

KOSOVO

PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

Korrupsion në Evropën Juglindore ka qenë në media, në fokusin e debatit publik, dhe në agjendën e politikë-bërjes e institucioneve kombëtare dhe ndërkombëtare aq shumë dhe për aq gjatë sa që analiza e tij nuk ka nevojë të arsyetohet. Pikërisht për shkak që është dëshmuar të jetë një problem i vështirë, qasje të reja për kuptimin e tij – rrjedhimisht reduktimin – janë të domosdoshme. Perspektiva e hyrjes në BE për shtetet e rajonit – edhe pse e largët – japin një kornizë që bënë të mundshme veprimin, po është akterët lokal, dhe në veçanti shoqëria civile që mundet të sjellë progres të qëndrueshëm në anti-korrupsion. Iniciative për Zhvillim dhe Integritet e Evropës Juglindore (SELDI) ka vënë si prioritet një diagnozë të thellë të korrupsionit dhe boshllëkut të qeverisjes në regjion, si parakusht për avokim në **politika anti-korrupsion të bazuara në njohuri**. Ky raport i SELDI hynë në kornizën e zhvillimit dhe implementimit të politikave dhe infrastrukturës rajonale anti-korrupsion siç pasqyrohet nga Shtylla Qeverisëse e Strategjisë SEE2020 të udhëhequr nga Iniciativa Rajonale për Anti-korrupsion.

Duke qenë rezultat i bashkëpunimit brenda SELDI, ky raport është diqka e re si në metodë dhe në proces. Është rezultat i aplikimit të sistemit të zhvilluar nga SELDI në fillim të viteve 2000 për matjen e **korrupsionit dhe anti-korrupsionit**, i qepur për ambientin shoqëror dhe institucional të Evropës Juglindore.¹ Qasja e anketimit e bazuar në anketë të “viktimizimit” të përdorur nga *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit* që përdoret në raport jap një vlerësim bazuar në të dhëna të progresit anti-korrupsion në regjion nga 2001. Raundi i vlerësimit 2013-2014 – të gjeturat e të cilit paraqitën në këtë raport – është një rast i rrallë në praktikën e monitorimit ndërkombëtar ku **problemet e njëjta në të njëjtin regjion analizohen prapë mbas më shumë se një dekade**. Vlerësimi ka krahasuar legjislacionin kombëtar dhe praktikën institucionale në një numër të fushave kritike të përpjekjeve anti-korrupsion: korniza ligjore dhe rregulluese, parakushtet institucionale, korrupsioni në ekonomi, roli i shoqërisë civile dhe bashkëpunimi ndërkombëtar. Ky raport jep një perspektivë të shoqërisë civile dhe vlerësim të politikave përderisa të

gjeturat dhe rekomandimet e tij janë bërë me këshillim të institucioneve regjionale dhe kombëtare.

Vlerësimi i aspekteve kombëtare, institucionale dhe ligjore, që bënë të mundur ekzistencën e korrupsionit nuk është menduar si plotësi e rregullave të praktikave në të gjitha shtetet por thekson disa nga çështjet me prioritet të cilat janë relevante për gjetjen e shkaktarëve të përbashkët të korrupsionit në Evropën Juglindore (EJL). Ky raport ofron një **model për raportimin e progresit anti-korrupsion** nga shoqëria civile në EJL.

GJETJET KRYESORE

Vlerësimi i përgjithshëm

Përkundër disa arritjeve – kryesisht në stabilitetin e institucioneve demokratike, adoptimin e ligjeve në fushat kyçe të anti-korrupsionit, uljen në ryshfet, dhe rritjen e jo-tolerancës publike ndaj korrupsionit – reformat e qeverisjes dhe anti-korrupsion nuk janë konsoliduar, korrupsioni tek politikanët e zgjedhur dhe gjyqtarët është në rritje si dhe zbatimi i legjislaturës anti-korrupsion është jo i rregullt. Politikant anti-korrupsion dhe institucionet në rajon do të përfitojnë shumë nga adoptimi i anketave bazuar në “viktimizim”, të cilat janë të sakta dhe të rregullta, për të matur korrupsionin dhe nivelin e progresit në qeverisje të mirë, ngjashëm me Euro-barometrin për anti-korrupsion, UNODC EJL monitorimin e korrupsionit dhe krimin të organizuar, si dhe Sistemin e Monitorimit të Korrupsionit që përdoret në këtë raport.

Përhapja e korrupsionit në Evropën Juglindore

Përvoja me korrupsionin – me fjalë të tjera, përfshirja e publikut në afera të korrupsionit – në EJL është shumë e lartë. Edhe në Turqi dhe Kroaci, ku niveli i korrupsionit administrativ është më i ulët në rajon, rreth 8-9% e popullsisë raporton të kenë dhënë ryshfet në vitin e fundit. Nivele të tilla të përvojës me korrupsionin janë përtej niveleve mesatare të regjistruara nga sondazhet e Euro-barometrit në BE.² Kjo tregon se korrupsioni

¹ (SELDI, 2002).

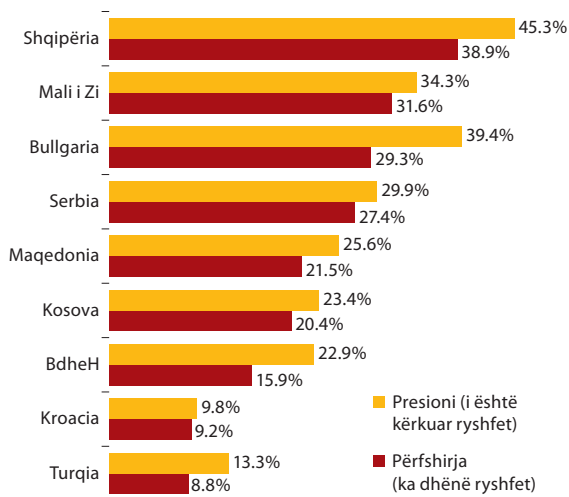
² Treguesit për përvojën me korrupsionin të përdorur në anketat e Euro-barometrit kanë përmbytur pak më ndryshe pasi i referohen eksperiencës së drejtpërdrejt dhe rasteve kur përgjegjësit kanë parë raste të ryshfetit. Për më shumë detaje, referohu në (TNS Opinion & Social, Shkurt 2014).

administrativ është një **fenomen i gjerë** dhe nuk mund të kufizohet vetëm në rastet e zyrtarëve të korrumpuar.

