

## ALBANIA

### PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Korrupsioni në Evropën Juglindore ka qenë në fokusin e lajmeve, debatit publik dhe axhendës së politikës së institucioneve vendore dhe ndërkombëtare aq shpesh dhe aq gjatë sa që vështirë të mos justifikohet një studim mbi të. Pikërisht natyra problematike e kësaj dukurie justifikon përdorimin e përqsasjeve inovative për ta kuptuar dhe më pas për ta reduktuar këtë dukuri. Perspektivat për anëtarësim në Bashkimin Evropian për vendet e rajonit, edhe pse të largëta, ofrojnë një strukturë të përshtatshme për veprim. Megjithatë janë aktorët vendorë dhe veçanërisht shoqëria civile ata që mund të sjellin progres të qëndrueshëm në antikorrupsion. Liderhipi për Evropën Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI) ka vendosur si një nga prioritetet e tij kryesore, analizimin dhe të kuptuarit në thellësi të dukurisë së korrupsionit dhe mangësive në qeverisje në rajon, si kushte të domosdoshme për **advokimin e politikave kundër korrupsionit**. Ky raport është pjesë e zhvillimit dhe zbatimit të politikave dhe strukturave rajonale kundër korrupsionit të paraqitura në shtyllën mbi qeverisjen në strategjinë SEE2020, drejtuar nga Iniciativa Rajonale Kundër Korrupsionit.

Duke qenë rezultat i bashkëpunimit brenda anëtarëve të SELDI, ky raport përdor një përqsasje inovative në metodikë dhe shkrim. Raporti është rezultat i zbatimit të një sistemi të hartuar nga SELDI në fillim të viteve 2000 për vlerësimin e **korrupsionit dhe antikorrupsionit** në mjedisin social dhe institucional të Evropës Juglindore.<sup>1</sup> Anketa mbi viktimizimin e qytetarëve që përdoret në këtë raport bazohet në metodikën e përdorur nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* i cili lejon për një vlerësim të veçantë bazuar në të dhëna mbi progresin e anti-korrupsionit në rajon që nga vitin 2001. Vlerësimet e 2013-2014, gjetjet e të cilave janë përmbledhur në këtë raport, janë një rast i rrallë në praktikën ndërkombëtare monitoruese ku **të njëjtat çështje dhe i njëjti rajon rishqyrtohen pas pak më shumë se një dekadë**. Raporti ka krahasuar legjislacionin kombëtar dhe praktikën institucionale në një numër fushash kritike të përpjekjeve antikorrupsion: kuadrin rregullator dhe ligjor, kushtet institucionale, korrupsionin në ekonomi dhe rolin e shoqërisë civile dhe bashkëpunimin

ndërkombëtar. Raporti paraqet **pikëpamjet e shoqërisë civile dhe bën një vlerësim të politikave**, ndërsa gjetjet dhe rekomandimet e tij janë konsultuar me institucionet publike kombëtare dhe rajonale.

Vlerësimet e aspekteve kombëtare institucionale dhe ligjore që lënë shteg për korrupsion në rajon, nuk kanë për qëllim të jenë një grumbullim rregullash dhe praktikash nga të gjithë vendet, por fokusohen në disa çështje prioritare, në shërbim të përpjekjeve për të identifikuar burime të përbashkëta të korrupsionit në Evropën Juglindore. Raporti ofron një **model për raportimin mbi progresin në luftën kundër korrupsionit** të shoqërisë civile në Evropën Juglindore.

### GJETJET KRYESORE

#### Vlerësimi i përgjithshëm

Pavarësisht disa arritjeve të rëndësishme- kryesisht në lidhje me stabilizimin e institucioneve demokratike, miratimin e ligjeve në fushat kryesore antikorrupsion, reduktimin e ryshfeteve dhe rritjen e intolerancës publike ndaj dukurisë së korrupsionit- reformat në anti-korrupsion dhe mirëqeverisje nuk janë ende të konsoliduara: korrupsioni i politikanëve dhe gjyqtarëve duket të jetë në rritje dhe zbatimi i legjislacionit kundër korrupsionit nuk bëhet në mënyrë konsistente. Politikat kundër korrupsionit dhe institucionet e antikorrupsionit në rajon, do të përfitonin së tepërmi nga miratimi i një sondazhi të rregullt të vikitimizimit prej korrupsionit për të matur korrupsionin dhe progresin në mirëqeverisje, të ngjashëm me Eurobarometrin mbi antikorrupsionin, monitorimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar në Evropën Juglindore nga Zyra e Kombeve të Bashkuara për Drogat dhe Krimin (UNODC), apo dhe me *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* të përdorur në këtë raport.

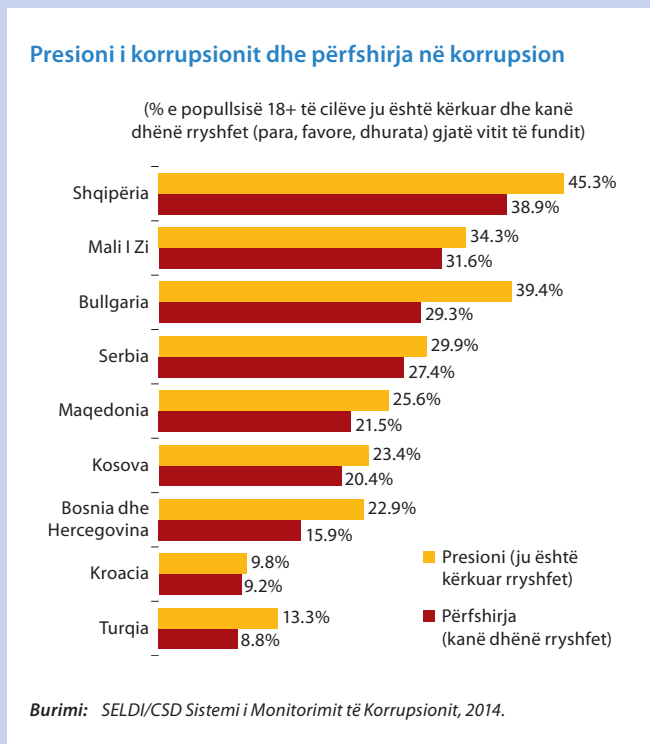
#### Përhapja e korrupsionit në Evropën Juglindore

Përvoja me korrupsionin, ose me fjalë të tjera, përfshirja e publikut në transaksionet korruptive është shumë e lartë në Evropën Juglindore. Edhe në Turqi dhe Kroaci, ku nivelet e korrupsionit administrativ janë më të ulëta në rajon, rreth 8-9% e popullsisë raporton të kenë dhënë ryshfet gjatë vitit të fundit. Nivele të tilla

<sup>1</sup> (SELDI, 2002).

përvoja me korrupsionin janë përtej niveleve mesatare të regjistruara nga sondazhet e Eurobarometrit në Bashkimin Evropian.<sup>2</sup> Kjo tregon se korrupsioni administrativ është një **fenomen masiv** dhe nuk mund të kufizohet vetëm në raste të veçanta të zyrtarëve të korruptuar.

