



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Departamenti i Problemeve të Krimin
Drejtoria e Përgjithshme I – Çështjet Ligjore
18 Tetor 2004

Programi kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Europën Juglindore
Implementimi i Planeve Anti- Korrupsion në Europën Juglindore (Impakti)

Opinionin e Ekspertëve në lidhje me

**Përmirësimin e Treguesve të Suksesit të Matricës së Planit të Veprimit Anti-
Korrupsion në Shqipëri (2004)**

Nga:

Znj. Vera Devine, Belgjikë



TP 46 (Albanian Version)

Tabela e Lëndës

1	HYRJE	5
2	MATJA E IMPAKTIT DHE SUKSESEVE TË POLITIKAVE DHE STRATEGJIVE ANTI- KORRUPSION	5
2.1	ANALIZA STATISTIKORE	6
2.2	TREGUESIT BAZE TE PERCEPTIMIT	6
2.3	TREGUESIT E PËRGJITHSHËM TE QEVERISJES	7
2.4	TREGUESIT QË RRJEDHIN NGA VLERËSIMET E AGJENCISË	8
2.5	SONDAZHET PER ANALIZIMIN E SITUATES	8
2.6	MESIMET E NXJERRA DHE PRAKTIKAT ME TE MIRA	9
3	MESIMET E NXJERRA NGA PUNA E KOMISIONEVE ANTI- KORRUPSION	10
4	PROBLEMATIKA NE KUADRIN E REFORMES ANTI-KORRUPSION NE SHQIPERI	11
5	MATRICA ANTI-KORRUPSION	15
5.1	PRIORITETET DHE STRUKTURA	15
5.2	KONCEPTE DHE GJYKIME	16
5.3	TERMINOLOGJIA	17
5.4	VËREJTJE MBI DISA NGA MASAT E PROPOZUARA	17
5.5	SHËNIME MBI DISA MASA QE MUNGOJNË NË MATRICË	18
5.6	TË TJERA	19

Për informacion të mëtejshëm, mund të kontaktoni me:

Këshilli i Europës, Departamenti i Çështjeve të Krimeve

Drejtoria e Përgjithshme I – Çështjet Ligjore

67075 Strasbourg CEDEX, France

Tel +33-3-8841-2354

Fax +33-3-8841-3955

e-mail ardita.abdiu@coe.int

Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument teknik i përkasin vetëm ekspertëve dhe nuk reflektojnë domosdoshmërisht pozicionin zyrtar të Këshillit të Europës.

1 HYRJE

Në dokumentin e tij 'Material mbi Treguesit e Suksesit', Grupi Monitorues Shqiptar Anti- Korrupsion kërkoi asistencën e Programit të Impaktit kundër Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Europën Juglindore të Këshillit të Europës, [...] në lidhje me metodologjinë e hartimit dhe implementimit të masave konkrete kundër korrupsionit dhe treguesve të tyre të duhur, të prekshëm dhe efikasë të suksesit. Gjithashtu, ky grup kërkoi 'praktikat më pozitive dhe shëmbuj konkretë [...] nga vëndet që tashmë po implementojnë ose kanë implementuar në mënyrë të suksesshme këtë metodologji...'

Nuk egziston një përgjigje e thjeshtë ndaj kërkesës së Grupit Monitorues Shqiptar Anti- Korrupsion. Çështja e matjes dhe monitorimit efektiv të impaktit të referës kundër korrupsionit është ndoshta një nga çështjet më komplekse dhe të vështira në debatin anti- korrupsion.

Nuk është e lehtë të identifikohet niveli bazë i pranueshëm i korrupsionit dhe për rrjedhojë edhe matja e ndryshimeve, për sa i përket intensitetit dhe frekuencës. Është po aq e vështirë të atribuosh një rënie, qoftë në një masë të vetme politikash, qoftë në ndonjë reformë të ndërmarrë.

Megjithatë, ndonjë matje, është mundësuar dhe pas gjashtë vjetësh pëfshirjeje në përpjekjet kundër korrupsionit. Ka ardhur koha që qeveria shqiptare të gjejë mënyra sesi impakti dhe sukcesi i reformave të saj të kohëve të fundit të mund të vlerësohet në shkallë më të kënaqshme. Një metodologji efektive që është më e mira për Shqipërinë, mund të përpunohet vetëm në nivel lokal nga ekspertët shqiptarë, të cilët, duke e njohur situatën më mirë, mund të arrijnë në një kombinim të treguesve cilësorë dhe sasiorë dhe një strategjie realiste, afatmesme dhe afatgjatë, për të monitoruar të dhënat e mbledhura në disa vite.

Në këtë kontekst, dokumenti teknik i mëposhtëm mund të shërbejë si një instrument efikas. *Së pari*, si bekgraund, ai do të përmbledhë dhe mbështesë impaktin dhe treguesit egzistentë të suksesit për programet anti- korrupsion. *Së dyti*, meqë Agjencitë ose Komisionet Anti- Korrupsion shihen shpesh si një nga shtyllat e strategjive të tilla anti- korrupsion, ai do të përmbledhë disa nga mësimet e nxjerra dhe praktikatat më të mira nga puna e këtyre agjencive. *Së treti*, ai do të marrë në konsideratë disa insinuata specifike që ky diskutim mund të ketë në lidhje me Shqipërinë. *Së fundi*, do të evidentojë pozicionin e treguesve të suksesit në matricën aktuale të Grupit Monitorues Shqiptar Anti- Korrupsion dhe do të sugjerojë ndryshimet e mundshme, që do të bashkangjiten në një version të përmirësuar.

2 MATJA E IMPAKTIT DHE SUKSESEVE TË POLITIKAVE DHE STRATEGJIVE ANTI- KORRUPSION

Ky seksion do të përmbledhë shkurtimisht metodat egzistuese për matjen e impaktit dhe suksesit të reformës anti- korrupsion. Përgjithësisht, treguesit klasifikohen në pesë kategoritë e mëposhtme:

- a) Treguesit që rrjedhin nga *Analiza Statistikore*
- b) Treguesit bazë të *Perceptimit*
- c) Treguesit e Përgjithshëm të Qeverisjes

Këta tre tregues të parë do të jenë kryesisht sasiorë.

