

KRYEMINISTRI (NUK) E DREJTON QEVERINË?

Në vitet 2013-2024 kryeministri nuk e ushtroi përgjegjësinë dhe detyrimin kushtetues në 37% të mbledhjeve/vendimeve të qeverisë

Kushtetuta e RSH (neni 95 1) përcakton se “Këshilli i Ministrave përbëhet nga Kryeministri, zëvendëskryeministri dhe ministrat”. Neni 100, pika 1 thekson se “Këshilli i Ministrave përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore”, se “mbledhjet e Këshillit të Ministrave bëhen të mbyllura” dhe se “aktet e Këshillit të Ministrave janë të vlefshme, kur nënshkruhen nga Kryeministri dhe ministri propozues”. Kurse neni 102 i Kushtetutës përcakton se “**Kryeministri përfaqëson Këshillin e Ministrave dhe kryeson mbledhjet e tij**”. Mënyra sesi funksionon Këshilli i Ministrave është rregulluar më pas përmes ligjit 9000/2003, sipas nenit 5 të së cilit, “**Zëvendëskryeministri zëvendëson Kryeministrin, në kuptimin e pikës 1 të nenit 34 të Kodit të Procedurave Administrative**” (lidhur me të drejtën e përfaqësimit).

Norma kushtetuese ka përfshirë përgjegjësinë dhe të drejtën të “kryesojë mbledhjet e qeverisë”, delegimi i kësaj përgjegjësie dhe të drejtë nënkuptohet si përjashtim. Kryeministri është në pamundësi shëndetësore, fizike apo udhëtim jashtë, ndaj e delegon drejtimin e qeverisë nga zv/kryeministri, por delegimi nuk ka sens të shndërrohet në normë përderisa mbledhjet e qeverisë parimisht drejtohen nga kryeministri dhe zhvillohen 3-4 herë në muaj.

Gjatë vitit 2024 kryeministri dhe zyrtarët e lartë ekzekutivë kanë shprehur shqetësime të vazhdueshme te partnerët ndërkombëtarë për tendencën në rritje të nëpunësve publikë dhe zyrtarëve të administratës që dorëhiqen ose refuzojnë të ushtrojnë përgjegjësitë në vendimmarrje. Sipas kësaj teze, kjo lidhet me **presionin dhe frikën nga hetimet e SPAK**. Si rregull, i njëjti parim vlen edhe për numrin një të qeverisë, kryeministrin, i cili siç rezulton nga të dhënat monitoruese e ka “braktisur” funksionin dhe përgjegjësinë direkte vendimmarrëse në më shumë se **35%** të rasteve gjatë 11 viteve të fundit.

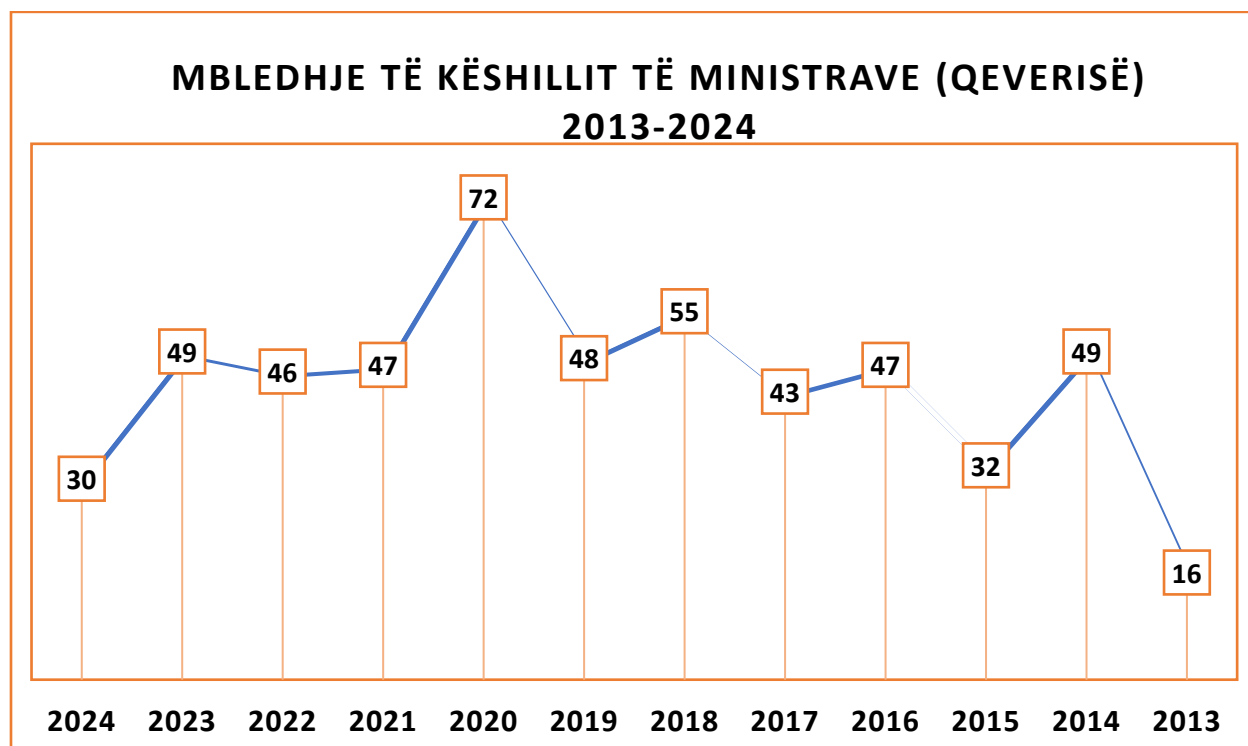
Praktika e kryeministrit u ndoq edhe nga zyrtarë të tjerë të lartë, përfshirë ministra. Për shembull, akti i parë i ministres së arsimit (aktuale) dhe asaj të bujqësisë (aktuale) ishte delegimi i pothuajse të gjitha përgjegjësive të koordinimit dhe vendimmarrjeve brenda ministrisë te sekretarët e