Diferencat thelbësore midis vendeve me një formim të përbashkët historik, tregojnë se rrugët e ndryshme të zhvillimit shoqëror, ekonomik dhe institucional prodhojnë rezultate të ndryshme. Në përgjithësi, me përjashtim të Bullgarisë, ndryshimet për të gjitha vendet kanë qenë pozitive në krahasim me raundet e mëparshme të SELDI (2001 dhe 2002) ku është përdorur po i njëjti *Sistem i Monitorimit të Korrupsionit*. Në përgjithësi ka patur progres, megjithëse ai ka qenë i ngadalshëm dhe i pabarabartë për shtete të ndryshme.

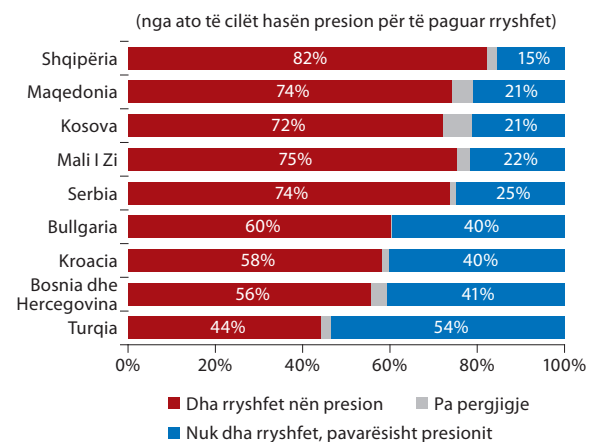


Presioni i korrupsionit nga zyrtarët, është faktori kryesor që ndikon statistikisht në nivelin e përfshirjes në korrupsion. Pjesa më e madhe e vendeve me nivele të larta përfshirjeje dhe presioni, karakterizohen edhe nga një **rezistencë** e ulët ndaj presionit të korrupsionit (pjesa më e madhe e të anketuarve të cilëve ju është kërkuar rryshfet, e kanë dhënë një të tillë). Edhe pse

<sup>2</sup> Treguesit mbi përvojën me korrupsionin të përdorura në anketat e Eurobarometer kanë përmbajtje pak më të ndryshme pasi ato i referohen përvojës dhe rasteve të drejtpërdrejta kur të anketuarit kanë qenë dëshmitarë të rasteve të mitmarrjes. Për më shumë detaje, ju lutem referojuni (TNS Opinion & Social, Shkurt 2014).

rezistenca ndaj korrupsionit nuk mund të konsiderohet si faktori kryesor në reduktimin e dukurisë së korrupsionit, ai reflekton qëndrimet ekzistuese sociale për integritetin dhe është kryesisht rezultat i përpjekjeve të shoqërisë civile dhe autoriteteve publike për rritjen e ndërgjegjësimit për luftën kundër korrupsionit. Në këtë drejtim, roli i shoqërisë civile është i rëndësishëm pasi ajo është në gjendje të vlerësojë rezultatet dhe të përfaqësojë presionin e publikut për ndryshim.

### Rezistenca ndaj presionit të korrupsionit



### Politikat dhe legjislacioni kundër korrupsionit

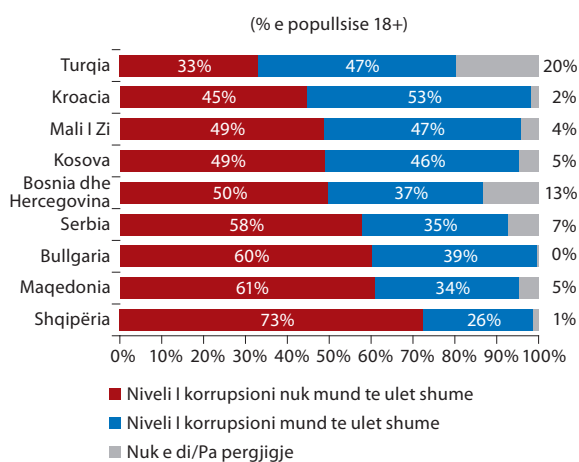
Në përgjithësi, vendet anëtare të SELDI kanë huazuar në legjislacionet e tyre kombëtare pjesën më të mirë të standardeve ndërkombëtare kundër korrupsionit, dhe më e rëndësishmja, logjikën dhe qasjen e tyre. Megjithatë, cilësia ligjore mbetet problem. Ndryshimet e shpeshta dhe të paqëndrueshme, kanë rezultuar në kompleksitete procedurale dhe ligjore dhe interpretime kontradiktore nga ana e gjykatave.

Të gjitha vendet kanë miratuar një lloj dokumenti strategjik që përmban qëndrimin e tyre të përgjithshëm për luftën ndaj korrupsionit. Edhe pse ka disa dallime mes vendeve, zbatimi i këtyre dokumenteve është penguar në përgjithësi nga burimet dhe angazhimi i pamjaftueshëm në nivel të lartë qeverie. Një problem tjetër në gjithë rajonin ka qenë hartimi i strategjive për të adresuar të gjitha aspektet e mundshme të korrupsionit. Në vend që të priorizojnë, këto dokumente u bënë shumë gjithëpërfshirës: në lidhje me antikorrupsionin, fjala “strategjike” ka marrë kuptimin e gjithëpërfshirjes.

Përsa i përket prioriteteve të politikave, ka patur dy ndryshime të rëndësishme në qasjen ndaj luftës kundër korrupsionit: një zhvendosje të vëmendjes nga korrupsioni i vogël (i policisë rrugore apo mjekëve në sektorin publik) në atë të madh (atë të anëtarëve të parlamentit apo ministrave) dhe kriminalizimin e një game më të gjerë abuzimesh me funksionet publike. Arritja e një impakti pozitiv në ndëshkimin e korrupsionit të madh, mbetet e limituar në rastin më të mirë. Sfidat kryesore për politikën kundër korrupsionit në rajon janë mbyllja e hendekut në zbatimin e këtyre politikave dhe vazhdimi i luftës kundër korrupsionit pavarësisht ndryshimeve në manifestimet dhe format e korrupsionit, duke ruajtur në të njëjtën kohë stabilitetin rregullator dhe duke shmangur ndryshimet e shpeshta në gjyqësor.

