
ANALYSIS OF THE EUROPEAN COMMISSION ANNUAL PROGRESS REPORT FOR REPUBLIC OF MACEDONIA: THE CASE OF CIVIL SOCIETY

Abdulla Azizi

SEE University, Faculty of Contemporary Social Sciences, Tetovo, R.of Macedonia

a.azizi@seeu.edu.mk

Abstract: Since civil society plays an important role in development within a democratic society, it is considered important to make a comprehensive analysis of the environment in which civil society operates in Republic of Macedonia, as a state with pluralistic democracy for nearly three decades and candidate country for EU (European Union) membership since 2005. Moreover, the importance of this topic comes from the fact that the international community (especially EU) provides considerable support for the empowerment of civil society in the democratic processes of the country. Considered necessary a general assessment of current circumstances and conditions in which civil society operate, their strengths and weaknesses; the challenges they face and their involvement in decision-making on public policy in the country. In this regard, it will be analyzed the legal and financial basis which act civil society organizations (CSO), strategic documents supporting CSO; Annual progress reports of the European Commission on Macedonia in the area of civil society development. In the end, conclusions have been made on the challenges that CSO faces and specific recommendations that will serve the wider community and competent authorities with competences for CSO.

Keywords: CSO, R. of Macedonia, European Commission

ANALYSIS OF THE EUROPEAN COMMISSION ANNUAL PROGRESS REPORT FOR REPUBLIC OF MACEDONIA: THE CASE OF CIVIL SOCIETY

Abdulla Azizi

SEE University, Faculty of Contemporary Social Sciences, Tetovo, R.of Macedonia

a.azizi@seeu.edu.mk

Abstrakt: Meqenëse shoqëria civile luan një rol të rëndësishëm në zhvillimin e një shoqërie demokratike, është e rëndësishme të bëhet një analizë gjithëpërfshirëse e rrethanave në të cilat vepron ajo në Republikën e Maqedonisë, si një shtet me demokraci pluraliste për gati tre dekada dhe vend kandidat për anëtarësim BE (Bashkimi Evropian) nga viti 2005. Për më tepër, rëndësia e kësaj teme vjen nga fakti se bashkësia ndërkombëtare (sidomos BE) siguron mbështetje të konsiderueshme për fuqizimin e shoqërisë civile në proceset demokratike të vendit. Konsiderohet e nevojshme një vlerësim i përgjithshëm i rrethanave dhe kushteve aktuale në të cilat funksionon shoqëria civile, pikat e forta dhe dobësitë e tyre; sfidat me të cilat ballafaqohen dhe përfshirja e tyre në vendimmarrjen e politikave publike në vend. Në këtë aspekt, do të analizohet baza ligjore dhe financiare e organizatave të shoqërisë civile (OShC), dokumentet strategjike që mbështesin OshC dhe Raportet vjetore të Komisionit Evropian për progresin e Maqedonisë në fushën e zhvillimit të shoqërisë civile. Në fund, janë dhënë konstatime për sfidat me të cilat ballafaqohen OShC, konkluzione dhe rekomandime specifike që do t'i shërbejnë komunitetit më të gjerë dhe autoriteteve kompetente me kompetenca për OshC.

Fjalët kyçe: OShC, R. e Maqedonisë, Komisioni Evropian

HYRJE

Sipas Rregjistrimit Qendror të Republikës së Maqedonisë, deri më tani janë regjistruar 8924 OshC (nga të cilat 8780 shoqata dhe 144 fondacione), që nënkupton një rritje krahasuar me vitin 2015 kur ishin të regjistruara 14.245 OShC.⁴¹⁶ Por, kjo shifër nuk është reale, sepse vetëm ato OShC të cilat kanë qenë aktive (gjithësejt 5975) kanë dorëzuar llogaritë përfundimtare për vitin 2017. Numri i të punësuarve në sektorin civil ishte 2058 persona, megjithatë më shumë se gjysma e OSHC nuk kanë fare persona të punësuar. Vetëm 1/4 e tyre kanë nga 2 deri në 5 të punësuar në kuadër të organizatës, ndërsa vetëm 10% nga OshC kanë nga një punonjës (Ogenovska, 2017: 12-20).

Në periudhën që pasoi, që nga shpallja e pavarësisë nga Federata e ish-Jugosllavisë (1991), në Maqedoni, u zhvilluan aktivitete për krijimin e një baze ligjore dhe institucionale për mbështetjen e shoqërisë civile. Kësisoj, ligjet, mekanizmat dhe institucionet janë prezantuar dhe analizuar më poshtë. Por, rrethanat e

⁴¹⁶ Предлог-Стратегија на владата на РМ за соработка со и развој на невладиниот сектор 2018-2020, Скопје, Април 2018, fq.2

përgjithshme politike kanë penguar një zhvillim të qëndrueshëm të sektorit civil, si një korigjim i vërtetë i politikave të qeverisjes publike.

Ky punim, në thelbin e tij, konsiston në analizën e rrethanave në të cilat vepron shoqëria civile.

Brenda fushës së veprimit, po ashtu do të thëmi edhe në analizat e Komisionit Evropian dhe gjetjet në raportet vjetore të progresin të Maqedonisë.

Punimi, gjithashtu përpiket të gjejë boshllëqet e sistemit, por gjithashtu sugjeron veprimet që duhen ndërmarë për të përmirësuar situatën.

