

Etika publike

Luftimi i nepotizmit brenda autoriteteve lokale dhe rajonale

Kongresi i Autoriteteve Vendore dhe Rajonale
të Këshillit të Evropës

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Luftimi i nepotizmit brenda autoriteteve lokale dhe rajonale

Komiteti për Qeverisje

Raportuesja:¹

Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Holandë (L, ILDG)

¹ L: Dhoma e Autoriteteve Lokale / R: Dhoma e Rajoneve
EPP/CCE: Grupi i partive popullore evropiane në Kongres
SOC: Grupi socialist
ILDG: Grupi i pavarur dhe i liberal demokratëve
ECR: Grupi i konservatorëve dhe reformatorëve evropianë
NR: Anëtarë që nuk i përkasin asnjë grupi politik të Kongresit

Përmbajtja

Përmbledhje	5
REZOLUTA 441 (2019)	6
MEMORANDUM SHPJEGUES	14
Hyrje	15
1. Historiku	16
2 . Interesa publike apo private? Klientelizmi dhe favorizimi në menaxhimin e burimeve njerëzore	19
3. Rëndësia e sistemeve të paanshme të rekrutimit	23
4. Kundërvënia ndaj nepotizmit: korniza ndërkombëtare kundër korrupsionit	30
5 . Rastet studimore kombëtare	38
6 . Përfundime dhe rekomandime politikash	53

Përmbledhje

Nepotizmi dhe favorizimi në nivel lokal dhe rajonal mund të pengojnë efektivitetin dhe efikasitetin e ofrimit të shërbimeve publike lokale, ulin besimin e publikut dhe dëmtojnë perceptimin se autoritetet publike lokale dhe rajonale po u shërbejnë interesave të zgjedhësve të vetë.

Ky raport përcakton standardet për praktikën e mirë dhe paraqet strategji për parandalimin e korrupsionit në procedurat e rekrutimit të qeverive lokale dhe rajonale. Ai diskuton ndikimet negative të nepotizmit në performancën dhe kulturën organizative dhe argumenton se këto mund të zvogëlohen përmes sistemeve transparente, të paanshme dhe të bazuara në merita të menaxhimit të burimeve njerëzore.

Në rezolutën e tij, Kongresi fton autoritetet lokale dhe rajonale të rrisin transparencën në proceset e rekrutimit dhe ngritjes në pozitë duke zbatuar procedura të qarta, duke garantuar barazi dhe drejtësi dhe duke futur në përdorim kanale raportimi për të identifikuar dukuritë e mundshme të favorizimit ose konfliktit të interesit. Në rekomandimin e tij, ai i kërkon Komitetit të Ministrave t'u bëjë thirrje qeverive që të sigurojnë që legjislacioni kombëtar të përfshijë dispozita të mjaftueshme për të zbutur rrezikun nga nepotizmi.

Rezoluta 441 (2019)²

1. Burimet njerëzore qëndrojnë në zemër të qeverisë lokale dhe rajonale dhe përbëjnë asetit e saj kryesore. Që qeveritë lokale dhe rajonale të funksionojnë efektivisht, ato kanë nevojë për staf me cilësi të mirë dhe shumë të motivuar. Ekzistenca e sistemeve të rekrutimit dhe ngritjes në pozitë të bazuara në merita janë parakusht për të siguruar paanshmërinë dhe cilësinë e ofrimit të shërbimeve publike. Në të njëjtën kohë, shkalla e lartë e autonomisë së autoriteteve lokale dhe rajonale në rekrutimin dhe shkarkimin e personelit është njohur si një nga rreziqet e tyre kryesore të korrupsionit.

2. Duke njohur që korrupsioni në të gjitha format e tij është kërcënim kryesor për qeverisjen e mirë në nivelin lokal dhe rajonal, Kongresi, si pjesë e udhërrëfyesit të tij të aktiviteteve për të luftuar korrupsionin, të miratuar në tetor 2016 në seancën e tij të 31^{-të}, ra dakord të përgatisë një raport mbi nepotizmin, për të identifikuar masat parandaluese dhe praktikatat e mira në luftën kundër kësaj forme të korrupsionit.

3. Autoritetet lokale dhe rajonale janë veçanërisht të cenueshme ndaj nepotizmit dhe formave të tjera të favorizim-

² E debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 2 prill 2019, mbledhja e 1-rë, (shih Dokumentin [CG36\(2019\)16](#), memorandum shpjegues), raportuesja: Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Holandë (L, ILDG).

it, për shkak të madhësisë, autonomisë dhe afërsisë me qytetarët. Meqenëse praktikave të nepotizmit në këto rrethana mund të jenë më të dukshme për publikun e gjerë, ato kanë potencial më të madh për të dëmtuar besimin e publikut. Prandaj, krijimi i praktikave të shëndosha të menaxhimit të burimeve njerëzore është e një rëndësie të madhe për mbështetjen e besimit të publikut dhe luftimin e korrupsionit.

4. Problemet me vullnetin e ulët të ekipit, absentizmin, rënien e përkushtimit, respektin dhe besimin në lidhshëm mund të paraqesin sfida të veçanta në nivelin lokal. Duke pasur parasysh rëndësinë e besimit dhe kënaqshmërisë së punonjësve në vendin e punës, zbatimi i praktikave efektive dhe të përgjegjshme të menaxhimit të burimeve njerëzore është thelbësor.

5. Nepotizmi nuk mund të parandalohet vetëm me rregulla dhe rregullore, gjithashtu duhet të ketë ndryshime në qëndrimet shoqërore dhe kulturën administrative, të cilat duhet të evoluojnë për t'u bërë më pak tolerante ndaj praktikave të tilla dhe për të përqaftuar një qasje të bazuar në etikë. Publiku i gjerë ka një rol për të luajtur dhe duhet të bëhet më i vetëdijshëm për rreziqet dhe pasojat dëmtuese të nepotizmit në qeveri.

6. Ndërsa qëndrimet ndaj tolerimit të nepotizmit ndryshojnë në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës, sipas kulturave të tyre administrative, qasja për të luftuar praktika të tilla duhet të përshtatet në kontekstin specifik.

7. Në dritën e mësipërme, Kongresi, duke pasur parasysh:

- a.** Programin e Këshillit të Evropës për Veprim Kundër Korrupsionit (1996);
- b.** Rezolutën (97) 24 e Komitetit të Ministrave mbi Njëzet Parimet Udhëzuese;
- c.** Konventën e së Drejtës Penale për Korrupsionin (ETS Nr. 173);
- d.** Konventën e së Drejtës Civile për Korrupsionin (ETS Nr. 174);
- e.** Kodin Model të Sjelljes të Këshillit të Evropës për Zyrtarët Publikë (2000);
- f.** Rekomandimin CM/Rec (2014)7 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi mbrojtjen e sinjalizuesve;

8. U bën thirrje autoriteteve lokale dhe rajonale të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës që të:

- a.** Risin transparencën në proceset e tyre të rekrutimit dhe ngritjes në pozitë, duke zbatuar procedura të qarta dhe gjithëpërfshirëse, të cilat mund të kuptohen lehtë dhe të jenë të qasshme për aplikantët dhe stafin;
- b.** Garantojnë barazi dhe drejtësi në proceset e rekrutimit dhe ngritje në pozitë, duke marrë parasysh njohuritë, përvojën, shkathtësitë dhe sjelljen etike të kandidatëve, duke krijuar një grup të përbashkët rregullash dhe duke zbatuar parimet e rekrutimit të bazuar në merita;
- c.** Kryejnë auditime të etikës ose kundër korrupsionit, me vëmendje të veçantë për praktikatat e menaxhimit të burimeve njerëzore, për të identifikuar rreziqet e nepotizmit dhe për të propozuar kundër-masa të duhura;

- d.** Fusin në përdorim kanale raportimi në mënyrë që të identifikohen dukuritë e mundshme të favorizimit ose konfliktit të interesit në procesin e rekrutimit ose përzgjedhjes;
- e.** Fusin në përdorim struktura të menaxhimit të integritetit, të tilla si 'Integrity Bureaux', të përbëra nga këshilltarë të integritetit, për të hetuar raste të dyshuara të sjelljes së keqe në këtë fushë;
- f.** Sigurojnë që çdo shkelle e integritetit, sjellje e pahijshme ose mbajtje e informacionit për konflikt të mundshëm interesi në çështjet e stafit të rezultojë në veprime të përshtatshme dhe parandaluese disiplinore;
- g.** Sigurojnë ndalimin e zyrtarëve publikë që të përfshihen në çdo procedurë rekrutimi dhe përzgjedhjeje që mund të vë në dyshim paanësinë e tyre.

9. U bën thirrje shoqatave kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale që të:

- a.** Organizojnë aktivitete edukative në institucionet publike të tilla si seminare, punëtori, ngjarje trajnimi në vend pune për të rritur ndërgjegjësimin për rreziqet e nepotizmit, ose për ndonjë formë favorizimi;
- b.** Promovojnë bashkëpunimin dhe bashkërendimin me komuna të tjera, siç është krijimi i rrjeteve rajonale, për të shkëmbyer përvojë dhe njohuri në trajtimin e nepotizmit gjatë rekrutimit të stafit;
- c.** Reagojnë menjëherë ndaj ankesave dhe rekomandimeve nga qytetarët, në mënyrë që të rritet besimi i publikut në qeverisjen lokale dhe rajonale.

REKOMANDIMI 428 (2019)³

1. Që qeveritë lokale dhe rajonale të funksionojnë efektivisht, ato kanë nevojë për staf kompetent dhe shumë të motivuar. Rekrutimi dhe ngritja në pozitë të bazuara në merita janë parakusht për të siguruar paanshmërinë dhe cilësinë e ofrimit të shërbimeve publike. Në të njëjtën kohë, pushteti i autoriteteve lokale dhe rajonale në rekrutimin dhe shkarkimin e personelit është njohur si rrezik i konsiderueshëm i korrupsionit.

2. I vetëdijshëm se korrupsioni në të gjitha format e tij përbën kërcënim shkatërrues për efikasitetin dhe cilësinë e qeverisjes së mirë si në nivelin lokal ashtu edhe në atë rajonal, në seancën plenare të 31^{-të} në tetor 2016, Kongresi miratoi një udhërrëfyes të aktiviteteve për të luftuar korrupsionin, përfshirë një raport mbi nepotizmin.

3. Autoritetet lokale dhe rajonale janë veçanërisht të cenueshme ndaj nepotizmit dhe formave të tjera të favorizimit, për shkak të madhësisë, autonomisë dhe afërsisë me qytetarët. Meqenëse praktikat e nepotizmit në këto rrethana mund të jenë më të dukshme për publikun e gjerë, ato kanë potencial më të madh për të dëmtuar besimin e publikut që është thelbësor për funksionimin e duhur të qeverisë.