Gjetjet e monitorimit të SELDI theksojnë **rëndësinë e mbështetjes publike për suksesin e politikave kundër korrupsionit**. Besimi i publikut tek qeveria dhe efektiviteti i politikave kundër korrupsion janë të lidhura në një lloj rrethi virtuoze: përqindjet më të larta të njerëzve që janë optimist për mundësinë e suksesit të luftës kundër korrupsionit janë të lidhura me nivele më të ulëta të korrupsionit. Anasjelltas, një përhapje më e madhe e korrupsionit shkon dorë për dorë me rritjen e pesimizmit rreth perspektivave të luftës kundër korrupsionit.

#### Fizibiliteti i politikave të korrupsionit: Si i vlerëson publiku



Burimi: SELDI/CSD Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2014.

## Praktika institucionale dhe zbatimi i ligjit

Në Evropën Juglindore theksi që u vu në harmonizimin e legjisllacionit kombëtar me standardet ndërkombëtare në luftën kundër korrupsionit, gradualisht po i lëshon rrugë fokusit në zbatimin e këtij legjisllacioni nën presionin në rritje të BE dhe shoqërisë civile vendase.

Një e metë që është e përbashkët për të gjitha vendet anëtare të SELDI është kompromentimi i autonomisë së organeve të ndryshme mbikëqyrëse dhe ligjzbatuese. Një farë ndërhyrjeje në çështjet e shërbimit civil nga politikanë të zgjedhur, anëtarë të parlamentit apo ministrat e qeverisë, është e zakonshme. Gjithashtu, asnjë nga vendet e SELDI nuk ka një mekanizëm të menaxhimit të ankesave në administratën publike që funksionon siç duhet. Shumica kanë krijuar një organ kundër korrupsion që pritet të pranojë ankesa nga publiku. Një tjetër mangësi që është e përbashkët, është mungesa e të dhënave të besueshme dhe me qasje publike për punën e institucioneve qeveritare, veçanërisht në lidhje me luftën kundër korrupsionit. Informacioni dhe statistikën ose nuk janë mbledhur, ose nuk janë në dispozicion për publikun, ose mbledhen në mënyrë aq rastësore sa nuk lejojnë monitorim dhe analizë.

Një nga çështjet kyçe që ka të bëjë me krijimin e institucioneve të specializuara kombëtare kundër korrupsionit në rajon, është se **si të kombinohen funksionet parandaluese dhe represive**. Vendet anëtare të SELDI janë përpjekur që **institucionet e tyre antikorrupsion** t'i bëjnë të dyja, edhe pse funksioni represiv zë pjesën më të vogël të punës së tyre. Shumica e detyrave të këtyre organeve përfshin funksione të mbikëqyrjes dhe kontrollit, zakonisht të strategjive kombëtare kundër korrupsionit dhe nuk duket se ata kanë pasur ndonjë ndikim të rëndësishëm në axhendën legjisllative të qeverisë. Ngritja dhe funksionimi i institucioneve të tilla është dëmtuar nga një sërë vështirësish:

- Megjithatë korrupsioni mund të ketë qenë në krye të axhendave të qeverive, nuk ishte e mundur të krijoheshin institucione me kompetenca të jashtëzakonshme që do të mund të ndikonin disi në ekuilibrat e pushteteve. Kompromisi tipik është që këto agjenci t'i bashkëngjiten degës ekzekutive dhe tu jepen kompetenca mbikëqyrëse të cilat zakonisht kufizohen vetëm në të kërkuarit agjencive të tjera qeveritare të raportojnë mbi zbatimin e detyrave të caktuara për to në kuadër të luftës kundër korrupsionit.

- Agjenci të tilla duhej të jenë të kujdesshme për të mos duplikuar funksione që u janë dhënë organeve të tjera mbikëqyrëse (p.sh. institucionet kombëtare të auditimit apo agjencitë ligjzbatuese).
- Shumica e këtyre organeve janë të pajisura me kapacitete të kufizuara institucionale, si buxheti dhe personeli, pavarësisht qëllimeve të deklaruara për të kundërtën.

Përsa i përket **legjislaturës**, parlamentet në rajon nuk renditen lartë në besimin e publikut dhe kjo pozitë e palakmueshme nuk është pa arsye. Kodet e sjelljes etike janë të rralla dhe nuk zbatohen; rregulloret për lobimet janë edhe më të rralla; procedurat për heqjen e imunitetit nga ndjekja penale kanë filluar të prezantohen vetëm kohët e fundit dhe në rastet kur ka një trup antikorrupsion në parlament, detyra kryesore e tij është më tepër të mbikëqyrë ndonjë agjenci të ekzekutivit se sa të merret me korrupsionin midis anëtarëve.

Një shqetësim i rëndësishëm në vendet e SELDI është financimi i partive politike dhe fushatave zgjedhore. Shumica e vendeve kanë zbatuar rekomandimet e GRECO-s për financimin e partive, por një numër problemesh të tilla si donacionet anonime, blerjet e votave (ose ryshfetet ndaj votuesve), kapacitetet e pamjaftueshme për të audituar financat e partisë dhe kompetenca të kufizuara për të zbatuar sanksionet, etj, vazhdojnë të mbeten akoma.

Gjendja aktuale e **shërbimit civil** korrespondon me natyrën tranzicionale të vendeve të Europës Juglindore, mungesën e traditave të përshtatshme ligjore dhe institucionale, si dhe fondeve vazhdimisht të pamjaftueshme. Pavarësisht disa dallimeve mes vendeve, nevoja për të lehtësuar zhvillimin menaxherial dhe organizativ brenda shërbimit civil është e përbashkët për shumicën. Kultura e "kontrollit" të administratës, në vend të menaxhimit të punës së saj nëpërmjet motivimit, pengon zhvillimin e profesionalizmit dhe reduktimin e korrupsionit. Një nga gjetjet kryesore të raportit është **përforcimi reciprok midis kompetencës dhe integritetit**. Zakonisht, kur kredencialet mbi antikorrupsionin në një departament të caktuar të qeverisë vihen në pikëpyetje, edhe kapacitetet institucionale janë të mangëta. Anasjelltas, çdo përmirësim në profesionalizëm ka çuar edhe në përmirësimin e integritetit. Pra, sfida në rajon është se si të bëjmë transparencën dhe llogaridhënien karakteristikat thelbësore të shërbimit civil duke rritur gjithashtu profesionalizmin e tij. Shumë shpesh, menaxhimi i

dobët, kriteret e paqarta, ndarja jo e përshtatshme e përgjegjësisë dhe detyrave janë ato që pengojnë reformën dhe dëmtojnë autoritetin qeveritar.