1. ANALIZA E LEGJISLACIONIT, MEKANIZMAVE DHE INSTITUCIONEVE PËR BASHKËPUNIM ME OSHC

Edhe pse përfshirja e OShC në proceset politike është e garantuar në aktet legislative dhe strategjite e qeverisë, megjithatë, në praktikë ka mangësi në zbatimin e tyre. Ato janë:

- **Ligji për Qeverinë**⁴¹⁷ (Qeveria ndër të tjera ka autoritetin për të inkurajuar zhvillimin e institucioneve të OShC-neni 8, pika 10);
- **Rregullorja e Punës për Qeverinë**⁴¹⁸ (Kryeministri realizon bashkëpunimin me OShC-neni 3; Përfshirja e OShC në Komisionin për Sistem Politik-neni 28; Pjesëmarrja në punën e grupeve punuese-nenet 48 dhe 57; Shqyrtimi i propozimeve dhe iniciativave të OShC-neni 136; OSHC mund të paraqesin iniciativa tek Sekretari i Përgjithshëm për të shqyrtuar kërkesat e tyre nga qeveria-neni 137);
- **Strategjia qeveritare për bashkëpunim me OshC 2012-2017**⁴¹⁹ si vazhdimi i *Strategjisë së mëparshme 2007-2011*⁴²⁰ është një dokument i rëndësishëm që përmbante udhëzime për procesin e reformës që do të zbatohet deri në fund të vitit 2017, qëllimet që duhen arritur për të mbështetur dhe promovuar një partneritet midis Qeverisë dhe OshC;
- **Programi Kombëtar për Miratimin e Acquis 2015-2017**, ku qeveria ndër të tjera pohon se ...“bashkëpunimi me OSHC do të realizohet duke krijuar një trup të vetëm këshillues për të inkurajuar bashkëpunimin, dialogun dhe promovimin e zhvillimit të OSHC” (NPAA, 2014: 4);
- **Plani i tretë kombëtar për partneritet të hapur qeveritar**⁴²¹ në kuadër të të cilit u mbajtën disa punëtori tematike, ku morën pjesë përfaqësues të OShC si dhe një konferencë (23-24 mars 2016) ku u diskutuan çështjet në lidhje me partneritetin qeveritar. Plani ka synuar të sigurojë një mjedis më të mirë për zhvillimin e OShC; Të inkurajon aktivizmin qytetar në proceset sociale; Të forcon mekanizmat ekzistues dhe të krijoj mekanizma të reja bashkëpunimi; Të mundëson që OShC të kontribuojnë në zhvillimin ekonomik, përpilimin e ligjeve dhe politikave për zhvillimin e demokracisë;
- **Propozim-Strategjia e Qeverisë së Maqedonisë për bashkëpunim dhe zhvillim të OShC 2018-2020**, bazohet në rrezultatet e deritanishme dhe përpunon kornizën për aktivitetet e mëtejshme dhe mbështetje të OshC si korigjues i politikave, shërbim për qytetarët dhe kanal i solidaritetit, partner i shtetit dhe biznesit si dhe motor i euro-integrimeve (Strategjia 2018-2020: 1). Masat konkrete për realizimin e Strategjisë janë përcaktuar në Planin aksional 2018-2020, që është pjesë përbërëse e saj;
- Mekanizmi qeveritar për bashkëpunim me sektorin civil është **Njësia për Bashkëpunim me OShC**, e cila u krijua në nëntor 2004 (filloi me punë në vitin 2006) brenda Sektorit për analizë të politikave dhe koordinimit, në kuadër të Sekretariatit të Përgjithshëm pranë Qeverisë. Njësia për bashkëpunim me OShC ka krijuar një rrjet të brendshëm të nëpunësve civil në ministrinë gjegjëse, për realizimin e bashkëpunimit me sektorin civil përmes konsultimeve mbi politikat dhe ligjet, përfshirjen në grupe punuese, realizimin e projekteve të përbashkëta, financimin e drejtpërdrejtë të OShC dhe përfshirjen në iniciativat rajonale dhe ndërkombëtare. Në vitin 2015, Njësia promovoi faqen e internetit (<http://www.nvosorabotka.gov.mk/>) për të përmirësuar funksionalitetin dhe shkëmbimin e informacionit me OShC (TACSO, 2016: 24). Megjithatë, në praktikë, rezultoni se ajo nuk arriti të realizonte me saktësi misionin e saj për shkak se përfshirja e OShC në proceset politike që lidhen me krijimin dhe zbatimin e politikave publike për anëtarësim në BE ishte e mangët. OShC janë të përfshira vetëm në procesin e këshillimit politik, në disa raste ato janë të përfshira në miratimin e rregulloreve, ndërsa asnjëherë nuk marrin pjesë në realizimin dhe vlerësimin e ndikimit të politikave publike. Njësia

⁴¹⁷ Закон за Владата на Р.Македонија “Сл. весник на Р.Македонија” бр.59/2000 од 22.07.2000 година.

⁴¹⁸ Деловник за работа на Владата на РМ, Службен весник на РМ (Пречистен текст) бр.36, 17.03.2018

⁴¹⁹ Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017, Скопје: Влада на РМ, 2012

⁴²⁰ Rezultatet më të rëndësishme të Strategjisë ishin: Ligji për Shoqatat dhe Fondacionet në vitin 2010, ndryshimet ligjore që mundësuan hartimin e projektligjeve në një regjistër të vetëm elektronik të ligjeve (ENER); personat përgjegjës brenda ministrive që do të bashkëpunojnë me OShC në organet punuese për monitorimin e programeve IPA; Kodi i përvojave të mira për përkrahjen financiare të shoqatave dhe fondacioneve (miratuar në 2007 dhe 2011); miratimi i Ligjit për Vullnetarizmin (2007) dhe Strategjisë për Inkurajimin e Vullnetarizmit (2010).