Dallime të dukshme në mes të shteteve me histori të njëjtë tregojnë se rrugë të ndryshme të zhvillimit shoqëror, ekonomik, dhe institucional, japin rezultate të ndryshme. Në përgjithësi, përveç Bullgarisë, dallimet nga diagnostikat SMK (CMS) të rundeve të mëhershme të SELDI (2001 dhe 2002) për të gjitha shtetet është pozitiv; progresi, sidoqoftë, ka qenë i ngadaltë dhe i pabarabartë.

Presioni dhe përfshirja në korrupsion

(% e popullatës 18+ të cilëve u është kërkuar dhe kanë dhënë ryshfet (para, favore, apo dhuratë) në vitin e fundit)

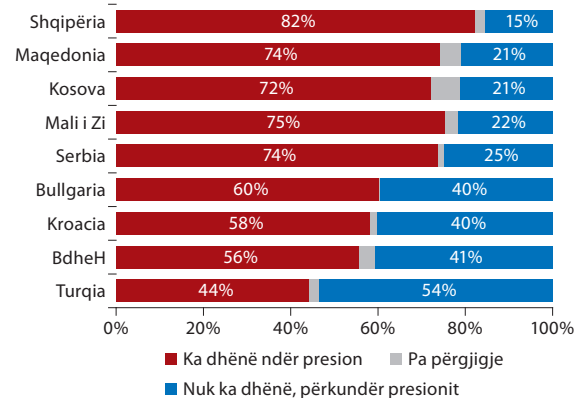


Burimi: SELDI/CSD Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2014.

Presioni për korrupsion nga zyrtarët ka qenë faktori kryesor që statistikisht ndikon në nivelin e përfshirjes. Shumica e shteteve ku përfshirja dhe presioni janë të larta karakterizohen me **kundërshtim** të dobët ndaj presionit për korrupsion (shumica e të anketuarve të cilëve u është kërkuar ryshfet kanë dhënë). Edhe pse kundërshtimi nuk mund të konsiderohet faktor kyç për të ulur korrupsionin, reflekton qëndrimin shoqëror për integritet dhe është në masë të madhe rezultat i përpjekjeve të shoqërisë civile dhe autoriteteve për ngritjen e vetëdijes për anti-korrupsion. Në këtë aspekt roli i shoqërisë civile është kyç pasi është në pozitë për të vlerësuar rezultatet dhe të udhëheq presionin publik për ndryshim.

Kundërshtimi ndaj presionit për korrupsion

(ndër ata që kanë pasur presion për korrupsion)



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

Politikat dhe legjislacioni anti-korrupsion

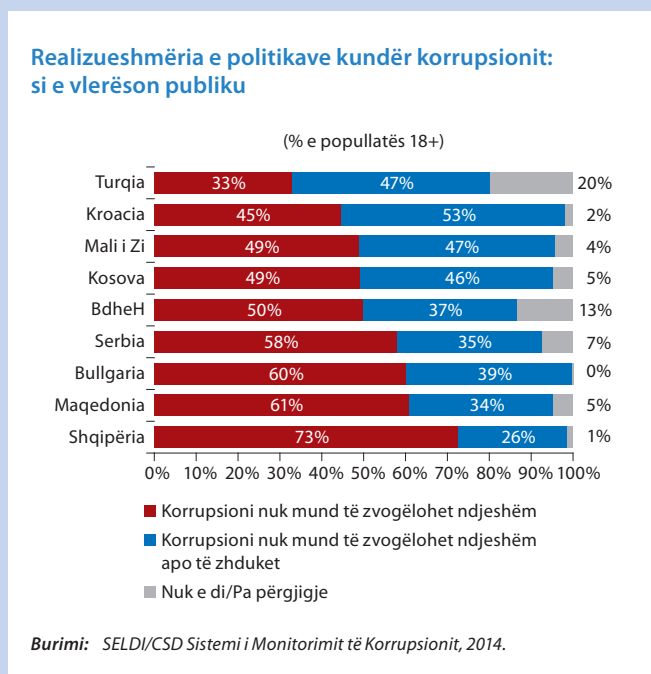
Në përgjithësi, shtetet e SELDI kanë adoptuar pjesën më të mirë – me më rëndësi qasjen dhe logjikën – e standardeve ndërkombëtare të anti-korrupsionit në legjislaturën e tyre. Kualiteti i implementimit, sidoqoftë, vazhdon të jetë problem. Ndryshime të shpeshta dhe jo konsistence të ligjeve kanë rezultuar në kompleksitet ligjor dhe procedural si dhe interpretime kontradiktore nga gjykatat.

Të gjitha shtetet kanë adoptuar ndonjë dokument strategjik që shpjegon qasjen e tyre për ta luftuar korrupsionin. Edhe pse ka dallime në mes shteteve, implementimi i këtyre dokumenteve është i kufizuar nga resurset jo të mjaftueshme dhe përkushtimi i dobët i zyrtarëve të lartë shtetëror. Një problem tjetër në tërë regjionin ka qenë krijimi i strategjisë në një mënyrë që adreson të gjitha aspektet e korrupsionit. Në vend të vënies së prioriteteve, këto dokumente janë bërë gjithë përfshirëse; sa i përket korrupsionit, “strategji” duket se nënkupton thjeshtë “shteruese”.

Sa i përket prioriteteve të politikave, kanë ndodhur dy ndryshime të rëndësishme në qasjen ndaj anti-korrupsionit – bartje e vëmendjes nga ryshfeti i vogël (si ai i policisë së trafikut apo mjekëve publik) në atë të madh (të anëtarëve të parlamentit apo ministrave) si dhe abuzime më të gjëra të posteve publike. Arritja e efektit në ndëshkimin e korrupsionit mbetet e limituar, në rastin më të mirë. Sfidat kryesore të politikave anti-korrupsion

në regjion është implementimi, dhe të përcillen ndryshimet në format e korrupsionit duke mbajtur stabilitet rregullues dhe duke evituar mbi ngarkesën e gjykatave me ndryshime të shpeshta.

