

# SI U SOLL BUXHETI I VITIT 2015?

VËSHTRIM DREJT DEBATIT NË KUVENDIN E MAQEDONISË

*Një dokument i shkurtër mbi politikën publike*

Misha Popoviqi, IDSCS, misha@idscs.org.mk

## HYRJE

Buxheti është akti më i rëndësishëm për të cilin Kuvendi vendos çdo vit. Ajo përcakton prioritetet për zhvillimin social, për përfundimin e institucioneve, arsimit, shëndetësisë, etj. Është ky tipar i Buxhetit, i cili identifikon prioritetet, pra cila fushë ose cili institucion merr më shumë dhe cili më pak, duke e bërë atë akt tejet politik.

Prandaj, në sistemin e ndarjes së pushteteve, roli i Parlamentit është që të shqyrtojë projekt-buxhetin dhe që ia dërgon Qeveria dhe me ndryshime ta përputhë atë me interesin publik. Prandaj, është e rëndësishme të shihet se si ligjvënësit diskutojnë për Buxhetin dhe se sa përdorin mundësitë e ofruara nga Rregullori për të përmbushur këtë rol.

Kjo analizë si rast studimi e merr vendimin për Buxhetin për vitin 2015, e cila u diskutua në parlament në shtator dhe tetor të vitit 2014. Analiza është bazuar në hulumtimin e Institutit për Demokraci "Societas Civilis" në Shkup, i cili ka monitoruar debatin parlamentar në kuadër të projektit "Parlamenti nën thjerëz".<sup>1</sup> Analiza përfshin katër pjesë. Së pari duke filluar me strukturën e fjalimeve në lidhje me debatin për buxhetin, pastaj duke analizuar shkallën e

shpjegimit dhe vullnetin për të ndryshuar mendimin për shkak të një argumenti më të mirë. Analiza përfundon me një pasqyrë të përdorimit të kohës cila sipas Rregullores është e lejuar për diskutim.

## SHËNIM I SHKURTËR MBI KONTEKSTIN POLITIK DHE METODOLOGJINË

Që nga fillimi i përbërjes parlamentare 2014-2018, përfaqësuesit e zgjedhur të koalicionit të udhëhequr nga LSDM-jabojktojnë parlamentin nën akuzat se ka pasur parregullsi gjatë zgjedhjeve. Nga ato mandate, në Kuvendi u ulën tre deputete, të cilat duke përfshirë shtatë përfaqësuesit e PDSH-së përbëjnë opozitën në total prej 10 vendeve në shtëpinë ligjvënësë. Megjithatë, në periudhën kur diskutohet për Buxhetin e vitit 2015, Parlamenti ishte i bojkotuar edhe nga deputetët e PDSH-së. Kjo do të thotë se gjatë procedurës për miratimin e Buxhetit, në total kishte tre deputet të opozitës, kundrejt 82 deputetëve të shumicës parlamentare.

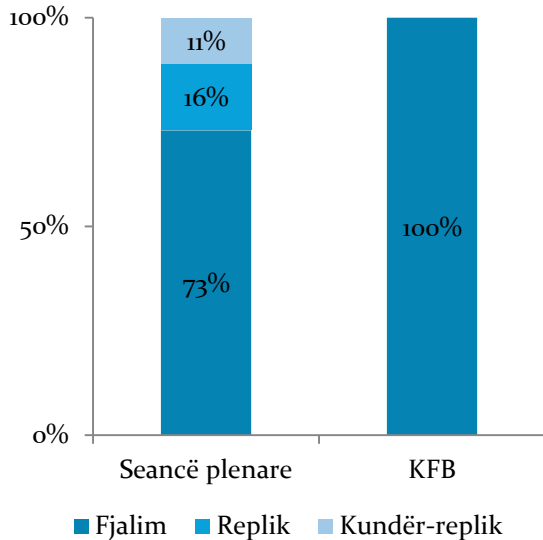
Në aspekt të metodologjisë, vëzhgimi nuk përfshiu një diskutim të Komisionit Juridiko-Ligjvënës dhe Komisionit për Kulturë në lidhje me projekt-buxhetin për vitin 2015. Prandaj rezultatet duhet të merren vetëm si indikative. Kjo vlen në veçanti në pjesën e fundit që analizon kohëzgjatjen e diskutimit.