⁴²¹ Национален акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018 година, Министерство за информатичко општество и администрација на РМ, Скопје, Април 2016.

ka vlerësime negative sepse nuk respekton memorandumet e nënshkruara më herët, nuk ka transparencë, ka vetëm bashkëpunim formal me cilësi të dobët (EPINET, 2013: 11-20);

- Në maj 2016 Qeveria solli vendim për formimin e *Këshillit për bashkëpunim mes Qeverisë dhe OShC*, ndërsa me ndryshimet e vendimit në vitin 2017 u krijuan kushte për vënien në funksion të këtij Këshilli, i cili tanimë përbëhet nga 16 përfaqësues të OShC dhe 15 përfaqësues të organeve të Administratës Shtetërore.

2. INSTRUMENTET FINANCIARE PËR OSHC

Në Maqedoni, financimi i OShC bëhet drejtpërdrejt nga qeveria, ministritë, agjencitë dhe taksat nga lojrat e fatit (llojari, bastore etj). Gjithashtu, Sekretariati për Çështjet Evropiane financon aktivitete të fokusuara në promovimin e procesit të integritetit evropian. Procesi i financimit bazohet në parimet e përfshira në *Kodeksin e praktikave të mira për mbështetjen financiare të OShC*, të miratuar nga Qeveria në nëntor 2007.

Çdo vit, qeveria publikon një program për të financuar aktivitetet e shoqatave dhe fondacioneve dhe pastaj vendos kriteret dhe masat për alokimin e financave. Njësia për Bashkëpunim me OShC është përgjegjëse për organizimin e procesit të alokimit të burimeve financiare nga qeveria në OShC (Hadzi-Miceva, 2007: 13).

Mbështetja financiare e qeverisë realizohet sipas linjës buxhetore 463 - transferime në OShC. Ende nuk ka asnjë dokument apo akt ligjor që përcakton standardet për transparencë në ndarjen e fondeve të buxhetit të shtetit për fondacione dhe shoqata. Si rezultat, keqkuptimet dhe abuzimet ndodhin, si në rastin e ribalancimit të buxhetit për vitin 2015, ku 42% (rreth 4 milionë euro) e shumës së parashikuar për OShC u janë ndarë partive politike. Institucionet shtetërore nuk ndjekin parimin e transparencës në ndarjen e fondeve për OShC nga buxheti i shtetit. OShC u janë ndarë 4.6 milionë €, nga të cilat 14% janë ndarë për fondacione dhe shoqata në thirrje publike, ndërsa të tjerat për partitë politike (34%), organizatat në fushën e mbrojtjes sociale (32%), federatat sportive (14%) etj. (Ogjenovska, 2017: 12-14).

Mungojnë të dhënat për të gjitha fazat e procesit të financimit publik të OShC, siç janë: programimi, alokimi, vendimmarrja, monitorimi, vlerësimi etj. (Raporti i Vlerësimit të Nevojave, 2016: 20).

Në bazë të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, komunat zakonisht mbështesin 1% të buxhetit komunal, ndërkohë që alokimi i fondeve bëhet përmes një thirrjeje të hapur, por edhe me kërkesën drejtuar Kryetarit të komunës ose Këshillit komunal. Në përgjithësi, nuk ekziston një sistem unik i unifikuar, procedura e aplikimit dhe rregulla të përcaktuara qartë për alokimin e burimeve financiare për OShC nga buxheti komunal (Raporti i Vlerësimit të Nevojave, 2016: 21).

Duke analizuar legjislacionin mbi detyrimet tatimore të OShC, mund të konkludohet se ligjet e renditura më poshtë ngarkojnë funksionalitetin e OShC:

- *Ligji mbi Tatim Fitimin* trajton në mënyrë të barabartë OShC dhe organizatat fitimprurëse. Kjo nuk është e drejtë, pasi që OShC përdorin fitime vetëm për qëllimet e organizatës dhe madje disa dispozita të legjislacionit tatimor paraqesin një barrë në operacionet administrative dhe financiare të OShC (Ogjenovska, 2016: 9).

- *Ligji për Tatimin në të Ardhurat Personale* parashikon taksat për udhëtimet, strehimin, transportin dhe shpenzimet e ushqimit për stafin që nuk janë të punësuar, por janë të kontraktuar në OShC për aktivitetet e organizuara nga OShC. Kjo është një barrë shtesë për OShC pasi këto kosto nuk njihen nga donatorët e huaj (Ogjenovska, 2016: 9).

- *Ligji për kontabilitetin për organizatat jofitimprurëse* në nenin 18 thekson se "...organizatat me të ardhura vjetore më të vogël se 2500 € nuk janë të detyruar të dorëzojnë llogaritë e mbylljes në Drejtorinë e të ardhurave publike". Nëse tejkalojnë këtë shumë, atëherë ata janë të detyruar të dorëzojnë llogaritë përfundimtare në Drejtorinë e të ardhurave publike dhe në Rregjistrin Qendror të Maqedonisë. Duke pasur parasysh se 64% e OShC kanë deklaruar se kanë më pak të ardhura sesa shuma e mësipërme, sanksionet sipas nenit 20 janë nga 1000-5000 € për ato OShC që nuk kanë libra kontabël.

3. RAPORTET VJETORE TË KOMISIONIT EVROPIAN PËR PROGRESIN E MAQEDONISË: SHOQËRIA CIVILE

Më poshtë do të analizojmë rrethanat e zhvillimit të shoqërisë civile në Maqedoni pas pranimit të statusit të kandidatit për anëtarësim në BE, nga këndvështrimi i Raporteve të Progresit të Komisionit Evropian.