³ Shih fusnotën 2

4. Nepotizmi mund të dekurajojë kandidatë të shkathët, të motivuar dhe kompetentë që të aplikojnë për pozita të caktuara, dhe të rezultojë në rekrutimin e personelit të pakualifikuar, dhe më pas të shtrembërojë funksionimin e duhur të qeverisë, duke u mundësuar interesave private të mbizotërojnë mbi interesat publike.

5. Proceset e rekrutimit duhet të jenë transparente dhe të zhvilluara në përputhje me rregullat dhe standardet etike, për të parandaluar ndikimin e padrejtë të zyrtarëve publikë në procedurën e përzgjedhjes, ku mund të lindin konflikte interesi.

6. Siç e njih Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale, paga e duhur është kusht tjetër thelbësor për sigurimin e personelit me cilësi të lartë dhe minimizimin e rrezikut të nepotizmit dhe formave të tjera të favorizimit.

7. Në dritën e konsideratave të mësipërme, Kongresi, duke pasur parasysh:

- a.** Nenin 6.2 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale;
- b.** Programin e Këshillit të Evropës për Veprim Kundër Korrupsionit (1996);
- c.** Rezolutën (97) 24 e Komitetit të Ministrave mbi Njëzet Parimet Udhëzuese;
- d.** Konventën e së Drejtës Penale për Korrupsionin (ETS Nr. 173);
- e.** Konventën e së Drejtës Civile për Korrupsionin (ETS Nr. 174);
- f.** Kodin Model të Sjelljes të Këshillit të Evropës për Zyrtarët Publikë (2000);

g. Rekomandimin CM/Rec (2014)7 e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare mbi mbrojtjen e sinjalizuesve;

8. Fton Komitetin e Ministrave të inkurajojë qeveritë dhe parlamentet e shteteve anëtare dhe, kur është e zbatueshme, rajonet me kompetenca legjislative, që të:

a. sigurojnë që legjislacioni i tyre është në përputhje me këtë rekomandim dhe përfshin dispozita të mjaftueshme për të zbutur këtë rrezik dhe për të luftuar dhe trajtuar raste të dyshuara të nepotizmit, veçanërisht duke:

i. mbrojtur sinjalizuesit që raportojnë raste nepotizmi;

ii. siguruar paanësi dhe mbrojtje të gjyqtarëve dhe prokurorëve që kryejnë hetime për nepotizëm;

iii siguruar sanksione të përshtatshme për rastet e vërtetuara të nepotizmit;

b. ndërmarrin hapa për të zhvilluar kulturën e tyre administrative për të eliminuar tolerancën ndaj të gjitha formave të favorizimit;

c. krijojnë agjenci për të monitoruar zbatimin dhe efektivitetin e legjislacionit për nepotizmin dhe për të siguruar trajnim profesional përmes:

i. edukimit të zyrtarëve publikë përmes seminareve, punëtorive ose takimeve;

ii. nxitjes së ndërgjegjësimit midis zyrtarëve publikë për të drejtat, përgjegjësitë dhe detyrat e tyre në këtë drejtim;

iii. sigurimit të përzgjedhjes së personelit kompetent në organet publike që inspektojnë dhe monitorojnë autoritetet lokale dhe rajonale për incidente të nepotizmit;

- d.** sigurojnë pavarësinë e zyrtarëve që punojnë në institucionet e auditimit;
- e.** sigurojnë transparencë, llogaridhënie, drejtësi dhe barazi në procesin e rekrutimit duke:
 - i.** përdorur sisteme të standardizuara të provimit për emërimin dhe rekrutimin e zyrtarëve publikë;
 - ii.** ofruar shpjegime të qarta dhe gjithëpërfshirëse të procesit të rekrutimit dhe përzgjedhjes;
 - iii.** detyruar zyrtarët publikë të përfshirë në proceset e përzgjedhjes të deklarojnë çdo marrëdhënie të tanishme ose të kaluar me kandidatët;
 - iv.** ndaluar zyrtarët publikë të kenë ndikim të drejtpërdrejtë ose të tërthortë mbi punonjësit me të cilët janë të ndërlidhur;
 - v.** ndaluar zyrtarët publikë nga rekomandimi i lidhjeve familjare që të punësohen në të njëjtin vend pune ose nga kërkimi i punonjësve të tjerë për të punësuar të afërm;
 - vi.** siguruar efikasitet të sistemeve të kontrollit të procesit të rekrutimit;
 - vii.** krijuar sisteme efektive dhe të përgjegjshme të menaxhimit të burimeve njerëzore;
- f.** sigurojnë nivel adekuat të pagës për stafin e autoritetit lokal dhe rajonal;
- g.** inkurajojnë dhe kontribuojnë në bashkëpunimin dhe shkëmbimin e përvojës në këto çështje në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar, përfshirë koordinimin me grupet e shoqërisë civile dhe grupet e mendimit, duke dëgjuar dhe duke iu përgjigjur propozimeve dhe rekomandimeve të tyre.

MEMORANDUM SHPJEGUES⁴

⁴ Raportuesja dëshiron të falënderojë Albena Dimitrova Kuyumdzhieva për kontributin e saj në këtë raport.

Hyrje

1. Nepotizmi dhe favorizimi në të gjitha format e tyre janë lloje të sjelljes korruptive që kanë potencialin për të minuar funksionimin e duhur të shtetit dhe për të kompromentuar aftësinë e autoriteteve publike për t'i shërbyer mirë publikut. Në nivel lokal dhe rajonal, ata pengojnë efektivitetin dhe efikasitetin e ofrimit të shërbimeve publike lokale, ulin besimin e publikut dhe dëmtojnë perceptimin se autoritetet publike lokale dhe rajonale po u shërbejnë interesave të zgjedhësve të vetë.

2. Për t'i adresuar këto rreziqe, ky raport përcakton standardet për praktikën e mirë dhe paraqet strategji për parandalimin e korrupsionit në procedurat e rekrutimit të qeverive evropiane lokale dhe rajonale. Ai diskuton ndikimet negative të nepotizmit dhe format e tjera të favorizimit në performancën dhe kulturën e përgjithshme organizative dhe argumenton se këto pasoja mund të zvogëlohen përmes sistemeve transparente, të paanshme dhe të bazuara në merita të menaxhimit të burimeve njerëzore. Raporti ofron një përmbledhje të kornizës ndërkombëtare kundër korrupsionit (në lidhje me rekrutimin dhe menaxhimin e personelit) dhe paraqet disa praktika të mira për parandalimin e nepotizmit dhe favorizimit në administratat lokale dhe rajonale.

1. Historiku

3. Autoritetet lokale dhe rajonale janë strukturat publike që janë më afër qytetarëve dhe janë pikat e tyre më të zakonshme të ndërveprimit. Në sajë të të qenit më pranë njerëzve, administratat lokale dhe rajonale kanë:

- ▶ shanse më të mira për të 'dëgjuar' zërin e komuniteteve lokale dhe për të përmbushur pritjet e tyre;
- ▶ fleksibilitet më të madh për të ofruar shërbime publike transparente dhe të përgjegjshme, të përshtatura për nevojat specifike të individëve dhe komuniteteve;
- ▶ mënyra më të lehta për marrjen e informatave kthyesë dhe ndërmarrjen e veprimeve kundër shpërdorimeve.

4. Këto karakteristika dalluese u mundësojnë qeverive lokale dhe rajonale të 'ndiejnë pulsën' e komuniteteve lokale, të reagojnë normalisht ndaj shqetësimeve të tyre të menjëhershme dhe të formësojnë politika lokale në një mënyrë që t'i pasqyrojnë më mirë nevojat aktuale dhe të ardhshme të njerëzve lokalë. Përmes ofrimit të shërbimeve publike transparente dhe të përgjegjshme dhe reagimit të menjëhershëm ndaj çdo shpërdorimi, autoritetet lokale dhe rajonale kanë potencialin të bëhen prijës të qeverisjes së mirë dhe udhëheqës të ndryshimeve etike. Megjithatë, pavarësisht se janë ndër

institucionet më të besuara në vendet evropiane,⁵ 77% e qytetarëve besojnë se korrupsioni ekziston në institucionet e tyre publike lokale ose rajonale (TNS Opinion & Social 2014). Perceptimet e qytetarëve evropianë përkojnë me ato të qytetarëve në rajone të tjera,⁶ të cilët i rendisin parlamentarët dhe zyrtarët qeveritarë (31% dhe 30% respektivisht) së bashku me këshilltarët e qeverive lokale (26%) midis grupeve më të korruptuara të elitës politike (PRING 2016). Perceptimet e tilla publike dëmtojnë ndjeshëm imazhin e qeverive lokale dhe rajonale, minojnë besimin e publikut në aftësinë e tyre për të kryer siç duhet dhe me efikasitet detyrat e tyre dhe përforcjnë praktikatat e korrupsionit.

5. Aktivitetet e ndërlidhura me korrupsionin, të tilla si favorizimi, nepotizmi dhe abuzimi i pushtetit, mund të ndikojnë virtualisht në të gjitha aktivitetet e burimeve njerëzore (Chêne 2015), me rekrutimin, ngritjen në pozitë, trajnimin dhe transferin e stafit që është në mesin e atyre më të cenueshëm. Rreziqet nga blerja dhe shitja e pozitave, emërimi dhe ngritja në pozitë e miqve, të afërmeve dhe anëtarëve të partive, janë veçanërisht të larta kur pozitat konsiderohen fitimprurëse, ose ofrojnë mundësi për pasurim të paligjshëm dhe/ose kur nivelet e papunësisë janë të larta dhe pozitave të shërbimit publik mund të sjellin stabilitet të të ardhurave dhe një sërë përfitimesh.

5 Niveli i besimit për autoritetet lokale dhe rajonale në BE ndryshonte në periudhën 2008-2016 midis 49.84% (2008), 41.56% (2015) dhe 47.45% (2016). Përmbledhja është në dispozicion në: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart/themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

6 Anketa studioi perceptimet e njerëzve, që jetojnë në 42 vende në Evropë dhe Azi Qendrore në lidhje me nëntë grupe të ndryshme, përfshirë akterë politikë të nivelit të lartë (zyra e presidentit/kryeministrit, deputetë dhe zyrtarë qeverie); punonjës kryesorë të sektorit publik që bashkëveprojnë me qytetarë (zyrtarë tatimorë, policinë, gjyqtarë/gjyqtarë porotë dhe këshilltarë të qeverive lokale); dhe ata që nuk janë pjesë e sektorit publik, por kanë ndikim në jetën politike (drejtues biznesesh dhe udhëheqës fetarë).

timesh të tjera. Në situata të tilla, ekzistenca e kompetencave të larta diskrecionale, e kombinuar me mungesën e sistemeve të forta të llogaridhënies, kontrolleve dhe ekuilibrave dhe mekanizmave të dobët të transparencës shërbejnë si mundësues që lehtësojnë praktikën korruptive.

