

Korniza e Politikave Publike

KUVEND EFIKAS, DEMOKRACI E FUQISHME: Vizioni për përmirësimin e sistemit të ndërrvarësisë dhe frenave në Republikën e Maqedonisë

Nga

Dr. Jordan Shishovski; Dr. Kalina Leçevska;

Dr. Viktoria Borovska; Mr. Ana Bllazheva

1. Vizioni

Vendosja e mekanizmit funksional të ndërvarësisë dhe frenave në Kuvendin e Republikës së Maqedonisë, me qëllim të moderimit të pozicioneve ekstreme. Në këtë mënyrë do të nxitet krijimi i politikave në interes të të gjithë qytetarëve/eve. Kjo do ta vendos Kuvendin mbi themele të fuqishme të proceseve demokratike, pavarësisht nga pushteti ekzekutiv.

Objektivat dhe rezultatet:

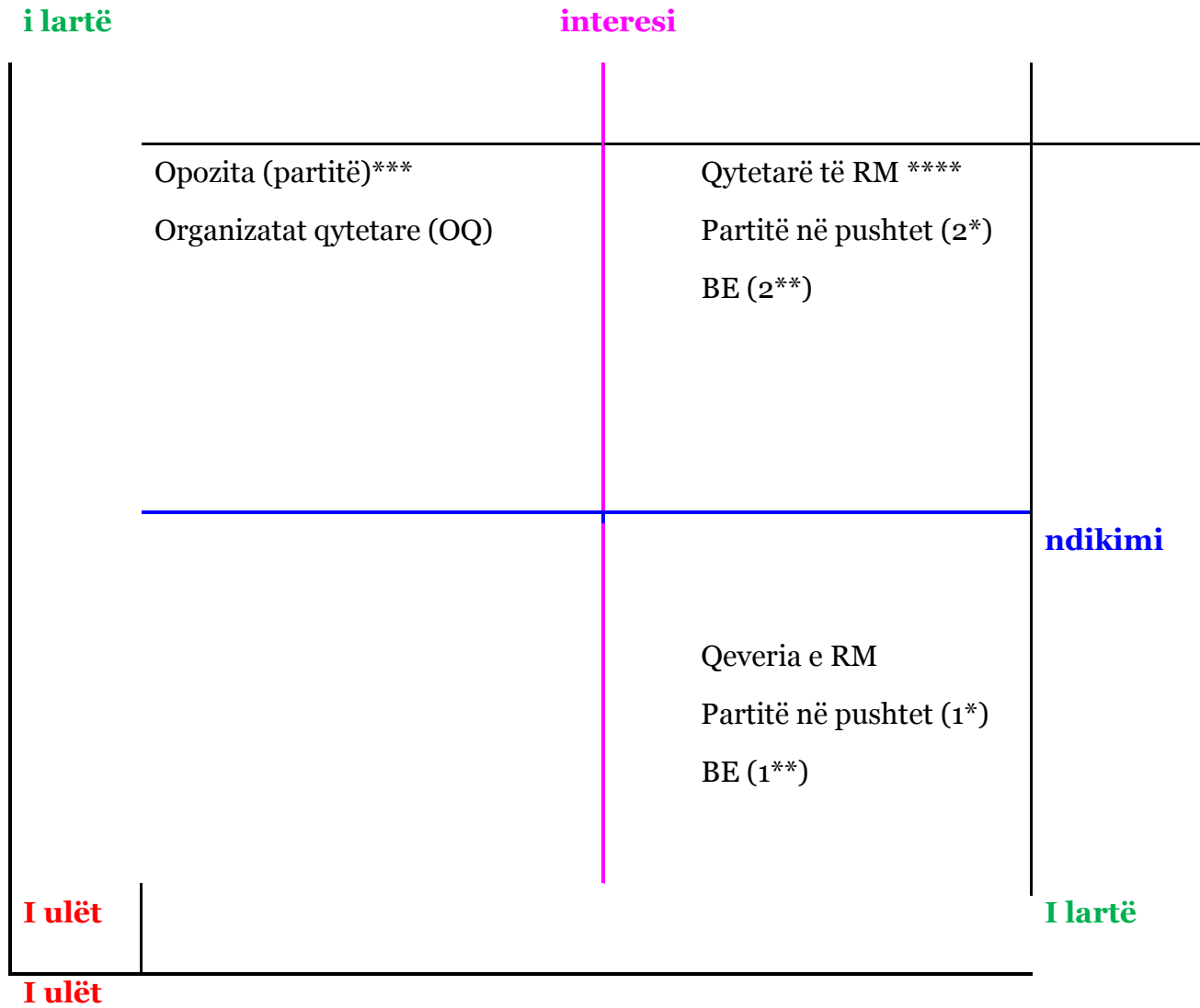
- Plotësimi i Amendamentit X të Kushtetutës së RM-së me të cilin do të mundësohej thirrja për referendum nga ana e deputetëve të Kuvendit për ndryshime ligjore të miratuara nga shumica parlamentare. Me këtë do të parandalohet "tiranania e shumicës";
- Ndryshimi i modelit zgjedhor në modelin proporcional me një njësi zgjedhore dhe lista të hapura;
- Lehtësimi i procedurës për themelimin e partisë politike dhe regjistrimin në lista qytetare;
- Plotësimi i Ligjit për partitë me kërkesë eksplicite për inkorporimin e demokracisë së brendshme në zgjedhjen e udhëheqësive partiake dhe kandidatëve për funksione publike;
- Rritja e efikasitetit në përdorimin e mekanizmave ekzistues për kontrollin e punës së Qeverisë nga ana e Kuvendit.