Në vitin 2006⁴²² konstatimet ishin me sa vijon:

- Qeveria miratoi një Strategji për bashkëpunim me OShC në qershor, dhe në prill u miratua një ligj mbi sponsorimet dhe donacionet;
- Zhvillimi i aktiviteteve të OShC ende pengohet nga mungesa e burimeve. Kerkohen ndryshime në kriteret për ndarjen e granteve nga buxheti i shtetit, dhe të shmangen procedurat jo transparente të përzgjedhjes;

⁴²² Macedonia 2006 Progress Report {COM (2006) 649 final}, Brussels, 08.11.2006

- Ka pasur shkelje të mëdha të të drejtave civile dhe politike, ndersa më shumë duhet të bëhet për të përmirësuar kuadrin ligjor dhe për të përmirësuar zbatimin efektiv të këtyre të drejtave (Raporti 2006:14).
Në vitin **2007**⁴²³ Komisioni Evropian kishe vlerësuar se:
- Qeveria miratoi një plan veprimi për bashkëpunim me OshC, me qëllim që të përfshijë shoqërinë civile në procesin e zhvillimit të politikave dhe në hartimin e legjislacionit (Raporti 2007:5);
- Aktivitetet e OShC pengohen nga mungesa e financave dhe varësia e madhe nga burimet e jashtme të financimit. Transparenca e kriterëve për ndarjen e granteve nga buxheti i shtetit për OShC mbetet që të forcohet (Raporti 2007:14).
Në raportin e viti **2008**⁴²⁴ potencohet se:
- Transparenca e kriterëve për ndarjen e granteve nga buxheti i shtetit për OShC është përmirësuar me anë të shpalljes publike të thirrjes për propozime, kriteret e përzgjedhjes dhe rezultatet. Me miratimin e legjislacionit zbatues për ligjin për sponsorimet dhe donacionet u lejohet kompanive dhe personave fizik të dhurojnë një pjesë të tatimit të tyre nga të ardhurat. Megjithatë, përfshirja e shoqërisë civile në procesin e zhvillimit të politikave dhe në hartimin e legjislacionit është minimale (Raporti 2008:7);
- OShC mbeten shumë të varura nga financimet e huaja. Mungesa e burimeve të mjaftueshme financiare është një pengesë serioze në aftësinë e tyre për të ofruar më shumë aktivitete profesionale dhe shërbime (Raporti 2008:18).
Raporti i vitit **2009**⁴²⁵ konstaton se:
- Këshilli Kombëtar për Integrim në BE dhe Komiteti për Çështje evropiane kanë vazhduar me promovimin e dëgjimeve publike duke rritur kështu pjesëmarrjen e OshC (Raporti 2009:8);
- Përfshirja e OShC në politikë-bërje dhe në hartimin e legjislacionit ka përparuar mesatarisht. Qeveria futi mekanizma për të konsultuar OShC. Ndryshimet në Rregulloren e Qeverisë përcaktojnë se projektligji duhet të jetë në dispozicion në faqen e internetit të Ministrisë përkatëse për konsultim publik dhe se shoqëria civile mund të marrin pjesë në grupet punuese për hartimin e ligjeve;
- OShC kane mbetur shumë të varur nga financimet e huaja. Mungesa e burimeve të mjaftueshme financiare vazhdon të jetë një pengesë serioze;
- Nuk ka asnjë mekanizëm sistematik dhe transparent për të konsultuar OShC në politikat kombëtare të zhvillimit, legjislacionit, programeve ose dokumenteve të tjera strategjike (Raporti 2009:17).
Në vitin **2010**⁴²⁶ Raporti nënvizon se:
- Përfshirja e përfaqësuesve të OShC në dëgjime publike dhe konsultime të tjera ka mbetur *ad hoc* dhe selektive, ndersa Parlamenti nuk ka ndjekur rekomandimet e OshC (Raporti 2010:7);
- Ligji për shoqatat dhe fondacionet e qytetarëve u zgjerua për personat juridik, të huajt dhe të miturit. Ligji paraqiti mundësinë për OShC të ushtrojne aktivitete të drejtpërdrejta ekonomike dhe të marrin statusin e organizates me përfitim publik;
- Përfshirja e OShC në procesin e zhvillimit të politikave dhe në hartimin e legjislacionit është në rritje;
- OShC mbeten shumë të varura nga financimet e huaja dhe mungesa e burimeve të mjaftueshme financiare mbetet një pengesë serioze. Sistemi për ndarjen e financimit shtetëror të OShC ka nevojë për përmirësime të mëtejshme (Raporti 2010:18);
Në vitin **2011**⁴²⁷ në raport konstatohet se:
- Strategjia dhe Plani i veprimit të qeverisë për bashkëpunimin me OShC vazhdoi të zbatohet, ndersa në korrik të vitit 2011 u miratua Kodi i praktikave të mira për pjesëmarrjen e OshC në proceset e politikave. Është bërë një përparim modest në përfshirjen e shoqërisë civile në procesin e zhvillimit të politikave dhe në hartimin e legjislacionit (Raporti 2011:5);
- Sistemi për ndarjen e financimit shtetëror të OShC ka nevojë për përmirësime të mëtejshme. OShC mbeten shumë të varura nga financimet e huaja ndersa mungesa e burimeve të mjaftueshme financiare mbetet një pengesë serioze (Raporti 2011:18).
Në raportin e **2012**⁴²⁸ veçohet se:
- Strategjia e re për Bashkëpunim me Shoqërinë Civile (2012-2017) dhe Plani për Veprim (2012-2014) janë miratuar në qershor 2012. Në kuadër të strategjisë propozohet një Këshilli për Bashkëpunim me Shoqërinë Civile. Legjislacioni tatimor nuk është ende në përputhje me Ligjin për shoqata dhe fondacione, duke parandaluar qasje në përfitime tatimore dhe lloje të caktuara të aktivitetit ekonomik (Raporti 2012:6);