6. Duke pasur parasysh që nivelet e besimit të publikut dhe perceptimet e korrupsionit përcaktohen nga cilësia dhe performanca e punonjësve që punojnë në secilin institucion të veçantë, zbatimi i praktikave të shëndosha të menaxhimit të burimeve njerëzore, duke siguruar që administratat lokale dhe rajonale të punësojnë njerëz që janë më të përshtatshëm, më të kualifikuar dhe më të motivuar, është e një rëndësie të madhe për mbështetjen e besimit të publikut dhe luftimin e korrupsionit. Praktikën e tilla shërbejnë 'si shërbëtor i demokracisë' (INGRAHAM dhe RUBALL-BARRETT, 2007: 1) dhe garantojnë paanshmëri dhe cilësi të ofrimit të shërbimeve.

2. Interesa publike apo private? Klientelizmi dhe favorizimi në menaxhimin e burimeve njerëzore

7. Që nga ditët e Platonit dhe Aristotelit, tipari dallues që diferencon qeverisjen e mirë nga ajo e keqe ka qenë prevalenca e publikut mbi interesat private (reflektuar në mungesë korrupsioni).⁷ Detyra e secilit zyrtar publik për t'iu përmbajtur interesit të përbashkët të shoqërisë në krahasim me interesat e tij/saj private, është një nga gurët themeltarë të një sistemi të shërbimit publik pa korrupsion, efikas dhe efektiv. Kodi Model i Sjelljes i Këshillit të Evropës për Zyrtarët Publikë⁸ (këtu e tutje referuar si 'Kodi Model i Sjelljes') i referohet qartë këtij nocioni, duke nënvizuar që zyrtarët publikë duhet të jenë të ndershëm, të paanshëm dhe efikas dhe duhet të kenë parasysh

⁷ Shih Mulgan, R. (2012) 'Aristoteli mbi ligjshmërinë dhe korrupsionin' në M. Barcham, B. Hindess, P. Larmour(eds.) Korrupsioni: Zgjerimi i Fokusit Canberra: Shtypi i ANU-së, Friedrich, C. (2002) 'Konceptet e korrupsionit në perspektivën historike', në A. Heidenheimer dhe M. Johnston(eds.) Korrupsioni politik: Konceptet dhe Kontekstet New Brunswick: Transaction Publishers, f. 15-23.

⁸ Rekomandimi Nr. R (2000) 10 i Komitetit të Ministrave i Këshillit të Evropës (2000a) për shtetet anëtare mbi kodet e sjelljes për zyrtarë publikë, i miratuar nga Komiteti i Ministrave në Sesionin e 106-të më 11 maj 2000). Kodi Model i Sjelljes për Zyrtarë Publikë renditet si Shtojcë e Rekomandimit. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

vetëm interesin publik kur ata marrin vendim për një çështje të veçantë (pika 5.2). Zyrtarët publikë nuk duhet të lejojnë që interesi i tyre privat të bie ndesh me pozitën e tyre publike, duhet të shmangin çdo konflikt interesi “real, potencial ose të dukshëm” dhe nuk duhet të përdorin pozitën e tyre për të fituar avantazhe të padrejta për interesat e tyre private (pika 8). Interesa private konsiderohen çdo avantazh që zyrtarët publikë mund të marrin për veten e tyre, familjen e tyre, të afërmit e ngushtë, miqtë dhe personat/organizatat me të cilët ata kanë pasur marrëdhënie biznesi ose politike (pika 13(2)).

8. Favorizimi mund të përcaktohet si mbështetje e padrejtë që i bëhet një personi ose grupi, sidomos nga dikush me autoritet. Në format e tij të ndryshme përbën situatë tipike të konfliktit të interesit kur interesat private të zyrtarit publik e mbizotërojnë detyrën e tij/saj për të qenë i paanshëm në ushtrimin e funksionit të tij/saj publik. Ky lloj i sjelljes mund të rezultojë në:

- ▶ nepotizëm: formë specifike favorizimi, përmes së cilës zyrtari publik përdor autoritetin ose pozitën e tij/saj për të siguruar avantazh të padrejtë (punë, favor, trajtim preferencial etj.) për anëtar të familjes;
- ▶ kronizëm: formë specifike favorizimi, përmes së cilës zyrtari publik u jep përparësi miqve dhe të njohurve të tij/saj;⁹

⁹ Duhet të theksohet se disa përkufizime të nepotizmit gjithashtu mbulojnë kronizmin. Për shembull, Udhëzuesi i Transparency International për Gjuhë të Thjeshtë Kundër Korrupsionit (2009) shpjegon nepotizmin si ‘Formë favorizimi bazuar në të njohurit dhe marrëdhëniet familjare, kur dikush nga pozita zyrtare e shfrytëzon pushtetin dhe autoritetin e tij ose të saj për të siguruar punë ose favor për ndonjë anëtar të familjes ose mik, edhe pse ai ose ajo mund të mos jetë i/e kualifikuar ose meritof.’

- ▶ patronazhë: formë specifike favorizimi në të cilën personi përzgjidhet për një punë ose përfitim qeveritar për shkak të përkatësive ose lidhjeve politike;

9. Klientelizmi është formë tjetër e sjelljes së ndërlidhur me korrupsionin dhe përfaqëson një 'sistem të pabarabartë të shkëmbimit të burimeve dhe favoreve bazuar në një marrëdhënie shfrytëzuese midis një 'patroni' më të pasur dhe/ose më të fuqishëm dhe një 'klienti' më pak të pasur dhe më të dobët (Transparency International 2009) . Format e klientelizmit në rekrutimin e punonjësve të qeverive lokale/rajonale mund të përdoren si strategji zgjedhore, ose në përgjithësi, si strategji për marrjen ose ruajtjen e mbështetjes politike. 'Lidhja midis qytetarëve dhe udhëheqësve që përdorin këtë strategji bazohet qartë në interesin vetjak, për aq sa udhëheqësit synojnë nxitje materiale direkt ndaj individëve ose grupeve të vogla në këmbim të mbështetjes, votës ose pëlqimit të tyre' (MIKKELSEN 2013:365).

10. Në të gjitha rastet e përshkruara, parimet e drejtësisë dhe paanësisë së shërbimit publik shkelen për shkak të bashkëpunimit real, të perceptuar ose të mundshëm midis interesave private të zyrtarit dhe interesave të shoqërisë. Në situata të tilla, devijimi nga detyra e zyrtarit për t'i shërbyer publikut dhe përdorimi i avantazheve të padrejta përbën sjellje tipike të lidhur me korrupsionin.¹⁰

11. Kur zbatohen në procesin e rekrutimit, praktikat e kronizmit, nepotizmit, patronazhës politike dhe klientelizmit mund të çojnë në punësimin e individëve (nga familja, miqtë

¹⁰ Korrupsioni zakonisht përcaktohet si 'keqpërdorim i pushtetit të besuar për përfitime private' (Transparency International 2009: 14).

ose qarqet politike) të cilët nuk janë të aftë, të gatshëm ose të kualifikuar për të kryer detyrat e tyre të caktuara. Edhe nëse ata janë kompetentë, të aftë dhe të kualifikuar për të kryer funksionet e tyre, preferenca e veçantë që u jepet atyre shtrembëron parimin e drejtësisë, krijon mundësi të pabarabarta, lehtëson korrupsionin, ul efikasitetin dhe efektivitetin e performancës organizative dhe çon në probleme që kanë të bëjnë me kompetencën, pavarësinë, besimin dhe frymën profesionale (ose më saktë çon në mungesën e tyre).

3. Rëndësia e sistemeve të paanshme të rekrutimit

12. Autoritetet lokale dhe rajonale, si rregull, kanë shkallë të lartë të autonomisë në menaxhimin dhe rekrutimin e stafit të tyre. Në varësi të kontekstit kulturor, administrativ dhe ligjor, sisteme dhe nivele të ndryshme të autonomisë janë vendosur në të gjithë Evropën. Disa administrata lokale (p.sh. në Belgjikë), gëzojnë të drejtën e përcaktimit të statusit administrativ dhe financiar të punonjësve të tyre. Në disa vende (p.sh. në Spanjë), zyrtarët lokalë dhe rajonalë kanë të njëjtin status dhe drejtohen nga i njëjti ligj si shërbyesit civilë që punojnë në administratën qendrore. Në vendet e tjera (p.sh. në Hungari), mund të aplikohet një përzierje e të dy sistemeve, ndërsa në vende të tjera (p.sh. në Greqi), është krijuar një kornizë e specializuar për punonjësit e qeverive lokale.

13. Sa i përket modaliteteve të punësimit dhe statusit të punonjësve, disa vende kanë aplikuar një model ku punonjësit lokalë dhe/ose rajonalë mund të kenë status të veçantë ligjor dhe të konsiderohen shërbyes civilë, ndërsa të tjerët i trajtojnë ata si çdo staf tjetër, i punësuar sipas ligjeve përkatëse të punës, dhe disa përdorin një model të përzier të të dy sistemeve (Moreno et al 2012).

14. Ndërsa këto diferenca mund të kenë implikime të mëdha për procedurat e rekrutimit dhe kushtet e tjera të shërbimit,

parimet etike që duhet të përfshihen në kornizat përkatëse të burimeve njerëzore mbeten të njëjtat. Parimet e barazisë dhe paanësisë së rekrutimit publik janë gurë themeltarë për sigurimin e shërbimeve publike efektive dhe efikase. Parimi i drejtësisë në përzgjedhjen e punonjësve publikë lidhet drejtpërdrejt me nivelin e besimit të publikut në aftësinë institucionale për t'i shërbyer publikut dhe ka implikime më të thella organizative që përcaktojnë karakterin në domenin e shërbimit publik lokal dhe rajonal. Mungesa e rekrutimit të bazuar në merita është një nga faktorët që kontribuon ndjeshëm në përhapjen e korrupsionit (DAHLSTRÖM, LAPUENTE dhe TEORELL (2012) dhe çon, sipas VAN DYNE (2001), në gërryerjen e strukturave organizative dhe praktikave të 'ngritjes së gjykatës' dhe të 'emërimeve të Kaligulës'.