përgjithshëm. Vendimet u botuan në Fletore Zyrtare. **Tendenca për t'i ikur përgjegjësisë dhe për të deleguar kompetencat thelbësore** që lidhen me thelbin e funksionit, përbën devijim nga integriteti i funksionit dhe mandati ligjor dhe politik.

Akti nuk ka vlerë juridike, por mund të shërbejë si alibi në rast hetimesh, pasi shoqërohen me keqpërdorimin e sekretarëve të përgjithshëm dhe drejtorëve për të firmosur vendime që de facto merren fillimisht nga ministri. Në dy ministritë e mësipërme monitorimi nga stafi i ISP-së tregoi se asnjë nga lëvizjet e drejtuesve, asnjë vendim i rëndësishëm dhe asnjë fond i rëndësishëm financiar nuk mund të kalojë përveçse përmes ministrit, formalizuar më pas nga strukturat e varësisë. E njëjta situatë është edhe në ministritë e tjera dhe institucionet buxhetore, përfshirë edhe kryeministrinë.

Instituti i Studimeve Politike (ISP) analizoi mbledhjet e qeverisë ndër vite (shtator 2013 - shtator 2024) dhe vendimmarrjet përkatëse. Pjesa e analizës mbi përmbajtjen e akteve është objekt i një raporti profesional që është në proces, por ky material fokusohet vetëm tek drejtimi i mbledhjeve të Këshillit të Ministrave.

Gjatë periudhës 11 vjeçare në pushtet janë zhvilluar **534 mbledhje** të Këshillit të Ministrave, nga të cilat **37% e mbledhjeve janë drejtuar nga zv/kryeministrat në mungesë të kryeministrit**. Kryeministria nuk ka publikuar asnjëherë pamje nga mbledhja e qeverisë pa kryeministrin, ndaj supozohet se në tërësi kemi të bëjmë më shumë me mbledhje online ose qarkulluese sesa me mbledhje standarde të Këshillit të Ministrave.



MBLEDHJET E QEVERISË TË DREJTUARA NGA KRYEMINISTRI GJATË VITEVE 2013-2024 (SIPAS MUAJVE)												
MUAI	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
JANAR	50%	0%	40%	33%	80%	100%	75%	60%	100%	100%	100%	PD
SHKURT	67%	50%	33%	33%	50%	50%	100%	50%	100%	75%	100%	PD
MARS	75%	67%	75%	20%	100%	50%	100%	60%	40%	100%	100%	PD
PRILL	75%	40%	75%	0%	100%	25%	50%	0%	50%	100%	33%	PD
MAJ	40%	25%	100%	0%	100%	60%	71%	0%	75%	NUK KA	100%	PD
QERSHOR	75%	25%	33%	0%	100%	0%	25%	100%	40%	NUK KA	67%	PD
KORRIK	25%	25%	0%	0%	60%	100%	83%	NUK KA	40%	NUK KA	80%	PD
GUSHT	50%	100%	50%	100%	0%	100%	100%	NUK KA	100%	0%	0%	PD
SHTATOR	-	50%	50%	67%	0%	75%	75%	33%	25%	33%	80%	75%
TETOR	-	67%	20%	71%	0%	60%	100%	80%	50%	50%	83%	100%
NENTOR	-	60%	0%	75%	50%	50%	80%	100%	75%	50%	100%	100%
DHJETOR	-	50%	33%	33%	20%	50%	75%	60%	100%	100%	83%	100%
MESATARE	57%	47%	42%	34%	71%	58%	78%	56%	62%	75%	84%	94%