<sup>1</sup> Më shumë informacione në lidhje me projektin mund të gjenden në:  
<http://idscs.org.mk/mk/tekovni-proekti/sobraniето-pod-lupa>

## STRUKTURA E FJALIMEVE

Sipas instrumentit për monitorimin e debatit në Kuvend, janë vërejtur në total 82 fjalime të veqanta të deputetëve në dy organe të legjislaturës.<sup>2</sup> Nga këto, 82% ishin fjalime individuale, 11% replika dhe 7% kundër-replika. Nga këto, 32% ishin fjalime në Komisionin për financim dhe Buxhet dhe pjesa tjetër në seancën plenare.

**Struktura e fjalimeve sipas trupave të Kuvendit**



Siç shihet nga figura, debati në seancën plenare u reduktua në 27% të folur dhe nuk ka pasur ndërveprim midis deputetëve në seancën Komisionit. Kjo sugjeron se debati për Buxhetin e vitit 2015 ka munguar, në fakt duke pasur parasysh rëndësinë e dokumentit - është reduktuar në minimum. Veçanërisht shqetësuese është se në seance të Komisionit debati mungon pasi që ideja prapa tërë kësaj procedure është që në këtë truptë zhvillohen konkluzionet kryesore sipas të cilave deputetët do të debatojnë.

Nga numri i përgjithshëm të deklarave mbi buxhetin e propozuar për

<sup>2</sup> Diskutim plenar dhe debati në Komisionin për financim dhe buxhet.

vitin 2015, 76% ishin deputetët nga VMRO-DPMNE, 7% të PS-së, 6% të PLD-së dhe deputetete pavarur, 4%, të BDI-së dhe 1% të LD-së. Me këtë, të paktën në numrin e fjalimeve, vërehendisproporcione të caktuara në atë se sasecila parti i ka kushtuar vëmendje debatit për buxhet.

Kështu, me 24% të pjesmarrjes së përgjithshme në Kuvend, BDI me 4% të numrit të përgjithshëm të fjalimeve, në mënyrë të konsiderueshme më pak ka marrë pjesë në debatinnë parlament në krahasim me përfaqësuesit e PS-së dhe LD-së, si parti të shumicës parlamentare. Në anën tjetër, 12% e fjalimeve dhe përfaqësim në kuvend prej 4%, opozita ka marrë pjesë konsiderueshm më shumë.

## SHKALLA E SHPJEGIMIT

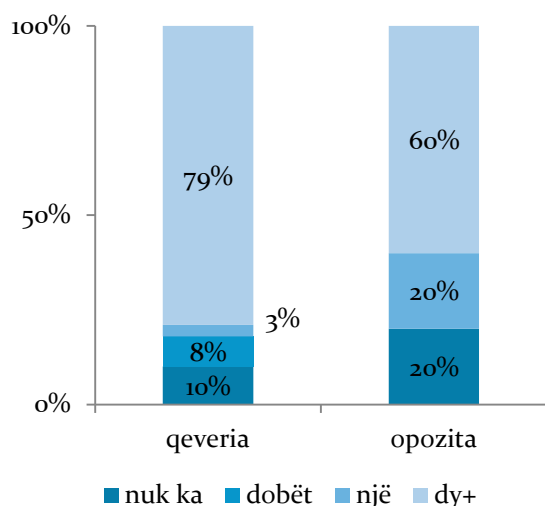
Pavarësisht nga numri i fjalimeve dhe strukturës së tyre, është e nevojshme për të parë se deri në çfarë mase gjatë debatit janë përdorur argumente. Vëzhgimi i debatit tregoi se në 77% të fjalimeve përdoren 2 ose më shumë argumente, në 5% është përdorur një argument, në 11% nuk ka argumente dhe në 7% nuk ka argumentim të plotë.

Debati i argumentuar në Kuvend është një parakusht për mbrojtjen e interesit publik. Përdorimi i argumenteve nga njëra anë do të thotë gjendje në të cilën palët kundërta në Kuvend debatojnë mëprova/dëshmi. Një situatë e tillë e përforcon politikën në bazë të provave për udhëheqje më të mirë dhe mbrojtje nga sjellja e ligjeve në mënyrë arbitrare. Nga ana tjetër, diskutimi i argumentuar forcon pozitën e Kuvendit në raport me Qeverinë - roli i legjislativit është kontrollimi dhe skrutinizimi i asaj që arrin si propozim. Në sistemin e "check and balances" si metodë e ndarjes së pushteteve që siguron një sistem të lirë dhe demokratik, çelësi është pikërisht roli i Kuvendit - vazhdimisht nënkontrollinë saj ajo që qeveria bën dhe propozon. Nëse ky lloj

i punës së Kuvendit është i rëndësishëm për çdo projektligj apo miratimin e një raporti që institucionet qeveritare kanë dorëzuar në Kuvend, atëherë është veçanërisht e rëndësishme për dokumentin më të rëndësishëm vjetor – Buxhetin, si bazë për funksionimin dhe zhvillimin e institucioneve dhe shoqërisë.

