

LIGJI DHE STATISTIKAT

Neritan Kalfa

Këshilltar ligjor, Banka e Shqipërisë

LIGJI DHE STATISTIKAT

1. PARATHËNIE

Në prezantim është më e thjeshtë që të përcaktosh ose të paktën t'u rikujtosh dëgjuesve se çfarë është ligji dhe çfarë janë statistikat. Qëllimi i këtij prezantimi nuk është as të rikonceptojë apo të përsërisë përcaktimin e konceptit ligj dhe as të konceptit statistikë. Megjithatë, është obligim për çdo referues të kësaj teme për të gjetur "një urë" midis dy koncepteve. Megjithatë, nuk është e lehtë të perceptosh pikat e bashkimit ndërmjet këtyre dy koncepteve. Përse ndodh kjo?

Në rradhë të parë, marrëdhëniet ndërmjet ligjit dhe statistikave në Shqipëri nuk janë trajtuar nga pikëpamja praktike dhe akademike. Nga pikëpamja praktike deri tani rezulton të mos jetë bërë një ballafaqim në praktikë për efektshmërinë dhe mjaftueshmërinë e dispozitave të ligjit nr.7687, datë 16.3.1993 "Për statistikat". Gjithashtu, edhe nga pikëpamja akademike është e vështirë të gjesh një bazë teorike nëpërmjet të cilës mund të ballafaqohet infrastruktura aktuale ligjore. Në rradhë të dytë, shërbimi statistikor është i kushtëzuar me grumbullimin e të dhënave. Të dhënat nuk mund të grumbullohen vetëm me forcë dhe me detyrim. Grumbullimi i të dhënave për qëllime statistikore është objekt i dëshirës së mirë. Ligji në vetvete, apo çdo akt nënligjor, do të sanksiononte vullnetin e palëve pjesëmarrëse në këtë proces. Momentalisht, indikator i vullnetit të mirë është domethënës për gjendjen aktuale në të cilën ndodhet shërbimi statistikor sot.

Në pjesën e parë, do të mundohemi të përmendim shkurtimisht rolin e statistikave për Bankën e Shqipërisë. Për një referues, që përfaqëson Bankën e Shqipërisë është më e thjeshtë të fillojë "udhëtimin" referues nga këndvështrimi i institucionit që ai/ajo përfaqëson. Në pjesën e dytë, do të mundohemi të vendosim dhe të argumentojmë lidhjen ndërmjet qeverisjes së mirë dhe rolit të statistikave në këtë qeverisje.

Me pak fjalë, kjo pjesë evidenton vetëm një përbërës të qeverisjes së mirë, shtetin ligjor. Si rrjedhojë do të argumentohet roli i statistikave në shtetin ligjor. Në pjesën e tretë, prezantohen disa elemente të reformës institucionale duke vënë theksin në ato çështje, të cilat janë të rëndësishme për shërbimin e statistikave.

Konkretisht, do të mundohemi të argumentojmë se është koha që të hartohen politika qeveritare të qarta për të ndihmuar në konsolidimin e shërbimit statistikor. Në pjesën e katërt, trajtohen disa çështje konkrete të natyrës ligjore e administrative. Në këtë pjesë, çështjet e trajtuara prekin si përmbajtjen e çështjes që mund të jetë objekt i ligjit të statistikave, ashtu edhe të procedurave administrative, të cilat materializojnë realizimin e objektit të ligjit.

Nëpërmjet këtij prezantimi synohet të veçohen disa çështje ligjore të statistikave në parim dhe në praktikë. Çështjet parimore janë dhe duhet të kenë përparësi në politikën afatgjatë të organeve ligjvënëse dhe ekzekutive në Shqipëri. Ndërsa çështjet praktike, më konkretisht, përshtatja e dispozitave të ligjit nr.7687, datë 16.3.1993 "Për statistikat", është një detyrë, që duhet të merret në konsideratë nga organet ligjvënëse me përfundimin e punimeve të Konferencës Kombëtare "Informacioni Statistikor në Shqipëri".

2. BANKA E SHQIPËRISË DHE STATISTIKAT

Banka e Shqipërisë synon të arrijë dhe të ruajë stabilitetin e çmimeve në Republikën e Shqipërisë.¹ Pavarësisht se Banka e Shqipërisë është e kushtëzuar në realizimin e objektit të veprimtarisë së saj, ajo duhet të luajë një rol parësor në zhvillimin e politikave ekonomike të Republikës së Shqipërisë.