Dy të fundit do të jenë tregues cilësorë:

- d) *Vlerësimet e Agjencisë* (kontrolle të performancës dhe vlerësime të pajtueshmërisë ligjore)
- e) *Analizat mbi situatën*

Për më tepër, është vënë në dispozicion një literaturë e pasur krahasuese, e cila ka për qëllim të vlerësojë impaktin e asistencës kundër korrupsionit mbi bazën e fondit të donatorëve, në lidhje me:

- f) Mësimet e nxjerra dhe Studimet e Praktikave më të mira.

2.1 ANALIZA STATISTIKORE

Kjo lloj analize merret me shifra si për shëmbull, të dhëna agregate ekonomike, duke përfshirë humbjet e matura ekonomike, si pasojë e korrupsionit; ose statistika krimesh (si për shëmbull një numër veprash penale dhe dënimesh për korrupsion etj). Këto shifra të marra më vete nuk shpjegojnë suksesin apo dështimin e politikave anti- korrupsion. Megjithatë, me kalimin e kohës, ato do të sigurojnë të dhëna krahasuese të vlefshme.

2.2 TREGUESIT BAZE TE PERCEPTIMIT

Ndoshta, dy treguesit e perceptimit të njohura më mirë janë Analiza e Transparencës Ndërkombëtare për Paguesit e Ryshfeteve dhe Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit të Transparencës Ndërkombëtare.

Analiza e Paguesve të Ryshfetit është një studim gjithëpërfshirës mbi pagimin e ryshfeteve në sferën e tregtisë ndërkombëtare. Ky studim fokusohet në faktorët kyç që influencojnë korrupsionin. Ai mbulon praktikën e pandershme të biznesit, vlerëson nivelin e gadishmërisë të sektorit privat për dekretin e ri në lidhje me korrupsionin e qeveritarëve të huaj dhe përfshin një Shkallëzim të Sektorit Industrial.

Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit (IPK) i kategorizon vëndet sipas shkallës së perceptimit të korrupsionit (që egziston mes qeveritarëve dhe politikanëve) nga ana e autoriteteve kompetente. Indekset e Perceptimit të Korrupsionit janë indekse të përzier, që përdorin vëzhgime të ndryshme nga një sërë institucionesh të pavarura. Vëzhgimet përfshijnë perceptimet e biznesmenëve, publikun e përgjithshëm dhe analistët vëndas.

Megjithëse e zhvilluar rreth pesë vjet më parë (midis viteve 1999 dhe 2000), Analiza e Performancës së Ndërmarrjeve dhe Mjedisit të Biznesit (APNMB) drejtuar nga Banka Europiane për Rikonstruksion dhe Zhvillim (BERZH) dhe Banka Botërore, nëpërmjet intervistave me përfaqësues nga mbi 4000 kompani që bëjnë biznes në 22 ekonomi tranzicioni në Europën Qëndrore, Lindore dhe Juglindore, parashikon një metodë interesante për sa i përket përpjekjeve për të bërë një lidhje midis ndërveprimeve të kompanive me shtetin, në fusha si korrupsioni dhe ushtrimi i presionit dhe performancës¹ së përgjithshme të biznesit të kompanive. Kështu, ajo e shikon korrupsionin jo nga këndi i kërkesës, p.sh. qeveritari, por nga këndi i ofertës.

2.3 TREGUESIT E PËRGJITHSHËM TE QEVERISJES

Banka Botërore ka qënë në ballë të punës për konceptualizimin dhe vendosjen e treguesve të mirë- qeverisjes dhe ndër vite ka përpunuar dhe testuar këta tregues në analizat e treguesve të përgjithshëm të qeverisjes².

Megjithatë, mund të themi se egzistojnë probleme me të gjithë treguesit e lartpërmëndur. Meqë ata janë kryesisht tregues sasiore, nuk shndërrohen dot lehtësisht në rekomandime politikash të nivelit operacional. Limitet e treguesve të perceptimit, gjithashtu janë diskutuar gjerësisht, por pavarësisht nga këto kufizime, treguesit sasiore sigurojnë një input të çmuar në diskutimet mbi reformat.

Banka Botërore ka filluar ta zgjerojë punën e saj analitike nga treguesit sasiore për të përfshirë mekanizma diagnostikues, që synojnë të ndihmojnë ekspertët, për të vlerësuar nivelin e qeverisjes në një sërë mjedisesh institucionale. Këto mekanizma japin orientime në vlerësimin e institucioneve politikë- bërëse të qeverisë qëndrore në kabinetin qeveritar, vlerësimin e kufizimeve në kryerjen e shërbimeve, duke bërë një vlerësim institucional të shërbimit civil, në vlerësimin e angazhimit ndaj reformës, në vendosjen e kuadrove diagnostikues për administrimin e të ardhurave kombëtare, përcaktimin e mekanizmave të qeverisjes dhe të varfërisë, të bëjë

¹ <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>

² <http://econ.worldbank.org/docs/918.pdf> - Tabela 1 në Shtojcën 1 jep një ide mbi treguesit që duhet të përdoren për mbështetjen e një vlerësimi.

kontrolle institucionale ligjore dhe gjyqësore, të kryejë vlerësime institucionale të shpenzimeve publike dhe të sigurojë modele për buxhetimin.

2.4 TREGUESIT QË RRJEDHIN NGA VLERËSIMET E AGJENCISË

Ato mund të marrin formën e vlerësimeve të pajtueshmërisë ligjore ose të performancës profesionale. Këto të parat shpesh fokusohen në faktin nëse ministritë apo agjencitë janë dakort me kërkesat ligjore ose strukturore, për shëmbull me kërkesën e detyrueshme për të ndjekur një trajnim. Kështu, më tepër sesa të pyesin se ç'efekt mund të ketë një trajnim i caktuar, këto vlerësime përqëndrohen në numrin e klasave që kanë bërë trajnimin, në përqindjen e punonjësve që ndërmorën këtë trajnim dhe në orientimin e trajnimit. Ky i fundit mund të bëhet në mënyra të ndryshme (intervistë vlerësimi, vetëvlerësim, pyetësor vlerësimi) dhe kur kryhen rregullisht, reflektojnë mundësinë dhe shkallën e rrënjosjes së vlerave bazë (si për shëmbull vlerat etike) midis autoriteteve kompetente, mënyrën sesi ata e perceptojnë menaxhimin e shkeljeve të rregullave të mirësjelljes brënda një institucioni dhe sesi vlerat zhvendosen në kohë, për të pasqyruar ndryshimet në prioritetet e politikave.

