NDIKIMI I QËNDRUESHËM MBI POLITIKAT NËPËRMJET METODAVE MË BASHKËKOHORE TË STUDIMIT DHE AVOKIMIT

SELDI.net
Southeast European Leadership for Development and Integrity

NDIKIMI I QËNDRUESHËM MBI POLITIKAT NËPËRMJET METODAVE MË BASHKËKOHORE TË STUDIMIT DHE AVOKIMIT

SELDI.net
Southeast European Leadership for Development and Integrity

Rrjeti "Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet" (SELDI) është koalicioni më i madh lokal në fushën e anti-korrupsionit dhe të qeverisjes së mirë në rajonin e Evropës Juglindore(EJL), i krijuar nga organizata të shoqërisë civile (OSHC) nga Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Bullgaria, Kroacia, Kosova*, Maqedonia**, Mali i Zi, Serbia dhe Turqia (si dhe me pjesëmarrjen e partnerëve nga Moldavia dhe Rumania). SELDI bashkon burime dhe ekspertizë nga 42 organizata gjithsej të shoqërisë civile (si anëtarë me të drejta të plota, ashtu edhe anëtarë-miq), me qëllim të shndërrohet në një gruppërfaqësues i bashkësisë rajonale të OSHC mbi çështjet e anti-korrupsionit dhe qeverisjes së mirë. SELDI kontribuon për zhvillimin e një shoqërie civile dinamike në rajon, të aftë të marrë pjesë në debatin shoqëror dhe të ushtrojë ndikim mbi politikën dhe mbi procesin e marrjes së vendimeve në fushën e anti-korrupsionit dhe qeverisjes së mirë.

Ky publikim siguron një pasqyrim të arkitekturës dhe të rezultateve më të rëndësishme prej instrumenteve kryesore metodike, të zbatuara nga Rrjeti SELDI në Evropën Juglindore. Ndikimi i advokimit të SELDI-t, i kanalizuar nëpërmjet angazhimit vendor dhe që bazohet në partneritetin e fortë publik-privat, është ndërtuar mbi bazën e mjeteve dhe metodave më bashkëkohore të monitorimit të korrupsionit dhe të ekonomisë së fshehtë. Hovi inovativ i pandërprerë i SELDI-t i shtyn anëtarët e Rrjetit të përpunojnë instrumente të reja, sidomos në përgjigje të praktikave të porsakrijuara, komplekse dhe sistematiketë korrupsionit në rajon. Në veçanti, Rrjeti ka përpunuar dhe planifikon të zbatojë kudo në vendet e EJL instrumente për të vlerësuar fenomenin e "kapjessë shtetit" dhe për tëidentifikuar mangësitë konkrete në zbatimin e politikave të anti-korrupsionit në nivel institucional.

SELDI.net
Southeast European Leadership for Development and Integrity

2017, Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI)

RegionalCooperationCouncil
SEE2020
SOUTH EAST EUROPE 2020

Përgatitja e këtij publikimi është financuar nga Këshilli Rajonal për Bashkëpunim (KRB) si pjesë e zbatimit të Strategjisë së KRB "Evropa Juglindore 2020" dhe pasqyron vetëm pikëpamjet e autorit/autorëve të vet. KRB nuk mban përgjegjësi për mënyrën e përdorimit të informacionit që përmbahet në këtë publikim.

BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

Ky publikim është realizuar me mbështetjen financiare të Programit Bullgar-Zviceran për Bashkëpunim. Pikëpamjet e shprehura nuk pasqyrojnë qëndrimin e Programit Bullgar-Zviceran për Bashkëpunim.

ISBN: 978-954-477-325-0
© 2017, Qendra për Studimin e Demokracisë
Të gjitha të drejtat janë të rezervuara.
Sofje 1113, Rr. "Aleksandër Zhendov", № 5
tel.: (+359 2) 971 3000, faks: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

PËRMBAJTJA

I. Përcaktimi i standardit për metodatmë bashkëkohore të studimitdhe advokimit nëpërmjetpartneritetit efektiv publik-privat 7

II. Adresimi i pasojave sistematiketë korrupsionit: fenomeni i "kapjes së shtetit" 9

a. Nocioni i "kapjes së shtetit" 9

b. Forma e kapjes së shtetit 11

c. Inovacioni në vlerësimin e kapjes së shtetit 11

III. Sistemi i monitorimit të politikave antikorrupsion (MPAKI) në nivel institucional 13

a. Modeli për zbatimin e politikave anti-korrupsion 15

b. Rezultate të prekshme: rasti i Policisë Kufitare Bullgare 17

IV. Metodat bashkëkohore të monitorimittë korrupsionit 19

a. Evoluimi i mjedisit të korrupsionit në EJL 21

b. Monitorimi i korrupsionit në EJL: pasqyra e tendencave dhe dinamikave të fundit në rajon 22

c. MPAKI Makro 24

V. Ekonomia e fshehtë: bashkëfajtorii korrupsionit 25

a. Monitorimi i ekonomisë së fshehtë 26

b. Përgjigja ndaj kërcënimive nga ekonomiae fshehtë në vendet e EJL 27

c. Tendencat dhe dinamikat më të rejatë ekonomisë së fshehtë:punësimi i fshehtë në EJL 28