Për Bankën e Shqipërisë, parë në spektër më të gjerë dhe në vijim të detyrimeve institucionale në drejtim të statistikave të parasë, të bankave dhe të statistikave të tjera të lidhura me këto komponente, fushat e tjera të statistikës janë, gjithashtu, të rëndësishme për të hartuar e zbatuar politikën monetare dhe politikën valutore. Këtu mund të përmendim në veçanti statistikat e çmimeve dhe të kostos, llogaritë

¹ Ligji nr.8269, datë 23.12.1997 "Për Bankën e Shqipërisë" neni 3;

kombëtare, të ardhurat dhe shpenzimet e Qeverisë së Republikës së Shqipërisë, statistikat e tregut të punës dhe një seri të gjerë fushash të ndërlidhura të statistikave ekonomike.

Të dhënat statistikore me cilësi të lartë mbartin një rëndësi vitale në marrjen e vendimeve të politikës monetare. Gabimet në hartimin e këtyre politikave, si pasojë e të dhënave statistikore jo të plota dhe jo të sakta, mund të jenë shumë të kushtueshme për ekonominë. Në këto rrethana, kërkesa për rritje të cilësisë së shërbimit statistikor në Republikën e Shqipërisë ushtron presion të vazhdueshëm mbi organet ligjvënëse që të mbështesin iniciativat

për përmirësimin e infrastrukturës ligjore, mbi organin qendror ekzekutiv që të hartojë politika të qarta me vizion afatgjatë për përmirësimin e shërbimit statistikor dhe, mbi të gjitha, pjesëmarrësit në veprimtarinë publike e private të respektojnë me vullnet të mirë këtë shërbim, i cili është në vetvete në shërbim të tyre.

3. QEVERISJE E MIRË DHE STATISTIKAT

Themelet e ekonomisë së tregut si dhe të infrastrukturës juridike mbi të cilat ngrihen këto themele, janë të bazuara në aksiomen se e mira e përgjithshme është rezultat i veprimeve të individëve në treg, të cilët shkëmbejnë vlerat dhe burimet ekonomike të imponuar nga kërkesa dhe oferta.

Kompleksiteti i pamatshëm dhe dinamizmi i ekonomisë së tregut kërkon si domosdoshmëri akte ligjore, që inkurajojnë dhe lehtësojnë këmbimet ekonomike. Por, ekzistenca e aktit ligjor nuk është i mjaftueshëm në rast se ky akt ligjor nuk zbatohet. Si element esencial i shtetit ligjor, zbatimi i ligjit në rradhë të parë nga institucionet publike, i jep mundësi publikut që të fitojë besimin në ligj si dhe respektojë qëllimin e ligjit. Pa një shtet ligjor ekonomia e tregut nuk mund të funksionojë në mënyrë efikase.² Por, shteti ligjor nuk mund të importohet dhe nuk mund të imponohet mbi shoqërinë. Shteti ligjor duhet të burojë nga vetë shoqëria jonë.

Shteti ligjor duhet të njohë dhe të mbrojë të drejtat e të gjithë pjesëmarrësve në treg. Shkëmbimi i këtyre të drejtave dhe detyrimeve në këtë shtet ligjor bën të mundur konvertimin e vlerave individuale nëpërmjet mekanizmave mbrojtës të tregut në çmimet e mallrave dhe të shërbimeve si dhe në instrumentet financiare. Por, që mekanizmat e tregut të funksionojnë me eficiencë, duhet që ligjet dhe akte të tjera nënligjore të inkurajojnë dhe të ndihmojnë në përsosjen e shkëmbimit në kohë dhe me cilësi të informacionit për publikun, në mënyrë që të lejojnë përshtatjen e çmimeve të tregut. Ky konstatim ka rëndësi për të evidentuar dy aspekte.

E para, informacioni nuk duhet parë thjesht si një vegël në duart e shkencëtarit. Është e vërtetë se të gjithë shkencëtarët janë pothuajse në një gjueti të përgjeshme në kërkim të informacionit, në kërkim të fakteve dhe të të dhënave të tjera, që i shërbejnë qëllimit të tyre. Por, edhe anëtarët e tjerë të shoqërisë, veçanërisht personat që luajnë me mekanizmat e tregut janë në një përpjekje të paepur në kërkim të fakteve, në kërkim të informacionit. Për shembull, një subjekt tregtar i përdor të dhënat me qëllim që të përmirësojë prospektin e vet ekonomik duke ofruar mallra dhe shërbime për klientët e tij potencialë. Gjithashtu, moskonvertimi i këtyre vlerave në sinjale të tregut detyrimisht i ngurtëson mekanizmat e tregut dhe, si pasojë, ndërhyrja e shtetit në ekonomi do të humbasë përgjegjshmërinë dhe, do të bëhet e padrejtë dhe arbitrare.