Drejtoria për Qeverisjen e OECD-së ka filluar së fundmi punën për matjen e impaktit dhe suksesit të sistemeve etike të qeverive. Kjo bazohet te përpjekjet e bëra nga kjo organizatë për vendosjen e standarteve në sistemet e integritit të vëndeve anëtare, p.sh. në masat parandaluese që këto vënde kanë marrë kundër korrupsionit. Deri tani, puna ka nxjerrë shëmbuj dhe studime të veçanta nga vëndet anëtare dhe vëndet³ e zgjedhura jo anëtare, duke ilustruar metoda të ndryshme ndaj vlerësimeve të impaktit. Një raport i tillë do të publikohet në muajt e ardhshëm.

2.5 SONDAZHET PËR ANALIZIMIN E SITUATES

Libri i Referencave (Source Book⁴) të Transparencës Ndërkombëtare (përkthimi i së cilës është mundësuar edhe në gjuhën shqipe⁵) dhe pyetësorët e tij orientues përbëjnë një instrument efikas për përshkrimin e funksionit dhe vlerësimin e nivelit të shtyllave të integritit të një vëndi.

Kapitulli përkatës i Zyrës së Kombeve të Bashkuara në lidhje me Mekanizmin Anti-Korrupsion të Drogave dhe Krimeve⁶ gjithashtu ofron mënyra të efektshme për monitorimin dhe vlerësimin e suksesit të reformave anti-korrupsion. Ky kapitull sugjeron metoda të ndryshme për të matur impaktin dhe për të organizuar

³Strategjitë e Vlerësimit dhe Praktikrat për Integritetin dhe Masat Anti-korrupsion në Sherbimin Publik. Stuart Gilman, Jeffrey Stout. OECD, GOV/PGC (2004) 24

⁴ <http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

⁵ http://www.transparency.org/sourcebook/other_languages/albanian/sourcebook_alb.html

⁶ http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html

monitorimin, si për shëmbull nëpërmjet Analizave të Kryerjes së Shërbimeve (AKSH) ose siç quhen diku tjetër, auditimet sociale. Analizat e Kryerjes së Shërbimeve zhvillohen nga përdoruesit e angazhuar të shërbimit të sektorit publik në komunitete, në fusha si ajo e sektorit të shëndetësisë, arsimit, licensimit dhe dhënies së lejeve, për të përftuar një panoramë të besueshme të mënyrës sesi shërbimet kryhen ndaj përdoruesve fundorë (end-users). Pasi kanë mbledhur rezultatet, më pas përdoruesit përfshihen në diskutimin e përmirësimeve dhe zgjidhjeve të mundshme për situatat e pafavorshme dhe ata angazhohen në monitorimin dhe implementimin e këtyre zgjidhjeve⁷.

Duke marrë në konsideratë aspiratat e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Europian, raportet e vitit 2002 të Programit të Monitorimit për Hyrjen e Instituteve të Shoqërive të Hapura në Bashkimin Europian, (që kanë të bëjnë me Politikën e Korrupsionit dhe Anti- Korrupsionit dhe aftësinë gjyqësore) në 10 vëndet e atëhershme kandidatë për BE të Europës Qëndrore dhe Lindore, mund të përbëjnë një dokument⁸ të vlefshëm për referencë. Ky dokument jep një vështrim të përgjithshëm të strukturave ligjore dhe institucionale dhe politikat nëpërmjet të cilave, qeveritë po kërkonin të luftonin korrupsionin, duke marrë në konsideratë kërkesat për vëndet e tyre për hyrjen në Bashkimin Europian.

2.6 MESIMET E NXJERRA DHE PRAKTIKAT ME TE MIRA

Burime të konsiderueshme referencash i dedikohen efektivitetit dhe mësimave të nxjerra nga sigurimi i asistencës teknike në fushën e anti- korrupsionit. Ky zhvillim është rrjedhojë e faktit se kjo asistencë e dhënë dhe menaxhuar nga donatorët është rritur ndjeshëm këto pesë vitet e fundit dhe donatorët duan gjithnjë e më shumë të kuptojnë se çfarë efekti ka patur kjo asistencë në uljen e korrupsionit në vëndet partnere.

Për këtë arsye, vëndet anëtare krijuan Komitetin e Asistencës së Zhvillimit të OECD'-së në vitin 2002, për të parë se ç'mësime ishin nxjerrë për luftimin e korrupsionit dhe çfarë kishin mësuar donatorët nga eksperiencia⁹ e tyre. Ndërsa raporti parashikon disa nga mësimet e nxjerra, ai gjithashtu nënvizon vështirësitë me të cilat përballen ekspertët, kur përpiqen t'i shndërrojnë këto mësimet në kontekste specifike.

Një përpjekje tjetër e ngjashme, që mund të ishte më tepër koherente për Shqipërinë, është një studim i kryer së fundmi, me titull "Nga baza në qendër" - Duke vlerësuar regjistrat për të dhënat e Asistencës Kundër Korrupsionit në Europën Juglindore",

⁷ Për studimet specifike mbi auditimet sociale (për shëmbull një krahasim rajonal mbi kryerjen e shërbimeve në sektorët e shëndetësisë dhe të licensimit në Estoni, Letoni dhe Lituani), shih www.ciet.org

⁸ <http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/>

⁹ <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=72>

nga Instituti i Shoqërisë së Hapur (ISHH), në bashkëpunim me Universitetin e Europës Qëndrore (UEQ), i cili vëzhgoi specifikisht efektivitetin e asistencës kundër korrupsionit në këtë rajon¹⁰.