Referuar të dhënave krahasuese zoti Rama e ka nisur mandatin duke drejtuar vetë 94% (2013) dhe 84% (2014) të mbledhjeve të qeverisë, dhe përgjatë viteve niveli drejtues ka rënë deri **në 34% (2021), 41% (2022) dhe 47% (2023)**.

Të dhënat krahasuese janë interesante edhe në një kuptim tjetër: **në periodha elektorale** ka më pak mbledhje qeverie dhe më pak drejtim të tyre nga kryeministri. Siç rezulton në tabelën e detajuar të mbledhjeve ndër vite, rezultojnë disa muaj pa asnjë mbledhje të drejtuar nga kryeministri, (2017, 2020, 2021, 2022). Vlen të rikujtojmë se në muajt e qeverisë teknike 2017 për disa muaj nuk pati asnjë mbledhje të përbashkët të qeverisë dhe mbledhjet e tjera nuk u drejtuan nga kryeministri, i cili nuk takoi asnjëherë, as formalisht, ministrat e propozuar prej tij pas marrëveshjes politike me PD-në.

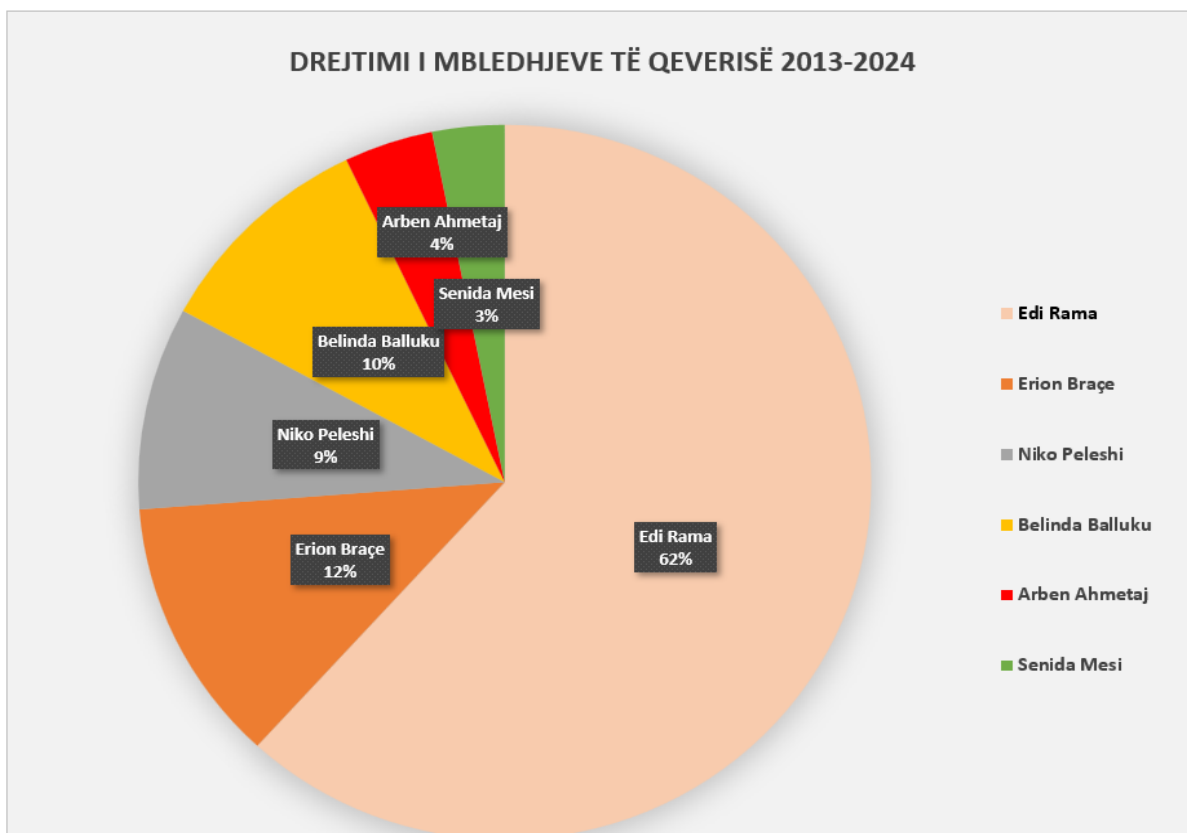
Nga ana tjetër, rënia e kurbës së drejtimit të qeverisë nga kryeministri është shoqëruar me **rritjen e vendimmarrjeve të kritikuara për klientelizëm dhe ndikime në favor të palëve informale**, apo të rrëzuara nga Gjykata Kushtetuese, etj), si dhe nisma e akte që jo vetëm nuk kanë qenë pjesë e programit politik të qeverisë, por vijnë ndesh me parimet themelore të tij.