Roli antikorrupsion i **agjencive ligjzbatuese** në rajon duhet të kuptohet në kuadër të zgjerimit të vazhdueshëm të gamës së praktikave të inkriminuara si korrupsion, gjë që mund të çojë në kanalizimin e një numri disproporcional të këtyre rasteve tek organet ligjzbatuese dhe prokuroria. Roli antikorrupsion i agjencive ligjzbatuese në Evropën Juglindore kompromentohet më tej nga cënueshmëria e lartë e tyre nga korrupsioni dhe sidomos nga krimi i organizuar. Forcat e policisë në shumicën e vendeve të SELDI kanë njësi të specializuara në luftën kundër operacioneve të krimit të organizuar. Këto njësi pritet gjithashtu të punojnë edhe në fushën e antikorrupsionit. Përshtatja e këtyre dy funksioneve në një njësi justifikohet kryesisht nga korrupsioni i ushtruar nga krimi i organizuar, por edhe nga nevoja për metodat speciale të hetimit në zbulimin e skemave të sofistikuar të korrupsionit, ekspertizë që gjendet zakonisht në departamentet e luftës kundër krimit të organizuar. Këto njësi zakonisht janë të vendosura në zyrat qendrore të policisë apo të ministrive të brendshme, gjë e cila pengon autonominë institucionale të tyre, të nevojshme për një institucion të specializuar antikorrupsion.

## Gjyqësori në antikorrupsion

Në Evropën Juglindore, fokusi i fortë në sigurimin e pavarësisë së gjyqësorit nuk është balancuar në mënyrë të barabartë nga kërkesa po aq të forta për llogaridhënie nga ana e tij. Mungesa e kontrolleve dhe balancave të përshtatshme ka sjellë që vetë-qeverisja në gjyqësor të dalë jashtë kontrollit dhe të kthehet në korporatizëm, bashkë me të gjitha rreziqet për korrupsionin që lidhen me të. Theksi i tepruar në pavarësinë formale zgjedhore u bë një shembull tipik i ilaçit të kthyer në sëmundje; -në vend që të sigurohej një ekuilibër i pushtetit ekzekutiv, vetë-qeverisja solli marrëdhënie të tipit klientelist midis magjistratëve dhe interesave të veçanta. Sot gjyqësori në Evropën Juglindore është kapur nga korrupsioni ashtu si degët e tjera të pushtetit. Dikur të kërkuar nga publiku dhe faktorët politikë që sollën zhvillime të tilla, kontrollet mbi mitmarrjet e magjistratëve janë tanimë të pakta.

Nuk është surprizë që opinionin publik mbi gjyqësorin nuk është në nivele të larta. Nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* të SELDI del se gjyqtarët janë konsideruar nga zyrtarët publikë më të korruptuar në rajon.

Mungesa e transparencës dhe llogaridhënies është padyshim një faktor i rëndësishëm në vlerësime të tilla. Në të gjitha vendet e SELDI ka pasur një **përkeqësim të qartë në vlerësimin e përhapjes së korrupsionit tek magjistratët** që nga viti 2001.

Kapaciteti i gjyqësorit në rajon për të zbatuar legjislacionin kundër korrupsionit, sidomos për sa i përket korrupsionit politik, është dëmtuar nga një numër problemesh që kanë ushtruar ndikimin e tyre në mënyrë kumulative:

- Çështjet kushtetuese, që lidhen kryesisht me rivendosjen e bilancit midis pavarësisë dhe llogaridhënies së gjyqësorit;
- Komplexiteti i ndjekjes penale për ato që kryejnë vepra penale të korrupsionit, veçanërisht në nivel politik;
- Kapaciteti i përgjithshëm i pamjaftueshëm dhe çështje të tjera që lidhen me nivelet e ulta të profesionalizmit, ngarkesën e tepruar të punës që çon në grumbullimin e shumë rasteve, menaxhimi i këtyre rasteve, ambientet etj.

Një gjetje e rëndësishme e këtij raundi të monitorimit të korrupsionit të SELDI-t që ka lidhje me rolin e gjyqësorit në luftën kundër korrupsionit, është **mungesa e mekanizmave të feedback-ut** që bëjnë të mundur që publiku dhe politikëbërësit të vlerësojnë si integritetin e gjyqësorit, ashtu dhe efektivitetin e tij në zbatimin e ligjeve kundër korrupsionit. Në asnjë nga vendet e Europës Juglindore nuk ka një mekanizëm të besueshëm, sistematik dhe gjithëpërfshirës për mbledhjen, përpunimin dhe nxjerrjen e statistikave për punën e gjykatave dhe të prokurorisë, në mënyrë të veçantë për rastet e korrupsionit, në dispozicion të publikut.

## Korrupsioni dhe ekonomia

Në Evropën Juglindore, përfshirja e konsiderueshme e qeverive në ekonomi gjeneron disa pika konflikti të mundshëm midis institucioneve publike dhe biznesit, gjë që paraqet risk për korrupsion. Rreziku është veçanërisht i lartë në fushën e privatizimit, të prokurimit publik dhe koncesioneve të industrive të rënda, si energjia dhe kujdesi shëndetësor. Për më tepër, rregullat e tepërta për biznesin, kryesisht në lidhje me regjistrimin, licencimin dhe marrjet e lejeve, vazhdojnë të gjenerojnë barriera të ndryshme për hyrje në treg dhe rrisin kostot e të bërit biznes, edhe pse disa vende në rajon kanë bërë përparime të dukshme në trajtimin

e pengesave të biznesit. Megjithatë, administratat mbikëqyrëse dhe kontrolluese vazhdojnë të deformojnë tregjet duke u fokusuar shumë në kontrollin dhe dhënien e gjobave pa një vlerësim të përshtatshëm të riskut dhe kosto-përfitimeve. Kjo është veçanërisht e vërtetë për administratat doganore në të gjithë rajonin, të cilat shihen ende si mjete efektive për presion mbi biznesin. Një gjë e tillë, ose drejton sipërmarrësit në sektorin joformal ose i detyron ata që të përdorin ryshfetet. Kjo, si për ti përkeqësuar gjërat më tej, i hap rrugën rregulloreve të mëtejshme dhe pengesave administrative.