4. REFORMA DHE ROLI I POLITIKAVE QEVERTARE

Edhe në fushën e statistikave, pak nga pak nocioni i tranzicionit nuk po konceptohet vetëm në afatet kohore të realizimit të një ose disa programeve, por edhe si një proces i gjatë i reflektimit të hapave të hedhur më parë në, procesin e gjatë të reformës administrative. Ashtu si edhe për çdo shërbim tjetër publik, edhe për shërbimin statistikor, reforma administrative evidentohet në këto drejtime:

1. kuadri ligjor;
2. organizimi dhe bashkërendimi i strukturave;³
3. strukturat e specializuara;
4. procesi i bërjes së politikave;
5. burimet njerëzore.

² Walker J.L., "Guiding Principles and Core Requirements for a Legal System in a Market Economy", The Aspen Institute Program on the World Economy, August 19-22, 1998;

³ Efikasiteti teknik i strukturave; kompatibiliteti ndërmjet përgjegjësisë dhe autoritetit; si dhe specializimi e koordinimi.

Pavarësisht nga ekzistenca e dispozitave ligjore dhe e procedurave administrative, që rregullojnë sistemin e statistikave në Shqipëri, kuadri ligjor duhet të rimerret në konsideratë për dy faktorë. I pari, është rishikimi me qëllim që të evitohen formulimet jo të sakta e të paplota. Njëkohësisht, ligji duhet riparë me qëllim që të përshtatet me ligjet "e reja", që janë miratuar gjatë procesit të reformës duke iu përshtatur kërkesave të reja të kohës. I dyti është që përdoruesit e të dhënave zyrtare si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat ushtrojnë "presion" të vazhdueshëm për përmirësimin e shërbimit të statistikave në Shqipëri. Por, nuk është ky i vetmi faktor presioni. Shërbimi statistikor, si një pjesë integrale e administratës publike, është nën presionin e vazhdueshëm të rrethanave ekonomike dhe tregtare ndërkombëtare. Këtu veçohen kushtëzimet e marrëveshjeve ndërkombëtare ekonomike dhe tregtare, të cilat imponojnë standarde dhe mënyra sjelljeje të caktuara, si për shembull me OBT-në. Një faktor tjetër shumë i rëndësishëm me ndikim të drejtpërdrejtë është edhe zhvillimi i teknologjisë së komunikimit në planin kombëtar dhe ndërkombëtar.

Pa u ndalur në të gjitha elementet e reformës administrative do të qëndroja në çështjen e hartimit të politikave, e cila i mungon shërbimit statistikor. Politikat qeveritare përcaktohen si një vendim i qëndrueshëm, që karakterizohet nga sjellje të harmonizuara dhe që kryhen rregullisht nga të dyja palët, si ata që e përgatisin dhe e miratojnë ashtu dhe ata që janë të detyruar për ta zbatuar.⁴

Cilësojmë se politikat për momentin në të cilin prezantohen problemet e statistikave duhet të luajnë një rol shumë të rëndësishëm në mbarëvajtjen e mëtejshme. Në rradhë të parë, nëpërmjet bërjes së politikave do të bëhet i mundur identifikimi dhe perceptimi i problemit të statistikave, formulimi i qëndrimeve strukturore, futja në programin e qeverisë, legjitimimi i parimeve të evidentuara nëpërmjet përfshirjes në ligj si dhe zbatimi e vlerësimi i ecurisë së zbatimit.

Nga këndvështrimi praktik, hartimi i politikave do të mundësonte përgatitjen e parimeve mbi të cilat zhvillohet shërbimi statistikor. Kjo, sigurisht nuk është e mjaftueshme në rast se këto parime nuk vendosen në ligj. Vendosja e parimeve në ligj do të mundësonte konvertimin e synimeve afatshkurtra apo afatmesme të qeverisë në afatgjata, duke i dhënë mundësi edhe strukturave zbatuese të krijojnë praktika të stabilizuara në marrëdhënie me shërbimin statistikor.