Lind pyetja se sa mund të jetë pjesëmarrja e fjalimeve që nuk përmbajnë asnjë argument të vetëm. Rezultatet tregojnë se vëllimi i argumenteve është reduktuar nga lloje të ndryshme të fjalimeve. 81% e fjalimeve të pavarura përmbanin dy ose më shumë argumente dhe ndërsa më pak tek replikat dhe kundër-replikat. Kjo rënie është e kuptueshme. Megjithatë, nëse bëhet vlerësim konservativ, 7% i numrit të përgjithshëm të fjalimeve ishin të pavarur dhe nuk përmbanin asnjë argument. Nëse bëjmë një projeksion të shpenzimeve totale të parashikuara në Buxhet, kjo do të thotë se për rreth 206 milionë (7% të buxhetit) nuk kishte fjalim në parlament tek të cilin është përdorur argument për pozitën.

**Numri i argumenteve të përdorura nga qeveria / opozita**



Duke marrë parasysh numrin e argumenteve, në 79% të fjalimeve të anëtarëve të shumicës parlamentare kishte dy

ose më shumë argumente, dhe e njëjta vlen për 60% të anëtarëve të opozitës.

## FUQIA E ARGUMENTIT MË TË MIRË

Debati i zhvilluar në Kuvend supozon hapjen e bashkëbiseduesve të pranojnë vlefshmërinë e argumenteve të tjerëve. Për më tepër, të rregullojnë pozicionin e tyre nëse i bashkëbiseduesi paraqet argumente më të forta. Mungesa e hapjes të tillë do të thotë se debati në legjislaturë bëhet një "dialog i bashkëbiseduesve të shurdhër" të cilët njëanshëmi përfaqësojnë pikpamjet e partisë.

Nga vëzhgimi i debatit mbi sjelljen e buxhetit për vitin 2015 tregon se 79% e fjalimeve nuk ka pasur referenca të argumenteve të paraqitura më parë. Në 2% të fjalimeve kishte pranim të argumenteve, por pa ndryshuar qëndrimin, ndërsa në 18% të rasteve nuk ka pasur as njohje, e as ndryshim.

Aty ku supozohet se ka më shumë nevojë për të shqyrtuar argumentet me rastin e miratimit të buxhetit, dmth gjatë dëgjimit në komision, është vënë re se nuk kishte asnjë referencë për argumentet e palës tjetër. Kështu, debati është reduktuar në një seancë të "shurdhër", në të cilin vetëm zhvillohen argumente pa diskutim në të cilën fjalimet lidhen me atë që bashkëbiseduesit thonë. Në të njëjtën kohë në seancën plenare 70% të fjalimeve nuk përmbanin referenca për argumentet e paraqitura më parë. Në 4% të fjalimeve ka pasur njohje të argumentit, por pa ndryshuar qëndrim. Pjesa tjetër e fjalimeve (26%) nuk ka pasur as njohje, e as ndryshim.

Raporti mes bashkëbiseduesve gjithashtu ndryshon sipas faktit nëse ata i përkasin shumicës parlamentare apo opozitës. Në 10% të fjalimeve të opozitës nuk kishte asnjë referencë për argumentet e mëparshme, ndërsa tek qeveria kjo praktikë mbulon 89% të fjalimeve.

Rezultatet tregojnë një shkallë të lartë të mungesës së ndërveprimit në debatin mbi Buxhetin për vitit 2015. Diskutimi u reduktua në bisedime paralele të cilat në asnjë moment nuk "preken" për tu shkëmbyer ose të

ndryshojnë pozicion të bashkëbiseduesit.