3 MESIMET E NXJERRA NGA PUNA E KOMISIONEVE ANTI-KORRUPSION

Komisionet Anti-Korrupsion janë pjesë e një strategjie kundër korrupsionit dhe këto pesë vitet e fundit janë formuar shumë organizma të ngjashme (të etiketuara me emra të ndryshëm) në rajone të ndryshme të botës. Diskutimi sesi do matet impakti i reformave anti-korrupsion gjithashtu është përqëndruar te roli dhe ndikimi i tyre në përpjekjet e përgjithshme të reformave.

U arrit më së fundi një konsensus mbi pse-në e dështimit të Komisioneve Anti-Korrupsion¹¹, dhe mbi pse-në e dështimit të përpjekjeve të reformave anti-korrupsion në rastet kur edhe organizmat e ngritura qëllimisht për këtë qëllim dështojnë në kryerjen e punës së tyre. Këto referohen konvencionalisht si 'Shtatë mëkatet vdekjeprurëse'¹², dhe ato përbëjnë mëkatet politike, mëkatet ekonomike, mëkatet qeverisjeje, mëkatet ligjore, mëkatet organizative, mëkatet të performancës profesionale dhe mëkatet të besimit publik.

Mëkatet politike: një mungesë angazhimi politik ndaj përpjekjeve shihet gjerësisht si dështim i sigurt i ndonjë Komisioni Anti-Korrupsion. Mungesa e angazhimit mund të nënkuptojë disa gjëra, si për shëmbull një Komision Anti-Korrupsion mund të ishte krijuar më tepër në përgjigje të presionit të jashtëm ose për të qetësuar opinionin publik, sesa i mbështetur në vullnetin e plotë politik.

Mëkatet ekonomike: janë edhe në nivel makro-ekonomik ('aty ku mjediset ekonomike janë të favorshme për korrupsion në nivele dominuese, Komisionet Anti-Korrupsion ka të ngjarë të nënshtrohen apo sundohen prej tyre', Ëilliams/Doig 2004), edhe në kuptimin më të ngushtë, që lidhet me nevojën për resurse të mjaftueshme për Komisionet Anti-Korrupsion.

¹⁰ http://www.ceu.hu/cps/res/res_anticorruption.htm

¹¹ Shih për shëmbull: 'Një ide e mirë e shkuar dëm? Komisionet Anti-Korrupsion në shekullin e njëzet e një, nga Robert Williams dhe Alan Doig, prezantuar në 1 – 4 September 2004 në Konferencën Vjetore të EGPA në Ljublanë, Slloveni http://www.fu.uni-lj.si/egpa2004/html/sg7/Williams_Doig.pdf, shih gjithashtu artikujt me të njëjtin temë në adresat e mëposhtme: <http://www.imf.org/External/Pubs/Ft/Fandd/2000/06/Pope.Htm>
<http://www.u4.no/document/aacc/accsuccesses.cfm>
http://www.transparency.org/working_papers/pope/jpope_iaca.html
<http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=103&art=178>

¹² See Williams/Doig and Utstein Group U4 footnote above.

Mëkatet e qeverisjes: ka një lidhje ndërmjet mosfunksionimit ose mangësive të institucioneve të qeverisjes në përgjithësi dhe aftësisë së një Komisioni Anti-Korrupsion për të vepruar, p.sh. aty ku ka mangësi serioze në funksionimin e institucioneve, një Komision Anti-Korrupsion do ta ketë të vështirë të operojë.

Mëkatet ligjore: 'Ligjet mbi korrupsionin që janë të pamjaftueshme, të paqarta, jo efektive dhe të pazbatueshme përbëjnë faktor kontribues në dështimin e Komisionit.' (Ëilliams/Doig 2004)

Mëkatet organizative: përfshijnë strukturat e papërshtatshme, por edhe kërkesën për një krijim krejtësisht lokal të agjencive të tilla. Nuk do të kenë sukses zgjidhjet 'një model për të gjitha' apo modelet e 'importuara' të Komisioneve Anti-Korrupsion, të cilat diku tjetër konsiderohen të suksesshme.

Mëkatet e performancës: Komisionet Anti-Korrupsion dështojnë, kur atyre u mungojnë plane veprimi realiste, objektiva dhe standarte të matshme për cilësinë e performancës së tyre, kështu që puna e tyre bëhet e vështirë për t'u vlerësuar. Në këtë kategori gjithashtu hyn mungesa e stafit të përshtatshëm dhe mungesa e shpërblimit të mjaftueshëm të stafit të kualifikuar.

Mëkatet e besimit publik: Nëse besimi publik te Komisionet Anti-Korrupsion është i ulët ose nëse Komisionet Anti-Korrupsion nuk janë të njohura për publikun, ato do të hasin vështirësi në marrëdhëniet me publikun dhe në arritjen e qëllimit që publiku të bëhet burim informacioni. Kështu, nuk do të përmbushi një nga objektivat e tij parësore, që është edukimi i publikut mbi korrupsionin dhe përpjekjet e tij për ta luftuar atë.

4 PROBLEMATIKA NE KUADRIN E REFORMES ANTI-KORRUPSION NE SHQIPERI

Një studim i vitit 2003 i EBRD-së mbi 'programet Anti-korrupsion në vëndet e tranzicionit post-komunist dhe ndryshimet në mjedisin e biznesit, 1999 - 2002', vë në dukje se: 'Ka një numër rastesh, veçanërisht në Europën Juglindore, ku qeveritë kanë ndërmarrë programe intensive anti-korrupsion në vitet e fundit, por korrupsioni administrativ dhe nivelet e zbulimit e të kapjes së tyre nga shteti, siç raportohet [...] në BEEPS, kanë ngelur në nivele të njëjta ose janë përkeqësuar më tej. Shqipëria përbën një rast tipik mbi këtë çështje [...]', meqë ajo është 'vendi i vetëm në të cilin, si rastet e zbulimit e të kapjes nga shteti ashtu dhe korrupsioni administrativ janë përkeqësuar gjatë periudhës 1999 - 2002. Po ashtu, edhe treguesi i rryshfeteve në Shqipëri ka pësuar rritje gjatë kësaj periudhe.'¹³

¹³ <http://www.ebrd.com/pubs/econ/workingp/85.pdf>

Duke mbajtur në konsideratë vlerësimin e mësipërm, si dhe duke vlerësuar edhe mësimet dhe konkluzionet e seksioneve 2 dhe 3 të këtij dokumenti, Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion në Shqipëri mund të vlerësojë trajtimin e çështjeve e mëposhtme:

Autoriteteve shqiptare do t'ju duhet të kthehen tek parimet e para: përse e filluan ato reformën anti-korrupsion; cilat janë/ishin arsyet që i dhanë shtysë fillimit të kësaj reforme (presionet e donatorëve apo dëshira për të arritur standarde Europiane dhe ndërkombëtare?); dhe a është ky një angazhim i qëndrueshëm dhe konsistent?