⁴²³ Macedonia 2007 Progress Report {COM(2007) 663 final} Brussels, 6.11.2007

⁴²⁴ Macedonia 2008 Progress Report {COM(2008) 674} Brussels, 5.11.2008

⁴²⁵ Macedonia 2009 Progress Report {COM(2009) 533} Brussels, 14.10.2009

⁴²⁶ Macedonia 2010 Progress Report {COM(2010)660} Brussels, 9 November 2010

⁴²⁷ Macedonia 2011 Progress Report {COM(2011) 666 final}, Brussels, 12.10.2011

⁴²⁸ Macedonia 2012 Progress Report {COM(2012) 600 final}, Brussels, 10.10.2012

- Sistemi për ndarjen e financimit shtetëror për OShC duhet të përmirësohet dhe të standardizohet. Atë mbeten shumë të varur nga financimet e huaja. Nuk janë marrë masa për zhvillimin e shoqërisë civile në zonat rurale ose në nivel komunal. Njësitë e vetëqeverisjes lokale nuk kanë kapacitete të mjaftueshme në këtë fushë për të siguruar bashkëpunimin e standardizuar dhe financimin e OShC lokale (Raporti 2012:14).
Në raportin e vitit **2013**⁴²⁹ konstatimet janë me sa vijon:
- Duhet të përmirësohet në praktikë dialogu dhe bashkëpunimi mes qeverisë dhe OShC, ndërsa Qeveria duhet të tregojë transparencë më të madhe për përfshirjen e OShC;
- Shoqëria civile mbetet i pazhvilluar në zonat rurale;
- Qeveria ka bërë progres modest në zbatimin e Strategjisë së dytë (2012-2017) dhe planin e veprimit për bashkëpunim me OShC, por kapaciteti administrativ është i dobët. Regjistri i vetëm elektronik i Legjislacionit është duke u përdorur për konsultime të palëve të interesuara online në projekt-legjislacionin;
- Në nivel kombëtar, zbatimi i Kodit të praktikës së mirë për mbështetje financiare për shoqatat dhe fondacionet vazhdon, por ende nuk është standardizuar sistemi për ndarjen e fondeve shtetërore për OShC, kështu që sektori mbetet shumë i varur nga financimet e donatorëve;
Komisioni Evropian në vitin **2014**⁴³⁰ raportoi se:
- Ka pasur përmirësime formale në aspektin e mekanizmave të legjislacionit dhe të konsultimit, por OShC vazhdojnë të shprehin shqetësim në lidhje me klimën e vështirë në të cilën ata veprojnë dhe angazhimin e kufizuar të qeverisë për dialog. Strategjia për bashkëpunim me shoqërinë civile 2012-2017 u zbatua në mënyrë joadekuate, për shkak të mungesës së angazhimit politik, kapaciteteve administrative dhe rezurseve. Kodi i praktikës së mirë për pjesëmarrjen e OShC në proceset politikëbërëse është zbatuar në mënyrë jokonsistente, duke rezultuar që procesi i konsultimit të jetë vetëm një formalitet;
- Dhënia e fondeve shtetërore për OShC nuk është rregulluar plotësisht, dhe sektori civil kryesisht varet nga financimet e donatorëve. Ligjet përkatëse që lidhen me financimin dhe tatimet për sektorin civil mbeten të jenë komplekse dhe kontradiktore.
Në vitin **2015**⁴³¹ Komisioni vlerësoi se:
- OShC raportojnë se kanë qenë subjekt i kritikave të ashpra nga ana e politikanëve dhe mediave pro-qeveritare. Në të njëjtën kohë, polarizimi politik dhe ndarje mund të vërehet në mes të OShC në mbështetje të qeverisë dhe atyre që kundërshtojnë atë;
- Autoritetet kombëtare duhet të përfshijë shoqërinë civile në hartimin e politikave dhe legjislacionit në një mënyrë më të rregullt dhe efektive;
- Nuk ka kornizë të detyrueshme të rregullave për financim të OShC nga shteti, ndërsa sistemi për ndarjen e fondeve shtetërore mbetet i paefektshëm dhe joefikas. Kapaciteti i pamjaftueshëm administrativ dhe mungesa e një buxheti të veçantë në Njësinë Qeveritare për Bashkëpunim me OShC po pengojnë zbatimin e Strategjisë 2012-2017;
- Nga Ministria e Drejtësisë nuk është themeluar Grupi i punës për monitorimin e ligjit për shoqatat dhe fondacionet. Këshilli për bashkëpunim mes qeverisë dhe OShC nuk është vendosur ende. Përfshirja e OShC në hartimin e politikave dhe hartimit të legjislacionit mbetet e pamjaftueshme;
- Regjistri i vetëm elektronik i legjislacionit nuk është përdorur për konsultime *online* për shumicën e propozim-ligjeve. Periudha minimale për konsultime dhe detyrimi për të siguruar komente kthyes nuk ishin të përshtatshme. Kodi i praktikës së mirë për pjesëmarrjen e OShC në proceset e politikëbërjes është zbatuar në mënyrë të parregullt (Raporti 2015:9).
Në vitin **2016**⁴³² raporti pohon se:
- OShC vazhdojnë të shprehin shqetësimet e tyre për përkeqësimin e klimës në të cilën ata veprojnë dhe angazhimin e kufizuar të qeverisë për dialog, si dhe në lidhje me sulmet publike nga politikanët dhe mediat pro-qeveritare (Raporti 2016:4);
- Mjedisi në të cilin veprojnë OShC ishte përkeqësuar. Autoritetet kombëtare duhet të konsultohen dhe të angazhohen bashkë me shoqërinë civile për të gjetur një rrugëdalje nga kriza me OShC përfshirje më të mirë në politikëbërje, procesin legjislativ dhe në diskutimet që rezultojnë në veprime konkrete.
- Disa OShC raportuan se ishin nisur hetime kundër tyre për shkelje të privatësisë nga ana e agjencive të zbatimit të ligjit, kur ata nuk ishin dakord me qeverinë për çështjet e ndjeshme politike. Anëtarët individualë të OShC janë gjobitur dhe marrë në gjykatë pas mosbindjes civile gjatë protestave të ashq. "Revolucioni i laraman";

⁴²⁹ Macedonia 2013 Progress Report {COM(2013)700 final}.