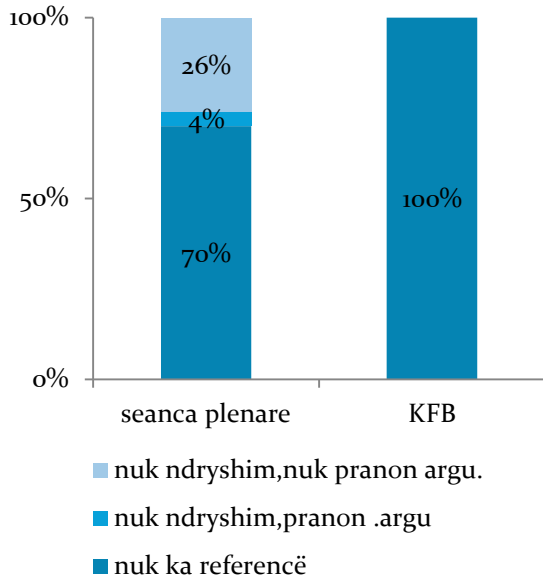
## KOHA E KALUAR DUKE DISKUTUAR BUXHETIN

Si një nga legjislacionet më të rëndësishme vjetore që ndikon në shoqëri, koha që deputetët përdorin për diskutimin e buxhetit është një tregues përrëndësinë që ata i kushtojnë atij. Buxheti është baza financiare për zbatimin e politikave për vitine caktuar. Alokimi i burimeve për një fushë të veçantë është thelbi i politikës si fushë përmes të cilës bëhet alokimi i resurseve të kufizuara. Për këtë arsye, Kuvendi sidhomë e përfaqësuesve ka një rol të rëndësishëm pasi që përfaqëson interesin publik, ajo duhet të jetë në gjendje të shqyrton në detaje planet e qeverisë për vitin e ardhshëm, ti rishikojë dhe vëzhgoj. Përveq kapacitetit të deputetëve për të debatuar planet buxhetore të qeverisë, është e rëndësishme të kushtojnë kohë të mjaftueshme, thjesht vënë, për çdo qindarkë të tatimpaguesve që qeveria dëshiron të harxhoj.

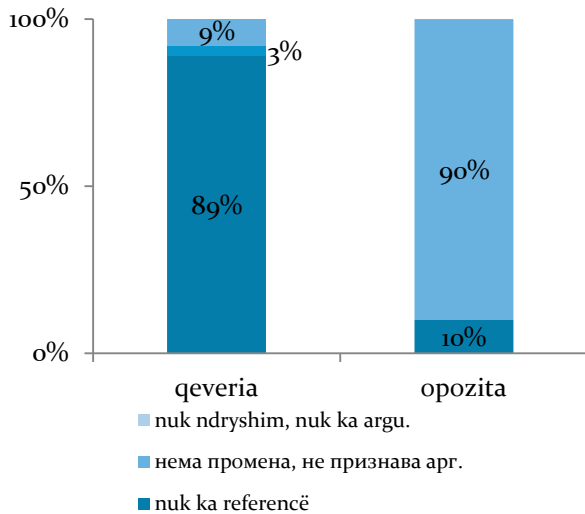
Pasi që vëzhgimi nuk përfshin dyséance të Komisioneve për projekt-buxhetin, të dhënat e mëposhtme i referohet vetëm debatit në seancë plenare.

Vëzhgimi i debatit për Buxhetin e vitit 2015 tregoi se në 56 fjalime në seancë plenare tek të cilat është vërejtur kohëzgjatja, janë kaluar gjithsej 578 minuta për diskutim. Fjalimi më i shkurtër zgjati më pak se një minute ndërsa më i gjati 20 minuta. Deputetët mesatarisht folën 10 minuta që është 10 minuta më pak se sa koha maksimale e lejuar me Rregulloren e Punës së Kuvendit.<sup>34</sup> Kjo do të thotë se deputetët kanë shfrytëzuar mesatarisht 50% të kohës që është ndarë për të debatuar për Buxhetin si akti më

### Fuqia e një argumenti më të mirë në bazë të trupit parlamentar



### Fuqia e një argumenti më të mirë në bazë të qeverisë / opozitës



3 Nenet 180a dhe 180b të Rregullores.

4 Llogaritja injoron dallimet e rregullores mes koordinatorit të grupit parlamentar dhe një deputei të zakonshëm dhe llogaritet sipas kohës së garantuar prej 20 minutash.

i rëndësishëm që Kuvendi mbart rregullisht. Fjalën morën 43 deputetë nga 85 deputetë që në atë kohë nuk e bojkotonin Kuvendin, dmth 51% e deputetëve të pranishëm.

Duke marrë parasysh Rregulloren në seancë plenare çdo deputet ka 30 minuta për fjalimet e tyre.<sup>5</sup> Minutazha e përgjithshme e përdorur në seancë plenare, eshpërndarë në 85 deputetë aktive në atë periudhë dmth kohë e përdorur prej 7 minutave nga çdo deputet. Përdorim më të lartë ka deputetja e PLD-së me minutazhtë përgjithshme prej 22 minutave, ndërsa shfrytzim më të ulët ka BDI, ku minutazha e përgjithshme shpërndar sipas numrit të deputetëve është 2 minuta.