Rishikimi i koncepteve: Ekziston mendimi se ka një nivel të caktuar të konfuzionit mbi disa koncepte bazë. Për shëmbull, megjithëse ngarkesa e procedurave administrative/apo burokracia e tepruar e shkresave mund të krijojë mundësi të shumta për korrupsion, kjo nuk do të thotë se ky fenomen është automatikisht korrupsion. Po ashtu, është krejt e vërtetë që keqmenaxhimi nga administrata ndikon në rritjen e mundësive për korrupsion, por edhe ky rast nuk duhet të etiketohet në vetvete patjetër si korrupsion; këto fenomene mund të emërtohen vetëm me emrin menaxhim i keq, i cili shpesh shkaktohet nga mungesa e kapaciteteve të nevojshme profesionale dhe e aftësive të personelit.

Ky rishikim i koncepteve është mjaft i rëndësishëm, sepse duke i analizuar këto çështje në Matricë si dhe duke e rishikuar vëndin e tyre në të, Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion mund të eidentojë fenomenin që një numër çështjesh të diskutuara korrespondojnë në fakt me fushën e reformës që ka të bëjë me përmirësimin e qeverisjes dhe punës së administratës, apo me atë të reformës në fushën sociale apo tregut të punës, dhe jo domosdoshmërisht me theks prioritar në fushën e luftës kunder korrupsionit. Rishikimi i koncepteve mund të çojë gjithashtu në copëzimin e asaj që tani mund të konsiderohet një Plan Veprimi shumë i ngarkuar, dhe si pasojë mund të konkludojë në një vendosje të re të prioriteteve të veprimtarive të parashikuara në të. Sidoqoftë Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion duhet të vazhdojë të luajë rolin e saj në promovimin dhe monitorimin e çështjeve themelore të anti-korrupsionit, si një çështje horizontale që prek të gjitha këto reforma.

Autoriteteve shqiptare mund t'ju duhet të mbajnë në konsideratë pasojat e mundshme të mbingarkesës së Grupit të Monitorimit Anti-Korrupsion. Mund të ketë vend për një "plan pune" të grupit, me detyra dhe afate sa më realiste, me tregues të qartë për objektivat që duhet të arrijë, me një planifikim strategjik për synimet e këtij grupi në periudhën afatmesme e afatgjatë, si dhe si do të arrihet realizimi i tyre.

Informacioni dhe faktet: nevoja për informacion më të mirë dhe fakte konkrete për situatën reale në terren, kryesisht në ato sektorë që janë identifikuar si më të korruptuarit, është vënë në dukje në mënyrë të vazhdueshme, si nga vetë Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion, ashtu edhe nga rekomandimet e GRECO-s për

Shqipërinë. Duhet të bëhen përpjekje serioze që ky informacion me faktet konkrete të merren nga organet e kontrollit financiar (auditimit) të shërbimeve të sektorit publik. Aktualisht, ka shumë çështje diskutimi lidhur me organet e auditimit (kontrollit financiar): ata venë në dispozicion një panoram të detajuar, realiste dhe me dimension mbarë-kombëtar për humbjet dhe devijimet ligjore të sistemit në sektorët kyç, dhe në bashkëpunim me publikun dhe qeverinë, propozojnë masat përkatëse për kurimin dhe korregjimin e problemeve. Qeveria, nga ana e saj, duhet të marrë masa konkrete – ajo duhet të shikohet që po i merr këto masa konkrete për të zgjidhur pa hezitim problemet themelore të evidentuara. Nga ana e tyre, organet e auditimit duhet gjithashtu të vendosin tregues të qartë të matjes së suksesit të tyre në kohë. Është e rëndësishme gjithashtu që stafet lokale të trajnohen më tej mbi teknikat dhe praktikatat e kryerjes së auditimit në shërbimet e sektorëve publikë; këto aftësi profesionale do t'u duhet atyre për të përballuar sfidat e së ardhmes. Për kontrollin e auditimit kërkohet që në të ardhmen të vihen në dispozicion fonde më të mëdha.

Matja e rezultateve dhe vlerësimi i suksesit apo progresit kërkon që të vendosen e institucionalizohen standarde e kriteret të vlerësimit. Tashmë del si një nga prioritetet e Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion që të merret me këtë çështje. Ky grup duhet të fillojë të zhvillojë e të konsolidojë kapacitetet profesionale të fushës së vet me stafin dhe personelin e saj, duke synuar transmetimin e këtyre aftësive brenda organit. Me kohë, Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion mund të konsolidojë rolin e vet si një organ i pastër monitorimi, i cili të ketë autoritetin, ekspertizën dhe kapacitetet për të analizuar informacionin dhe faktet si dhe të propozojë rekomandime. Është më vend që të bëhet një propozim për asistencë teknike të veçantë për të realizuar këtë nevojë, dhe donatorët duhet të afrohen për të asistuar në këtë fushë.

Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion e ka kuptuar nevojën për vendosjen e treguesve të qartë të suksesit, si dhe të metodologjive funksionale për monitorimin e suksesit të përpjekjeve të reformës së tij anti-korrupsion. Megjithatë, për këtë nuk ka aktualisht ndonjë zgjidhje të gatshme. Nevojitet që autoritetet përkatëse të bihen dakord për një kombinim të treguesve dhe metodologjive kryesore nderkombëtare, të cilat mund të adaptohen nga ekspertët vendas me synimin për të reflektuar, mbi baza rast pas rasti, realitetin dhe kuadrin specifik shqiptar.