⁴³⁰ Macedonia 2014 Progress Report {COM(2014) 700 final}, Brussels, 8.10.2014

⁴³¹ Macedonia 2015 Progress Report {COM(2015) 611 final} Brussels, 10.11.2015

⁴³² Macedonia 2016 Progress Report {COM(2016) 715 final}. Brussels, 9.11.2016

- Përfshirja e OshC në hartimin e politikave dhe hartimit të legjislacionit mbetet e pamjaftueshme, edhe pse disa përpjekje të mëtejshme janë bërë nga Sekretariati për çështje evropiane. Rreth 89 OShC kanë shprehur shqetësime serioze rreth procesit për formimin e Këshillit për Bashkëpunim mes qeverisë dhe OShC, në veçanti në lidhje me mungesën e një procesi të përshtatshëm të konsultimit dhe procesin e përzgjedhjes së përfaqësuesve të OshC;
- Kapaciteti i pamjaftueshëm administrativ dhe mungesa e fondeve në Njësinë e qeverisë për Bashkëpunim me OShC ka ndaluar zbatimin e Strategjisë 2012-2017;
- Një kornizë të detyrueshme për rregulla të standardizuara për financimin shtetëror të OShC nuk është miratuar ende dhe alokimet e fondeve shtetërore mbeten të pamjaftueshme. Ende nuk është aprovuar një kornizë plotësisht funksionale ligjore, bazuar në ligjin për shoqatat dhe fondacionet (Raporti 2016:9).

Në vitin 2017⁴³³ në raport ishte konstatuar se:

- OShC në fund të mandatit qeverisës të VMRO-DPMNE kishte përjetuar një presion në rritje që nga dhjetori i vitit 2016, kishte bërë përpjekje për të vënë në dyshim legjitimitetin e OShC që kanë marrë mbështetje nga Instituti i Shoqërisë së Hapur. Nga dhjetori 2016 deri në maj 2017, ata kishin frikë nga autoritetet e Zyrës së të Ardhurave Publike dhe Prokurorisë Publike. OShC është bërë gjithnjë e më e polarizuar në mbështetje të partive të ndryshme.
- Qeveria e re, e udhëhequr nga LSDM-ja, ka përgatitur një "Plan 3-6-9" duke theksuar rolin e rëndësishëm të OShC. Bashkëpunimi duhet të bazohet në vlerat dhe parimet e një shoqërie demokratike, duke përfshirë sigurimin që të gjitha OShC relevante të konsultohen pa diskriminim dhe Qeveria duhet të jetë e gatshme të pranojë propozimet nga OShC dhe t'i përfshijë ato në zhvillimin e politikave në grupet e ministrive përkatëse dhe organet e tjera shtetërore;
- Konsultimet me OShC duhet të jenë të besueshme, përfshirëse dhe jodiskriminuese;
- Duhet të sigurohet transparencë e plotë në financimin publik të OShC.

Në vitin 2018⁴³⁴ raporti konstatoi se:

- Shoqëria civile dhe aktorë të tjerë gjithnjë e më shumë po përfshihen në procesin e bërjes së politikave dhe legjislativit (Raporti 2018:6);
- Shoqëria civile vazhdoi të luante një rol konstruktiv në mbështetjen e proceseve demokratike. Që nga gjysma e dytë e vitit 2017, klima në të cilën funksionojnë OShC është përmirësuar, qeveria ka treguar përkushtim ndaj dialogut dhe përfshirjes (Raporti 2018:7);
- Është bërë përparim i mirë në konsultimin e OShC dhe përfshirjen e tyre në procesin e hartimit të politikave dhe proceseve legjislative.
- Nevojitet ende një kornizë e përmirësuar ligjore, financiare dhe politike për të siguruar një mjedis të përshtatshëm për shoqërinë civile. Mjedisi i vështirë dhe klima e frikës në të cilën OShC-të vepronin kulmuan në dhjetor të vitit 2016 me thirrjet për procesin e "de-sorosizimit" nga ish-udhëheqësi i VMRO-DPMNE-së. Në atë kohë, shoqëria civile u bë gjithnjë e më shumë e polarizuar. Disa OShC raportuan rritje të presioneve dhe inspektimeve nga agjencitë e zbatimit të ligjit në periudhën dhjetor 2016 deri 2017.
- Që nga formimi i qeverisë së re, përfshirja e shoqërisë civile në dialog, zhvillim të politikave si dhe hartimin e legjislacionit është rritur dhe transparencja e procesit është përmirësuar.
- OShC-të gjithashtu kanë luajtur një rol të rëndësishëm në identifikimin e prioriteteve të planit "3-6-9". Disa aktivistë të shoqërisë civile morën poste në qeverinë e re.
- Në nëntor 2017, Vendimi për themelimin e Këshillit për bashkëpunim midis qeverisë dhe shoqërisë civile u ndryshua nëpërmjet konsultimeve gjithëpërfshirëse dhe kjo përfshinte anulimin e përzgjedhjes së mëparshme të anëtarëve të Këshillit nga shoqëria civile dhe nisjen e një thirrjeje të re publike me qëllim të një përzgjedhjeje më transparente.
- Shteti duhet të forcojë mjedisin e përshtatshëm për shoqërinë civile me kuadrin përkatës ligjor, financiar, politik dhe administrativ.
- Strategjia 2012-2017 për bashkëpunim me shoqërinë civile u zbatua pjesërisht. Që nga viti 2018 e tutje, qeveria duhet të ndërtojë një kornizë afatgjatë strategjike për bashkëpunim me shoqërinë civile, si dhe rregulla të detyrueshme për financimin e OShC nga shteti (Raporti 2018:13-14);
- Pas periudhës së mëparshme të presionit të madh mbi shoqërinë civile, ka pasur përmirësime thelbësore dhe gjendja e përgjithshme mund të konsiderohet si e kënaqshme (Raporti 2018:30)