15. VAN DYNE përshkruan fenomenin e «ngritjes së gjykatës» si një situatë në të cilën menaxheri i organizatës e ndërton, një rreth të brendshëm në formë gjykate, i cili ndan të njëjtat vlera dhe pikëpamje dhe kurrë nuk vë në dyshim mendimin e tij/saj. Faktori më i rëndësishëm për rekrutimin dhe përzgjedhjen, në raste të tilla, bëhet bindja ndaj eprorit dhe jo shkathtësive dhe cilësive të punonjësve individualë. Ai argumenton se kjo praktikë mund të çojë në «emërime të Kaligulës» ku menaxherët ndjehen të lirë të rekrutojnë këdo që duan, pavarësisht nga shkathtësitë dhe kualifikimet. Këto zakonisht çojnë në cilësi mediokre të emërimeve pasi njerëzit e talentuar mund të bëhen të mundimshëm. Në organizata të tilla, standardet e qeverisjes së mirë zëvendësohen nga një mekanizëm i ndërlikuar i shkëmbimit shoqëror i bazuar në favore personale. Parimet e meritës, transparencës dhe llogaridhënies zëvendësohen me praktika

të turbullta të burimeve njerëzore që tolerojnë korrupsionin, favorizimin, klientelizmin dhe në fund të fundit përkeqësojnë performancën organizative.

16. Edhe në rastet kur nuk janë të pranishme fenomenet e 'ngritjes së gjykatës' dhe 'emërimet e Kaligulës', praktikat e favorizimit mund të lulëzojnë ende, bazuar në nocionin që anëtarët e familjes, miqtë ose qarqet politike gëzojnë trajtim të veçantë dhe mund t'iu shërbejnë më së miri interesave organizative. Në shumë vende, disa do të argumentojnë se ofrimi i mbështetjes për familjen, mikun ose bashkëpunëtorët politikë është pjesë e traditës lokale. Megjithatë, studime të ndryshme të traditave kulturore dhe perceptimeve për korrupsionin argumentojnë se korrupsioni nuk miratohet botërisht nga traditat dhe kulturat (SMITH 2007, Persson, ROTHSTEIN dhe TEORELL 2013).

17. Ndërsa studiojnë rrënjët e korrupsionit, këto studime tregojnë se praktikat korruptive lulëzojnë jo sepse njerëzit me të vërtetë i konsiderojnë ato të përshtatshme, por sepse kostoja e të qenit i sigurtë në një vend të shfrenuar me korrupsion është shumë e lartë. Kur shoqëritë e konsiderojnë korrupsionin si pjesë të jetës së tyre normale, të gjithë individët priren të veprojnë në mënyrë korruptive, sepse përndryshe ata rrezikojnë të shënojnë 'humbje' për shkak të parimeve të tyre morale. Në raste të tilla, individët nuk shohin ndonjë kuptim të jenë të sigurtë dhe të veprojnë kundër interesit të tyre personal (PERSSON, ROTHSTEIN dhe TEORELL 2013). Situata të tilla krijojnë një rreth vicioz, ku 'përdorimi i stimujve korruptivë për të ndikuar në politikë-bërësit dhe administratorët çon në ulje të besimit të shërbyesve publikë, i cili nga ana tjetër krijon stimuj

për të siguruar qasje duke përdorur mjete zyrtarisht të ndaluar, duke dobësuar më tej llogaridhënien dhe legjitimitetin e sistemit politik' (PHILP 2001: 358).

18. Duke parë arsytet pas besimit të publikut në autoritetet lokale dhe kombëtare në Evropën Perëndimore, FITZGERALD DHE WOLAK (2016) pohojnë se niveli i besimit politik në qeverinë lokale reflekton karakterin e jetës së komunitetit, lidhjet shoqërore dhe performancën e qeverisë. Kjo është veçanërisht e dukshme në komunitetet e vogla, ku performanca organizative e autoriteteve lokale dhe abuzimet e mundshme të pushtetit janë të njohura menjëherë për publikun e gjerë. Praktikrat e tilla si nepotizmi, kronizmi dhe patronazha politike krijojnë situata të konfliktit të interesit që shtrembërojnë marrëdhëniet midis qeverisë lokale ose rajonale dhe komuniteteve të tyre. WECHSLER (2013) argumenton se kur zyrtarët publikë nuk arrijnë të zbulojnë konfliktet e tyre të interesit dhe nuk tërhiqen nga pjesëmarrja në vendime që mund të përfitojnë interesat e tyre personale (familja, miqtë, kontaktet e biznesit), zyrtarët do të konsiderohen përgjithësisht si të pabesueshëm dhe do të shihen si agjentë të fshehur të kujtdo me të cilët janë në marrëdhënie të veçanta.

19. Nëse një sjellje e tillë nuk sanksionohet, e gjithë administrata do të shihet si egoiste, e shtyrë nga interesat e miqve dhe familjeve, sesa nga ato të komunitetit lokal. Së bashku me besimin e zvogëluar të publikut, ekzistenca e besimeve të tilla publike pengon rëndë rekrutimin e individëve shumë etikë dhe të talentuar, të cilët do të jenë më pak të motivuar për të aplikuar për ndonjë pozitë në një administratë që ata besojnë se kanë frymë të ulët profesionale dhe udhëhiqet nga korrup-

sioni. Ky nocion mbështet teorinë e PETTINGER (2010), i cili ia atribuon qëndrimet e punonjësve ndaj organizatës së tyre:

- ▶ qasjes së ndërmarrë nga organizata gjatë procesit të aplikimit;
- ▶ paanësisë së procedurave të emërimeve;
- ▶ induksionit dhe orientimit fillestar;
- ▶ qëndrimin të kolegëve dhe mbikëqyrësve;
- ▶ stilit të menaxhimit të organizatës;
- ▶ kulturës organizative dhe klimës;
- ▶ etikës kolektive mbizotëruese të punës.

20. Praktikave të burimeve njerëzore të ndotura nga nepotizmi, kronizmi, patronazha politike ose klientelizmi gjithashtu kanë ndikim të madh në kulturën e brendshme dhe më pas në performancën organizative. SAUSER (2010) argumenton se punonjësit me standarde të ulëta morale janë rreziku kryesor për funksionimin e duhur të çdo strukture administrative, pasi ata ndjekin agjendën e tyre private dhe jo atë publike dhe ulin frymën profesionale. Nëse kultura organizative kuptohet si sistem i përbashkët vlerash dhe besimesh që udhëheq sjelljen e stafit të saj, ekzistenca e favorizimit dhe praktikave të tjera korruptive në proceset e rekrutimit vendos llojin e gabuar të standardit që mund të transferohet lehtësisht në të gjitha fushat e tjera të performancës dhe proceset e organizatës. Për më tepër, kur mbështeten ose kryhen nga mbikëqyrësit, praktika të tilla shkatërrojnë besueshmërinë morale të lidershit dhe e shndërrojnë atë në një model etik negativ. Duke pasur parasysh që sjellja e liderit është përcaktues i fortë për zbatimin e duhur të praktikave të rekrutimit të bazuara në merita, menaxherët që mbështesin, lehtësojnë ose tolerojnë

praktikat e favorizimit mund të bëhen keqbërësit kryesorë për zhvillimin e një kulture organizative të korruptuar (PELLETIER dhe BLIGH 2008).

21. Përveç vendosjes së llojit të gabuar të standardit dhe promovimit të sjelljes joetike, përdorimi i nepotizmit në procedurat e rekrutimit ka pasoja të tjera negative. Duke studiuar qëndrimet ndaj menaxherëve që perceptohen nga të tjerët si të punësuar për shkak të marrëdhënieve të tyre familjare (në kundërshtim me meritat), PADGETT dhe MORRIS (2005) pohojnë se këta mbikëqyrës perceptohen si më pak të aftë dhe mbështeten më pak nga stafi i tyre. Punonjësit që punojnë nën menaxherë të tillë janë konstatuar se janë më pak të sigurt për ngritje në pozitat e tyre në të ardhmen dhe janë dukshëm më pak të përkushtuar ndaj organizatës së tyre. Studimi i PELLETIER dhe BLIGH (2008), mbi reagimet emocionale të punonjësve ndaj formave të ndryshme të praktikave të favorizimit, ua shton këtyre gjetjeve, zbulimin e emocioneve që nisin nga zemërimi dhe zhgënjimi, cinizmi dhe pesimizmi, tek paranoja dhe frika. Këto emocione luajnë rol të rëndësishëm, kur punonjësit mendojnë se nuk mund t'i besojnë objektivitetit të hierarkisë së tyre dhe çojnë në rezultate të ndryshme të padëshirueshme, të tilla si: 'absentizmi, vjedhja, qëllimet për t'u larguar nga organizata dhe pakësimi i angazhimit organizativ dhe sjelljet e qytetarisë' (PELLETIER dhe BLIGH 2008: 829).

22. Pasojat negative të praktikave të favorizimit në kulturën dhe performancën organizative dhe ndikimi i tyre në shoqërinë në përgjithësi mund të përmbliidhen si më poshtë:

Pasojat negative për organizatën

Vështirësi në rekrutimin e personelit shumë etik dhe të talentuar;

Frymë e ulët profesionale;

Absentizëm, vjedhje dhe qarkullim i lartë i stafit të talentuar;

Angazhim dukshëm i ulët i punonjësve;

Mungesë e respektit dhe besimit tek lidershipi.

Ndikimi në shoqëri

Besim i ulët publik;

Cilës e ulët e shërbimeve publike;

Shërbime joefikase dhe të korruptuara, të cilat nuk pasqyrojnë nevojat e komuniteteve;

Presion më i lartë i korrupsionit.

4. Kundërvënia ndaj nepotizmit: korniza ndërkombëtare kundër korrupsionit

23. Konventa e Organizatës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (KKKOKB)¹¹ dhe Kodi Model i Sjelljes përvijojnë kornizën kryesore ndërkombëtare kundër korrupsionit të zbatueshme për praktikën e menaxhimit të burimeve njerëzore. Të dy dokumentet përshkruajnë disa rregulla dhe standarde etike që duhen ndjekur në rekrutimin, ngritjen në pozitë, vlerësimin dhe menaxhimin e zyrtarëve publikë dhe përfshijnë në fushëveprimin e tyre të gjitha llojet e punonjësve që punojnë në nivelet e qeverive rajonale dhe lokale.

24. Përkufizimi i zyrtarit publik të dhënë nga KKKOKB-ja përfshin: (i) çdo person që mban detyrë legjislative, ekzekutive, administrative ose gjyqësore të një shteti palë, qoftë i emëruar ose i zgjedhur, qoftë i përhershëm ose i përkohshëm, qoftë i paguar ose i papaguar, pavarësisht nga vjetërsia e atij personi; (ii) çdo person tjetër që kryen funksion publik, përfshirë për ndonjë agjenci publike ose ndërmarrje publike, ose ofron shërbim publik siç përcaktohet në ligjin vendor të shtetit palë dhe siç zbatohet në fushën përkatëse të ligjit të atij shteti palë; (iii) çdo person tjetër të përcaktuar si “zyrtar publik” në ligjin

¹¹ Të gjitha shtetet anëtare të Këshillit e kanë ratifikuar KKKOKB-në.

vendor të një shteti palë. Sidoqoftë, për qëllimin e disa masave specifike të përfshira në kapitullin II të kësaj Konvente, “zyrtari publik” mund të nënkuptojë çdo person që kryen funksion publik ose ofron shërbim publik siç përcaktohet në ligjin vendor të shtetit palë dhe siç zbatohet në zona përkatëse të ligjit të atij shteti palë.’ (pika 2 e KKKOKB-së).