LISTA ME FIGURA

Figura 1. Elementet e shkëmbimit korruptiv 14
Figura 2. Cikli i zbatimit të MPAKI 15
Figura 3. Struktura e diagnostikimit me ndihmën e MPAKI 16
Figura 4. Struktura e Indekseve të Sistemit të monitorimittë korrupsionit 20
Figura 5. Presioni i korrupsionit po reduktohet, megjithëse ngadalë 21
Figura 6. Ndryshimet në presionin e korrupsionit në vendete veçanta 23
Figura 7. Ndryshimet e përgjithshme në nivelet e korrupsionit (2016 kundrejt 2014) 23
Figura 8. Lidhja korrupsion – ekonomi e fshehtë 25
Figura 9. Arkitektura e ekonomisë së fshehtë 26
Figura 10. Pjesa e llojeve të ndryshme të punësimittë fshehtë në EJL 29

LISTA E TABELAVE

Tabela 1. Format e kapjes së shtetit 11
Tabela 2. Zona të cenueshmërisë ndaj korrupsionit në Policinë Kufitare Bullgare 18

I. PËRCAKTIMI I STANDARDIT PËR METODAT MË BASHKËKOHORE TË STUDIMIT DHE ADVOKIMIT NËPËRMJET PARTNERITETIT EFEKTIV PUBLIK-PRIVAT

Rrjeti "Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet" (SELDI) zbaton në Evropën Juglindore (EJL) një sërë instrumentesh inovative sociale. Përpjekjet e SELDIT-it për të advokuar politikat anti-korruptive të bazuara mbi njohuritë ka zgjeruar praninë e rrjetit dhe pozicionuar këtë të fundit si shtyllë në aktivitetin e shoqërisë civile kundër korrupsionit në EJL. Ky proces filloi në vitet 2000, ndërsa SELDI zhvillonte në mënyrë graduale modelin e bashkëpunimit publik-privat të drejtuar nga shoqëria civile për vlerësimin e të dyjave, si korrupsionit dhe anti-korrupsionit, të përshtatura për mjedisin social dhe institucional të rajonit. Kjo qasje e kombinuar lejon politik-bërësit dhe shoqërinë civile të identifikojnë përputhshmërinë – ose, shpesh mungesën e saj – mes qëllimeve të anti-korrupsionit dhe rezultateve në terma të reduktimit të korrupsionit.

Në vitin 2012 SELDI mori një shtysë të re në zhvillimin e vet dhe u kthye në koalicionin më të madh indogjen në fushën e luftës kundër korrupsionit në Ballkanin Perëndimor (BP), me mbi 200 nëpunës në organizatat – anëtare të Rrjetit dhe arriti të ndërtojë marrëdhënie të punës të pashmbullt me qeveritë kombëtare dhe organizatat ndërkombëtare të anti-korrupsionit, që mundësoi përhapjen e ndikimit të tij dhe rezultateve pozitive si në rajon, ashtu edhe jashtë tij. Strategjia e SELDI-t në fushën e advokimit dëshmon efektivitetin e saj të lartë në sajë të gërshetimit të veprimtarisë hulumtuese të cilësisë së lartë me partneritete të fuqishme publike-private dhe kjo çon në prodhimin e produkteve gjithëpërfshirëse: Raporte Rajonale për Anti-Korrupsionin (RRA), që përmbajnë rekomandime politike të përshtatura me situatën konkrete;[1] si dhe Forume Politike, të organizuara si nisma të partneritetit publik-privat me institucione evropiane, rajonale dhe shtetërore, ku analizat e rrjetit fitojnë përkrahje të gjerë dhe ndërtojnë lidhje sinergjike me nisma të ngjashme në sektorin publik dhe privat.

Në thelb, SELDI është një koalicion i udhëhequr nga synimi për dije, përpjekjet e të cilit përqendrohen mbi atë që vazhdimisht në krijimin e ndikimit të prekshëm politik. Kjo është bërë e mundur në sajë të përdorimit të rregullt të metodikave bashkëkohore të monitorimit të korrupsionit për (*Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit)* dhe ekonomisë së

---

[1] SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-reloaded-assessment-of-southeast-europe/ dhe SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/

fshehtë (*Indeksi Ekonomisë së Fshehtë)*. Synimi i SELDI-t drejt inovacionit social i shtyn anëtarët e tij që gjithashtu të përpunojnë instrumente të reja, në përpjekje për të adresuar praktikat e reja, komplekse dhe sistematike në rajon. Në veçanti, rrjeti ka zhvilluar instrumente për vlerësimin e fenomenit të kapjes së shtetit (MPAKI *Kapja e Shtetit) si* dhe për identifikimin e hapësirave konkrete të zbatimit të politikave të anti-korrupsionit në nivel institucional (MPAKI).