Gjetjet e SELDI theksojnë **rëndësinë e përkrahjes publike për suksesin e politikave anti-korrupsion**. Besimi i publikut në qeverinë dhe efektiviteti politikave bashkohen në një rreth virtuoze: nivel më i madh i optimizmit realizueshmërisë të masave anti-korrupsion ndërlidhet me nivel më të ulët të korrupsionit. Në të kundërtën, nivel më i madh i pesimizmit të suksesit të masave anti-korrupsion ndërlidhet me nivel më të lartë të korrupsionit



Praktikat institucionale dhe zbatim i ligjit

Në Evropën Juglindore, theksi i mëhershëm ka qenë harmonizimi i legjislaturës kombëtare me standarde ndërkombëtare në anti-korrupsion, por gradualisht theksi po kalohet tek zbatim i ligjit ndër presion të vazhdueshëm të BE dhe shoqërisë civile lokale.

Një mangësi e shpeshtë tek të gjitha shtetet partnere të SELDI është autonomia e komprometuar e trupave mbikëqyrës dhe të përforsimit të ligjit. Një shkallë e interferencës nga politikanët e zgjedhur – anëtarët e parlamentit dhe ministrat e qeverisë – në punën e shërbimit civil është normë. Për më tepër, asnjë nga shtetet anëtare të SELDI nuk ka një mekanizëm të menaxhimit të ankesave funksional në administratë

publike. Shumica kanë themeluar një trup anti-korrupsion që pritet të pranojë ankesa nga publiku. Një mangësi tjetër e përbashkët është mungesa e të dhënave të cilat janë të besueshme dhe të përdorshme rreth punës së institucioneve qeveritare, sidomos ato që lidhen me anti-korrupsionin. Informatat dhe statistikat ose nuk mblidhen, ose nuk janë të përdorshme, ose mblidhen aq rëndom sa nuk mundësojnë monitorim dhe analizë.

Një prej çështjeve kyç lidhur me krijimin e institucioneve të specializuara kombëtare për anti-korrupsion në rajon është **si të kombinojmë funksione parandaluese dhe represive**. Në rastin tipik, shtetet e SELDI janë munduar që ti shtojnë **institucionet anti-korrupsion** ti bëjnë të dyja, edhe pse represioni mbërthen një pjesë të vogël të punës së tyre. Shumica e punës së këtyre trupave lidhet me ndonjë formë të mbikëqyrjes dhe kontrollit, kryesisht e strategjisë kombëtare anti-korrupsion dhe ka pak dëshmi që ato kanë pasur ndonjë ndikim të rëndësishëm në agjendën legjislativ të qeverisë. Krijimi dhe funksionimi i këtyre institucioneve është rënduar nga këto vështirësi:

- Sado lartë që korrupsioni të ketë qenë në agjendën qeveritare, nuk ka qenë e realizueshme krijimi i institucioneve me fuqi të jashtëzakonshme që disi do ta prekte bilancin e krijuar të fuqive. Kompromisi tipik është që këto agjensione të lidhen me ekzekutivin dhe të kenë rol mbikëqyrës që, sidoqoftë, janë të limituar të kërkojnë agjensione tjera qeveritare të raportojnë në zbatimin e punëve anti-korrupsion me të cilat janë ngarkuar.
- Këto agjensione është dashur të jenë të kujdesshme mos të shkelin në përgjegjësitë e trupave tjerë mbikëqyrës (p.sh. institucionet kombëtare të auditimit ose agjensione të zbatimit të ligjit).
- Shumica kanë marr kapacitet të limituar institucional – buxhet, personel – edhe pse ka qëllime të deklaruar në kundërtën.

Sa i përket legjislaturës, parlamentet në regjion nuk vlerësohen lartë në besimin publik dhe ky pozicionim i paevitueshëm nuk është pa arsye. Kodet e sjelljes etike janë të rralla dhe të pa zbatuara; rregullimet e lobimit janë edhe më të rralla; vetëm rishtazi procedurat për heqjen e imunitetit nga prokuroria janë krijuar, megjithëse jo në plotësi; kurdo që ekziston një trup anti-korrupsion në parlament, kjo ndodh kryesisht për të mbikëqyr ndonjë agjension tjetër, e jo për tu marr me korrupsionin e anëtarëve. Një çështje e rëndësishme së veçantë në shtetet e SELDI është financimi i partive politike dhe kampanjave elektorale. Shumica e shteteve

kanë zbatuar rekomandimet GRECO në financimin e partive por një numër i problemeve – si donacionet anonime, blerja e votës (ose ryshfeti për votë), kapaciteti jo adekuat për të audituar financat e partive dhe fuqia e limituar për zbatimin e sanksioneve, etj. – vazhdojnë.

Gjendja e tanishme e shërbimit civil korrespondon me natyrën e tranzicionit të shteteve të EJL si dhe mungesa e traditave ligjore dhe institucionale së bashku me mungesën kronike të fondeve. Përkundër disa diferencave në mes të shteteve, nevoja për të lehtësuar zhvillimin menaxherial dhe organizativ brenda shërbimit civil ekziston tek shumica. Kultura e “kontrollit” të administratës në vend të menaxhimit të punës së saj përmes motivimit është çfarë pengon profesionalizmin dhe uljen e korrupsionit. Një prej gjetjeve kryesore të raportit është **përforcimi i ndërsjellët i kompetencës dhe integritetit**. Zakonisht, kur vihen në pikëpyetje kredencialet për anti-korrupsion të një departamenti qeveritar, vërehet po ashtu se ka mungesë edhe të kapaciteteve institucionale. Në të kundërtën, çdo rritje në profesionalizëm po ashtu krijon rritje në integritet. Kështu, sfida në rajon është si të bëhet transparenca dhe llogaridhënia karakteristika esenciale të shërbimit civil dhe në të njëjtën kohë të përmirësohet profesionalizmi. Shumë shpesh, është menaxhimi i dobët, kritere të paqarta si dhe ndarja e fuqisë dhe përgjegjësi që pengojnë reformat dhe ulin autoritetin qeveritar.