25. Kodi Model i Sjelljes konsideron që ‘zyrtari publik’ është çdo person i punësuar nga një autoritet publik (pika 1(2). Rekomandimi i Këshillit të Evropës Nr. R (2000) 6 mbi Statusin e Zyrtarëve Publikë në Evropë¹² (këtu e tutje referuar si “Rekomandimi mbi Statusin e Zyrtarëve Publikë”) jep një perspektivë pak më të ndryshme, duke i përshkruar zyrtarët publikë si “çdo anëtar i stafit, qoftë ligjor apo kontraktual, i punësuar nga autoritetet ose departamentet shtetërore, paga e të cilëve paguhet nga buxheti i shtetit, duke përfshirë përfaqësuesit e zgjedhur dhe kategori të caktuara të stafit për aq sa ato hyjnë në rregullore të veçanta’.

26. Në praktikë, si përkufizimi i OKB-së ashtu edhe i Këshillit të Evropës krijojnë nivel të barabartë për të gjithë punonjësit e sektorit publik dhe të gjithë zyrtarët e zgjedhur, pavarësisht nga statusi i tyre, lloji i emërimit ose niveli (qendror, rajonal, lokal). Ky karakter gjithëpërfshirës i përkufizimit të “zyrtarit publik” nënkupton që parimet dhe standardet e kundër korrupsionit që janë të zbatueshme për menaxhimin e burimeve njerëzore të shërbyesve civilë dhe punonjësve të emëruar në

¹² Rekomandimi Nr. R (2000) 6 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për shtetet anëtare mbi statusin e zyrtarëve publikë në Evropë, i miratuar nga Komiteti i Ministrave më 24 shkurt 2000 në takimin e 699^{të} të zëvendësministrave).

nivelin e administratës qendrore dhe atyre në nivelin lokal dhe rajonal duhet të jenë të njëjtat.

4.1 Sistemet e rekrutimit dhe ngritjes në pozitë të bazuara në merita

27. Parimi i rekrutimit të bazuar në merita është ndër shtyllat kryesore të ngulitura në Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Pika 6(2) i Kartës nënvizon shprehimisht se ‘kushtet e shërbimit të punonjësve të qeverive lokale do të jenë të tilla që lejojnë rekrutimin e personelit me cilësi të lartë në bazë të meritës dhe kompetencës’. KKKOKB dhe Rekomandimi për Statusin e Zyrtarëve Publikë e rikonfirmojnë më tej këtë parim duke e përshkruar aplikimin e standardeve të mëposhtme të burimeve njerëzore:

- ▶ sistemet për rekrutimin, mbajtjen, ngritjen në detyrë dhe pensionimin e zyrtarëve publikë dhe zyrtarëve të tjerë të pagzjedhur duhet të bazohen në parimet e efikasitetit, efektivitetit, meritës, barazisë dhe aftësisë;
- ▶ zyrtarët publikë duhet të pajisen me pagë adekuate dhe shkallë pagesash;

28. Krijimi i politikave të rekrutimit dhe ngritjes në pozitë të bazuara në merita, sistemet e vlerësimit të bazuar në merita dhe menaxhimi i performancës, pagesa transparente dhe tërheqëse dhe një sistem efikas i kontrolleve të brendshme luajnë rol jetik në parandalimin e korrupsionit.

29. Nocioni i politikave të rekrutimit dhe ngritjes në pozitë të bazuara në merita është i rrënjësor në të kuptuarit që rekrutimi

dhe ngritja në pozitë e zyrtarëve publikë duhet të bazohet në nivelin e njohurive dhe shkathtësive të secilit individ, jo në lidhjet e tyre familjare, miqësore ose politike. CHÊNE (2015) nënvizon rëndësinë e veçantë të përdorimit të termit “meritë” (duke iu referuar shkathtësive dhe njohurive) në krahasim me përkufizimin e gjerë të “i aftë për të bërë punën”, duke pohuar se kjo e fundit sjell paqartësi që mund të keqpërdoret në favor të kandidatëve që janë më pak të shkathët dhe të ditur, por megjithatë vlerësohen të përshtatshëm, bazuar në lidhjet e tyre të veçanta familjare, miqësore ose politike.

30. Rekomandimi mbi Statusin e Zyrtarëve Publikë në mënyrë eksplicite rekomandon që ‘rekrutimi i zyrtarëve publikë duhet të përcaktohet nga barazia e qasjes në pozita publike dhe përzgjedhja e bazuar në merita, konkurrenca e ndershme dhe e hapur dhe mungesa e diskriminimit’ (neni 4). Kjo nënkupton që procedurat e rekrutimit duhet të jenë të hapura dhe transparente; rregullat e tyre duhet të jenë shprehimisht të qarta dhe duhet të mundësojnë që të përzgjidhet kandidati që përputhet më së miri me nevojat specifike të organizatës (pika 5).

31. KKKOKB rikonfirmon këto parime duke kërkuar nga nënshkruarit e saj që ‘të përpiqen të miratojnë, mirëmbajnë dhe forcojnë sisteme për rekrutimin, punësimin, mbajtjen, ngritjen në pozitë dhe pensionimin e shërbyesve civilë dhe, kur është e përshtatshme, zyrtarëve të tjerë publik të pazgjedhur: (a) që bazohen në parimet e efikasitetit, transparencës dhe kriterëve objektive siç janë merita, barazia dhe aftësia’ (pika. 7(1a). Kjo kërkesë bazohet në nocionin se rekrutimi dhe mbajtja e individëve që kanë nivelin më të lartë të shkathtësive dhe integritetit është elementi i domosdoshëm për ndërtimin e sektorit

publik efikas, efektiv dhe pa korrupsion. Hapat praktikë në zbatimin e pikës 7 janë të përfshira në Udhëzuesin Teknik të KKKOKB-së, që promovojnë:

- ▶ elaborimin e profileve/përshkrimeve të punës, duke treguar qartë kërkesat dhe kualifikimet e nevojshme nga mbajtësi i punës;
- ▶ transparencën në reklamimin e pozitave të hapura;
- ▶ procedurat e qarta dhe transparente për përzgjedhje;
- ▶ kriteret e qarta dhe transparente të emërimit/përzgjedhjes;
- ▶ sigurimin e dëshmive, që konfirmojnë kualifikimet e kandidatëve të suksesshëm;
- ▶ përfshirjen e termave dhe kushteve të paqarta të shërbimit në kontratat/emërimet e punës;
- ▶ caktimin e një page që korrespondon me detyrat dhe përgjegjësitë e pozitës;
- ▶ krijimin e një sistemi për vlerësimet vjetore të performancës për përcaktimin e efektivitetit, nevojave për trajnim, përparimit në karrierë dhe ngritjen në pozitë.

32. Për më tepër, Kodi Model i Sjelljes i pajis zyrtarët publikë që kanë përgjegjësi për rekrutimin dhe ngritjen në detyrë të personelit aktual dhe të ardhshëm me detyra për kryerje të kontrolleve të duhura mbi integritetin e kandidatëve (pika 24).

33. Sistemet e vlerësimit të bazuar në merita dhe menaxhimi i performancës janë elementi i dytë kryesor që siguron integritetin e shërbimit publik. Ekzistenca e kriterëve të qarta dhe objektive për vlerësimin e performancës, një proces transparent i vlerësimit dhe kompetencat e kufizuara diskrete të me-

naxhmentit formojnë thelbin e menaxhimit të performancës të bazuar në merita.

4.2 Parandalimi i konfliktit të interesit

34. Praktikrat e favorizimit në format e tyre të ndryshme përbëjnë situata tipike të konfliktit të interesit kur interesat private të zyrtarit lënë nën hije ato publike. Situata të tilla krijojnë pabarazi dhe rrezikojnë paanshmërinë dhe cilësinë e ofrimit të shërbimeve publike. Duke pasur parasysh këto rreziqe, KK-KOKB dhe Kodi Model i Sjelljes në mënyrë të qartë kanë dedikuar dispozita për parandalimin e situatave të konfliktit të interesit.

35. Pika 8(5) e KKKOKB-së kërkon nga nënshkruesi i Konventës të 'vendosë masa dhe sisteme që u kërkojnë zyrtarëve publikë të deklarojnë tek autoritetet përkatëse në lidhje me, ndër të tjera, aktivitetet e tyre të jashtme, punësimin, investimet, pasuritë dhe dhuratat e konsiderueshme ose përfitimet nga të cilat mund të rezultojë në konflikt interesi në lidhje me funksionet e tyre si zyrtarë publikë'. Në të njëjtën frymë, Kodi Model i Sjelljes përshkruan se është përgjegjësi personale e çdo zyrtari publik të shmangë çdo situatë të mundshme, të perceptuar ose të konfliktit të interesit. Në rast se situata e tillë është e pashmangshme, zyrtari publik duhet të zbulojë ekzistencën e konfliktit të interesit dhe duhet të përmbahet nga marrja e vendimeve që mund të shkaktojnë konflikt të tillë (pika 13-14). Moszbulimi i ndonjë konflikti të mundshëm, të perceptuar ose real të interesit duhet të çojë në sanksione të përshtatshme dhe efektive disiplinore.

36. Gjatë aplikimit në proceset e rekrutimit, zbatimi praktik i këtyre kushteve kërkon që:

- ▶ zyrtarët publikë nuk duhet të përfshihen në asnjë procedurë rekrutimi dhe përzgjedhjeje që vë në dyshim paanësinë e tyre;
- ▶ anëtarët e familjes nuk mund të jenë në një situatë ku njëri është mbikëqyrësi i drejtpërdrejtë i tjetrit;
- ▶ çdo konflikt interesi i një kandidati për pozitën e zyrtarit publik duhet të zgjidhet para emërimit.

37. Udhëzuesi Teknik i KKKOKB-së i kushton vëmendje të veçantë faktit që procedurat/rregulloret e konfliktit të interesit duhet të adresojnë llojet e veçanta të situatave të konfliktit të interesit që janë mbizotëruese për çdo vend të caktuar. Duke pranuar që në disa raste, situatat e konfliktit të interesit nuk mund të shmangen (p.sh. në komunitete të vogla) Udhëzuesi përshkruan që procedurat e veçanta për ruajtjen e interesave publike duhet të miratohen, por këto duhet të pasqyrojnë situatën lokale dhe nuk duhet të 'paralizojnë' punën e administratës.