Rekomandimet kryesore të SELDI-t në lidhje me politikat në rajonin e EJL:

- **Ndjekja penale efektive e korrupsionit në nivelet e larta të pushtetit** është rruga e vetme për të dërguar një mesazh të fuqishëm dhe të shpejtë që korrupsioni nuk duhet toleruar. Ndjekja penale e politikanëve të pandershëm për shembull u vërtetua si një mjet shumë efektiv për konsolidimin e masave kundër korrupsionit në Kroaci dhe Slloveni. Suksesi në këtë drejtim kërkon dhe mbështetje ndërkombëtare, përfshirë këtu dhe përfshirjen në zbatimit të ligjit të shteteve anëtare të BE.
- Është e nevojshme të prezantohet **mekanizmi i pavarur i monitorimit të korrupsionit dhe anti-korrupsionit** në nivel kombëtar dhe rajonal, në mënyrë që të sigurohen të dhëna dhe analiza të besueshme dhe integrimin e të dyjave si simptomat e korrupsionit ashtu edhe vlerësimin e politikave të anti-korrupsionit. Mekanizmi duhet të zbatohet nëpërmjet organizatave kombëtare dhe/ose organizatave të shoqërisë civile dhe rrjeteve rajonale, dhe duhet të jetë e pavarur ndaj financimeve të drejtpërdrejta të qeverisë kombëtare. Duhet të shërbejë si mjet për hapjen e të dhënave administrative dhe rritjen e aksesit në informacion për publikun. Është e nevojshme të adresohen me prioritet **sektorëtqë kanë rëndësi kritike me nivele të larta të rrezikut për korrupsion dhe për rrezikshmërinë e kapjes së shtetit**, si për shembull energjetika. Masat e tjera prioritare përfshijnë rritjen e konkurrencës në prokurimet publike; përmirësimin e qeverisjes së korporatave së ndërmarrjeve shtetërore; menaxhimin në mënyrë transparente i projekteve që kanë investim të madh; rritjen e llogaridhënies dhe pavarësinë e organeve energjetike rregullatore.
- **Partnerët ndërkombëtarë,** dhe kryesisht Komisioni Evropian, duhet **të punojnë drejtpërdrejtë me organizatat e shoqërisë civile në rajon.** Kjo është thelbësore për disa arsye: a) që reformat të mbështetura nga ndërkombëtarët të bëhen të qëndrueshme, duhet që të pranohen nga publiku i gjerë dhe Organizatat e Shoqërisë Civile janë të domosdoshme në këtë proces; b) përfshirja e Organizatave Shoqërisë Civile është një mënyrë për garantimin se llogaridhënia e qeverive para donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare nuk merr përparësi mbi llogaridhënien e votuesve vendorë; c) efektiviteti i asistencës ndërkombëtare do të rritet nëse përdoren aftësitë monitoruese, analitike dhe advokuese të Organizatave të Shoqërisë Civile.

II. ADRESIMI I PASOJAVE SISTEMATIKE TË KORRUPSIONIT: FENOMENI I "KAPJES SË SHTETIT"

Vazhdon synimi që mirëqeverisja të kthehet në rregull dhe të mos jetë një përjashtim në rajonin e EJL. Fenomeni i korrupsionit evoluon vazhdimisht dhe format dhe praktikat ndryshojnë, njëkohësisht me këtë anëtarët e rrjetit SELDI forcojnë përpjekjet e tyre për t'u bërë ballë praktikave të reja dhe më komplekse të korrupsionit si nëpërmjet pjesëmarrjes direkte në veprimtaritë anti-korruptive, ashtu edhe nëpërmjet advokimit. Në shumë vende të rajonit fenomeni i korrupsionit shtrihet përtej veprimeve të personave të veçantë dhe nuk kufizohet me shkelje administrative dhe/ose të vogla (p.sh. ryshfete) dhe ushtron ndikim negativ mbi cilësinë e qeverisjes publike në tërësi. Këto pasoja sistematike shpeshherë mbeten të fshehta, por janë të lidhura ngushtë me mekanizmat e qeverisjes. Në një mjedis të tillë korrupsioni sistematik arrin tek zyrtarët e hierarkisë më të lartë të pushtetit ekzekutiv, gjyqësor dhe legjislativ. Kjo dinamikë shpeshherë çon në shfaqjen e fenomenit të "kapjes sëë shtetit".

a. Nocioni i "kapjes së shtetit"

Në një nivel të madh, **format dhe lloji i kapjes së shtetit përcaktohen nga kapësit dhe pushteti i tyre relativ.** Dëshmi nga vendet e ndryshme tregojnë, se procesi i kapjes mund të fillojë me aktorë të ndryshëm – si me pjesëmarrjen e shtetit – kur organet publike kapin firma në emër të zyrtarëve, grupeve, rrjeteve ose partive politike, ashtu edhe pa të – p.sh. nga subjekte ekonomike. Ndonjëherë të dy proceset zhvillohen paralelisht.

Pas shqyrtimit të thelluar të studimeve ekzistuese akademike dhe politike mbi temën, Qendra për Studimin e Demokracisë[2] **pranoi se "kapja e shtetit"** është gërshetim i formave të ndryshme të korrupsionit, të cilat kanë të vetmin qëllim: **sigurimin e privilegjeve të plota** (që nënkuptohen) dhe privilegjet **afatgjata të kapësve përmes shfrytëzimit të qeverisë për përfitime private**. Formave më të shpeshta të kapjes së shtetit kanë disa karakteristika të përbashkëta:

- Realizohen nëpërmjet transaksioneve dhe mekanizmave korruptive. Ja për se, kapja e shtetit përfshin shumicën e karakteristikave të marrëdhënieve korruptive.
- Skemat për kapjen e shtetit nuk janë fenomen masiv (nuk përfshijnë

[2] E themeluar në fund të vitit 1989, Qendra për Studimin e Demokracisë është institut multidisiplinor për politikat publike, kushtuar vlerave të demokracisë dhe ekonomisë së tregut, http://www.csd.bg/index.php?id=2

grupe të mëdha të popullsisë), por kanë të bëjnë me aktorët (më shpesh grupe aktorësh, përfshi dhe rrjete), të cilët kanë influencë të madhe dhe administrojnë resurse të konsiderueshme.