Shumëllojshmëria e rrethanave që mundësojnë korrupsionin në bashkëveprimet e biznesit dhe zyrtarëve publikë, përbën vështirësinë më të madhe që politikë kundër korrupsionit hasin, kjo sepse është e nevojshme të merren në shqyrtim një sërë faktorësh. Kur ndërmerren nga biznesi, praktikë korruptive mund të ndahen në dy kategori kryesore: shmangja e shpenzimeve shtesë dhe përfitimi i një avantazhi të padrejtë. Korrupsioni i grupit të parë vjen për shkak të rregulloreve të dobëta apo të tepruara, paaftësive individuale apo institucionale, etj.; ndërsa korrupsioni në kategorinë e dytë përfshin lloje të ndryshme të mashtrimit – evazioni fiskal, mashtrimi me TVSH, kontrabanda, jo-pajtueshmëri me standardet shëndetësore dhe ato të sigurisë, etj.

Në Evropën Juglindore, prokurimi qeveritar është një nga kanalet kryesore përmes të cilave korrupsioni ndikon në ekonomi. Rreziku korrupsionit në këtë fushë është i lidhur me një numër mangësish: procedurat jo-mjaftueshëm transparente, një pjesë e madhe procedurash anti-konkurrese, mbikëqyrje e dobët dhe shqyrtim gjyqësor jo-efektiv (duke marrë si të mirëqenë korrupsionin në gjyqësor), etj. Edhe pse më shumë se një dekadë më parë një studim i SELDI, ka gjetur se vendet në rajon kishin bërë përparime kohët e fundit në forcimin e kuadrit ligjor dhe harmonizimin me atë të BE, prokurimi publik vazhdon të jetë ndër aspektet më të dobëta të qeverisjes publike. Realiteti nuk ka ndryshuar shumë duke qenë se rregulloret e mira janë anashkaluar nga politikanë të korruptuar dhe biznese me lidhje. Fragmentimi institucional nuk lejon zbatimin efektiv të rregulloreve të prokurimit publik.

## Shoqëria civile në luftën kundër korrupsionit

Organizatat jo-qeveritare në Evropën Juglindore janë ndër forcat më të rëndësishme shtytëse në luftën kundër korrupsionit. Ato, janë ende larg përkthimit të

kërkesave të publikut në advokim efektiv për politika dhe në të përballurit me dukurinë e korrupsionit për shkak të një sërë arsyesh. Kontributi i tyre varet në masë jo të vogël në aftësinë e tyre **për të shërbyer si vëzhgues dhe në të njëjtën kohë për të angazhuar qeverinë** në reformat antikorrupsion. Megjithatë, ka një mungesë të mekanizmave formale për angazhimin e shoqërisë civile nga qeveritë kombëtare në rajon, të kapaciteteve administrative, të një vizioni të qartë dhe të kuptuarit të potencialit të OJQ-ve në fushën e antikorrupsionit. Mbështetja e tepërt tek ndërkombëtarët, përfshirë këtu financimet evropiane dhe mungesën e politikave kombëtare për të krijuar kushte për sektorin jo-qeveritar në Evropën Juglindore, kompromentojnë impaktin e qëndrueshëm të kampionëve vendorë në antikorrupsion.

Edhe pse OJQ-të në rajonin e SELDI-t kanë arritur të krijojnë disa partneritete publike-private ndërkombëtare, këto të fundit nuk u transformuan në partneritete efektive me institucionet kombëtare qeveritare. Suksesi i partneriteteve të tilla ka të bëjë me aftësinë për të ruajtur marrëdhënie të ndryshme me institucionet shtetërore, si bashkëpunuese ashtu edhe konfrontuese. Një mënyrë për të qenë bashkëpunues dhe për të luajtur rolin e vëzhguesit në të njëjtën kohë do të ishte rritja e profesionalizmit të OJQ-ve në monitorimin e politikave të korrupsionit dhe kundër korrupsionit.

Efektiviteti i OJQ-ve në adresimin e çështjeve që lidhen me mirëqeverisjen publike në vendet anëtare të SELDI varet në një masë të madhe nga aftësia e OJQ-ve për të ruajtur mirëqeverisjen e vetë tyre. Rreziku i kapjes së OJQ-ve nga interesa të veçanta dhe zyrtarë të korruptuar apo politikanëve të zgjedhur, buron nga mundësia për të shfrytëzuar një numër të dobësive të sektorit jo-fitimprurës në rajon:

- Mungesa e procedurave të detyrueshme për transparencë;
- Kontrolli jo-efektiv i zbatimit të rregulloreve financiare;
- Mungesa e kulturës së auditimit;
- Niveli i ulët i vetë-rregullimit dhe koordinimit të përpjekjeve.

Lufta kundër kapjes së shoqërisë civile nga korrupsioni duhet të jetë në krye të axhendës së reformave në rajonin e Evropës Juglindore, si pjesë e përpjekjeve kombëtare në luftën kundër korrupsionit.

## Bashkëpunimi ndërkombëtar

Institucionet ndërkombëtare dhe vendet partnere të huaja, kanë luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimet e luftës kundër korrupsionit në Evropën Juglindore. Duke pasur parasysh ekstremizmin partiak në politikën e brendshme, angazhimet ndërkombëtare lehtësojnë miratimin e reformave që ndryshe, mund të ishin shmangur nga politikanët kombëtarë. Progres Raportet e Komisionit Evropian, financimi i reformave dhe marrëveshjeve të binjakëzimit nga BE, janë ndikime të rëndësishme ndërkombëtare mbi axhendat kombëtare të antikorrupsionit në shumicën e vendeve të Evropës Juglindore. Edhe pse antikorrupsioni është një nga elementet kryesore të raporteve të KE, këto raporte priten në mënyra të ndryshme në nivel lokal: vendet me perspektivë të qartë për anëtarësim në BE, i kushtojnë shumë më tepër vëmendje gjetjeve të raporteve, ndërsa në Turqi, për shembull, raportet në përgjithësi marrin më pak vëmendje.

Nga ana tjetër, përfshirja ndërkombëtare, ka sjellë gjithashtu me vete rrezikun e pritjeve jo-realiste për t'i rregulluar gjërat shpejt, gjë e cila mund të çojë në miratimin e masave sipërfaqësore dhe ad-hoc. Vënia e kushteve dhe shumica e stimujve prekin kryesisht organet ekzekutive, ndërsa gjyqësori, parlamentet dhe institucionet të tjera publike dhe private nuk kanë qenë mjaft të përfshirë. Qëndrueshmëria e angazhimit ndërkombëtar, u përforcua me zgjerimin e gamës së aktorëve vendorë të përfshirë siç janë shoqëria civile, mediat, shoqatat profesionale, sindikatat, etj. Ky zgjerim i bashkëbisedimit të brendshëm të partnerëve ndërkombëtarë, ka fuqizuar politikanë reformistë dhe grupe politike të izoluar, si dhe aktorë të ndryshëm jo-qeveritarë, duke inkurajuar kërkesën publike për reforma. Vazhdimi me këtë angazhim do të jetë vendimtar për impaktin që BE-ja do ketë në rajon. Që kjo të ndodhë, një lidhje qeveri-Bruksel nuk është e mjaftueshme. Angazhimi nga partnerët ndërkombëtarë të politikanëve reformiste, duhet mbështetur dhe verifikuar nga shoqëria civile në një lloj bashkëpunimi trepalësh.