4.3 Roli i lidërsipit

38. Duke pasur parasysh hendekun e madh ekzistues shpesh midis rëgullave zyrtare për emërimin e zyrtarëve publikë dhe praktikave reale të favorizimit, roli i lidërsipit është thelbësor për rritjen e paanshmërisë së procedurave të rekrutimit (SUNDELL 2014). Përmes sigurimit të një modeli moral të sjelljes, duke zbatuar praktikat ekzistuese të rekrutimit të bazuar në merita dhe duke vendosur sanksione në rast të mosrespektim-

it, lidershipi i autoriteteve lokale dhe rajonale duhet të prezantojë/mbështesë/përmirësojë kulturën etike dhe intolerancën e lartë organizative ndaj të gjitha formave të favorizimit dhe klientelizmit.

39. Kodi Model i Sjelljes nënvizon këto përgjegjësi, duke theksuar se mbikëqyrësit duhet të mbahen përgjegjës për veprimet (ose mosveprimet) e stafit të tyre që nuk janë në përputhje me rregullat e vendosura etike dhe politikat e kundër korrupsionit. Menaxherët dhe mbikëqyrësit duhet të vendosin një shembull personal të ndershmërisë dhe integritetit dhe të marrin të gjitha hapat e arsyeshëm për të parandaluar korrupsionin. Hapa të tillë mund të përfshijnë trajnimin etik dhe ngritjen e vetëdijes, të qenit vigjilent ndaj shenjave të vështirësive financiare ose të tjera të stafit të tyre, zbatimin e rregullave dhe rregulloreve dhe sanksionimin e sjelljes së keqe (pika 25).

5. Rastet studimore kombëtare

40. Roli i administratave lokale dhe rajonale në ndërtimin e qeverisjes lokale të drejtë, efikase dhe efektive shkon përtej zbatimit të kornizës ligjore përkatëse kombëtare. Ai shtrihet në zbatimin e një niveli të lartë të standardeve të integritetit dhe sigurimin e lidhshëm etik në komunitetet e tyre lokale.

41. Rastet e mëposhtme studimore paraqesin shembuj të masave të ndërmarra nga autoritete të ndryshme lokale për parandalimin e favorizimit dhe sjelljeve të tjera të ndërlidhura me korrupsionin në procedurat e tyre të rekrutimit. Rastet studimore përqendrohen në tri aspekte të ndryshme të parandalimit: krijimi i udhëzimeve të qarta dhe gjithëpërfshirëse për rekrutimin dhe përzgjedhjen e personelit; identifikimi i cenueshmërive të korrupsionit dhe krijimi i strategjive të shëndosha të kundër korrupsionit; zbulimi, raportimi dhe hetimi i rasteve të shkeljeve të integritetit (p.sh. të gjitha format e favorizimit, klientelizmit ose ndonjë aktiviteti tjetër të ndërlidhur me korrupsionin). Megjithëse janë të ndryshme për nga natyra, këto tri aspekte kanë të njëjtin objektivi: të mbështesin ofrimin e shërbimeve publike të paanshme, efikase dhe efektive, të cilat janë të lira nga çdo ndikim i panevojshëm dhe synojnë arritjen e së mirës publike.

42. Lista e rasteve studimore nuk është e plotë dhe synon të nxjerrë në pah praktikat e mira që mund të përshtaten dhe përsëriten në administratat e tjera të qeverive lokale dhe rajonale.

5.1 Politikat dhe udhëzimet për përzgjedhjen dhe rekrutimin e stafit

43. Elaborimi i udhëzimeve gjithëpërfshirëse për procedurat e përzgjedhjes dhe rekrutimit të personelit është ndër praktikat e mira më të zakonshme të miratuara. Zbatimi i procedurave të qarta që janë lehtësisht të kuptueshme dhe të qasshme për aplikantët dhe stafin e përfshirë në procesin e përzgjedhjes është parakusht për të siguruar transparencë dhe llogaridhënie në procesin e rekrutimit. Politikat dhe udhëzimet e tilla i pasqyrojnë parimet e përcaktuara nga KKKOKB dhe Kodi Model i Sjelljes (përkthyer në seksionin e mëparshëm) dhe shërbejnë si garanci për drejtësinë dhe objektivitetin e procedurave të përzgjedhjes. Ato lehtësojnë mundësi të barabarta për të gjithë aplikantët dhe bazohen në nocionin që duhet të përzgjidhet individi më i kualifikuar për punë të caktuar.

5.1.1 Qyteti i Mançesterit, MB

44. Elaborimi i politikës së rekrutimit dhe përzgjedhjes i Qytetit të Mançesterit përfshiu katër hapa:

- ▶ hulumtimi gjithëpërfshirës mbi praktikat e rekrutimit dhe përzgjedhjes në nivelin kombëtar (Komisioni i Shërbimit Civil), tek autoritetet e tjera lokale dhe organet private;

- ▶ elaborimi i një draft politike të përshtatur për nevoja lokale;
- ▶ konsultime me menaxhmentin, sindikatat dhe zyrtarët e burimeve njerëzore dhe diskutime brenda nëngrupit të burimeve njerëzore të Këshillit të Qytetit të Manchesterit;
- ▶ përfshirja e informatave kthyesë të marra dhe miratimi i politikës nga Këshilli i Qytetit.

45. Politika thekson standardet e mëposhtme të sjelljes që duhet të ndiqen gjatë gjithë kohës:

- ▶ qartësia, drejtësia dhe mirësjellja duhet t'u tregohet kandidatëve gjatë gjithë ciklit të rekrutimit;
- ▶ informacioni i rekrutimit duhet të jetë i vlerësueshëm, i përditësuar dhe i ofruar në gjuhë të thjeshtë;
- ▶ i gjithë personeli i përfshirë në procedurat e rekrutimit duhet të promovojë përsosmërinë e shërbimeve dhe kujdesin ndaj klientit;
- ▶ çdo mundësi rekrutimi të vlerësohet me qëllim promovimin e nismave të Këshillit për punësimin.
- ▶ të gjitha vendimet e përzgjedhjes duhet të jenë të justifikueshme dhe të bazuara në vlerësimin e drejtë dhe objektiv të kandidatëve kundrejt aftësive, njohurive, sjelljes dhe përvojës së kërkuar për rolin.
- ▶ duhet pasur kujdes për të siguruar që proceset e rekrutimit dhe përzgjedhjes të përdorura janë me kosto efektive si për sa i përket koston ashtu edhe për kohën e zyrtarëve.

46. Politika krijon një kornizë fleksibile, që u mundëson menaxherëve të rekrutojnë staf në mënyrë që të zbatohet më mirë

për rrethanat e tyre specifike. Megjithatë, procesi i përzgjedhjes ndjek udhëzime të veçanta për zgjedhjen dhe opsionet e vlerësimit. Këto janë elaboruar nga Libri udhëzues i Praktikave më të Mira për Rekrutimin dhe Përzgjedhjen, i cili shoqëron politikën dhe ofron referenca të lehta për t'u ndjekur nga të gjithë punonjësit e përfshirë në procedurat e përzgjedhjes. Libri udhëzues është dokumenti kryesor që këshillon personelin e bashkisë/komunës përgjegjës për përzgjedhjen e punonjësve të rinj. Ai përmban përshkrime të hollësishme të:

- ▶ dispozitave kryesore ligjore të zbatueshme;
- ▶ llojit dhe formës së përshkrimit të punës dhe specifikeve të personit;
- ▶ llojeve të metodave të vlerësimit;
- ▶ çështjeve kryesore të rivendosjes;
- ▶ praktikave të mira të reklamimit;
- ▶ një metodologji për kryerjen e intervistave.

47. Libri udhëzues ka një seksion për pyetje e shpeshta (FAQ) në intranetin e komunës të quajtur: 'Unë dua të'. Ky seksion u përgjigjet pyetjeve që mund të kenë menaxherët komunalë, siç janë: 'Unë dua të plotësoj një vend të lirë pune; Unë dua të përgatis një reklamë dhe duhet ta di se ku ta reklamoj; Unë dua të futem në listën e ngushtë; Unë dua të jap komente; Unë dua të përgatis pyetje intervistash, etj. Libri udhëzues është botuar në uebsajtin e Këshillit me qëllim që të sigurojë drejtësi, hapje dhe llogaridhënie ndaj komunitetit lokal dhe të gjithë kandidatëve të ardhshëm.¹³

13 Më shumë informata gjenden në: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiU67Hzw5XVAhUOPFAKHWokCFwQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRlIXGdx0XI51tnQrufNamwA

5.1.2 Këshilli i Qytetit të Staffordit, MB

48. Këshilli i Qytetit të Staffordit miratoi politikën e tij të Rekrutimit dhe Përzgjedhjes në vitin 2004¹⁴. Dokumenti bazohet në të kuptuarit që punonjësit e qeverisë lokale janë pasuria më e rëndësishme e organizatës. Ato bëjnë të mundur që Këshilli t'i shërbejë komunitetit dhe t'iu përgjigjet efektivisht iniciativave lokale dhe kombëtare. Prandaj politika ka për qëllim të promovojë marrëdhënie të mira me punonjësit dhe mundësi të barabarta për të gjithë. Kjo bëhet përmes zbatimit të procedurave që përputhen me praktikën e mira të menaxhimit të burimeve njerëzore dhe promovojnë Këshillin si model pozitiv për organizatat e tjera në komunitet.

49. Politika përshkruan rolin e zyrtarëve të burimeve njerëzore dhe përmban 26 seksione që kanë të bëjnë me:

- ▶ sigurimin e trajtimit të barabartë;
- ▶ informacionet para reklamuesë dhe reklamuesë;
- ▶ vendimin se kur të bëhet rekrutimi dhe çfarë lloj kontrate të ofrohet;
- ▶ informacionet për aplikantët;
- ▶ proceset e përzgjedhjes në listë të ngushtë, intervistimit dhe testimit;
- ▶ informatat kthyesë dhe monitorimin.

Një seksion i specializuar i kushtohet kontrolleve të para-punësimit, duke iu referuar të dhënave mjekësore dhe penale, kualifikimeve, lejeve të punës etj.

¹⁴ Më shumë informatat gjenden në: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

50. Politika përmban edhe (si shtojca): një Deklaratë të Politikës së Përgjithshme mbi Punësimin e Personave me Aftësi të Kufizuara dhe Udhëzues të Vlerësimit të Periudhës Provuese të Menaxherit dhe plotësohet me shabllone për:

- ▶ Formularin e vlerësimit të intervistës;
- ▶ Formularin e kërkesës për referencë punësimi;
- ▶ Formularin e regjistrimit të aplikantëve në listë të ngushtë dhe vendimeve për intervistë;
- ▶ Formularin e monitorimit të punonjësve gjatë periudhës provuese.