Nga këndvështrimi i përmbajtjes, politikat qeveritare, në përgjithësi, dhe parimet, në veçanti, përcaktojnë jo vetëm objektin e shërbimit statistikor, por edhe realizimin e tyre. Për objektin mund të përmendim këtu, veçanërisht, grumbullimin, përpunimin, qarkullimin, analizën dhe interpretimin e statistikave zyrtare.⁵

Gjithashtu, objekti duhet të pranojë edhe krijimin e një sistemi të besueshëm statistikor, që funksionon në mënyrë eficiente me qëllim që të gjenerojë besim në publik. Ndërsa, për realizimin e këtij objekti duhet të deklarohet vullneti politik ndaj sistemit të shërbimit statistikor, në përgjithësi, dhe veçanërisht :

- a) pozicionimi i organeve të administratës dhe ndërmjetësve të tjerë publikë apo privatë;⁶
- b) aspekte teknike të shërbimit statistikor; dhe
- c) marrëdhëniet ndërmjet këtij shërbimi statistikor dhe përdoruesve të statistikave.

5. SISTEMI I SHËRBIMIT STATISTIKOR DHE POZICIONI NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

Problemet e shërbimit statistikor zyrtar mund të ndahen në dy grupe kryesore, në problemet institucionale ku përfshihen pa kufizim marrëdhëniet ndërmjet INSTAT dhe subjekteve të tjera publike apo private. Në grupin e dytë, mund të evidentojmë probleme kryesisht të përmbajtjes, të cilat lidhen ngushtë me karakteristikat e veçanta të statistikave në çdo fushë të veprimtarisë ekonomike, sociale e politike. Kjo pjesë e referimit diskuton vetëm për problemet formale dhe jo për përmbajtjen e cila mund të jetë objekt diskutimi në materialet e referuesve të tjerë.

INSTAT është një subjekt, i cili mund të përcaktohet si një "ent publik institucional".⁷ Në përgjithësi, nëpërmjet këtij lloji enti, shteti modern ndërhyr për të siguruar frymën e kolektivitetit dhe për të promovuar mundësitë e barabarta për të gjithë publikun. Ky lloj enti publik institucional përfshihet në një kategori specifike të grupit të enteve të tjera publike dhe duhet të ketë për objekt të veprimtarisë :

⁴ Eulau H., Prewitt K., "Labyrinths of Democracy", Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973, fq.465.

⁵ Objekti i veprimtarisë duhet të jetë i përcaktuar dhe jo i përgjithshëm. Në funksion të qëllimit apo të objektit kryesor ngrihet i gjithë sistemi.

⁶ Konkretisht, lidhet me përcaktimin e saktë të vendndodhjes institucionale të INSTAT. Në të tilla raste, gjithnjë e më shpesh, jo vetëm interpretohen termat "pavarësi" apo "autonomi" institucionale, por, në përgjithësi, ridimensionohen marrëdhëniet ndërmjet kësaj njësie me të gjitha organet e tjera, veçanërisht me ato publike qendrore.

⁷ Ragonesi V., "Manuale di diritto amministrativo", Il Sole 24 ore Norme e Tributi, Milano, 1996, fq.97.

- grumbullimin, përpunimin, qarkullimin, analizimin dhe interpretimin e statistikave zyrtare;⁸
- koordinimin dhe konsolidimin e veprimtarive statistikore të të gjitha organeve publike sipas standardeve statistikore;
- organizimin dhe drejtimin e regjistrimeve dhe të vrojtimeve kombëtare;
- përmbledhjen dhe publikimin e pjesëve statistikore dhe/ose të përmbledhjeve vjetore dhe/ose të publikimeve të tjera statistikore;
- raportimin e informacionit statistikor në organizatat ndërkombëtare;
- këshillim për qeverinë në të gjitha aspektet e politikave statistikore;
- kërkime metodologjike;
- formulime të parashikimeve, vlerësimeve, projekteve dhe të modeleve statistikore; dhe
- regjistrimin e popullsisë.⁹

Entet publike institucionale mund të jenë të larmishme nga forma. Entet mund të jenë të pavaruara, ndihmëse, operative, ekonomike, etj.. Por, për INSTAT duhet të veçojmë dy format ekstreme, atë të pavarurën dhe atë operative. Duke u klasifikuar si një ent publik i pavarur, INSTAT duhet të fitojë një *autonomi politike* në kuptimin që brenda kufijve institucionalë mund të trajtojë interesa, që mund të bien në konflikt me interesat e administratës shtetërore. Për më tepër, këto lloj subjektsh ushtrojnë veprimtarinë në formën e *vetëadministrimit*, që nga momenti që qeverisen nga organe, të cilat zgjidhen nga organet ligjvënëse. Dhe këto lloj entesh nuk kanë vetëm *autarkinë* (pushteti për të nxjerrë akte administrative) por edhe *autonomi normative* domethënë, pushtetin për të nxjerrë akte në zbatim të ligjit për shembull, rregullore.