2. Analiza:

- Republika e Maqedonisë, sipas shumë hulumtimeve ballafaqohet me problemin e korrupsionit sistematik – shtet i uzurpuar.
- Sipas një numri të madh të institucioneve relevante botërore, RM tanimë nuk është demokraci zgjedhore, por *regjim hibrid* (autoritarizëm kompetitiv). Ekziston shkallë e lartë e kontrollit të pushtetit mbi ekonominë, mediat, gjyqësorin dhe nuk ka ndarje të qartë midis partisë në pushtet dhe institucioneve.
- Kuvendi u ballafaqua me krizë parlamentare që në fillimin e mandatit të ri në vitin 2014 dhe nuk arriti t'i përfaqësojë të gjithë qytetarët të cilët votuan për opozitën në proceset e miratimit të vendimeve. Përshkallëzimi i krizës politike, pas publikimit të materialeve të përgjuara, rezultoi me nënshkrimin e Marrëveshjes së Përzahinos.

- Shembull pozitiv është mekanizmi ”Shumica e Badenterit” i cili u aktivizua dhe aplikohet sipas nenit 78 të MKO. Ky mekanizëm deri më tani ka kontribuar në drejtim të reduktimit të tensioneve etnike, përmes moderimit dhe rritjes së besimit midis bashkësive. Kjo përvojë mund të thellohet në drejtim të moderimit midis qëndrimeve ekstreme të opozitës parlamentare dhe pushtetit.
- Në Republikën e Maqedonisë përmes sistemit proporcional të Dontit të listave të mbyllura, me gjashtë njësi zgjedhore, favorizohen partitë e mëdha dhe koalicionet, përkundrajt partive më të vogla. Mundësia e zërave divergjent, brenda grupeve të deputetëve dhe kompromisi eventual mbipartiak, janë minimizuar. Deputetët i japin llogari partisë, dhe jo drejtpërsëdrejti zgjedhësve.
- Në parti fuqia është përqendruar tek liderizmi, prandaj ndëshkohet çdo mosbindje ndaj “linjës partiake”. Zgjedhja dhe rizgjedhja e deputetëve varet nga fitimi i mbështetjes nga liderët dhe jo nga baza. Në kushte të këtilla, mundësitë për mosbindje dhe kompromis në interes të qytetarëve janë minimale. Nga ana tjetër, mekanizmat ekzistues të ndërvarësisë dhe frenave në Kuvend në esencë janë të pazbatueshme nëse deputetët përgjigjen para liderizmit partiak dhe jo para konstituencës së tyre.
- Mekanizmat ekzistues të kontrollit politik nuk funksionojnë. Ky vlerësim është vërejtur edhe në raportet e BE-së dhe në rekomandimet e Raportit të Rajnhard Pribe. Nga ana tjetër, në Kuvend mungon dialogu thelbësor demokratik. Gjendja e këtillë është rezultat i demokratizimit të dobët të partive politike, e që kontribuon në drejtim të asaj që deputetët të veprojnë në Kuvend sipas vendimeve brenda partiake, në vend që të udhëhiqen nga nevojat dhe kërkesat e qytetarëve të cilët i përfaqësojnë ose qëndrimet personale dhe sipas gjykimit moral.
- Gjatë pesë viteve të kaluara, opozita disa herë e ka braktisur Kuvendin. Në periudhën kur opozita e bojkotonte Kuvendin, në përqindje të madhe janë miratuar ligje me procedurë të shkurtuar (54% në 2014 dhe 71% në vitin 2015 para kthimit të opozitës).
- Votimin e ligjeve në Kuvend, qytetarët e vlerësojnë me notë mesatare “mjaftueshëm” me 2,4 (nga 1 deri në 5);