Vlerësimi i rezultateve dhe monitorimi i suksesit, gjatë zhvillimit të reformave, duhet të projektohet me konsideracionin e rritjes graduale. Si çështje rutine, vlerësimi i rezultateve dhe monitorimi i suksesit, duhet të shoqërohet edhe çmimin dhe koston e vet realiste (sipas konsideracionit se cili institucion/agjensi do të jetë përgjegjës për monitorimin; nëse ai/ajo mund ta arrijnë realisht këtë me resurset dhe kapacitetet ekzistuese; cilat fusha mund të kërkojnë vëzhgime të specialistëve dhe me çfarë kosto, etj.)

Në këtë kontekst, del në mënyrë të pashmangshme nevoja për trajnime, të cilat Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion i ka evidentuar tashmë në Matricë, dhe që pjesërisht janë duke u marrë në konsiderate edhe nga disa donatorë. Trajnimet duhet të merret edhe me disa çështje të tjera përveç atyre që kanë të bëjnë me zhvillimin e aftësive të vlerësimit dhe të monitorimit. Ato duhet, për shëmbull, të përfshijnë edhe aspekte si ato të strategjive të komunikimit dhe të hartimit të projekteve. Kjo do të ndihmojë, për shëmbull, për të qartësuar kontradiktën konceptuale ekzistuese midis ‘masave’/ ‘rezultateve’ dhe ‘treguesve të suksesit’/ objektivave, në Matricë. Kjo do të ndihmojë gjithashtu edhe në projektimin e suksesshem të aktiviteteve të cilat janë aktualisht theksuar në Matricë si aktivitete që nuk kanë një prezencë apo pjesëmarrje të gjerë (për shëmbull tavolina të rrumbullakta me biznesin), të cilat mund të përbejnë një tregues për mos marrjen parasysh të nevojave të grupit objekt.

Matja e rezultateve dhe e suksesit është e lidhur ngushtë me konceptin e një përpjekjeje të gjatë anti-korrupsion, dmth - me një sipërmarrje afatgjatë. Rezultatet në shumë fusha do të bëhen të dukshme vetëm kur të dhëna, informacione dhe zhvillime të caktuara janë të regjistruara dhe të analizuar për disa vite me rradhë. Kjo do të thotë që vlerësimet duhet të përseriten here pas here dhe faktet dhe të dhënat duhet të krahasohen me njëra tjetrën në mënyrë që ato të kenë kuptim të qartë. Mundet që, jo të gjitha të dhënat dhe informacioni të ketë lidhje reale me një çështje ashtu siç ishte menduar më parë, apo jo çdo lloj metode pune të prodhojë rezultatet e dëshiruara; kjo do të thotë që me kalimin e kohës edhe metodologjia duhet përmirësuar apo modifikuar. Megjithatë, matja e suksesit është një çështje që duhet të fillojë një herë, në mënyrë që më pas të krijohet mundësia e futjes së bazës krahasuese të të dhënave.

Marrja në konsiderate e vlerave më të mira të Grupit të Monitorimit Anti-Korrupsion dhe reflektimi i tyre në aktivitetet e grupit: ndërsa përgjegjësia kryesore për shumë reforma respektive bie mbi ministrinë e linjës, ekziston një rol unik që duhet të luhet nga Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion si një nyje lidhëse midis, midis qeverisë dhe administratës nga njëra anë, dhe nga ana tjetër, midis publikut dhe veçanërisht komunitetit të biznesit, të cilët këta të fundit përbejnë anën e “furnizuesit kryesor” të rryshfeteve. Megjithëse biznesi ka një vënd permanent në Grupin e Monitorimit Anti-Korrupsion, duket se ekziston një çbalancim i tyre për sa i përket aktiviteteve që janë planifikuara në mënyrë specifike për këtë grup.

Shfrytëzimi i rastit: Autoritetet shqiptare janë në fazën e punës së reformës aktuale mbi legjislacionin lidhur me financimin e partive politike, I cili përmban edhe dispozita mbi financimin e fushatave elektorale. Zgjedhjet e pergjithshme të ardhshme të Qershorit 2005 krijojnë një rast unik për përafrimin e mëtejshem me legjislacionin e standardet nderkombëtare të këtij legjislacioni. Grupi i Monitorimit

Anti-Korrupsion duhet të kërkojë inkurajimin e shoqërisë civile që ajo të marr drejtimin në monitorimin e zbatimit të këtij ligji gjatë kësaj fushate zgjedhore¹⁴.

5 MATRICA ANTI-KORRUPSION

Rekomandimet për vendosjen e mundshme të treguesve të suksesit (si dhe për disa ndryshime të tjera) janë parashikuar edhe në Matricë, në formatin “track change mode”.

Shpesh, këta ‘tregues të suksesit’ të rekomanduar do të jenë vetëm tregues për të evidentuar se si zbatimi i disa “masave” të caktuara mund të jetë realizuar në sasi numerike. Kjo natyrisht mund të shërbejë si një pike fillimi e mirë për të arritur më vonë në një masë kritike të të dhënave të cilat mund të krahasohen e analizohen, dhe në një kohë të mëvonshme, edhe të modifikohen e të përmirësohen.

Këto janë rekomandime mbi atë se si mund të jenë treguesit e suksesit – është e qartë se nuk ka receta të gatshme për këtë, dhe se për çdo fushë e reformës dhe masë e reformës do të duhet të diskutohet në mënyrë individuale midis autoriteteve lokale, dhe se implikimet lidhur me kapacitetet dhe resurset do të duhet të evidentohen përpara se të bihet dakord mbi një grup treguesish të suksesit.

Në vijim po japim disa shënime të veçanta mbi Matricën:

5.1 PRIORITETET DHE STRUKTURA

Matrica ka pësuar gjatë viteve të fundit shumë pak ndryshime në strukture dhe elementët e prezantimit të saj. Ajo përbën një document politik të rëndësishëm. Si e tillë, në të duhet të reflektohet jo vetëm substanca dhe fushat e masave të reformave. Ajo duhet të reflektojë ato në një mënyrë që të shprehin tregues të qartë (autoriteteve dhe publikut) lidhur me prioritetet e përcaktuara. Me më shumë se 100 masa të Matricës ekzistuese është shumë e vështirë të evidentosh se ku janë prioritetet, ashtu siç është e vështirë të dallosh se ku janë fokusuar reformat e Grupit të Monitorimit Anti-Korrupsion, si organ me fonde dhe burime njerëzore të kufizuara.