Ndërsa, duke u klasifikuar si një ent publik operativ,¹⁰ veprimtaria e INSTAT integrohet në veprimtarinë shtetërore të administratës publike. Në të tillë regjim juridik, INSTAT kryen shërbime të mirëfillta teknike operative në kushte jo tërësisht të pavarura institucionale, e thënë ndryshe deri në një shkallë të caktuar autonomie. Në të vërtetë, këto lloj entesh nuk fitojnë personalitet të mirëfilltë juridik dhe funksionojnë si organe të mirëfillta të administratës shtetërore duke ushtruar funksione ekzekutive ndihmëse. Pozicionimi institucional i INSTAT është një element shumë i rëndësishëm dhe që vendoset midis kufijve të lartpërmendur, pavarësisë dhe autonomisë së kufizuar. Pa u kushtëzuar nga teoria dhe eksperiencia në vendet e tjera, ndoshta sugjerohet një autonomi me elemente të pavarësisë. Këtu mund të përmendim emërimin dhe shkarkimin e organeve individuale dhe kolegjiale nga pushteti joekzekutiv. Gjithashtu, mund të përmendim edhe elemente të tjera, që mund të merren në konsideratë për përmirësimin e statusit institucional të INSTAT si më poshtë:

- adoptimi i cilësive të anëtarëve të organeve kolegjiale në INSTAT, jo vetëm në bazë të rangjeve në administratën publike, por edhe në veprimtaritë private apo strukturat përfaqësuese të veprimtarive private;
- njohja e pushtetit vendimmarrës dhe shtrirja e efekteve juridike të këtyre vendimeve;
- aspektet e buxhetit, financimit dhe statusi i nëpunësve;
- pushteti për të detyruar të tretët ndaj këtij institucioni;
- pushteti për të vendosur sanksione administrative, etj..

Por, veprimtaria e INSTAT nuk mund të konceptohet si një pjesë e shkëputur jashtë infrastrukturës institucionale. Pavarësisht nga pushtetet e sanksionuara në ligj mendojmë se roli i agjensive ndërmjetëse dhe misioni i tyre në shërbimin statistikor është i padiskutueshëm, pse jo vendimtar. Pozicionimi institucional i INSTAT në marrëdhënie me subjektet e tjera duhet parë në dy këndvështrime.

Në këndvështrimin e pavarësisë së kufizuar institucionale kundrejt organeve qendrore të administratës publike. Kjo pavarësi duhet të përmbajë një element shumë të rëndësishëm. INSTAT duhet që t'u propozojë akte nënligjore organeve administrative qendrore. Ky pushtet, që mund t'i njihet INSTAT së pari, i rrit shkallën e pavarësisë, dhe së dyti, nëpërmjet miratimit nga organet e larta iu imponohet strukturave, që janë në varësi të organit qendror ekzekutiv.

Në marrëdhënie me subjektet private, kjo mund të realizohet nëpërmjet enteve të tjera rregulluese qendrore,¹¹ të cilave ligjërisht u njihet e drejta e licencimit apo e mbikëqyrjes së subjekteve private.

⁸ Në kushtet kur ligji është specifik dhe rregullon disa marrëdhënie të veçanta në një fushë të caktuar është e rëndësishme që të përdoren përcaktime. Këtu mund të veçojmë për shembull përcaktimin e statistikave zyrtare.

⁹ International Monetary Fund, "Albania: Multisector Statistics Mission", Statistical legislation: Some Considerations, February 10-26, 1999, Appendix II, fq.4.

¹⁰ Klasifikohet brenda grupit të enteve ndihmëse.

¹¹ Për shembull, Banka e Shqipërisë për bankat e nivelit të dytë, Komisioni i Letrave me Vlerë për subjektet pjesëmarrëse në tregun e letrave me vlerë, etj..

Në këndvështrimin e koordinatorit, INSTAT mund të ushtrojë kontrolle me qëllim perfeksionimin e shërbimit statistikor, të hartojë programe të përgjithshme dhe jo të përgjithshme të punës, të asistojë në krijimin e infrastrukturës dhe në mirëmbajtjen e kësaj infrastrukture teknike, në rolin e këshilltarit. Ky komponent është i lidhur ngushtë me fushat në të cilat institucioni shtrin veprimtarinë.