Harta e palëve kryesore të interesit



* **Partitë në pushtet** në afat të shkurtër (1) nuk janë të interesuara për këto ndryshime. Meqë, struktura aktuale organizative ua rrit mundësinë e zbatimit të politikave vetjake *derisa janë në pushtet*. Por, shprehin interesim në afat të mesëm dhe të gjatë (2), meqë, me kalimin e tyre të ardhshëm në opozitë gjendja ekzistuese do ta reduktojë ndikimin e tyre në proceset politike. Prandaj, konsiderojmë se është e arsyeshme që partitë në pushtet t'i konsiderojmë me ndikim të lartë dhe interes të lartë (2) me supozimin se kanë liderizëm të arsyeshëm.

** **BE** në afat të shkurtër (1) nuk ka interesim për ndryshime. Megjithatë, gjendja ekzistuese e pushtetit të shfrenuar të mazhorancës në pushtet gjeneron jostabilitet politik. Konsiderojmë se për BE, me interes afatmesëm dhe afatgjatë është stabiliteti i

vendit dhe rajonit, prandaj supozojmë se polismejkerët e BE-së kanë vizion afatgjatë për rajonin dhe i vendosim në pozicionin e protagonistëve me ndikim të lartë dhe *interes të lartë*.

*** **Opozita** në afat të shkurtër nuk ka ndikim, megjithatë për shkak të mundësisë së ardhjes në pushtet dhe ndryshimit të kësaj situatë është protagonist përkatës për marrëveshje me qeverinë.

**** **Qytetarët** si votues kanë interesim dhe ndikim më të madh mbi pushtetin dhe opozitën për këtë ndryshim.

Analiza PESTLE

Ndikimi politik – Thellimi i krizës politike (moszgjidhja e krizës politike) mund të ketë ndikim afatgjatë mbi funksionimin e sistemit të ndërvarësisë dhe frenave. Nga ana tjetër, zgjidhja e krizës politike do të krijojë kushte themelore për funksionimin e mekanizmave demokratik dhe fuqizimin e sistemit të ndërvarësisë dhe frenave.

Ndikimi ekonomik – Tendenca e ngarkimit me borxh mund t'i reduktojë mundësitë ekonomike dhe Kuvendi t'i pranojë dhe zbatojë politikatat e propozuara (për shembull: të pamundësojë thirrjen e referendumit me kërkesë të 1/3 të pakicës parlamentare).

Ndikimi social – Pabarazia ekonomike dhe papunësia e madhe e thellojnë klientelizmin dhe blerjen e votave, me çka thelbësisht pamundësohet demokracia.

Ndikimi teknologjik – Paraqitja e teknologjive të reja mundëson demokratizimin e sferës publike dhe ndikimin indirekt mbi proceset politike dhe marrjen e vendimeve.

Ndikimi juridik – Mbi politikatat e propozuara mund të ndikojë gjendja me pushtetin gjyqësor dhe respektimin e Kushtetutës si kornizë më e gjerë juridike, e cila e garanton demokracinë në Republikën e Maqedonisë.

Ndikimi mbi mjedisin jetësor – Sistemi ekzistues, me gjashtë njësi zgjedhore, e pamundëson ndikimin e partive të vogla të cilat e përfaqësojnë mbrojtjen e mjedisit jetësor.