Roli anti-korrupsion i **agjensioneve të zbatimit të ligjit** në rajon duhet të analizohet duke kuptuar praktikën në rritje konstante të lidhura me korrupsionin, që rrezikon kanalizimin e një numri të tepruar të rasteve tek zbatuesit e ligjit dhe prokuroria. Roli anti-korrupsion i agjensioneve të zbatimit të ligjit në Evropën Juglindore komprometohet nga mundësia e prekjes të tyre nga korrupsioni, sidomos nga krimi i organizuar. Masat policore në shumicën e shteteve të SELDI kanë njësi të specializuara kundër operimeve të krimit të organizuar; këto njësi parashihet të punojnë edhe në masat anti-korrupsion. Mbërthimi i këtyre dy funksioneve në një trup të vetëm rezultojnë në kryesisht për shkak të përdorimit të korrupsionit nga krimi i organizuar por edhe nga nevoja për metoda të veçanta hetuese në zbulimin e skemave të sofistikuar të korrupsionit – ekspertizë kjo kryesisht e veshur në departamentet kundër krimit të organizuar. Këto njësi janë, sidoqoftë, të mbërthyer në forcën policore apo ministritë e brendshme të cilat ju cenojnë autonominë institucionale që është e nevojshme për një institucion të specializuar anti-korrupsion.

Gjyqësori në anti-korrupsion

Në Evropën Juglindore, fokusi i lartë në sigurimin e pavarësisë së gjyqësorit është balancuar nga kërkesa po aq të forta për përgjegjshmëri. Duke mos pasur kontroll dhe bilance të fuqive adekuat, vet-qeverisja e gjyqësorit ka dalë jashtë kontrollit, dhe është shndërruar në “korporatizëm” me të gjithë rrezikun që e përcjell atë. Dhënia tepër rëndësi pavarësisë formale elektorale është shembull i një ilaçi të shndërruar në sëmundje – në vend se të balancoj fuqinë e ekzekutivit, vet-qeverisja krijoi relacione “klienteliste” në mes të gjyqtarëve dhe interesave speciale. Sot, gjyqësori në EJL është kapur njësoj sikur degët tjera të pushtetit. Pasi lirohet nga vështrimi publik dhe faktorët që kanë krijuar këtë aranzhim, sot ka shumë pak kontroll në mit marrje nga gjyqtarët.

Nuk është befasi që publiku nuk e vlerëson shumë gjyqësorin. Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit i SELDI gjen që gjyqtarët konsiderohen ndër zyrtarë publik më të korruptuar në rajon; mungesa e transparencës dhe përgjegjshmërisë mund të argumentohet të jetë faktor i rëndësishëm i këtyre vlerësimeve. Në të gjitha shtetet e SELDI ka pasur **rënie të prekshme të vlerësimit dhe përhapjes së korrupsionit ndër gjyqtarë** prej 2001.

Kapaciteti i gjyqësorit në rajon për të zbatuar ligjet anti-korrupsion, sidomos korrupsionin politik, është zbehur nga një numër problemesh që bashkërisht kanë pasur ndikim:

- Çështjet kushtetuese, kryesisht ato lidhur me rivendosjen e bilancit në mes të pavarësisë dhe përgjegjshmërisë së gjyqësorit;
- Kompleksiteti i ndjekjes penale të kryerësve të veprave penale të korrupsionit, veçanërisht në nivelin politik;
- Kapaciteti në përgjithësi i pamjaftueshëm si dhe çështjet që lidhen e profesionalizëm të ulët, ngarkesën e punës të tepruar, që rezultojnë në grumbullimin e rasteve, menaxhimin e rasteve, pajisjet, etj.

Gjetje e rëndësishme e këtij rundi të monitorimit të korrupsionit nga SELDI e që është relevante për rolin e gjyqësorit në anti-korrupsion është **mungesa e mekanizmave të vlerësimit** që u lejon publikut dhe politikë-bërësve të vlerësojnë integritetin e gjyqësorit si dhe efektivitetin e aplikimit të ligjeve kriminale anti-korrupsion. Në asnjë nga shtetet e EJL nuk ekziston një mekanizëm i besueshëm, sistematik dhe gjithëpërfshirës për mbledhjen, shqyrtimin, dhe

bërjen publike të statistikave në punën e gjykatave dhe prokurorisë, sidomos në rastet e korrupsionit.

Korrupsioni dhe ekonomia

Në Evropën Juglindore, përfshirja tejet e konsiderueshme e qeverisë në ekonomi sjell numër të pikave të mundshme të konfliktit në mes të institucioneve publike dhe bizneseve; rrjedhimisht, kjo krijon rrezik për raste të korrupsionit. Rreziku është sidomos i lartë në fushën e privatizimit dhe në prokurim publik dhe koncesionet e industrive të rënda si energji dhe mjekësi. Për më tepër, rregullim i tepërt i biznesit – sidomos në regjistrim, licensim, dhe leje-marrje – vazhdon të krijoj barriera për hyrje në treg si dhe kosto më të larta të të bërit biznes edhe pse disa shtete në rajon kanë bërë progres të konsiderueshëm në trajtimin e barrierave të biznesit. Prapë, administrata për mbikëqyrje dhe përpunshmëri ligjore e prish tregun duke vënë kontrollë dhe penallti pa vlerësim të mirëfilltë të rrezikut dhe analizës kosto-përfitim. Kjo është sidomos e vërtet për administratat kufitare përgjatë regjionit, të cilat ende shihen mjet efektiv për presion në bizneset. Kjo ose i shtyn ndërmarrësit në sektorin jo-formal ose i shtyn drejt ryshfetit. Në një spirale negative, kjo arsyeton pastaj më shumë rregullime dhe barriera administrative.

Shumëllojshmëria e rrethanave që krijojnë korrupsion në marrëdhëniet mes biznesit dhe zyrtarëve publik pasqyron vështirësinë që politikant anti-korrupsion ballafaqohen pasi që duhet të marrin parasysh një numër faktorësh në konsideratë. Kur fillohen nga bizneset, praktikant e korrupsionit mund të ndahen në dy kategori – mënjanimi i kostove shtesë dhe fitimi i avantazhit jo të drejtë. Në grupin e parë janë ryshfetet të bëra të nevojshme nga rregullime të dobëta apo të tepërta, pa aftësia individuale ose institucionale, etj.; në të dytën janë llojet e ndryshme të mashtrimit – evazioni fiskal, mashtrimi me TVSH, kontrabanda, mos-përpunshmëria me standarde të sigurisë dhe shëndetit, etj.