Fushat të cilat mund të rishikohen e të diskutohen për dhënien e prioritetit janë dhënë me ngjyrë portokalli në tekst. Psh, është çështja e mbrojtjes së konsumatorit. Shëmbuj të tjerë janë Ligji mbi Ushqimet ose një tjetër është Ligji mbi Armët. Përsëri, është tashmë e qartë se Matrica është një përpyetje për të paraqitur reforma në një mënyrë sa më të plotë. Por, konsideracione të tjera duhet të dalin në krye: Ka

¹⁴ Një metodologji e veçantë është zhvilluar nga Inisiativa e Drejtësisë së Institutit të Shoqërisë së Hapur, e cila është testuar në vënde të ndryshme të Europës Lindore si dhe në vënde të tjera jo Europiane.

vetem një sasi të caktuar resursesh në dispozicion për të kryer këto reforma, dhe ndërsa ministritë e linjës mund të bëjnë një vendosje të ndryshme të prioriteteve, atëherë duhet të lind pyetja se sa nga këto reforma mund të monitorohen, këshillohen dhe raportohen në mënyrë efektive nga Grupi i Monitorimit Anti-Korrupsion, pa humbur fokusin mbi ecurinë e progresit të tyre, apo qenë të aftë të propozojnë ndryshime. Mund të ketë arsye të mira se përse Mbrojtja e Konsumatorit, Ligji mbi Ushqimet dhe Ligji mbi Armët janë përfshirë në këtë Plan Veprimi (i cili nuk bëhet domosdoshmërisht i qartë pa kontekstin e tij), por ka sigurisht fusha të tjera që duhet të marrin prioritet me të vogla, pra të ulet prioriteti i tyre. Kjo nuk është çështje e eliminimit të këtyre reformave nga Plani i Veprimit, por kjo i jep një kuptim të qartë prioritetit të punës së Grupit të Monitorimit Anti-Korrupsion, në mënyrë që ai të vërë në përdorim maksimal të gjithë energjitë dhe fuqinë e burimeve njerëzore e financiare në dispozicion të tij për të përmbushur mandatin e tij unik si një nuje lidhëse midis qeverisë dhe publikut.

Mund të shikohet gjithashtu çështja e përmbledhjes të të gjithë nën-masave të një mase apo reforme të caktuar nën një kollonë/kryerrjesht, duke i dhënë në këtë mënyrë një tregues konçiz të çdo hapi të nevojshëm për të kryer një reformë të caktuar. Kjo në mënyrë të veçantë për seksionin e fundit, i cili mund të krijojë përshtypjen e përsëritjes, sepse masat e parashtruara në këtë seksion i referohen atyre të mëparshëm.

5.2 KONCEPTE DHE GJYKIME

Dokumentit 'Materiali mbi Treguesit e Suksesit' preku mbi çështjen e përmirësimit të qeverisjes, si dhe mbi vëndin e këtyre reformave në axhendën e plotë të Anti-korrupsionit (dhe si pasojë edhe në Matricën përkatëse), e cila ka lidhje kryesisht me fushat III/1 (Reformat në Administratën Publike) dhe III/3 (Menaxhimi dhe kontrolli i Financave dhe Fondeve Publike). Në fakt, ka nevojë për një rishikim të mënyrës se si janë trajtuar këto fusha. Ndërsa duket me vend përfshirja e çdo mase që ka të bëjë me ndërtimin e sistemeve të integritetit dhe forcimit të kapaciteteve etike, duhet që të bëhet e qartë fakti se kur masat i adresohen luftës kundër korrupsionit, apo fakti tjetër kur ato kanë të bëjnë thjesht me përmirësimin e përgjithshëm të kapaciteteve dhe aftësive të personelit të shërbimit civil. Siç u trajtua më sipër, keqmenaxhimi që shkaktohet nga mungesa e kapaciteteve dhe aftësive profesionale nuk është automatikisht korrupsion, megjithëse menaxhimi i keq kontribuon për zhvillimin e një mjedisi favorizues për korrupsionin.

Të njëjtat gjykime duhet të bëhen duke vizituar edhe fusha të tjera. Për shembull, një nga masat që duhet të merren është "Rishikimi I plotë i kuadrit ligjor për sistemin e mbështetjes dhe asistencës sociale." Kjo është padyshim një çështje e rëndësishme për Shqipërinë për sa i përket alokimit të fondeve përkatëse nga buxheti teper i kufizuar i shtetit, si dhe për të parandaluar apo goditur abuzimet e mundshme të

sistemit. Por, mund të bëhet pyetja nëse kjo është një masë prioritare e ndikuar direct nga aspektet e korrupsionit, apo sistemi duhet të reformohet sepse është i vjetër, i menaxhuar keq dhe që, si pasojë është i brishtë ndaj abuzimeve korruptive? Natyrisht, edhe mund të ketë raste të korrupsionit në këtë fushë, por me një vështrim të parë, nuk duket se ky përbën një problem themelor.

5.3 TERMINOLOGJIA

Është me vend çështja e rishikimit të terminologjisë së përdorur. Dhe kjo nuk përbën thjesht një formalitet. Duke përdorur një gjuhë të pastër dhe të padyshimtë do të ndihmojë padyshim që Matrica të marrë formën e një dokumenti politik të qartë që i bën autoritetet më të sigurta për të punuar me të. Për shëmbull, termi 'Masat' është përdorur në të njëjtën mënyrë si 'rezultatet'. Kjo vërtetë nuk është ndonjë problem, sepse është krejt e qartë se çfarë kërkohet të thuhet me të. Por termi 'treguesit e suksesit' duket që fakt përfshin, në shumë raste, objektivin e përgjithshëm të një pakete të caktuar të reformës. Megjithatë, 'objektivat' dhe treguesit e suksesit për arritjen e tyre janë çështje krejt të ndryshme¹⁵.

Kolona e 'rreziqeve' është thjeshtëzuar shumë, sa që disa herë, fjala 'rreziqe' duket sikur është ngatërruar me arsyet apo thelbin për të cilin janë ndërmarrë reformat.