3. Të shikosh përpara

Skenarë dhe Rreziqe

Skenar i dëshirueshëm:

Mekanizmat e votimit: Së këtejmi, propozojmë plotësimin e Amendamentit X të Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë. Me Amendamentin e propozuar do të përcaktohej mundësia e pakicës parlamentare përmes votimi të një të tretës së deputetëve të miratojë referendum sa u përket vendimeve të miratuara kontestuese ligjore. Kjo do të vlente për fushat qartë të specifikuara. Në këtë mënyrë opozita parlamentare nuk do ta kishte të drejtën e vetos (ashtu siç me Amendamentin X të Kushtetutës e kanë bashkësitë etnike minoritare), me çka nuk do të kishte mundësi ta bllokojë punën e Parlamentit.

Modeli zgjedhor: sistemi i **listave të hapura** ofron mundësi që votuesi, përveç votimit për listën e kandidatëve, përkatësisht partisë/koalicionit, të zgjedh edhe një ose më shumë kandidatë nga lista e kandidatëve (i ashtuquajtur votim preferencial) dhe me këtë të ndikojë në zgjedhjen përfundimtare. Sa më i madh të jetë numri i votave preferenciale të cilin e ka zgjedhësi, po aq më e madhe është mundësia të ndikohet mbi zgjedhjen e kandidatëve, dhe po aq më e madhe është gara midis kandidatëve për votat e organit zgjedhor. Pranimi i këtij modeli zgjedhor e nënkupton pranimin e **një njësie zgjedhore** në gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë.

Demokracia brenda-partiake: Së këtejmi, konsiderojmë se është i domosdoshëm **plotësimi i Ligjit për partitë** me kërkesë eksplicite për inkorporimin e demokracisë së brendshme në zgjedhjen si të kandidatëve për funksionet publike, ashtu edhe në zgjedhjen e organeve partiake nga ana e anëtarësisë.

Funksionimi i mekanizmave për kontrollin e pushtetit ekzekutiv në Kuvend: Në mënyrë që ta përmirësojë imazhin e punës së vet, Kuvendi duhet të mundësojë funksionim më të mirë të mekanizmave për përfshirjen e publikut dhe qytetarëve. Këtë duhet ta bëjë përmes informimit dhe edukimit përkatës të qytetarëve për mundësitë që të përfshihen në debate publike dhe në diskutime, si dhe të iniciojnë debate mbikëqyrëse. Kuvendi duhet të sigurojë kohë të mjaftueshme për përfshirjen e palëve të interesuara në këto procese.

Lidhur me kontrollin mbi planifikimin e Buxhetit nevojitet që Kuvendi të përfshihet në fazat e tjera të procesit buxhetor, siç është programimi i buxhetit nëpër faza. Në lidhje me shpenzimin e buxhetit, Kuvendi duhet të ketë këqyrje në kërkesat e paarkëtuara dhe në obligimet e pashlyera. Sa i përket kontrollit të organeve shtetërore të sigurisë, para së gjithash nevojitet të manifestohet vullnet politik pa hezitime tek Qeveria dhe deputetët që të mund të funksionojnë mekanizmat të cilët e mundësojnë kontrollin e këtillë.

Rreziqe:

Nd	ri		financiare	politike
-----------	-----------	--	-------------------	-----------------

		administrative	të komunikimit
besueshmëria			

Rreziku politik – shkallë e lartë e ndikimit dhe besueshmërisë. Mospasje vullnet tek partitë e mëdha politike për ndryshimin e modelit zgjedhor, i cili nuk është në favor të tyre. Praktika e deritanishme dëshmon se Kuvendi nuk i shfrytëzon instrumentet e mekanizmave ekzistues të kontrollit mbi pushtetin ekzekutiv.

Rreziku financiar – shkallë e lartë e ndikimit dhe shkallë e mesme e besueshmërisë. Ndryshimet e propozuara janë të kushtueshme dhe kjo mund të shkaktojë rezistencë gjatë inkorporimit të tyre.

Rreziku i komunikimit – shkallë e lartë e besueshmërisë për shkak të mungesës permanente të dialogut politik midis pushtetit dhe opozitës. Megjithatë, shkallë e mesme e ndikimit.