⁴³³ Macedonia 2017 Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, Brussels, 14 September, p.26

⁴³⁴ Macedonia 2018 Progress Report {COM(2018) 450 final}. Strasbourg, 17.4.2018 SWD(2018) 154 final

4. KONKLUZA

OSHC në Maqedoni po ballafaqohen me shumë sfida në funksionimin e përditshëm të tyre. Një pjesë e mirë e tyre nuk janë informuar mirë për mundësitë e finansimit ose nuk i respektojnë afatet kohore për aplikim, ose i dorëzojnë aplikacionet e përgatitura në formë të papërshtatshme. Përgatitja e projekteve të besueshme të projekteve është një sfidë e përbashkët për OShC, veçanërisht për organizatat më të vogla që nuk kanë përvojë pune me projekte ose dorëzojnë aplikacione me cilësi të dobët. OSHC nuk kanë nivelin e kërkuar të aftësisë për të përgatitur aplikacione për projekte në fusha të politikave të specializuara. Vetëm disa organizata i paguajnë personelit paga të rregullta mujore, ndërsa pjesa tjetër nuk kanë aftësinë për të aplikuar për të marrë fonde.

Mekanizmat institucionalë në Maqedoni për përfshirjen e OShC nuk kanë potencialin e nevojshëm për të mbështetur forcimin e OShC. Departamenti për Bashkëpunim me OShC përballet me vështirësi në arritjen e funksionalitetit të plotë, pasi nuk ka fonde nga buxheti i dedikuar për funksionimin e tij dhe në një vendosje hierarkike varet nga Sekretariati i Përgjithshëm i Qeverisë. Akoma më tepër, gjatë viteteve të fundit ka munguar vullneti politik dhe një buxheti i duhur për zbatimin e Strategjisë 2012-2017.

Qëndrueshmëria financiare vazhdon të jetë një sfidë e madhe për shumicën e OShC, duke pasur parasysh varësinë e tyre nga donatorët ndërkombëtarë. Ende nuk ka vendim për të standardizuar dhe ritur transparencën në alokimin e fondeve nga buxheti i shtetit. Financimi i qeverisë për OShC ka defekte që kanë të bëjnë me përkrahjen e qëndrueshme, por ndarjet bëhen në OShC që janë me ose kundër qeverisë. Ligji për shoqatat dhe fondacionet nuk është plotësisht funksional sepse nuk përmban dispozita për financimin shtetëror të OShC dhe dënimet e larta për kundërvajtje (mos paraqitjen e raportit deri te Regjistri Qendror Shtetëror) për personat që drejtojnë OShC dhe barazimin e ndëshkimeve për OShC me organizatat e karakterit ekonomik po e atakojnë qëndrueshmërinë e OShC. Ligjet tatimore nuk mbështesin funksionimin e OShC-ve dhe i vendosin ato në të njëjtin nivel si subjektet ekonomike (Ligji mbi Tatimin në të Ardhurat Personale, Ligji mbi Donacionet Personale dhe Sponsorizimet në Aktivitetet Publike) dhe disa rregullore janë edhe në një pozitë më pak të favorshme (Ligji për tatim fitim). OShC veprojnë me burime njerëzore të paqëndrueshme. Sa i përket organizimit të brendshëm, shumica e OShC kanë zhvillim të pamjaftueshëm dhe menaxhim organizativ, domethënë mungesë fokusimi dhe menaxhimi strategjik; mungesa e stafit profesional; Llogaridhënia e pamjaftueshme; keqmenaxhimi financiar etj.

Konsultimi i OSHC për procesin ligjvënës mbetet në përqindje të vogël. Kështu, mungon konsultimi në përzgjedhjen e përfaqësuesve të OSHC. Ata janë të përfshira vetëm në fazën fillestare të procesit të konsultimit, formalisht pa asnjë rëndësi të veçantë. Përfshirja e pamjaftueshme i referohet mekanizmave institucional të pazhvilluar dhe joadekuat me kërkesat e sektorit civil, si dhe mungesa e vullnetit politik midis institucioneve shtetërore për të përfshirë aktorët në të gjitha fazat e procesit (krijimi, miratimi, aplikimi dhe vlerësimi) të politikave publike. Konsultimet publike mbi projektligjet nuk respektohen, edhe pse qeveria dhe ministratë janë të hapura për të publikuar projektligjet e ENER (Rregjistri i vetëm nacional elektronik i akteve në RM) dhe për të dhënë një minimum prej 10 ditësh për konsultime publike, kjo ndodh rrallëher.

REKOMANDIME

Qeveria e re duhet të krijojë një sistem për të vlerësuar nëse janë duke u ndërtuar mekanizmat institucional për përmirësimin e situatës. Vlerësimet duhet të identifikojnë masat e nevojshme për arritjen e objektivave për të rekomanduar përmirësime të mëtejshme.