5.2 Auditimet etike/kundër korrupsionit: themeli për strategjitë e shëndosha kundër korrupsionit

51. Auditimet etike ose kundër korrupsionit janë mjete për diagnostikimin e rreziqeve dhe dobësive institucionale. Ato shërbejnë si 'kontrolle shëndetësore' të infrastrukturës etike dhe mund t'iu mundësojnë qeverive lokale dhe rajonale që të merren me efikasitet me sfidat etike ose korrupsionin dhe të miratojnë zgjidhje të përshtatura për nevojat dhe realitetet lokale. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për praktikën e menaxhimit të burimeve njerëzore, ku mund të shfaqen boshllëqe midis rregullave të miratuara zyrtarisht dhe zbatimit të tyre praktik.

5.2.1 Qyteti i Martinit, Sllovaki

52. Në vitin 2011, qytetit të Martinit iu dha çmimi i OKB-së për Shërbime Publike për Amerikën e Veriut dhe Evropën

në kategorinë e 'Parandalimit dhe Luftimit të Korrupsionit në Shërbime Publike.'¹⁵ Dhënia e çmimit pasqyroj strategjinë gjithëpërfshirëse kundër korrupsionit dhe masat e ndërmarra nga administrata lokale për të luftuar në mënyrë efektive korrupsionin në të gjitha format e tij. Fillimi i këtij udhëtimi kundër korrupsionit nisi me një projekt të quajtur 'Qyteti transparent', duke shënuar bashkëpunimin midis kryetarit të qytetit dhe Transparency International-Slovaki. Pas kërkesës së kryetarit, TI-ja kreu auditimin kundër korrupsionit të punës së administratës lokale, duke mbuluar politikat kryesore si:

- ▶ menaxhimi i pasurisë/aseteve të luajtshme dhe të paluajtshme;
- ▶ politika e burimeve njerëzore për rekrutimin e stafit (përfshirë edhe atë të kompanive në pronësi të administratës lokale);
- ▶ pjesëmarrja e publikut në vendimmarrjen lokale;
- ▶ qasja në informacion;
- ▶ infrastruktura etike dhe politikat e konfliktit të interesit;
- ▶ politika mediatike;
- ▶ planifikimi hapësinor dhe politika e ndërtimit;
- ▶ subvencionet;
- ▶ transparenca e entiteteve juridike të themeluara nga qyteti;
- ▶ prokurimi publik;
- ▶ partneritetet publiko-private;

¹⁵ Më shumë informata gjenden në: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- ▶ ndarja e banesave dhe ndarje e vendeve në objektet sociale;
- ▶ buxheti.

53. Auditimi u bazua në shqyrtimin e dokumenteve të qytetit, kornizës ligjore dhe proceseve dhe procedurave të brendshme. Ai gjithashtu përfshiu analizën e performancës së politikave individuale përmes pyetësorëve dhe takimeve personale të cilat gjithashtu synonin identifikimin e cenueshmërive të korrupsionit. Bazuar në rezultatet e auditimit dhe rekomandimet e tij, qyteti i Martinit zhvilloi një strategji të synuar kundër korrupsionit për të zbutur rreziqet e korrupsionit që mund të ndodhin në secilën nga fushat e identifikuara të politikave. Strategjia u miratua nga këshilli lokal.

54. Nevoja për qasje të tillë sistematike buron nga fakti që parandalimi efektiv i favorizimit dhe formave të tjera të sjelljes korruptive kërkon strategji të synuar dhe të përshtatur që merr parasysh realitetet lokale, pikat e forta dhe dobësitë e organizatës; cenueshmëritë dhe sfidat e veçanta; hendekun midis standardeve të kërkuara dhe zbatimit të tyre; burimet e disponueshme dhe nivelet e besimit/perceptimit të publikut. Të gjithë këta elementë duhet të shqyrtohen dhe të integrohen me kujdes në qasjen e politikës që është e thjeshtë, reale dhe e arritshme.

55. Auditime të ngjashme kundër korrupsionit janë kryer në qytete dhe rajone të ndryshme sllovaqe (p.sh. qyteti i Prievidza, Banská Bystrica, Këshilli Komunal i Bratislava-Ružinov, Trnava, Rajoni i Žilinský).

5.3 Strukturat e menaxhimit të integritetit

56. Ngjashëm, si për strategjitë kundër korrupsionit, strukturat e menaxhimit të integritetit luajnë rol të rëndësishëm në mbështetjen e politikës së etikës organizative dhe zbatimin e tolerancës zero ndaj korrupsionit. Struktura të tilla mund të marrin forma të ndryshme (p.sh. Byroja e Integritetit, këshilltarët e integritetit, qendrat e raportimit) dhe mund të kenë fushëveprim të ndryshëm të detyrave dhe objektivave. Emërimi i një koordinatori të integritetit, i besuar me funksione të tilla si promovimi i integritetit, vlerësimi i rreziqeve të mundshme, monitorimi i rasteve të sjelljes së keqe, etj., është një mekanizëm kryesor për lehtësimin e një kulture etike.

57. Krijimi i një Byroje të Integritetit (për administrata më të mëdha), e cila heton sjelljen e keqe dhe zbaton pajtueshmërinë e etikës, është mjet i mirë për të mbështetur menaxhimin e organizatës në promovimin e rregullave të etikës dhe standardeve të sjelljes. Krijimi i kanaleve për sinjalizues dhe i mekanizmave të qartë të raportimit, në rast të dyshimeve për shkelje të integritetit, tregon më tej angazhimin e menaxhimentit për zbatimin e politikës së fortë të integritetit. Të gjithë këta mekanizma kanë efekt të fortë horizontal kundër korrupsionit në të gjitha aktivitetet e qeverive lokale dhe rajonale. Ato shërbejnë edhe si pengesë veçanërisht e fortë për favorizimin në proceset e rekrutimit, pasi ato mundësojnë monitorimin, raportimin dhe identifikimin e lehtë të çdo ndikimi të padrejtë ose konflikti interesi në procesin e përzgjedhjes.

5.3.1 Komuna e Hellevoetsluis-it, Holandë

58. Në përgjigje të kërkesave të integritetit të Ligjit holandez për Shërbime Civile,¹⁶ komuna e Hellevoetsluis-it e miratoi politikën e saj të integritetit në vitin 2010 dhe emëroi një profesionist të specializuar (koordinator të integritetit) për t'u marrë me çështjet e integritetit në komunë. Detyrat kryesore të koordinatorit të integritetit janë:

- ▶ përgatitja dhe lehtësimi i miratimit dhe përditësimit të politikës komunale për integritet;
- ▶ elaborimi i Kodit të sjelljes (dhe përditësimet e tij);
- ▶ sigurimi i informacionit për punonjësit (përfshirë trajnimin induktiv për punonjësit e rinj) për çështje të ndryshme të integritetit dhe krijimi i vetëdijes;
- ▶ mbikëqyrja e proceseve administrative në lidhje me rastet e sjelljes së keqe (ose dyshimet për raste të tilla);
- ▶ elaborimi i procedurave/udhëzimeve që përshkruajnë mënyrën se si autoriteti komunal merret me shkelje (të dyshuara) të integritetit;
- ▶ organizimi i takimeve të rregullta me këshilltarët konfidencialë të integritetit për çështje që kanë të bëjnë me integritetin;
- ▶ ofrimi i mbështetjes dhe këshillimit për menaxhimin e organizatës në lidhje me çështjet e integritetit;
- ▶ krijimi i rrjetit rajonal për shkëmbimin e njohurive me kolegët në komunat fqinje;
- ▶ përgatitja e raporteve vjetore të integritetit.

59. Në vitin 2013, administrata komunale miratoi rregulla procedurale për t'u marrë me shkelje të dyshuara të integritetit.¹⁷ Qëllimi i rregullores ishte të krijonte qartësi dhe të siguronte qasje uniforme në trajtimin e (dyshimeve) shkeljeve të integritetit. Ndër të tjera, këto rregulla procedurale krijuan linjat dhe procedurat e raportimit, duke parashikuar që në rast dyshimi për çdo lloj shkelje të integritetit, punonjësit mund të raportojnë ose tek mbikëqyrësit e tyre, tek këshilltari konfidencial i integritetit ose tek Qendra e Raportimit të Integritetit.

60. Qendra e Raportimit të Integritetit përbëhet nga katër punonjës, njëri prej tyre është koordinatori i integritetit. Roli i tij është të trajtojë raportet dhe të japë këshilla. Për të lehtësuar më tej procesin e raportimit, dy këshilltarë konfidencialë të integritetit janë caktuar gjithashtu. Njëri prej tyre është i brendshëm dhe tjetri është i jashtëm i organizatës. Këshilltari i jashtëm është ish-punonjës, i cili e njeh mirë organizatën. Të dy këshilltarët takohen rregullisht me koordinatorin e integritetit dhe diskutojnë çështje të integritetit, megjithëse nuk diskutohet përmbajtja e hetimeve të vazhdueshme të sjelljeve të pahijshme dhe këshilltarët nuk përfshihen në hetime të tilla. Të gjitha këto procedura janë vendosur për të siguruar që çdo praktikë favorizimi ose korrupsioni do të parandalohet ose do të zbulohet në fazë shumë të hershme dhe do të trajtohet siç duhet.

17 Për më shumë informatat shih: Stout A. (2016) 'Një organizatë me integritet: e realizueshme apo çështje idealesh? Në formën e pozitës së integritetit brenda autoritetit komunal të Hellevoetsluis-it' në L. Huberts dhe A. Hoekstra (eds.) Menaxhimi i integritetit në sektorin publik. Qasja holandeze, BIOS, Holandë. Gjetet në: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity hoofdstuk_8.pdf

5.3.2 Qyteti i Amsterdemit, Holandë

61. Objektivat kryesore të Byrosë së Integritetit të Qytetit të Amsterdemit janë ruajtja dhe promovimi i integritetit organizativ dhe kulturës etike. Duke vepruar kështu, Byroja ka për detyrë: të kryejë hetime të brendshme, të kryejë analiza të rrezikut dhe të sigurojë trajnime dhe këshilla. Në vitin 2015, ekzaminimi i palëve të jashtme, me të cilat bën ose dëshiron të bëjë biznes Qyteti i Amsterdemit, u është shtuar këtyre funksioneve.¹⁸

62. Byroja e Integritetit është e ndarë në katër shtylla kryesore: hetimet; analiza e rrezikut; ekzaminimi, dhe trajnimi dhe këshillimi dhe integron në strukturën e vet Qendrën e Raportimit të Shkeljes së Integritetit dhe Këshilltarin Qendror Konfidencial të Integritetit.