Rreziku administrativ – shkallë e mesme e besueshmërisë dhe ndikimit. Administrata e partizuar është burimi kryesor i rrezikut gjatë zbatimit të politikave të propozuara.

4. Ndikimi

Faktorët më me ndikim për implementimin e ndryshimeve të dëshiruara janë mazhoranca parlamentare dhe përfaqësuesit e komunitetit ndërkombëtar (BE dhe SHBA). Është me rëndësi kryesore që të vendoset dialogu politik midis pushtetit dhe opozitës me qëllim të arritjes së konsensusit për stabilitetin afatgjatë dhe për thellimin esencial të kapaciteteve dhe proceseve demokratike në shoqëri.

5. Bërja e ndryshimit: Si të sigurohemi se funksionojnë politikat e propozuara publike?

Ndikimi mbi vendimmarrësit do të bëhet përmes hartimit të analizave të detajuara të politikave me rekomandime për hapat legjislativë. Praktikën e mira do të përfshihen në këto analiza. Rezultatet e hulumtimit do të jenë pjesë e procesit të përfaqësimit të faktorëve relevantë.

6. Vlerësimi dhe nxënia: Si duket suksesi? Si mund t'i shfrytëzojmë leksionet të cilat i kemi mësuar?

Me amendamentin e propozuar, i cili sanksionon ndryshime në mekanizmat votues do të përcaktohej mundësia e pakicës parlamentare, përmes votimit të një të tretës së deputetëve, të miratojë referendum për vendimet e miratuara kontestuese ligjore. Kjo

do të vlejë për fusha të përcaktuara në mënyrë eksplicite. Në këtë mënyrë, opozita parlamentare nuk do ta ketë të drejtën e vetos (siç është me Amendamentin X të Kushtetutës, ku bashkësitë etnike minoritare e kanë këtë të drejtë), me ç'rast nuk do ta ketë mundësinë ta bllokojë punën e Parlamentit. Por, nga ana tjetër, do të mundësohet një mekanizëm kyç i ndërvarësisë dhe frenave në lidhje me moderimin për çështje për të cilat ekziston ndarje e thellë në shoqëri e që nuk është vetëm në linjë etnike. Ky ndryshim tërheq implikime financiare të cilët mund të paraqiten si rrezik në situata të gjendjeve të dobëta ekonomike të shtetit.

Përparësia e modelit zgjedhor (Ndryshimi i rregullave për themelimin e partisë politike, thjeshtëzimi i procedurave për listat e qytetarëve, listat e hapura, një njësi zgjedhore) të cilin e propozojmë pikërisht i referohet bartjes së përgjegjësisë nga partia tek individit, përkatësisht përgjegjësi personale. Përveç kësaj, votuesve u ofrohet zgjedhje më e madhe. Kandidatët e zgjedhur në këtë mënyrë janë më shumë të motivuar që të jenë aktivë në përmbushjen e premtimeve, por të jenë më sensitiv sa u përket nevojave dhe kërkesave të elektoratit. Zgjedhja individuale e kandidatëve e rrit ndjenjën e përgjegjësisë tek politikanët ndaj qytetarëve dhe jo ndaj liderizmit partiak. Ana e dobët e këtij modeli mund të jetë përqindja e papërcaktuar e femrave – deputete në Kuvend.

Me ndryshimet e propozuara në drejtim të përmirësimit të demokracisë brenda-partiake (plotësimi i Ligjit për partitë), do të rritet zgjedhja politike për qytetarët, por edhe të zgjedhurit e popullit do të kenë autonomi më të madhe gjatë punës në Kuvend. Në këtë mënyrë, tërthorazi do të përforcohen mekanizmat ekzistues të ndërvarësisë dhe frenave (interpelanca, pyetje të deputetëve, komisione anketuese...).

Me këto ndryshime të propozuara do të rritet zgjedhja politike e qytetarëve, por nga ana tjetër të zgjedhurit e popullit do të kenë autonomi më të madhe gjatë punës së tyre në Kuvend. Në këtë mënyrë, tërthorazi do të përforcohen mekanizmat ekzistues të ndërvarësisë dhe frenave (interpelanca, pyetje të deputetëve, komisione anketuese...). Këto procese janë afatgjatë dhe të ngadalshëm.