MBLEDHJET E QEVERISË TË DREJTUARA NGA KRYEMINISTRI / zv/KM GJATË VITEVE 2013-2024 (NË PËRQINDJE)					
	MBLEDHJE	RAMA	Zv/KM	RAMA	Zv/KM
2024	30	17	15	57%	43%
2023	49	23	26	47%	53%
2022	46	19	27	41%	59%
2021	47	16	31	34%	66%
2020	72	51	21	71%	29%
2019	48	28	20	58%	42%
2018	55	43	12	78%	22%
2017	43	24	19	56%	44%
2016	47	29	18	62%	38%
2015	32	24	8	75%	25%
2014	49	41	8	84%	16%
2013	16	15	1	94%	6%
TOTALI	534	330	206	63%	37%

Nga analiza e detajuar rezultojn se shumica e akteve të tilla janë marrë nga mbledhjet e drejtuara nga zv/kryeministrat. **Një formë e largimit nga përgjegjësia?** Në kuptimin ligjor përgjegjësia e kryeministrit mbetet e njëjtë, si me pjesëmarrje ashtu edhe me delegim, ndërkohë që aktet finale janë produkt i një procesi të gjatë komunikimi dhe vendimmarrje të strukturave më poshtë, përfshirë ministri të linjës. Në rastin e inceneratorëve u morën **17 vendime** brenda 24 orëve, fuqi urdhëruese dhe zbatuese që mund ta ketë vetëm një person, kryeministri.

Nga zv/kryeministrat **Erion Braçe** ka firmosur në më shumë mbledhje qeverie sesa gjithë të tjerët, ndjekur nga **Belinda Balluku**, e cila vijon të jetë zv/kryeministre. Zv/kryeministri që është tashmë në kërkim ndërkombëtar për korrupsion (**Arben Ahmetaj**) ka drejtuar 21 mbledhje qeverie, rreth dy herë më pak se Niko Peleshi, dhe thuhet se është sa Senida Mesi. Në këtë mënyrë **kryeministri, krahas 51 ministrave ka ndryshuar 5 zv/kryeministra**, (pa llogaritur Ledina Mandia e PD-së në qeverinë teknike), dy nga të cilët nuk janë më pjesë e jetës politike.

Nëse e krahasojmë me periudhën 2005-2013 Berisha gjithashtu emëroi gjithashtu **5 zv/kryeministra**, (**Ilir Rusmali, Gazmend Oketa, Ilir Meta, Edmond Haxhinasto, Myqerem Tafaj**), disa prej të cilëve nuk lanë gjurmë qeverisëse dhe nuk krijuan profil politik.



Në një seancë dëgjimore në Kuvend më 23 shkurt 2022 kryeministri ka dëshmuar: *“të kuptoni si funksionon qeveria dhe çfarë bën Kryeministri. Çfarë firmos kryeministri? Kryeministri është në tavolinë... firmat e mia, e di si vihen? Vijnë dosjet të gjitha, njëra pas tjetrës, dhe unë firmos me radhë”*, - një deklaratë e dhënë për të dëshmuar mungesën e përgjegjësisë së tij ndaj skandalit të inceneratorëve ku ministra, deputetë e zyrtarë të lartë ekzekutivë janë në burg ose në proces ende hetimor nga SPAK.