Në Evropën Juglindore, prokurimi qeveritar është një nga kanalet përmes të cilit më së shumti korrupsioni e prek ekonominë. Rreziku i korrupsionit në këtë fushë lidhet me një numër të madh mangësish: procedura jo-mjaftueshëm transparente, përqindje e madhe e procedurave jo-konkurrese, mbikëqyrje e dobët dhe shqyrtim jo-efektiv gjyqësor (duke marr parasysh korrupsionin në gjyqësor), etj. Edhe pse para një dekadë studimi i SELDI gjeti që shtetet në rajon kanë bërë progres në përforcimin e kornizës ligjore të procesit

dhe harmonizimit të tij me *EU acquis*, prokurimi publik vazhdon të jetë ndër aspektet më të dobëta të qeverisjes publike. Realiteti nuk ka ndryshuar shumë prej atëherë pasi rregullat e menduara mirë janë tejkaluar nga politikanët të korruptuar dhe biznesmen me lidhje të forta. Ndarja institucionale nuk lejon implementimin efektiv të rregullave të prokurimit publik.

Shoqëria civile në anti-korrupsion

Organizatat jo-qeveritare në Evropën Juglindore janë ndër forcat shtytëse më të rëndësishme për anti-korrupsion. Ato janë, sidoqoftë, larg nga kanalizimi i kërkesave të publikut në avokim efektiv për politika dhe për ta luftuar korrupsionin për shkak të disa mangësive. Kontributi i tyre varet në masë të madhe nga të shërbyerit si “rojtari” dhe përfshirjen e qeverisë në reformat anti-korrupsion. Sidoqoftë, ka mungesë të mekanizmit formal për të përfshirë shoqërinë civile nga qeveritë kombëtare në regjion, si dhe mungesë të kapacitetit administrativ dhe vizionit të qartë për kuptimin e potencialit të OJQ-ve në fushën e anti-korrupsionit. Mbështetja e tepërt në financa ndërkombëtare, duke përfshirë financimin Evropian, si dhe mungesën e politikave për ushqimin një sektori civil aktiv në Evropën Juglindore, komprometojnë efektin e qëndrueshëm të aktivistëve lokal të anti-korrupsionit.

Edhe pse OJQ-të në fushën e SELDI kanë menaxhuar të krijojnë disa partneritete publiko-privatendërkombëtare, këto nuk janë transformuar në partneritete efektive po ashtu me institucionet qeveritare kombëtare. Qelës i të bërit partneritete të suksesshme ka qenë kapaciteti i hyrjes në disa marrëdhënie me institucione shtetërore, të dyja, komplementare dhe konfrontuese. Një mënyre, për shembull, të bashkërendimit me funksionin e “rojtarit”, ka qenë përmirësimi i profesionalizmit të monitorimit nga OJQ-të të korrupsionit dhe politikave anti-korrupsion.

Efektiviteti i OJQ-ve në adresimin e çështjeve të qeverisjes së mirë publike në shtetet e SELDI varet në masë të madhe nga kapaciteti i tyre të mbajnë qeverisjes e tyre mirë. Rreziku i kapjes së OJQ-ve nga interesat e veçanta dhe zyrtarët publik të korruptuar ose politikanët e zgjedhur vjen nga mundësia e shfrytëzimit të disa dobësive të sektorit pa-profit në rajon:

- mungesa e procedurave të detyrueshme për transparencë;
- kontroll jo-efektiv i përpunshmërisë me rregullimet financiare;

- mungesa e kulturës të auditimit;
- nivel i ulët i vet-rregullimit dhe koordinim i përpjekjeve.

Evitimi i kapjes së shoqërisë civile si pjesë e përpjekjeve anti-korrupsion në Evropën Juglindore duhet të jetë në majë të agjendës reformuese në rajon.

Bashkëpunimi ndërkombëtar

Institucionet ndërkombëtare dhe shtetet e jashtme partnere kanë luajtur një rol të rëndësishëm në zhvillimet anti-korrupsion në Evropën Juglindore. Duke marr parasysh besnikëritë partiake në politikën e brendshme, zotimet ndërkombëtare lehtësojnë adoptimin e politikave reformuese që në kundërt do të ishin shmangur nga politikanët kombëtar. Raportet e progresit nga Komisioni Evropian, financimi nga BE për reformat dhe marrëveshjet e binjakëzimit janë ndikime thelbësore ndërkombëtare në agjendat kombëtare anti-korrupsion në shumicën e shteteve të EJL. Edhe pse anti-korrupsioni është një nga elementet kryesor të raportit të progresit nga BE, ato pranohen ndryshe në vend – shtetet me vizion të qartë të integritimit u japin më shumë vëmendje të gjeturave të raportit, përderisa në Turqi, për shembull, raportet marrin më pak vëmendje.

Përfshirja ndërkombëtare, sidoqoftë, po ashtu ka sjellë me vete rrezikun e pritjeve jo realiste për ndreqje të shpejta të cilat në fakt mund të sjellin adoptimin e masave sipërfaqësore ad hoc. Kushtëzimi dhe shumica e stimujve ndikojnë kryesisht në agjensionet e krahut ekzekutiv, përderisa gjyqësori, parlamenti, dhe institucionet tjera relevante publike dhe private, nuk përfshihen sa duhet. Qëndrueshmëria e angazhimeve ndërkombëtare është forcuar nga zgjerimi i një varg akterësh lokal që përfshinë shoqërinë civile, media, asociacionet profesionale, bashkësitë e tregtisë, etj. Ky zgjerim i bashkëbiseduesve lokalë partnerëve ndërkombëtar ka pasur efektin e fuqizimit të politikanëve të izoluar reformist apo grupeve politike por gjithashtu disa akterë jo-qeveritar, dhe inkurajimin e kërkesës publike për reformë. Vazhdimi dhe ndërtimi në këtë drejtim do të ishte thelbësor për rolin e BE në rajon. Që kjo të ndodh, një lidhje qeveri-Bruksel nuk mjafton. Angazhimi i partnerëve ndërkombëtar i politikanëve dhe partive reformist duhet të mbështetet – dhe verifikuar – nga shoqëria civile në një bashkëpunim trelateral.