5.4 VËREJTJE MBI DISA NGA MASAT E PROPOZUARA

Një vërejtje është mbi kujdesin që duhet treguar për fushatat për ndërgjegjesimin e publikut e cila çfaqet kryesisht nën pikën 'C' në Matricë. Eksperienca, në veçanti në vëndet e Europës Qendrore, Lindore, Juglindore (Bullgaria është një shëmbull i rëndësishëm) ka treguar se kur fushata të tilla nuk janë të lidhura me çështje specifike, ato mund të dështojnë në arritjen e objektivit të synuar. Ato mund të krijojnë konfuzion në publik për shkakun e ndërmarrjes së tyre pikërisht në këtë kohë, si dhe mund të krijojnë shpresa në publik, të cilat nëse nuk arrihen, japin efektin e kundërt (rritje të cinizmit publik) ndaj grupeve shoqërore që u janë adresuar. Këshilla më e mirë nuk do të ishte që të bëhen fushata të tilla të izoluar nga reformat përkatëse apo masat politike specifike, dhe si rrjedhojë të përdoren ato në mbështetje të realizimit të këtyre reformave. Fushatat duhet që gjithmonë të drejtohen e shoqërohen me një orientim specifik për publikun duke i treguar atij sesi duhet të veprohet/reagohet ndaj situatave të caktuara dhe duke parashtruar gjithashtu rrugëzgjidhje të qarta për ankesat dhe vërejtjet e mundshme. Ekziston shumë

¹⁵ Megjithëse shrehin të njëjtin problem për sa i përket "treguesve të suksesit", Matrica 2002 – 2003 ishte më e plotë faktikisht për sa i përket tregimit të të objektivit themelor përmbledhës (ose 'rezultatit') e një reforme, e shoqëruar me "masat" (ose 'veprimet konkrete') të ndërmarra për arritjen e këtyre objektivave.

literature mbi mësimet e nxjerra mbi fushatat për ndërgjegjësimin anti-korrupsion; do të ishte e këshillueshme të hidhej një sy në to për të krijuar një ide më të qartë për çfarë duhet apo nuk duhet bërë, dhe nëse po, si duhet bërë.

Duhet treguar kujdes në hapjen e zyrave të reja për qëllime të ndryshme. Gjithmonë duhet të mbahen në mend konsideratat buxhetore. Por duhet që gjithashtu të bëhemi të ndërgjegjshëm për faktin që përpara se të zgjidhim ndonjë problem, zyrat e reja krijojnë zyra të tjera. Duhet të paguhet infrastrukturën dhe fasilitetet, duhet të paguhet stafi i ri në borderonë e personelit, ky staf duhet të monitorohet, të trajnohet etj. Pra, duhet një vlerësim realist nëse është një ide e mirë ndër të gjithë masat e tjera të propozuara. Përgjigja për një institucion që nuk funksionon nuk mund të jetë hapja e një institucioni të ri në mbështetje të atij të mëparshëm jo funksional.

5.5 SHËNIME MBI DISA MASA QE MUNGOJNË NË MATRICË

Fusha e prokurimeve duken se është një nga fushat më pak të përfaqësuara me aktivitete. Prokurimet mbeten akoma një fushë që vepron në mënyrë ideale në kuadrin e iniciativave të përbashkëta me shoqërinë civile (e cila është një prej kompetencave kryesore të Grupi të Monitorimit Anti-korrupsion), dhe në veçanti me sektorin e biznesit. Faktikisht, prokurimet përbëjnë një pikat e lidhjes së angazhimit me biznesin, sepse është në interesin e tyre jetësor që kontratat e prokurimeve publike të bëhen në një mënyrë transparente e të ndershme. Biznesi është gjithashtu burimi më i mirë i informacionit të brendshëm në praktikën aktuale të kësaj fushe. Për shëmbull, udhëzimet e prokurimit mund të bëhen me përfshirjen e sektorit të biznesit, pastaj mund të iniciohet monitorimi i respektimit të këtyre udhëzimeve, më tej mund të instalohet një bazë të dhënash/ëbësive mbi tenderat, etj. (ka shumë shëmbuj - që nga prokurimet e pushtetit lokal në rajonet e Rusisë deri tek eksperiencia e Kilit). Për komente mbi aktivitetin ekzistues të prokurimit, shih Matricën.

Korrupsioni i brendshëm në organet e policisë/ doganat: çështje të etikës në shërbimet e policisë dhe të doganave preken në shumë pak masa të Matricës. Megjithatë, nuk ka tregues të qartë të marrjes së masave të plota për t'a trajtuar këtë çështje sa më konkretisht e direkt. (Ndoshta kjo çështje mund të vlerësohet shumë pak në Matricë nga kënvështimi i një të jashtmi). Është e nevojshme që të vendosen gjithashtu treguesit. Çështjet në vijim mund të jenë pyetjet orientuese: Cilat janë strukturat aktuale në vend për investigimin e korrupsionit të brendshëm? Cilat janë resurset në dispozicion për investigimin brenda rradhëve të policisë/ të doganave? Sa të dukshëm janë investuesit që merren me këto çështje (dukshmëria më e madhe do të rezultojë në një frenim më të madh të korrupsionit)? Brenda një periudhe të caktuar kohore sa thirrje në raport janë kërkuar, sa paralajmërime me gojë dhe me shkrim janë dhënë? Sa paralajmërime të fundit janë dhënë dhe sa oficerë të policisë/ të doganave janë shkarkuar si rezultat të përfshirjes së tyre në korrupsion? A janë

qarkulluar emrat e atyre personave të shpalluar fajtorë brënda organeve të policisë/ doganave, dhe a janë shpallur publikë emrat e tyre (si faktor frenues)?

5.6 TË TJERA

Shëmbuj të statistikave të krimit, përfshi ryshfetet, rrëmbimi me force, evazioni nga taksat dhe akcizat doganore, shpërdorimi i pushtetit dhe të tjera, të krahasuara në kohë, mund të gjënden në Qendrën e Korrupsionit dhe të Krimit Transnacional të Xhorxhias në faqen e internetit me adresë <http://www.traccc.cdn.ge/statistics/>.