Nëse deklarata përputhet me të vërtetën do të ishte shqetësuese. Sepse **përtej të dhënave statistikore diskutimi mbi drejtimin e qeverisë dhe vendimmarrjen e saj lidhet edhe me shqetësimin** sesi në mungesë kryeministri arrin të konceptojë dhe paraqesë drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore dhe të përgjigjet për to (Kushtetuta, 102/b), të sigurojë zbatimin e legjislacionit dhe të politikave të miratuara nga Këshilli i Ministrave (Kushtetuta, 102/c), të bashkërendojë dhe të kontrollojë punën e anëtarëve të Këshillit të Ministrave (Kushtetuta, 102/ç), të zgjidh mosmarrëveshjet ndërmjet ministrave (Kushtetuta, 102/2), “në zbatim të kompetencave të tij, të nxjerr urdhra (Kushtetuta, 102/3) apo tu kërkojë ministrave përgjegjës shpjegime, relatime dhe verifikime administrative (ligji 9000/2003, pika 1/b, neni 2)?

Në sistemin tonë qeverisës, sidomos në mjedisin tonë të kulturës politike, zv/kryeministrat nuk kanë kompetenca dhe rol të rëndësishëm politik. Njëri prej tyre i deklaroi stafit të ISP-së se “e

kalonim kohën duke marrë pjesë në seminare, konferenca dhe takime rutinore që nuk janë në interes të prezencës së vetë kryeministrit. Vendimet nuk merren nga ne dhe në tërësi zv/kryeministri nuk është pjesë ndikuese e vendimmarrjes përveçse kur është bashkëpunëtor i afërt i vetë kryeministrit". Disa prej ministrave dhe sekretari i përgjithshëm i Këshillit të Ministrave kanë shumë më tepër pushtet sesa zv/kryeministri dhe jetëgjatësia e këtyre të fundit lidhet nga raportet personale me vetë titullarin e qeverisë. **Ndaj nuk ka ndodhur asnjëherë që një zv/kryeministër të jetë shkarkuar ose ndryshuar duke e bërë përgjegjës për një dështim reforme apo problematika të drejtimit**, - thjesht vendimi ka qenë politik dhe preferencial, në vullnetin e kryeministrit (Rama) ose edhe përmes kushtëzimit të aleatit politik (Berisha). Ndërkohë, në modelet perëndimore nuk janë të pakta rastet kur figura e kryeministrit rivalizohet në publik, parti dhe qeveri nga figura e zv/kryeministrit, i cili zgjidhet për shkak të meritës politike dhe jo kriterit të besimit informal.

Shqipëria ka pasur **praktika/eksperimente të ndryshme**, – nga kryeministra që drejtonin qeverinë rregullisht dhe në mbledhje të mbyllura, kryeministra që drejtonin rregullisht, por me fjalime mbi vendimet që duhet të merren në fund të mbledhjes jo në fillim të saj, kryeministra që zhvillonin deri në 10 mbledhje në muaj për të ndikuar me akte ligjore në kontrollin administrativ të shtetit/vendit apo kryeministra që mezi zhvillonin 2-3 mbledhje në muaj. Modeli i ofruar nga zoti Rama me delegim në 37% të mbledhjeve, pra pa prezencën dhe firmën e kryeministrit, përbën një formë tjetër eksperimentale, e cila nga hulumtimi i ISP, **nuk gjendet në asnjë vend të BE-së apo të NATO-s.**

Kushtetuta, modeli demokratik i qeverisjes, standardet perëndimore që duam të arrijmë, standardi i transparencës dhe i llogaridhënies, masat kundër korrupsionit dhe sensi i përgjegjësisë e integritetit vendimmarrës, detyrimi politik ndaj zgjedhësve dhe ai moral ndaj premtimeve elektorale, etj, janë arsye të mjaftueshme **për të sugjeruar “rikthimin” 100% në funksion të kryeministrit dhe dhënien fund të praktikës së delegimit në qeverisë dhe më pas delegimit edhe në parlament të përgjegjësive kryeministore.** Ashtu si edhe më parë, ISP sugjeron kthimin e institucionit të qeverisë në praktikën kushtetuese dhe bashkëkohore, në institucion që respekton germën dhe frymën kushtetuese, kulturën e shtetit dhe atë institucionale, që ofron më shumë transparencë, përgjegjësi dhe llogaridhënie.

Instituti i Studimeve Politike (ISP)