REKOMANDIMET KYÇE

Përvoja e shteteve të SELDI-t në luftimin e korrupsionit prej vitit 2001, tregon që zgjidhja e sfidës së korrupsionit në rajon do të kërkonte përpjekje të qëndrueshme në shumë fronte, duke përfshirë pjesëmarrjen e të gjithë grupeve lokale dhe ndërkombëtare në periudhë afatgjate. Raporti aktual, sjell një numër rekomandimesh në mënyrë që të arrihet progres i mëtutjeshëm në kufizimin e korrupsionit. Mes tyre, tri zonave kyçe duhen tu jepet prioritet nga shtetet në rajon dhe në nivel Evropian, në mënyrë që të ketë sukses në periudhën afat-mesme:

Ndjekja penale efektive e politikanëve dhe shërbyesve civil të nivelit të lartë të korruptuar, është mënyra e vetme që të dërgohet një mesazh i fortë dhe i menjëhershëm që korrupsioni nuk do të tolerohet. Për shembull, sjellja e politikanëve të korruptuar para drejtësisë ka dëshmuar të jetë shumë efektive në fuqizimin e masave anti-korrupsion në Kroaci dhe Slloveni. Në mënyrë që të ketë sukses në këtë drejtim, do të kërkohej po ashtu mbështetja ndërkombëtare, duke përfshirë pjesëmarrjen e shteteve anëtare të BE-se dhe fuqizimin e ligjit.

Një **mekanizëm monitorues dhe i pavarur anti-korrupsion**, duhet futur në nivel kombëtar dhe rajonal në mënyrë që të ofrohen të dhëna dhe analizë e fuqishme dhe të integrohen të dy: **diagnostikimi i korrupsionit** dhe **politika vlerësuese anti-korrupsion**. Mekanizmi duhet të zbatohet përmes organizatave kombëtare dhe/ose organizatave dhe rrjeteve rajonale të shoqërisë civile, dhe duhet të jetë i pavarur nga financimi direkt kombëtar qeveritar. Duhet të shërbejë si një makinë për hapjen e të dhënave administrative dhe rritjen e qasjes publike në informata. Në dispozicion publik, në formë të bazës të dhënave duhet të mundësohen/ofrohen të dhëna që lejojnë ndjekjen nga prokurimi publik, koncesionet, fuqizimi i legjislaturës ndaj konfliktit të interesit, ndihma shtetërore, transfere buxhetore, raporte vjetore të përmbushjes dhe mbikëqyrjes së agjensioneve të pajtueshmërisë, etj., të cilat mundësojnë një analizë të gjerë të dhënash dhe përdorimin e mjeteve monitoruese.

Sektorët kritik me rreziqe të larta korrupsioni dhe kapje të shtetit, si sektori energjetik, duhen të adresohen me prioritet. Masat tjera me prioritet përfshijnë:

- ngritja e konkurrencës në prokurimin publik;
- përmirësimi i qeverisjes korporative të ndërmarrjeve shtetërore;

- menaxhim transparent i projekteve të mëdha për nga shkalla e investimit;
- rritjen e llogaridhënies dhe pavarësimin e autoriteve rregullatore të energjisë.

Partnerët ndërkombëtar, fillimisht Komisioni Evropian, duhet të angazhojnë organizatat e shoqërisë civile në rajon, në formë të drejtpërdrejt. Kjo është e domosdoshme për disa arsye: a) në mënyrë që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, atyre ju nevojitet që të fitojnë pranueshmëri të gjerë publike, dhe OJQ-të janë të domosdoshme që kjo të ndodhë; b) përfshirja e OJQ-ve është një mënyrë e garantimit që llogaridhënia e qeverive tek donatorët dhe organizatat ndërkombëtare nuk bëhet precedent për llogaridhënien në zonat lokale zgjedhore; c) efektiviteti i ndihmës ndërkombëtare do të rritej nëse shfrytëzon monitorimin, aftësitë analitike dhe aftësitë avokuese të OJQ-ve; d) një angazhim direkt do të kishte përfitimin e shtuar të parandalimit të kapjes së shoqërisë civile prej rrjeteve klienteliste të administratave publike të pa reformuara dhe shpesh të korruptuara.

REKOMANDIME SPECIFIKE

Politikat dhe legjislatura

- Të përcaktohen përpjekjet anti-korrupsion në kushte të politikave të ndërlidhura me qëllime të matshme dhe momente të rëndësishme, sesa thjeshtë me matje ose legjislacion. Kjo mënyrë do të sillte vendosjen e caqeve specifike që do duhej të arriheshin dhe përzgjedhjen e metodave të përshtatshme të intervenimit. Këto caqe do të përcaktohen në mënyrë sa më të realizueshme.
- Tu jepet prioritet sektorëve të caktuar, metoda të intervenimit dhe forma të korrupsionit, dhe të provohen qasje të ndryshme para se të ndërmerren masa të plota. Korrupsioni është një koncept i gjerë, i lidhur me forma të ndryshme të mashtrimit të cilat nuk mund të adresohen në të njëjtën kohë në mënyrë efektive.
- Politikat duhet të bazohen në informacion. Përderisa janë bërë disa përpjekje në strategjitë kombëtare anti-korrupsion që të maten rezultatet paraprake, asnjëra nga shtetet e SELDI, nuk ka mekanizëm të qëndrueshëm për vlerësimin e politikave anti-korrupsion. Së fundmi, kjo kërkon: a) statistika të rregullta dhe të besueshme për përpjekjet

anti-korrupsion (hetime, ndjekje penale, masa administrative, etj.); b) monitorim i rregullt dhe analizë e shpërndarjes së formave të korrupsionit në sektorë të ndryshëm publik. Monitorimi duhet të jetë i pavarur dhe/ose i jashtëm për shtetin, të përfshijë shoqërinë civile dhe të gjithë përbërësit elementar të sistemit monitorues jo-administrativ të korrupsionit, si SMK i SELDI.