Duhet të forcohet kapaciteti për të përdorur fondet ndërkombëtare (veçanërisht ato të BE-së), pasi niveli aktual i përdorimit të fondeve është i pamjaftueshëm. Kështu, OShC duhet të informohen në kohë dhe të këshillohen nga institucionet gjegjëse. Kapaciteti i OShC duhet të forcohet deri në masën që ata të jenë në gjendje të përdorin burime potenciale financimi, përveç donacioneve ndërkombëtare (aktivitetet ekonomike, bashkëpunimi me komunitetin e biznesit etj).

Nevojitet një reformë e plotë e sistemit të financimit të OShC nga shteti. Ndryshimet ligjore që duhet të bëhen duhet t'i referohen transparencës gjatë financimit, por duhet të bëhen ndryshime mbi tatimet për OShC, veçanërisht në seksionin mbi dispozitat ndëshkuese.

Para zgjedhjes së anëtarëve të OShC në Këshillin për Bashkëpunim të Qeverisë, ata duhet të informohen *online* në mënyrë që ata të mund të propozojnë vetë kandidatët. Përveç kësaj, duhen miratuar aktet nënligjore për funksionimin e duhur të këtij Këshilli.

Duhet të përcaktohen masat për bashkëpunim ndërmjet institucioneve shtetërore dhe OShC. Autoritetet kombëtare duhet të forcojnë kapacitetet dhe aftësitë e zyrtarëve për qëllime të bashkëpunimit me përfaqësuesit e OShC dhe për komunikimin me institucionet shtetërore; Të ofrojnë trajnim për zyrtarët publikë në nivel qendror dhe lokal, duke u bazuar në praktikat e mira; Të krijojnë një bazë të dhënash të OShC që kanë ekspertizë në sfera të ndryshme të jetës publike. Njësia për Bashkëpunim me OShC duhet të sistemojë kapacitetet administrative për shkak se shumë nëpunës civilë nuk duan të angazhohen shtesë sepse nuk marrin të ardhura plotësuese për këtë. Njësia duhet të pajiset me më shumë burime administrative, njerëzore dhe materiale të nevojshme.

Duhet gjetur një mekanizëm për pavarësinë financiare të saj. Për të përjashtuar ndikimin e politikës dhe sulmet e politikanëve dhe mediave pro-qeveritare ndaj OshC, duhet të zhvillohen kapacitetet e Administratës Publike, të cilat do të jenë immune ndaj ndryshimeve politike.

OSHC duhet të angazhohen më aktivisht në hartimin e politikave dhe monitorimin e zbatimit të tyre në nivel kombëtar.

LITERATURA

- [1] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2006 Progress Report {COM (2006) 649 final}, Brussels, 08.11.2006
- Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2007 Progress Report, {COM(2007) 663 final} Brussels, 6.11.2007
- [2] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2008 Progress Report, {COM(2008) 674} Brussels, 5.11.2008
- [3] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2009 Progress Report, {COM(2009) 533} Brussels, 14.10.2009
- [4] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2010 Progress Report, {COM(2010)660} Brussels, 9 November 2010
- [5] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2012 Progress Report, {COM(2012) 600 final}, Brussels, 10.10.2012
- [6] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2013 Progress Report, COM(2013)700 final.
- [7] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2014 Progress Report, {COM(2014) 700 final}, Brussels, 8.10.2014
- [8] Commission staff working document, The FYR of Macedonia 2016 Report, {COM(2016) 715 final}, Brussels, 9.11.2016
- [9] Commission Staff Working Document, The FYR of Macedonia 2018 Report, Strasbourg, 17.4.2018 SWD(2018) 154 final
- [10] Commission staff working document, The FYR of Macedonia Report 2015, {COM(2015) 611 final} Brussels, 10.11.2015
- [11] Commission staff working paper, The FYR of Macedonia 2011 Progress Report, {COM(2011) 666 final}, Brussels, 12.10.2011
- [12] Hadzi-Miceva K., and Suplisson, F., „Overview of State Funding Schemes for CSO, ECNL and COW (2007)
- [13] The FYR of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues 2017, Brussels, 14 September 2017
- [14] Вградување на знаењето за ЕУ: Збирка на документи за јавна политика (работна верзија), ЕПИНЕТ, Скопје 2013
- [15] Деловник за работа на Владата на РМ, Службен весник на РМ (Пречистен текст) бр.36, 17.03.2018
- [16] Закон за Владата на Р.Македонија “Сл. весник на Р.Македонија” бр.59/2000 од 22.07.2000
- [17] Закон за данокот на добивка, Службен весник на РМ, бр. 112/2014 ..., 23 од 10.02.2016
- [18] Закон за персоналниот данок на доход, Пречистен текст “Сл. весник на РМ”, бр.80/93, 3/94,70/94, 71/96, 28/97, 8/01, 50/01, 52/01, 2/02, 44/02, 96/04, 120/05, 52/06, 139/06, 6/07,160/07, 159/08, 20/09 и 139/09.
- [19] Закон за сметководството за непрофитните организации, Сл. весник на РМ бр.24/03
- [20] Кодекс на добри практики за финансиска поддршка на здруженија на граѓани и фондации, „Сл. весник на РМ“ бр.130, 26.10.2007
- [21] *Национален акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018 година*, МИОА, Скопје, Април 2016
- [22] Национална програма за усвојување на правото на ЕУ(НПАА) Ревизија 2015–2017, Влада на РМ-Секретаријат за европски прашања, Декември 2014
- [23] Огненовска Симона, Извештај за овозможувачка околина за развој на граѓанското општество во Македонија 2016, Скопје: МЦМС, 2017
- [24] Предлог-Стратегија на владата на РМ за соработка со и развој на невладиниот сектор 2018-2020, Скопје, Април 2018
- [25] Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017, Скопје: Влада на РМ, 2012
- [26] Needs Assessment Report: Former Yugoslav Republic of Macedonia, TACSO, May 2016