- Kapja e shtetit nuk është veprim ad hoc (d.m.th. që synon të zgjidhë problem konkret ose të reagohet në situatë konkrete), por ka karakter sistematik. Synimi i saj është të arrihet epërsi të qëndrueshme në një sferë të caktuar.
- Kapja e shtetit është një prej instrumenteve potenciale të konkurrencës. Ai përdoret për arritjen e përparësisë diferenciale për një aktor (rrjet) të caktuar dhe bazohet mbi këtë mundësi për nxjerrjen e avantazhit diferencial në drejtim të resurseve.

Gërshetimi i formave të ndryshme të korrupsionit, që përdoret për kapjen e shtetit, është i ndryshëm, në varësi të situatës konkrete dhe modelit të qeverisjes së shtetit të caktuar. Ja përse, **treguesi kryesor (bazë) për identifikimin e pranisë së kapjes së shtetit** është prania/përhapja e kapësve, d.m.th. përqendrim i paligjshëm (nëpër sektorë, tregje etj.) i resurseve dhe/ose i pushtetit në duart e aktorëve të veçantë. Përhapja e formave të ndryshme të korrupsionit, që përdoren me sukses për kapjen e shtetit, është grupi dytësor treguesish, sepse ato përshkruajnë mekanizmat specifikë, nëpërmjet të cilëve është arritur në situatën e kapjes së shtetit ose si funksionon ajo[3].

Kapja e shtetit në praktikë është privatizimi i shtetit ose më saktë – **privatizimi i funksioneve të caktuara të shtetit.** Në disa shtete (p.sh. në Rusi) vihet re dhe procesi i kundërte – kur institucionet e shtetit përdoren nga politikanë me qëllim që shoqëri tregtare[4] të nxjerrin avantazhe të paligjshme.

[3] Përveç kësaj, përhapja e formës së korrupsionit të lidhur me kapjen mund të tregojë praninë e dukurisë masive, që mund të jetë e ndarë arbitrarisht në mesin e aktorëve (që flet për forma të ndryshme të korrupsionit) dhe të mos jetë e përqendruar në duart e aktorëve konkretë (kapja).

[4] Yakovlev, A., 2006, The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture? Europe-Asia Studies, 58(7), 1033-1056.

b. Forma e kapjes së shtetit

Tabela 1. Format e kapjes së shtetit

Kapja nga biznesi	Pala aktive e kapjes (kapësit) janë subjektet ekonomike, të cilat përdorin forma të ndryshme të korrupsionit, për të ushtruar ndikim mbi legjislacionin, që ka të bëjë me sektorin ekonomik dhe fushat e tjera sociale, dhe zbatimin e ligjeve dhe rregullave me qëllim të fitohet status i privilegjuar.
Kapja nga qeveria/ klasa politike	Pala aktive janë institucionet shtetërore dhe/ose rrjetet/partitë politike. Në rastin tipik të kapurit janë struktura ekonomike, të cilat japin shpërblim pasi u janë siguruar atyre kontrata(u janë dhënë prokurime publike ose të tjera) nga zyrtarët e shtetit. Stimuli për kapësit është përvetësimi i favoreve korruptive. Stimuli për strukturat ekonomike të kapura është pjesë e përfitimeve korruptive dhe gjendjes së privilegjuar pas kësaj në tregun e caktuar.
Kapja nga pushteti gjyqësor	Pala aktive janë rrjetet e zyrtarëve në pushtetin gjyqësor, të cilët përdorin kompetencat e tyre diskretive për përvetësimin e favoreve korruptive dhe për shitjen e shërbimeve të tyre pushtetit ekzekutiv, sektorit ekonomik ose krimit të organizuar. Ky lloj i kapjes do të ishte i mundur në rastet, kur pushteti gjyqësor është relativisht i pavarur nga pushteti ekzekutiv dhe nga ai legjislativ.
Kapja nga ekonomia e zezë	Pala aktive zakonisht janë grupet e organizuara kriminele, të cilat kapin institucionet shtetërore (zakonisht pushtetin gjyqësor, por gjithashtu edhe ekzekutivin), me qëllim për t'u siguruar vetes mundësinë që sistematikisht të shkelin ligjin dhe rregullat, për të realizuar veprimtari në sektorin e zi të ekonomisë (në përmasa të mëdha) dhe për të larë fitimet e tyre.

c. Inovacioni në vlerësimin e kapjes së shtetit

Në lidhje me kapërcimin e sfidave të komplikuara të kapjes së shtetit, Qendra përpunoi një instrument inovativ, i cili aktualisht zbatohet në pesë shtete evropiane (në Bullgari, Itali, Spanjë, Rumani dhe Çeki), me perspektivë të përdoret gjerësisht në tërë rajonin e Ballkanit Perëndimor, si pjesë e rrjetit SELDI. MPAKI *Kapja e Shtetit* është një instrument, i destinuar posaçërisht për matjen e kapjes së shtetit.