Institucionet anti-korrupsion dhe zbatimi i ligjit

- Të futet një mekanizëm që sjell reagimet për zbatimin e politikave anti-korrupsion. Mekanizmi duhet të jetë i bazuar në instrumente të reja, krijuese, të dala në dispozicion rishtas, si *Doracaku i Integruar për Monitorimin e Zbatimit Anti-Korrupsion*, i zhvilluar nga Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD) dhe Universiteti i Trento-së. Doracaku, ju mundëson hartuesve të politikave që të vlerësojnë rreziqet e korrupsionit në një institucion të caktuar qeveritar dhe efektin e politikës përkatëse anti-korrupsion, duke identifikuar zgjidhjet me ndikimin më të madh.
- Kapaciteti institucional i trupave relevant qeveritar – në veçanti organizatat e specializuara anti-korrupsion dhe organizatat mbikëqyrëse si institucionet kombëtare të auditimit – duke përfshirë buxhetet e tyre, objektet dhe personelin, duhet të barazohen me përgjegjësitë të cilat i bartin këto institucione. Si alternativë, ato duhet të krijojnë më shumë programe të ngushta vjetore ose afatmesme, të cilat ju japin prioritet intervenimeve.
- Institucionet kombëtare të auditimit duhet po ashtu të fuqizojnë epërsinë, duke përfshirë fuqinë për të vendosur sanksione të ashpra. Të dy auditorët dhe parlamentet kombëtare duhet të obligohen të përcjellin raportet e këtyre institucioneve. Institucionet kombëtare të auditimit duhet po ashtu të mandatohen që të auditojnë menaxhimin e fondeve të BE-se, të cilat administrohen nga autoritetet kombëtare. Pasi që rezultati i punës së auditimit është në fazën fillestare, ata duhet të zhvillojnë kapacitete që të bartin edhe më shumë.
- Masa të mëtutjeshme janë të nevojshme në mënyrë që të sigurohet që rekrutimi i stafit civil është i bazuar në meritë, dhe jo i varur nga përkatësia e partisë politike.
- Puna anti-korrupsion duhet të ndahet në mënyrë më të barabartë mes organeve qeveritare. Zgjerimi i shtrirjes për inkriminim statutor duhet të jetë i balancuar nga një kapacitet i zgjeruar në të gjitha organet publike, që të adresojnë korrupsionin në radhët e tyre përmes mjeteve administrative, në

vend të “kalimit të përgjegjësive” tek policia apo prokuroria. Organet e përgjithshme publike të administrimit duhet të veprojnë si portier të sistemit kriminal të drejtësisë duke u përballur me aq raste të korrupsionit sa ju lejon fuqia e tyre administrative. Në fund, kjo përfshin krijimin e një mekanizmi efikas për menaxhimin e ankesave.

- Konfiskimi i pasurisë së fituar në mënyrë të jashtëligjshme në raste të korrupsionit, është një mjet anti-korrupsion, aplikimi i të cilit duhet zgjeruar. Përderisa duhet të kihet kujdes i veçantë për të balancuar të drejtat e të akuzuarit me interesat e të mirave publike – sidomos në një mjedis me administrata shpesh të korruptuara – konfiskimi i pasurisë, i pasur me dënime penale, është një dënim i rëndësishëm i cili ende përdoret pak në EJL.

Gjyqësori

- Shtetet në të cilat shumica e organeve gjyqësore vetëqeverisëse nuk zgjedhën nga gjyqtarët, duhet të adaptojnë reforma që rrisin fuqinë votuese të tyre. Shtetet të cilat nuk e kanë bërë këtë, duhet të adaptojnë parimin “një gjyqtar – një votë”.
- Duhet të sigurojnë që përzgjedhja e kuotës gjyqësore është sa më përfaqësuese, duke përfshirë gjyqtarë nga gjykatat e shkallës së parë. Të shqyrtojnë me kujdes, dhe nëse nevojitet të konsiderojnë sërish pajtueshmërinë e pozitës së kryetarit të gjykatës, me anëtarësimin e organeve vetë-qeverisëse gjyqësore.
- Në shtetet ku të dy prokuroria dhe gjykatat qeverisen nga i njëjti trup, dy kolegje – për prokurorë dhe gjyqtarë – duhet të ndahen në këtë organ. Prokurorët dhe gjyqtarët përkatësisht, do të përzgjidheshin vetëm nga këta kolegje.
- Të shfuqizohet ose të zvogëlohet në minimum roli i ministrave qeveritar (të drejtësisë) në trupa gjyqësor vet-qeverisës, sidomos sa i përket vendimeve në procedura disiplinore.
- Gjyqtarëve duhet tu jepet prioritet në mekanizmin për verifikimin e pasurisë së deklaruar.
- Pavarësia dhe kapaciteti i inspektorëve gjyqësorë duhet të fuqizohet, të ju mundësojë atyre të shpejtojnë inspektimet.
- Të futet një mekanizëm që sjell reagimet për zbatimin e politikave anti-korrupsion në lidhje me gjyqtarët. Këta mekanizma janë ndjeshëm deficitar ose praktikisht mungojnë në të gjitha shtetet e SELDI; mungesa e tyre saboton aspektin e shtypjes së politikave anti-korrupsion dhe e bën inkriminim e mëtutjeshëm të korrupsionit të pa dobishëm. Një praktikë e mirë që mund të përsëritet – edhe pse është ende e pazhvilluar – është Platforma

Statistikore e Kosovës për Anti-korrupsion, e dizajnuar nga një OJQ. Një mekanizëm i tillë duhet të përfshijë informata të rregullta për: masa disiplinore, administrative, dhe kriminale në sektorin publik dhe gjyqësor; aspektet e ndryshme të ndjekjes penale, duke përfshirë aktakuzat dhe dënimet/shfajësimin, dënimet nga llojet e ndryshme të korrupsionit.

Korrupsioni dhe ekonomia

- Të zvogëlohen deri në minimum dhe të rishikohen politikat vjetore të ndihmës shtetërore, pasi që ato krijojnë rreziqe të konsiderueshme për korrupsion. Të bëhet paraprakisht zbatimi i rreptë i rregullave të ndihmave shtetërore të BE-së, dhe të zhvillohet kapaciteti i rregullatorëve të ndihmave shtetërore të pavarura kombëtare, për të zbatuar rregullat.
- Të përmirësohet zbatimi i legjislaturës anti-monopol, në mënyrë që të promovohet ndërmarrësia e lirë dhe konkurrenca. Të aplikohet kujdes i veçantë dhe të shqyrtohet rregullisht përqendrimi në sektorë që janë të rregulluar rëndë, dhe që përballen me licencim dhe kufizime tjera, duke krijuar një rrezik të marrëveshjeve të fshehta në mes të konkurrentëve të mëdhenj dhe politikanëve.
- Shtetet të cilat e kanë bërë ende, duhet të krijojnë lidhje institucionale mes menaxhimit të pasurisë dhe borxheve të të gjitha financave publike, duke përfshirë ndërmarrjet në pronësi shtetërore, në mënyrë që të zvogëlojë rreziqet financiare dhe të rrisin besueshmërinë në menaxhimin e financave publike nga qeveria. Ndërmarrjet në pronësi shtetërore, duhet të plotësojnë kërkesat e rrepta të qeverisjes korporative dhe të raportimit (p.sh. rregullat e OECD-së), në të njëjtin nivel me kompanitë publike tregtare. Këto ndërmarrje duhet të publikojnë në internet raporte tremujore.
- Të futen detyrime dhe sanksione për autoritetet kontraktuese të cilat në vazhdimësi dështojnë ti dorëzojnë raportet për prokurim publik, raporte këto për shkeljet e rregulloreve anti-korrupsion ose kur dorëzojnë të dhëna të pasakta ose të mangëta.
- Përcaktimi i një kornize ligjore, institucionale, për menaxhimin dhe kontrollimin e kontratave të dala nga partneriteti publiko-privat.
- Të përmirësohet mbikëqyrja e prokurimit nga prokuror të mëdhenj publik (ndërmarrje në pronë shtetërore dhe kompanitë e shërbimeve) në mënyrë që të maksimizohet efikasiteti dhe të zvogëlohen parregullsitë.
- Të adoptohen politika që reduktojnë pjesën e interesit të prokurimit publik në tenderë vetëm me