## REKOMANDIMET KRYESORE

Përvoja e vendeve të SELDI, në trajtimin e korrupsionit që nga viti 2001 tregon se zgjidhja me sfidën e korrupsionit në rajon, do të kërkojë përpjekje të qëndrueshme në shumë fronte si dhe përfshirjen

e të gjithë aktorëve vendorë dhe ndërkombëtarë për një kohë të gjatë. Ky raport ofron një numër rekomandimesh për të arritur progres të mëtijshëm në kufizimin e dukurisë së korrupsionit. Ndër këto, tre fushat kryesore duhet të jetë prioritet nga vendet në rajon dhe në nivel evropian, në mënyrë që të arrihet përparim në periudhë afatmesme:

**Ndjekja penale efektive e politikanëve të korruptuar të nivelit të lartë dhe nëpunësve të lartë civilë** është e vetmja mënyrë për të dërguar një mesazh të fortë dhe të menjëhershëm se korrupsioni nuk do të tolerohet. Sjellja e politikanëve të inkrimnuar para drejtësisë ka provuar shumë efektive në forcimin e masave antikorrupsion në Kroaci dhe Slloveni, për shembull. Suksesi në këtë drejtim do të kërkojë edhe mbështetje ndërkombëtare, duke përfshirë edhe përfshirjen e shteteve anëtare ligjzbatuese të BE.

Një **mekanizëm i pavarur i monitorimit të korrupsionit dhe antikorrupsionit** duhet të prezantohet në nivel kombëtar dhe rajonal për të siguruar të dhëna dhe analiza të qëndrueshme si dhe të integrojë **diagnostifikimin e korrupsionit dhe vlerësimin e politikave antikorrupsion**. Mekanizmi duhet të zbatohet përmes organizatave kombëtare dhe /ose rajonale të shoqërisë dhe rrjeteve civile dhe nuk duhet të financohet drejtpërdrejtë nga qeveria. Ai duhet të shërbejë si një mjet për hapjen e të dhënave administrative dhe rritjen e aksesit të publikut në informacion. Të dhënat që lejojnë gjurmimin e prokurimit publik, koncesioneve, zbatimin e legjislacionit të konfliktit të interesit, ndihmën shtetërore, transfertat buxhetore, raporteve të performancës vjetore të mbikëqyrjes dhe të agjencive kontrolluese etj, duhet të bëhen publike në një format bazash të dhënash, duke lejuar kështu analizën e të dhënave dhe përdorimin e mjeteve monitoruese.

Sektorët kritike me nivele të larta korrupsioni dhe risku të kapjes së shtetit, si sektori energjetik, duhet të trajtohen me prioritet. Masat e tjera prioritare përfshijnë:

- rritjen e konkurrencës në prokurimin publik;
- përmirësimin e qeverisjes së ndërmarrjeve shtetërore;
- menaxhim transparent i projekteve të investimeve të mëdha;
- rritjen e përgjegjshmërisë dhe pavarësisë së autoriteteve rregullatore të energjisë.

**Partnerët ndërkombëtarë, dhe në radhë të parë Komisioni Evropian, duhet të angazhojnë drejtpërdrejt organizatat e shoqërisë civile në rajon.**

Kjo është esenciale për disa arsye: a) që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, ato duhet të tërheqin një pranim më të gjerë publik dhe OJQ-të janë të domosdoshme në këtë proces; b) përfshirja e OJQ-ve është një mënyrë për të garantuar që llogaridhënia e qeverive tek donatorët dhe organizatat ndërkombëtare nuk anashkalohet për shkak të llogaridhënies tek zona elektorale vendore; c) efektiviteti i ndihmës ndërkombëtare do të rritet në qoftë se ajo përdor monitorimin, aftësitë analitike dhe aftësitë advokuese të OJQ-ve; d) një angazhim i drejtpërdrejtë do të parandalonte shoqërinë civile të përfshihej në rrjete klienteliste të administratave publike të pa-reformuara dhe shpesh të korruptuara.

## REKOMANDIME SPECIFIKE

### Politikat dhe Legjislacioni

- Të përcaktohen përpjekjet kombëtare kundër korrupsionit në kuadër të politikave që paraqesin qëllime dhe synime të matshme, jo vetëm masa apo legjislacion. Kjo do të kërkojë vendosjen e objektivave specifike që duhen arritur dhe përzgjedhjen e metodave të përshtatshme të ndërhyrjes. Këto objektiva duhet të matshme sa më shumë të jetë e mundur.
- Të bëhet priorizimi i sektorëve të caktuar, llojeve të korrupsionit dhe metodave të ndërhyrjes dhe qasjeve të ndryshme, para se të paraqiten masa të plota dhe të përfunduara. Korrupsioni është një koncept i gjerë, i lidhur dhe me lloje të ndryshme të mashtrimit të cilat nuk mund të trajtohen në të njëjtën kohë në mënyrë efektive.
- Politikat duhet të jenë të informuara. Ndërkohë që disa përpjekje kanë qenë bërë në strategjitë kombëtare kundër korrupsion për të vlerësuar rezultatet e mëparshme, asnjë nga vendet e SELDI nuk kanë mekanizëm të qëndrueshëm të vlerësimit të politikave antikorrupsion. Minimalisht, kjo kërkon: a) statistika të besueshme dhe të rregullta rreth përpjekjeve kundër korrupsionit (hetimeve, ndjekjeve penale, masat administrative, etj); b) Monitorim dhe analiza të rregullta të përhapjes dhe formave të korrupsionit në sektorë të ndryshëm publikë. Monitorimi duhet të jetë i pavarur dhe/ose nga jashtë vendit, të përfshijë shoqërinë civile dhe komponentët themelore të sistemeve jo-administrative të monitorimit

të korrupsionit, të tilla si *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* i SELDI.