Minutazha dhe shfrytëzimi i saj në seancë plenare				
	N. i deputetëve	Koha e përgjithshme (min.)	Koha sipas mandateve	% Mos përdori mi
Vmro-Dpmne dhe GROM	62	489	8	26%
Të pavarur	2	26	13	44%
BDI	20	41	2	7%
PLD	1	22	22	74%
Gjithsej	85	578	7	23%

Me përdorimin kohës për 23% në deputet, Kuvendi nuk ka përdorur asnjë të katërtën e kohës së përcaktuar me Rregulloren. Duke pasur parasysh rëndësinë e buxhetit për jetën politike dhe zhvillimin shoqëror, duket se Kuvendi nuk ka përmbushur funksionin e saj për shqyrtimin e projekt-buxhetit, dhe kështu as rolin e saj në sistemin e ndarjes së pushtetit përmes "check and balance".

## KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

**Përfundim:** Me bojkotimin e 38 deputetëve (nga 123), pyetja kryesore që lind është fleksibiliteti i Rregullores së Punës së Kuvendit e cila duhet të jetë në funksion të interesit publik. Bojkoti i LSDM-së dhe PDSH-së, koha e ndarë për opozitën si korigjuese e pushtetit ishte e kufizuar nga numri i deputetëve të cilët kanë pranuar mandatin. Megjithatë, interes publik është që në Kuvend të shprehet qëndrimi e opozitës sipas mbështetjes që ka fituar nga votuesit, pamarrëparasysh nëse ai është i bojkotuar nga disa deputet. Në rrethana ku vullneti i votuesve të opozitës nuk mund të shprehet përmes votimit në Parlament, opinion publik do të ishte pjesërisht i kënaqur nëse opozita do të mirrte më shumë minutazh. Kështu mund të konkludojmë se është e papërshtatshme minutazha të përcaktohet sipas deputetëve, por sipas ndarjes së fuqisë së shumicës parlamentare dhe opozitës.

**Rekomandim:** Mënyra se si përcaktohet minutazha për një fjalim në Rregullore duhet të jetë fleksibël dhe të bazohet më shumë sipas ndarjes së votavenga zgjedhjetse të bazohet nga deputetët. Kjo do të bëjë Rregulloren rezistente ndaj bojkoteve në të ardhmen, sepse ajo do të kompensojë kohën e opozitës parlamentare e cila është humbur gjatë bojkotimit të deputetëve. Për më shumë, përtej diskutimit për bojkotin, është e nevojshme ndarja e tillë e minutazhësua jep kohën deputetëve më pak aktive atyre që janë më aktive.

**Përfundim:** Megjithatë, edhe nëse të gjithë 85 deputetët të kishin përdorur 30 minutat e tyre në seancë plenare, kjo do të thotë 43 orë diskutim. Nëse marrim parasysh ditë punuese prej tetë orëve, ata do të kishin shteruar pesë ditët e lejuara për diskutim

<sup>5</sup> Neni 180b: 20 minuta për debat të përgjithshëm dhe 10 minuta për debat rreth amendamenteve.

sipas Rregullores.<sup>6</sup> Që teorikisht lë 38 deputetë pa zë.

**Rekomandim:** Rregullorja duhet të ndryshohet në seksionin që parashikon numrin maksimal të ditëve për diskutim. Në të njëjtën kohë, duhet hapur një debat nëse koha prej 30 minutave është e mjaftueshme që secili prej deputetëve të mund të shprehet mbi propozimin për Buxhet dhe kështu të përmbushë detyrën e tij si përfaqësues i qytetarëve.

**Përfundim:** "Dialogu i shurdhër" është një çështje serioze në debatin në Kuvend. Fjalimet e deputetëve shpesh nuk kanë asnjë referencë për argumentet e thëna më parë, dhe asnjë deputet nuk ka ndryshuar qëndrimin e tij për shkak të një argument më të fortë nga pala tjetër. Ky organ duhet të jetë një forum ku shumica dhe opozita takohen dhe shkëmbejnë ide, argumente, kritika dhe rekomandime. Në këtë kuptim, procesi politik i shkëmbimeve të tilla duhet të rezultojë në rregullim në një farë mase.

**Rekomandim:** Deputetët duhet të marrin rolin e tyre si përfaqësues më përgjegjshëm dhe të zhvillojnë debat të bazuar në argumente dhe rregullim të ndërsjellë. Roli i deputetit nuk është që të jetë përfaqësues jokritik i partisë së tij, por në të vërtetë të marrë pjesë në debat me palën tjetër dhe në të njëjtën kohë të kontrollojë dhe vëzhgojë thellë projekt-buxhetin.

---

6 Dita punuese e seancave mund të zgjasë edhe më gjatë, por 8 orë është marrë si bazë për ilustrim.