ofertues, dhe që rrisin konkurrencën. Të publikohet në internet i gjithë dokumentacioni për njoftimet paraprake të prokurimit publik, njoftimet, ofertimet, kontratat, dhe çdo shtojcë tjetër, që mund të gjenden në formë të dhënash (data-bazës).

- Shtetet kandidatë të BE-se të cilat nuk kanë sistem të decentralizuar implementimi për fondet e BE-së, duhet të themelojnë një sistem të tillë në mënyrë që fondet e BE-së të ofrojnë kornizën e duhur ligjore dhe administrative për bartjen e përgjegjësive për implementimin e programeve të financuara nga BE-ja. Mbikëqyrja duhet të mbetet e centralizuar dhe e pavarur nga organet zbatuese.
- Të futet koncepti i vlerës-së-parasë në vlerësimin e kontratave të prokurimit publik.

Shoqëria Civile

- Rritja e kapacitetit të organizatave të shoqërisë civile për monitorimin dhe raportimin e korrupsionit dhe anti-korrupsionit, duke përfshirë aftësinë për të mbledhur dhe sistemuar informata primare mbi funksionimin e institucioneve qeveritare, aftësitë për matjen e përhapjes aktuale të korrupsionit dhe në analizën e të dhënave, vlerësimin institucional dhe shkrimin e raporteve.
- Legjislatura mbi konfliktin e interesit duhet të përfshijë institucionet jo-për-përfitim, sidomos ato të cilat financohen nga programet e administruara qeveritare, si buxheti kombëtar, fondet e BE-së, etj.
- Rregullat dhe rregulloret për financimin publik – organizatat jo-qeveritare duhet të jenë të pastra dhe transparente – nga qeveritë lokale dhe qendrore. Vetëm OJQ-të e regjistruara, ato me përfitim publik, duhet të lejohen të marrin fonde publike, dhe duhet të ju përmbahen rreptësishtë kërkesave për hapje dhe raportim.
- Bashkimi Evropian dhe organizatat tjera të donatorëve duhet të konsiderojnë një pjesë më të madhe të financimit të dedikuara për programe për qeverisje të mirë, të zbatuara në bashkëpunim mes organizatave të shoqërisë civile dhe institucioneve publike. Këto programe duhet të kenë kërkesa të qarta kundër kapjes së OJQ-ve nga grupe të interesit. Duhet të theksohet se arritja e ndikimit, kërkon përkushtim të qëndrueshëm në periudhë afatgjatë (10 vite e më shumë).
- Sektori i shoqërisë civile duhet të sigurojë për vet-rregullim. Më së paku, kjo përfshin adoptimin e udhëzimeve për sjellje me standarde të larta. Ata po

ashtu duhet të gjejnë mënyra më të shumta dhe më të mira për organizimin e koalicioneve të interesit.

- OJQ-të duhet të kuptojnë më mirë nevojën për të qenë transparent dhe llogaridhënës. Kjo përfshin nënshkrimin ndaj auditimit të rregullt, hapjen e pasqyrave financiare, procedura të qarta dhe transparente për qeverisjen e korporatave, dhe masa kundër kapjes nga grupet e veçanta interesi.
- Shtetet jo-anëtare të BE-së, të EJL-së, duhet të këshillohen që të mësojnë prej organit të njohurisë dhe ekspertizës, i përfshirë në raportin anti-korrupsion të BE-së. Kjo do të sillte atyre njohuri shumë të vlefshme në lidhje me vlerësimin e shpërndarjes së korrupsionit dhe hartimit të politikave anti-korrupsion.

Bashkëpunimi Ndërkombëtar

- Programet e ndihmës së jashtme duhet të reflektojnë më mirë të gjeturat e vlerësimeve ndërkombëtare dhe atyre të pavarura vendore. Në mënyrë që kjo të arrihet, programet e ndihmave duhet të jenë më reaktive dhe me fleksibilitet, duke përfshirë një periudhë më të shkurtë kohore mes hartimit dhe ofrimit.
- Ndihmesa ndërkombëtare anti-korrupsion për qeveritë shtetërore duhet të parasheh një rol më të fuqishëm për shoqërinë civile. Kjo përfshin pjesëmarrjen e OJQ-ve si partner zbatues, monitorues dhe organizues të resurseve, sidomos gjatë vlerësimit të ndikimit të projekteve ndihmuese.
- Efikasiteti i ndihmës duhet të vlerësohet periodikisht përmes metodave vlerësuese të ndikimit. Përveç sigurimit të matjes së vlerës-për-para – sidomos kur ka pasur financa publike të përfshira – kjo mënyrë do të mundësonte programeve të suksesshme të jenë të qëndrueshme, përderisa atyre të pasuksesshme të ndërpriten. Është e domosdoshme që ky vlerësim të jetë i pavarur dhe të fut në përdorim ekspertizën e organizatave të shoqërisë civile.
- Ndihmesa duhet të inkurajojë programet ndër-shtetërore në çështje të përbashkëta, si p.sh. krimi ndërkufitar. Përgjatë rajonit duhet të vihet në përdorim përvoja Bullgare në bashkëpunimin publiko-privat, gjatë analizës së lidhjeve të krimit të organizuar dhe korrupsionit.
- Përgatitja e raporteve dhe të gjeturave të rregullta të Komisionit Evropian duhet të futet më mirë në hartimin e politikave lokale duke nxjerrë më shumë nga shoqëria civile lokale dhe komuniteti i biznesit.