Burimi i të dhënave për MPAKI *Kapja e Shtetit* janë, nga njëra anë, të dhënat dhe treguesit ekonometrikë, ndërsa nga ana tjetër – studime sasiore elektronikë, zhvilluar ndër ekspertë dhe zyrtarë në sektorin publik. Preferohet, që për përgatitjen e vlerësimit për vendin e veçantë, në studimin të tërhiqet pjesëmarrja e jo më pak se 50 zyrtarëve nga sektori publik dhe 100 ekspertë. Ekspertët mund të përfshijnë: nëpunës të OJQ dhe përfaqësues të rretheve akademike me dije ekspertizë në fushën e korrupsionit, konfliktit të interesave, konkurrueshmërisë së tregut etj.; ish zyrtarë nga sektori publik dhe drejtues të firmave të mëdha, të cilët njohin së paku disa prej organizatave publike, të përfshira në studim; dhe grupe të tjera të përshtatshme.

MPAKI *Kapja e Shtetit* fillon me analizë ekonometrike të sektorëve në bazë të klasifikimit të veprimtarive ekonomike KVE 2008, i cili përzgjedh sektorët ekonomikë më të mëdhenj (për nga qarkullimi), si dhe sektorë me probleme potenciale (përsëri mbi bazën e të dhënave ekonometrike) në vendin që vlerësohet. Studimi me anketimin e ekspertëve zgjate 20-30 minuta dhe përbëhet prej dy pjesëve – vlerësimi i organizatave publike, të cilët kanë funksione të drejtpërdrejta rregullatore dhe kontrolluese, lidhur me tregun dhe aktivitetet ekonomike në vend, dhe vlerësimi i monopolizimit të sektorëve ekonomikë. Shembujt tipikë për këtë janë doganat, organet për mbrojtjen e konkurrencës, organet për të ardhurat, organet e vetëqeverisjes vendore etj., ndërsa parlamenti, pushteti gjyqësor, presidenti dhe qeveria nuk janë përfshirë në studim, por vlerësohen me ndihmën e instrumenteve të tjera.

Mbi bazën e studimit sasior përllogariten disa tregues për vendet e vlerësuara, ndër të cilët janë: mungesa e efektivitetit në politikat kundër korrupsionit, mungesa e efektivitetit në organizatat publike rregullatore, vlerësim i shkallës së monopolizimit të sektorit etj.

Në fund, MPAKI *Kapja e Shtetit* shqyrton disa raste studimi konkrete për ata sektorë ekonomikë dhe organizata publike, të cilat do të vlerësohen si më problematike. Rastet e studimit për organizatat publike bazohen mbi të dhëna të besueshme: statistikore dhe ekonometrike, monitorim të organizatës me anën e MPAKI në nivel institucional etj. Rastet e studimit për sektorët ekonomik me rrezik të lartë gjithashtu bazohen kryesisht mbi analiza sasiore si përqendrimi i tregut, përqendrimi i prokurimeve publike etj.