63. Qendra e Raportimit të Shkeljeve të Integritetit është një nëndivizion kryesor, i cili mbështet punën e seksionit të hetimeve. Qendra është e hapur për punonjësit e administratës së Qytetit të Amsterdemit, këshilltarët e saj, qytetarë privatë dhe kompani. Roli i tij kryesor është të marrë dhe regjistrojë sinjale për shkelje të mundshme të integritetit. Raporte të tilla mund të përfshijnë: konflikte të interesit; manipulim ose keqpërdorim të informacionit (të qasjes në informacion); abuzim të pushtetit ose pozitës; pozita, angazhime dhe aktivitete të papajtueshme; sjellje të papërshtatshme: ngacmim seksual,

¹⁸ Për më shumë informata, shih: 'Pjesa e praktikës së përditshme e integritetit në Qytetin e Amsterdemit' në L. Huberts dhe A. Hoekstra (eds.) Menaxhimi i integritetit në sektorin publik. Qasja holandeze, BIOS, Holandë. Gjetet në: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

diskriminim, agresion dhe dhunë; vepra penale gjatë orarit të punës, të tilla si vjedhje, mashtrim ose korrupsion; sjellje kriminale jashtë orarit të punës; keqpërdorim të pronës komunale ose ndonjë shkelje tjetër të integritetit.

64. Figura e Këshilltarit Qendror Konfidencial të Integritetit gjithashtu luan funksion të rëndësishëm në përkrahjen e integritetit të autoritetit komunal. Roli i këshilltarit është të koordinojë dhe mbikëqyrë punën e integritetit brenda Qytetit të Amsterdemit duke rekrutuar dhe përzgjedhur këshilltarë konfidencialë të integritetit, duke organizuar trajnime dhe duke dhënë udhëzime për raste të vështira. Këshillëdhënësi është gjithashtu këshilltari individual konfidencial i integritetit për njerëzit që nuk janë në gjendje ose nuk dëshirojnë të kontaktojnë njërin nga këshilltarët lokalë konfidencial të integritetit.

65. Këshilltarët lokalë konfidencialë veprojnë si zyrtarë dhe këshillëdhënës referimi. Ata janë trajnuar për të identifikuar çështjet e integritetit dhe për të siguruar këshilla për punonjësit, duke i ndihmuar ata në atë mënyrë që t'i adresojnë vetë çështjet e integritetit. Ata ofrojnë një vesh dëgjues dhe mund të ofrojnë mbështetje në përcaktimin e çdo hapi vijues.

66. Puna e këtyre strukturave mbështetet nga Njësia e Vlerësimit të Rrezikut, e cila kryen vlerësime të rregullta të rrezikut të proceseve të punës. Vlerësimet përqendrohen në përshtatshmërinë dhe efikasitetin e masave që vendosen për të zbutur rreziqet e mundshme të integritetit dhe bazohen në ekspertizën dhe vëzhgimet praktike të stafit të byrosë dhe diskutimet e tyre me mbajtësit e vendeve të punës në lidhje me rreziqet dhe cenueshmëritë e punës së tyre. Këto vlerë-

sime synojnë të sigurojnë masa praktike për zbutjen e shkeljeve të mundshme të integritetit. Ato bazohen në nocionin që zbatimi i çdo politike integriteti, e aftë për të parandaluar favorizimin dhe çdo formë tjetër të korrupsionit kërkon:

- ▶ kulturë të fortë organizative;
- ▶ lidërsip të fortë i cili shërben si shembull moral, promovon integritetin dhe mbështet identifikimin e reziikut dhe masat zbutëse;
- ▶ pengesa ndaj sjelljes së mundshme të keqe, siç janë ndarja e vendeve të punës dhe rotacioni i punës, dhe përmirësimi i kontrollit të brendshëm.

67. Politika e Integritetit, e promovuar nga Qyteti i Amsterdimit, bazohet në nocionin se trajnimi, parandalimi dhe zbatimi duhet të shkojnë bashkërisht për të siguruar pajtueshmërinë e etikës. Blloqet kryesore të politikës së integritetit janë paraqitur më poshtë:

Procesi i mësimt	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gjykim moral i pavarur 2. Konsultim i mësimt moral 3. Manifest morali Kod i sjelljes Betim i detyrës 	Fuqia e gjykimit
4 Rregullat		
Pratika e zbatimit	<ol style="list-style-type: none"> 5. Largimi i joshjes 6. Monitormi i pajtueshmërisë me rregullat 7. Veprimet për imponim të zbatimit 	Fuqia e vullnetit

Burimi: KOOISTRA J. (2016) 'Pjesa e praktikës së përditshme e integritetit në Qytetin e Amsterdamit' në L. HUBERTS dhe A. HOEKSTRA (eds.) Menaxhimi i integritetit në sektorin publik. Qasja holandeze, BIOS, Holandë.

6. Përfundime dhe rekomandime politikash

68. Parandalimi i nepotizmit dhe formave të tjera të favorizimit në procedurat e rekrutimit është parakushti kryesor për ofrimin e qeverisjes lokale pa korrupsion, efektiv dhe efikas. Duke pasur parasysh veçoritë e ndryshme administrative dhe kulturore të çdo rajoni/vendi, politika për parandalimin e korrupsionit duhet të reflektojë në rreziqet specifike dhe cenueshmëritë e secilës organizatë të veçantë. Megjithatë, pavarësisht nga konteksti i ndryshëm, modalitetet e punësimit dhe sistemet strukturore, disa standarde të unifikuara për parandalimin e ndikimit të panevojshëm në procedurat e përzgjedhjes dhe rekrutimit në strukturat publike kombëtare, rajonale dhe lokale bashkëjetojnë së bashku me praktikat e mira. Standardet janë përvijuar në disa politika dhe dokumente ligjore të Këshillit të Evropës dhe OKB-së, ku më e rëndësishmja është KKKOKB dhe Kodi Model i Sjelljes.

69. Autoritetet lokale dhe rajonale që dëshirojnë të kundërshtojnë fuqimisht favorizimin në rekrutimin e tyre dhe proceset e tjera të burimeve njerëzore duhet të përpiqen të zhvillojnë një qasje sistemike bazuar në: identifikimin e rreziqeve të mundshme; krijimin e mekanizmave të fortë parandalues; sigurimin e pajtueshmërisë së politikave, raportimin dhe sanksionimin e sjelljes së keqe. Një qasje e tillë mund të përfshijë hapat e mëposhtëm:

- Kryerja e auditimit/vlerësimit të etikës për rreziqet e korrupsionit në proceset e rekrutimit dhe përzgjedhjes për të identifikuar

dobësitë ose/dhe boshllëqet e mundshme midis kornizës normative dhe zbatimit të saj. Auditimi/vlerësimi duhet të sugjerojë masa të mundshme të zbutjes së rrezikut dhe duhet të shërbejë si themel i politikës së rekrutimit dhe përzgjedhjes;

- ▶ Zbatimi i proceseve të rekrutimit dhe përzgjedhjes së bazuar në merita të cilat ofrojnë qasje/mundësi të barabarta për të gjithë aplikantët e interesuar; vlerësimi i shkathtësive dhe njohurive të individëve; dhe vlerësimi i qëndrimeve/sjelljeve të etikës. Proceset e rekrutimit duhet të jenë transparente dhe të ndërtuara në atë mënyrë që mundëson përzgjedhjen e kandidatit më të mirë për secilën pozitë të veçantë;
- ▶ Zbatimi i politikës, e cila garanton që çdo konflikt real, i perceptuar ose i mundshëm i interesit në procedurat e rekrutimit do të shmanget. Një politikë e tillë duhet të sigurojë që asnjë zyrtar publik nuk do të përfshihet në përzgjedhjen dhe rekrutimin e ndonjë kandidati me të cilin ai/ajo mund të konsiderohet se ka ndonjë formë të marrëdhënies që mund të krijojë konflikt interesi;
- ▶ Krijimi i strukturës mbështetëse të integritetit siç janë këshilltarët/këshillëdhënësit/byroja e integritetit. Struktura të tilla mund të ofrojnë këshilla profesionale për menaxhmentin dhe udhëzime për zyrtarët publikë. Ato mund të përdoren si vëzhgues të pavarur gjatë proceseve të përzgjedhjes dhe/ose si struktura përgjegjëse për monitorimin e deklarimeve të konfliktit të interesit;
- ▶ Krijimi i kanaleve të raportimit dhe miratimi i udhëzimeve për raportimin e rasteve të sjelljes së keqe (të dyshimta). Këto kanale duhet të reklamohen dhe hapen mirë për publikun e gjerë dhe punonjësit e administratave lokale dhe rajonale. Konfidencialiteti dhe anonimiteti i personave raportues duhet të garantohet.

Disa këshilla:

- Miratimi i një politike të qartë dhe gjithëpërfshirëse të rekrutimit dhe përzgjedhjes është i një rëndësie thelbësore. Një politikë e tillë (dhe udhëzimet e saj përkatëse) duhet të ofrojë referencë të lehtë si për aplikantët ashtu edhe për personelin e përfshirë në rekrutim dhe duhet të përfshijë një përkrahim hap pas hapi të të gjithë procesit. Është me rëndësi të madhe që rekrutimi dhe përzgjedhja të jetë e qartë, transparente për të gjitha palët e përfshira dhe e krijuar në atë mënyrë që të tërheqë kandidatët më të përshtatshëm (për disa hapa praktikë, shih edhe Udhëzuesin Teknik të KKKOKB-së);
- Është praktikë e mirë të obligosh të gjithë zyrtarët publikë, të përfshirë në përzgjedhje dhe rekrutim, të nënshkruajnë një deklaratë, që konfirmon mungesën e çfarëdo marrëdhënie të tanishme ose të kaluar dhe konflikte reale ose të mundshme të interesit me aplikantët. Për të shmangur keqkuptimin e nocionit të konfliktit të interesit dhe dimensionet e tij, mund të jepet një udhëzues ose shënime referimi;
- Përfshirja e një pale të jashtme (organizatë e shoqërisë civile) në kryerjen e auditimeve etike dhe vlerësimin e rrezikut është praktikë e mirë, e cila do të demonstrojë angazhimin e fortë organizativ dhe hapjen e autoritetit për të marrë informata kthyesë dhe sugjerime për politikën.

Me rënien e vazhdueshme të besimit të njerëzve tek autoritetet publike, lufta kundër nepotizmit dhe nevoja për të siguruar procedura të paanshme rekrutimi nuk kanë qenë kurrë kaq të rëndësishme. Prandaj, Kongresi fton autoritetet lokale dhe rajonale të vendosin procedura të qarta për të garantuar paanësi në rekrutim. Inkuadrimi i kanaleve të raportimit për të identifikuar dukuritë e mundshme të favorizimit dhe konfliktit të interesit mund të jetë veçanërisht efektive.

Në rekomandimin e tij, Kongresi nënvizon nevojën që qeveritë të sigurojnë që legjislativoni i tyre të përfshijë dispozita të mjaftueshme për të parandaluar të gjitha format e nepotizmit.

SQI

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.