### Institucionet antikorrupsion dhe zbatimi i ligjit

- Të futet një mekanizëm feedback-u për zbatimin e politikave kundër korrupsion. Mekanizmi mund të bazohet në instrumente të reja të vëna në dispozicion në vitet e fundit, të tilla si *Toolkit i Integruar i Monitorimit të Zbatimit të Antikorrupsionit* i hartuar nga Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD) dhe Universiteti i Trentos. Kjo i lejon politikëbërësit të vlerësojnë rreziqet e korrupsionit në një institucion qeveritar, efektin e politikës përkatëse antikorrupsion dhe identifikimin e zgjidhjeve me ndikim më të lartë.
- Të rritet kapaciteti institucional i organeve qeveritare përkatëse, në veçanti i agjencive të specializuara në antikorrupsion dhe agjencive mbikëqyrëse të tilla si institucionet kombëtare të auditimit, duke përfshirë buxhetet e tyre, objektet dhe personeli duhet të jenë në linjë me përgjegjësitë ligjore që iu është dhënë këtyre institucioneve. Përndryshe, ata duhet të hartojnë programe më të shpeshta vjetore apo afatmesme, të cilat vendosin për prioritetin e ndërhyrjeve.
- Tu jepet fuqi më e madhe institucioneve kombëtare të auditimit, duke përfshirë kompetencat për të vendosur sanksione më të ashpra. Të audituarit dhe parlamenti duhet të detyrohen të veprojnë sipas raporteve të këtyre institucioneve. Institucionet kombëtare të auditimit duhet të mandatohen për auditimin e menaxhimit të fondeve të BE-së kur këto të fundit janë të administruara nga autoritetet kombëtare. Meqenëse puna për auditimin e performancës është në një fazë shumë të hershme, ata duhet të zhvillojnë kapacitetin e tyre për të kryer më shumë auditime të tilla.
- Të paraqiten masa të mëtejshme që rekrutimi në shërbimin civil të bazohet në meritë dhe jo në përkatësi politike.
- Të ndahet puna në luftën kundër korrupsionit në mënyrë të barabartë mes organeve të pushtetit. Zgjerimi i gamës së inkriminimit ligjor të korrupsionit duhet të ndiqet nga përmirësimi i kapaciteteve në të gjitha organet publike, në mënyrë që korrupsioni në rradhët e këtyre institucioneve të adresohet nëpërmjet mjeteve administrative dhe kalimit të përgjegjësisë tek policia apo prokuroria. Organet e përgjithshme të administratës publike duhet të veprojnë si rojet e sistemit të drejtësisë penale, duke trajtuar aq raste korrupsioni sa kompetencat e tyre administrative ja lejojnë. Minimalisht, kjo përfshin

krijimin e mekanizmave efektive të menaxhimit të ankesave.

- Konfiskimi i aseteve të fituara në mënyrë të paligjshme nëpërmjet korrupsionit, është një mënyrë për të luftuar korrupsionin dhe zbatimi i saj duhet të zgjerohet. Kujdes të veçantë i duhet kushtuar balancimit të të drejtave të të akuzuarit me të mirën e përgjithshme. Në një mjedis, shpesh të korruptuar të administratës publike, konfiskimi i pasurisë që vjen pas dënimeve penale është një rrugë e rëndësishme parandalimi, akoma e pashfrytëzuar mirë në Evropën Juglindore.

### Gjyqësori

- Të miratohen reforma që rrisin fuqinë e votës të organeve vetëqeverisëse gjyqësore në vendet ku shumica e organeve vetëqeverisëse gjyqësore nuk zgjidhen nga magjistratët. Vendet që nuk e kanë bërë një gjë të tillë, duhet të miratojnë parimin “një gjyqtar- një votë”.
- Të sigurohet që kuota gjyqësore të jetë sa më përfaqësuese duke përfshirë edhe gjyqtarët nga gjykatat e shkallës së parë. Të shqyrtohet me kujdes, dhe nëse është e nevojshme të rishqyrtohet pajtueshmëria e pozitës së kryetarit të gjykatës me anëtarësimin e tij në organet vetëqeverisëse gjyqësore.
- Të krijohen dy kolegje, një për prokurorët dhe një për gjyqtarët në vendet ku prokuroria dhe gjykatat janë të qeverisura nga i njëjti trup. Prokurorët dhe gjyqtarët respektivisht, do të zgjidhen vetëm nga këto kolegje.
- Të hidhen poshtë ose të reduktohet në minimum roli i ministrave të qeverisë (zakonisht të drejtësisë) në organet vetëqeverisëse gjyqësore, veçanërisht për sa i përket vendimeve për procedurat disiplinore.
- Magjistrata të ketë prioritet në mekanizmin për verifikimin e deklaratave të pasurisë.
- Të forcohet pavarësia dhe kapaciteti i inspektorateve gjyqësore në mënyrë që ti lejojë këta të fundit të rrisin numrin e inspektimeve.
- Të futen mekanizma të feedback-ut për zbatimin e politikave kundër korrupsion në lidhje me magjistratën. Këto mekanizma janë të mangët ose praktikisht mungojnë në të gjitha vendet e SELDI. Mungesa e tyre dëmton aspektin represiv të politikave antikorrupsion dhe i bën të padobishëm inkriminimin e mëtejshëm të korrupsionit. Një praktikë e mire që mund të replikohej, edhe pse është ende e pazhvilluar, është Platforma e Statistikave të Antikorrupsionit në Kosovë, projektuar nga një OJQ. Një mekanizëm i tillë duhet të përfshijë informacion të rregullt për: masat disiplinore, administrative dhe penale në shërbimin



publik dhe në atë gjyqësor; aspektet e ndryshme të ndjekjes penale duke përfshirë paditë dhe dënimet/lirimet nga akuzat, dënimet sipas llojeve të ndryshme të krimeve të korrupsionit.