III. SISTEMI I MONITORIMIT TË POLITIKAVE ANTIKORRUPSION (MPAKI) NË NIVEL INSTITUCIONAL

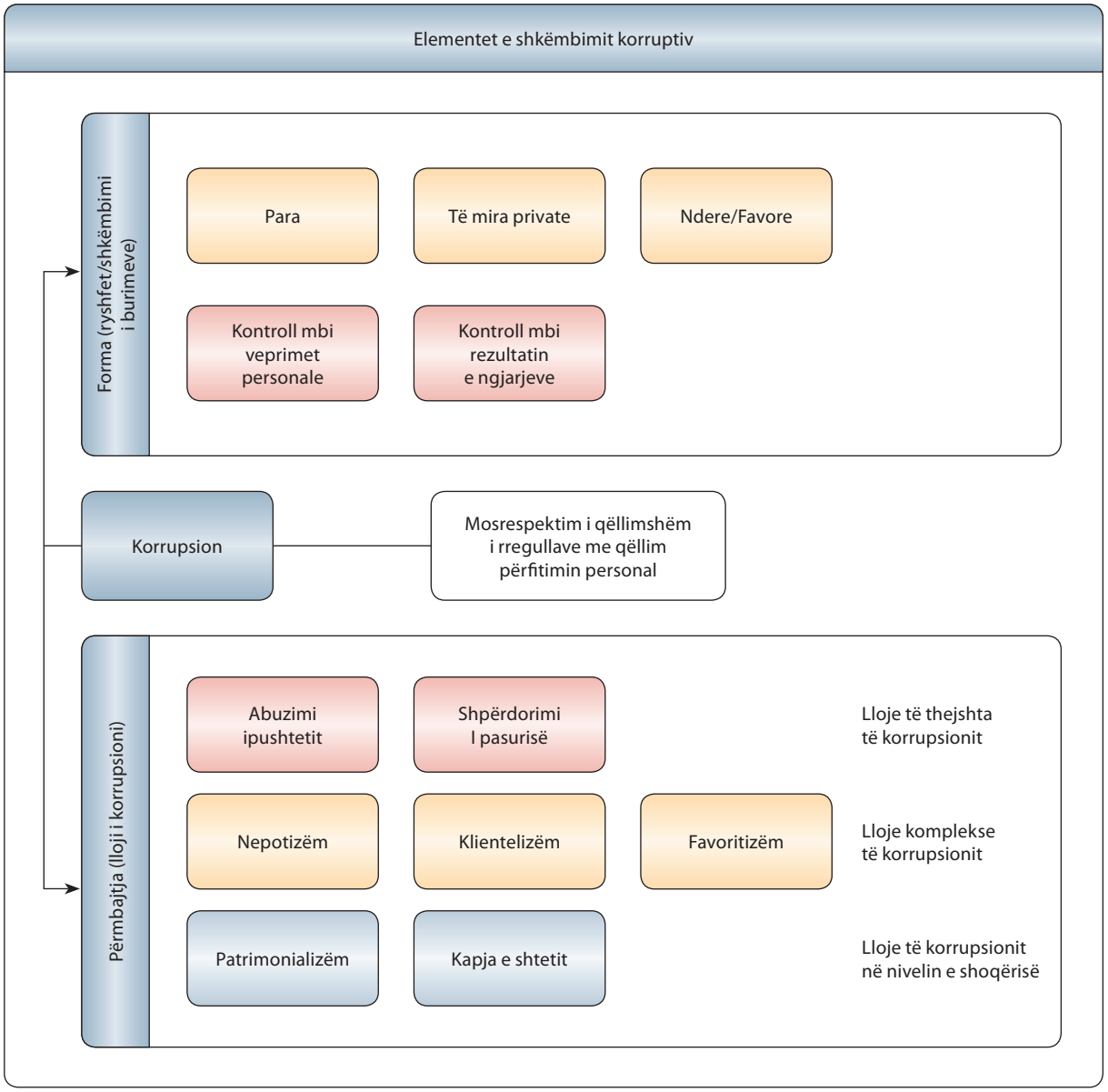
Madhësia është e rëndësishme në politikë-bërjen Nismat e shumta për vlerësimin e politikave të anti-korrupsionit zakonisht zbulojnë një sërë mangësish, por rrallëherë arrijnë në konkluzionin, se këto politika dhe masa janë tepër të përgjithshme. Megjithëse janë të dobishme për debatin politik në lidhje me anti-korrupsionin, strategjitë në përmasa të mëdha kanë efekt të kufizuar të dobishëm në vet hartimin e politikave konkrete kundër korrupsionit. Në qoftë se sot mungon diçka në luftën kundër korrupsionit, kjo nuk është strategjia e radhës, por **aftësia të formulohen politika për parandalimin dhe imponimin e rregullave, të cilat të jenë të përshtatshme me kushtet konkrete në institucionin e caktuar publik**.

Fokusi mbi detajet e politikave kundër korrupsionit ka disa përparësi:

- Në këtë mënyrë **theksi do të vihet mbi kërkesat për llogaridhënie dhe përgjegjësi** dhe ato do të orientohen te vendi, ku ofrohen shërbimet publike.
- **Kjo do të lejonte** që politika kundër korrupsionit **të kërkojë balancë midis ndalimeve dhe rekomandimeve.**
- Përpunimi i **instrumenteve të vlerësimit**, si rrjedhojë – edhe të rimodelimit të politikave në nivelin e organizatës së veçantë, do të jepte mundësi të zbatohet një **matje krahasuese e anti-korrupsionit midis institucioneve në sektorin publik** të shtetit të caktuar dhe midis vendeve të ndryshme.

Zhvendosja e fokusit nga niveli kombëtar tek niveli institucional mund të jetë i dobishëm edhe për përpjekjet e BE për sa i përket anti-korrupsiot. Të gjitha kanalet, përmes të cilave Komisioni Evropian synon të angazhojë BE28, si dhe kandidatët për anëtarësim, në një ose disa mënyrë çojnë në bashkëveprim me institucionet specfike publike. Diçka më tepër, anti-korrupsioni do të figurojë në rekomandimet në lidhje me konsolidimin e funksionimit të institucioneve në sektorin publik dhe investimin në zhvillimin e kapacitetit administrativ.

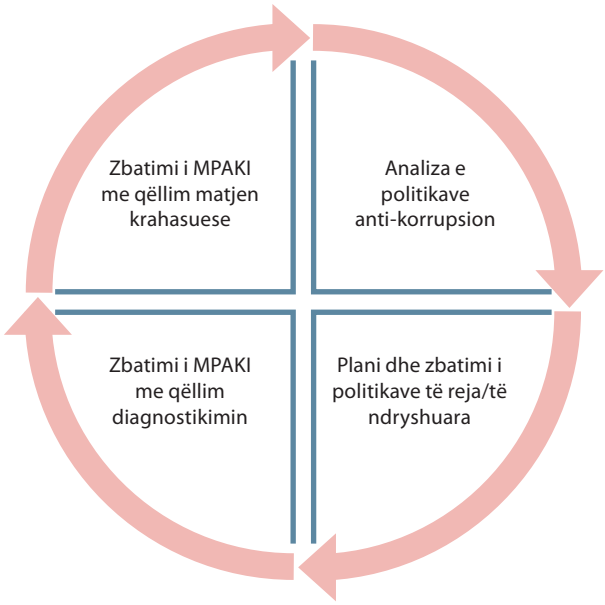
Figura 1. Elementet e shkëmbimit korruptiv



Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

a. Modeli për zbatimin e politikave anti-korrupsion

Figura 2. Cikli i zbatimit të MPAKI



Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

Pikërisht në përgjigje të asaj që u tha më lartë, Qendra për Studimin e Demokracisë, tashmë në më shumë se 25 vjet synon të ndërtojë ura midis vlerësimit të politikave kundër korrupsionit dhe matjes së korrupsionit. Instrumenti *"Sistemi i Monitorimit të Politikave Antikorrupsion"* (MPAKI) u u ndërtua mbi bazën e kuptimit, se inovacioni tek anti-korrupsioni është aq i rëndësishëm sa dhe në fushat e tjera të tjera socio-ekonomike, MPAKI i jep komunitetit që ka të bëjë me anti-korrupsionionin me një mjet të përpiktëqë ofron reagime shteruese mbi zbatimin e politikave.

MPAKI mund të përcaktojë dhe vlerësojë politikat anti-korrupsion, që zbatohen në organizatat publike. Kjo përfshin një sërë instrumentesh cilësore dhe sasiore (mjete të MPAKI), të cilat: (a) shqyrtojë të gjitha aktivitetet e kryqëzuara të organizatës dhe llojet e rreziqeve të lidhura me korrupsionin; (b) identifikohen zonat e cenueshme të korrupsionit – me fjalë të tjera, mekanizmat për mosrespektimin e rregullave, të cilat u japin mundësi zyrtarëve në sektorin publik të pasurohen në dëm të qytetarëve; dhe (c) identifikohen dhe vlerësohen politikat anti-korrupsion. Diagnostifikimi i kryer me ndihmën e MACPI prodhon gjetje në fushat e mëposhtme të studimit:

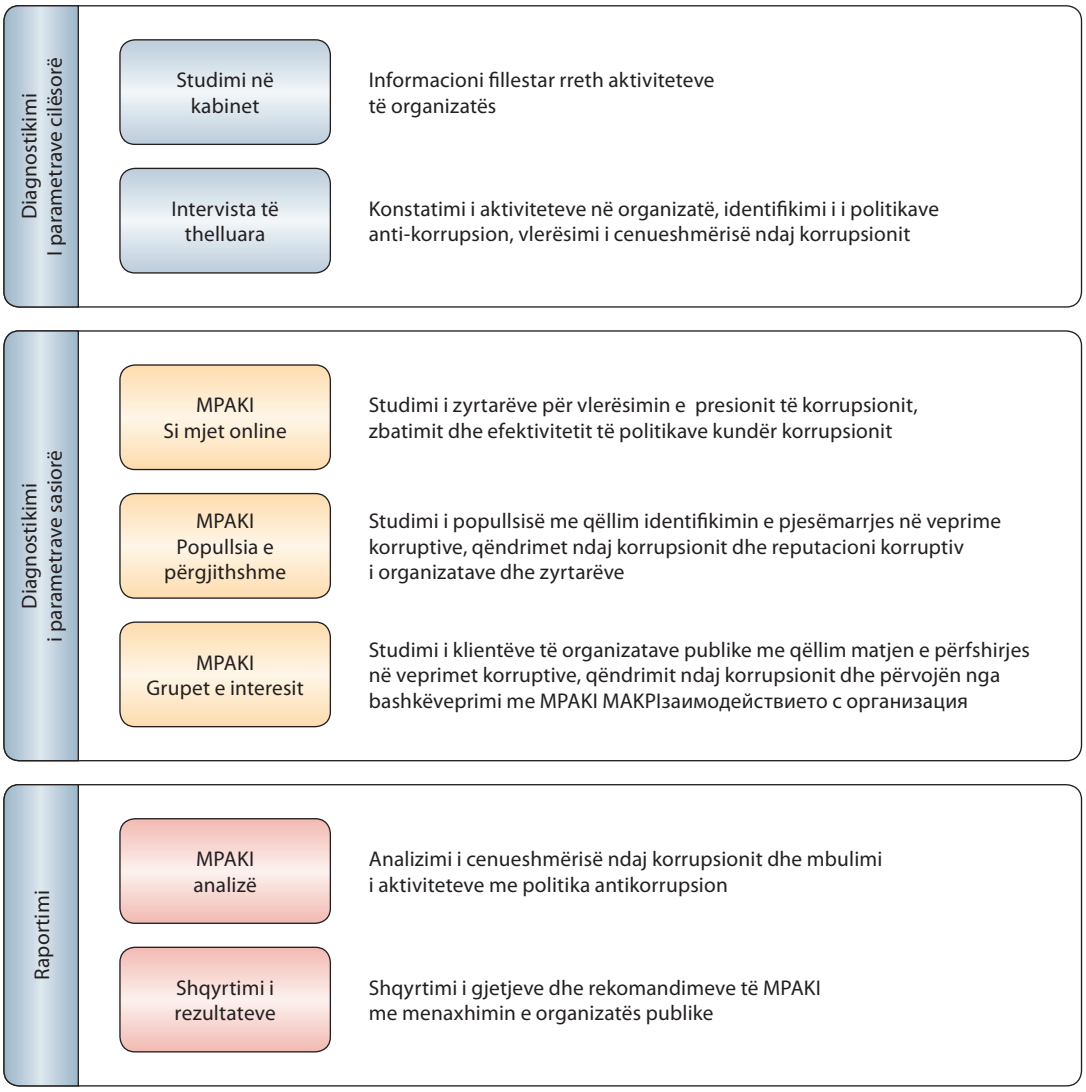
- nivelin e cenueshmërisë tëkorrupsionit të një organizate publike për secilën nga aktivitetet e saj specifikembulimin e aktiviteteve të organizatës përmes politikave anti-korrupsion, si edhe efektivitetin e këtyre politikave;
- niveli i zbatimit të politikave anti-korrupsion.
- MPAKI vlerëson nëse elementët e cënueshmërisë të korrupsionit janë të përfshira në mënyrë adekuate nëpërmjet politikave antikorrupsion dhe se sa efektive janë këto politika. Përveç kësaj, mjeti ofron gjithashtu informon politik-bërësit në ekzistencën e dy hendeqeve: një hendek në zbatim: politikat kundër korrupsionit respektohen vetëm formalisht;
- hendek në planin e politikësprania e elementeve të cenueshmërisë ndaj korrupsionit, të cilat nuk përballohen nga asnjëra prej politikave ekzistuese.

