtatshme të vlerësimit (p.sh. studim empirik, pyetsorë, seanca të hapura të administratës që do të zbatojë instrumentin, raporte, krahasimi i rezultateve të vërteta me ato që priteshin).
- Bërja e studimeve/testimeve.
- Vlerësimi i rezultateve në bazë të kriterit vlerësues.
- Dokumentimi i propozimeve të motivuara për veprim të ardhshëm (lidhur me vlerësime të ardhshme dhe nëse e përshtatshme, më vlerësime të bëra gjatë projektimit).

4. Zbatimi i vlerësimit të efektit

- Tre procedurat për vlerësimin e efektit dhe fazat e ndryshme të secilës prej tyre, do të zbatohen me fleksibilitet, duke marrë parasysh qëllimet politike dhe domosdoshmëritë praktike dhe në marrëveshje me kriteret e shpenzimeve/kohës.
- Metodologjia duhet të marrë parasysh gjërësinë e mundësive të instrumentave rregulluese dhe kriterit vlerësues; përdorimi i tij duhet t'ju drejtohet problemeve dhe rasteve specifike dhe duhet të zhvillohet më tej.
- Dokumentacioni egzistues, p.sh. manuallet, si dhe konsultime të jashtme dhe trajnime brenda shërbimit duhet të përdoren nëse del nevoja.
- Kontrollë të herë pas herëshme duhen bërë në mënyrë që të përcaktohet nëse një vlerësim i institucionalizuar i efektit të instrumentit ligjor është i këshillueshëm dhe nëse po, ç' formë elastike mund të marrë.