### Korrupsioni dhe ekonomia

- Të ulet në minimum si dhe të rishikohet çdo vit politikat e ndihmës së shtetit për shkak se kjo krijon rreziqe të konsiderueshme për korrupsion. Duhet paraqitur paraprakisht rregullat e forta të zbatimit të ndihmës shtetërore në BE dhe të zhvillohen kapacitetet rregullatore kombëtarë të pavarur ndihmëse shtetërore për të zbatuar këto rregulla.
- Të përmirësohet zbatimi i legjislacionit anti-monopol në mënyrë që të promovohet ndërmarrja e lirë dhe konkurrenca. Duhet patur kujdes i veçantë që të shqyrtohet rregullisht përqendrimi i bizneseve në sektorë të rregulluar së tepërmi që hasin kufizime licencash dhe kufizime të tjera, duke bërë të mundur riskun e marrëveshjeve të fshehta midis rivalëve të mëdhenj dhe politikanëve.
- Të krijohen lidhje institucionale ndërmjet menaxhimit të aseteve dhe detyrimeve të të gjitha financave publike, duke përfshirë edhe kompanitë shtetërore, në mënyrë që të ulen rreziqet financiare dhe të rritet besueshmëria e qeverisë në menaxhimin e financave publike, në vendet që nuk e kanë ende një sistem të tillë. Ndërmarrjet shtetërore duhet të plotësojnë kushtet e rrepta të qeverisjes së korporatave dhe kërkesave të raportimit (p.sh. rregullat e OECD-së), në të njëjtin nivel si kompanitë publike tregtare. Këto ndërmarrje duhet të publikojë raporte tremujore në internet.
- Të përhapet koncepti i detyrimeve dhe sanksioneve për autoritetet kontraktuese të cilët nuk arrijnë të dorëzojnë raportet mbi prokurimin publik në mënyrë të vazhdueshme, raportet për shkelje të rregullave antikorrupsion, ose paraqesin të dhëna të pasakta ose jo të plota.
- Të përcaktohet një kuadër ligjor dhe institucional për menaxhimin dhe kontrollin e kontratave të lidhura nga partneritetet publikë-privatë.
- Të përmirësohet mbikëqyrja e prokurimit nga prokuroja të mëdha publike (ndërmarrje shtetërore dhe kompani shërbimesh) për të maksimizuar efikasitetin dhe për të ulur parregullsitë.
- Të miratohen politika për reduktimin e tenderave të prokurimit publik me vetëm një ofrues dhe për rritjen e konkurrencës. Duhet publikuar në internet në formatin e bazës së të dhënave, ku përdoruesi mund të kërkojë, dokumentacionin e plotë mbi prokurimin publik, para-njoftimet, njoftimet, ofertat, kontratat, dhe çdo shtojcë tjetër të tij.
- Vendet kandidatë të BE duhet të krijojnë sisteme të decentralizuara zbatimi për fondet e BE, në mënyrë që të paraqesin kornizën e duhur ligjore dhe administrative për transferimin e përgjegjësive për zbatimin e programeve të financuara nga BE. Mbikëqyrja duhet të mbetet e centralizuar dhe e pavarur nga organet zbatuese.
- Duhet futur koncepti i vlerës-për-para në vlerësimin e kontratave të prokurimit publik.

### Shoqëria civile

- Të rriten kapacitetet e organizatave të shoqërisë civile për të monitoruar dhe raportuar mbi korrupsionin dhe antikorrupsionin, duke përfshirë aftësinë për të mbledhur informacion primar për funksionimin e institucioneve qeveritare, aftësitë për matjen e përhapjes së korrupsionit, në analizën e të dhënave, vlerësimet institucionale dhe shkrimet e raporteve.
- Legjislacioni i konfliktit të interesit, të përfshijë institucionet jo-fitimprurëse, sidomos kur ato janë të financuara nëpërmjet programeve të administruara nga qeveria të tilla si buxheti kombëtar, fondet e BE, etj.
- Rregullat dhe rregulloret për fondet publike, të qeverisë qendrore dhe vendore, për organizatat jo-fitimprurëse të jenë të qarta dhe transparente. Vetëm OJQ-të e regjistruara për të mirën publike duhet të lejohen të marrin fonde publike, dhe duhet gjithashtu të kenë kërkesa më të rrepta për raportim dhe transparencë.
- Bashkimi Evropian dhe agjencitë e tjera donatore, duhet t'i kushtojnë një pjesë më të madhe të fondeve të tyre, financimit të programeve të mirë-qeverisjes, të vëna në zbatim midis organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve publike. Këto programe duhet të kenë kërkesa të qarta kundër kapjes së OJQ-ve nga ana e interesave të veçanta. Duhet të theksohet se arritja e një impakti kërkon një angazhim të qëndrueshëm më afatgjatë (10 vjet e lart).
- Sektori i shoqërisë civile ka nevojë të sigurojë vetë-rregullimin e tij. Minimalisht kjo përfshin miratimin e kodeve të sjelljes me standardet që aspirohen. Gjithashtu shoqëria civile duhet të gjejë më shumë mënyra dhe mënyra më të mira të organizimit të koalicioneve të interesit.
- OJQ-të kanë nevojë për kuptim më të mirë të nevojës për të qenë transparentë dhe të përgjegjshëm. Kjo përfshin nënshkrimin ndaj auditimit të rregullt,

shpalosjen e pasqyrave financiare dhe procedurave të qarta dhe transparente të qeverisjes dhe masat kundër kapjes nga interesa të veçanta.

- Vendet e Evropës Juglindore që nuk janë anëtare të BE janë të këshilluar të mësojnë nga njohuritë dhe ekspertiza në Raportin e Antikorrupsionit të BE. Kjo do t'u sigurojë atyre njohuri të vlefshme në lidhje me vlerësimin e përhapjes së korrupsionit dhe hartimin e politikave antikorrupsion.

### **Bashkëpunimi ndërkombëtar**

- Programet e asistencës të jashtme të reflektojnë më mirë rezultatet e vlerësimeve të brendshme dhe ndërkombëtare të pavarura. Që kjo të arrihet, programet e ndihmës duhet të reagojnë më shpejt dhe të jenë më fleksibël dhe të kenë një vonesë më të shkurtër midis hartimit dhe ofrimit.
- Të parashikohet një rol më i fuqishëm për shoqërinë civile nga asistencat ndërkombëtare në antikorrupsion për qeveritë kombëtare. Kjo përfshin përfshirjen e OJQ-ve si partnerë të implementimit, monitorues dhe organizata burimore, sidomos në vlerësimin e ndikimit të projekteve të asistencës.
- Të vlerësohet efektiviteti i asistencës së dhënë në mënyrë periodike nëpërmjet metodave të vlerësimit të impaktit. Kjo do të ishte një matës për vlerën-për-paratë, sidomos në rastet kur kanë qenë të përfshira fonde publike, dhe do të lejonte që programet e suksesshme të vazhdoreshin ndërkohë që të pasuksesshmet të ndërpriteshin. Është e domosdoshme që ky vlerësim të jetë i pavarur dhe të shfrytëzohet ekspertizën e organizatave të shoqërisë civile.
- Të inkurajohen programet midis vendeve për çështje të përbashkëta si p.sh krimi ndërkufitar nga asistencat ndërkombëtare. Përvoja bullgare në bashkëpunimin publik-privat për analizën e lidhjeve të krimin të organizuar dhe korrupsionit, duhet të shfrytëzohet në të gjithë rajonin.
- Gjetjet e raporteve të Komisionit Evropian duhet të përfshihen më mirë në hartimin e politikave vendore duke përfshirë më shumë shoqërinë civile dhe komunitetin e biznesit.