Identifikimi i dy llojeve të hendeqeve përbën etapën e parë të ciklit të MPAKI. Pas kësaj, mbi bazën e rezultateve prej matjes krahasuese

përmes diagnostikimit MPAKI, politikë-bërësit mund të bëjnë ndryshime në politikat dhe në etapën e dytë të paraqesin një raund të ri të diagnostikimit.[5]

MPAKI shfaqet në moment, kur kërkohen shkaqet për përparimin e kufizuar në luftën kundër korrupsionit në shumë vende dhe ka rëndësi për përpilimin e politikave në nivelin kombëtar dhe në nivelin e BE. Instrumenti i jep karakter operativ domosdoshmërisë për realizimin e monitorimit mbi zbatimin e politikave anti-korrupsion dhe është burim i përshtatshëm i informacionit në lidhje me arkitekturën e vet politikës.

Figura 3. Struktura e diagnostikimit me ndihmën e MPAKI



Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

[5] Për një prezantim më të hollësishëm metodologjik të MPAKI dhe për rezultatin e shyrtimit, shih CSD, 2015, Mapping Anticorruption Enforcement Instruments, http://www.csd.bg/artShow.php?id=17394

Në nivelin kombëtar është e nevojshme përpara zbatimit politikat t'i nënshtrohen kontrollit me ndihmën e MPAKI dhe të rekomandohet që politika të miratohet për zbatim pasi merren rezultatet për sukses (të konfirmuara përmes MPAKI). Politikat antikorrupsion në nivelin kombëtar, të cilat janë të pazbatueshme në nivelin organizativ, nuk duhet të mbështeten.

Politika kundër korrupsionit u kthye në pjesë të pandashme të qeverisjes ekonomike në BE dhe të programimit të Fondeve Evropiane, që do të thotë, se do të lindë nevoja për kryerjen e vlerësimit të gatishmërisë antikorrupsion të institucioneve kombëtare publike. MPAKI siguron hallkën e zinxhirit që mungonte deri tani midis vlerësimit të matshëm të shërbimeve konkrete publike dhe arkitekturës së politikave antikorrupsion, të drejtuara tek elementet reale të cenueshmërisë ndaj korrupsionit.

b. Rezultate të prekshme: rasti iPolicisë Kufitare Bullgare

MPAKI u zbatua në mënyrë pilote në një sërë organizatash publike dhe në gjashtë bashki në Itali dhe në Bullgari[6]. Rezultatet e zbatimit të tij pilot tregojnë, se zakonisht zbatohen politika të përgjithshme kundër korrupsionit, me numër të kufizuar masash, të përshtatura me vendet specifike të cenueshmërisë së organizatave. Kjo tregon nevojën t'i jepet prioritet nivelit të organizatave publike në procesin e politikave kundër korrupsionit.

Cenueshmëria më e rëndësishme, e identifikuar në Policinë Kufitare, ishte lidhur me kalimin e organizuar përmes kufirit të migrantëve të paligjshëm, që përfshinte transaksione korruptive me punonjësit e Policisë Kufitare, të cilët lehtësojnë kalimin e grupeve të organizuara, të cilat shpeshherë udhëtojnë me autobusë. Kjo cenueshmëri ndaj korrupsionit është lidhur me funksionin kryesor të Policisë Kufitare dhe natyrisht ekzistojnë masa të ndryshme, specifike të politikës kundër korrupsionit, të orientuara ndaj saj. Meqenëse korrupsioni përbën pjesën më të madhe të problemit, këto masa për nga karakteri i tyre mund të konsiderohen faktikisht si kundër korrupsionit[7].

Vlera në arkitekturën e MPAKI konsiston jo vetëm në metodat inovative të përdoruara prej tij, por edhe në potencialin e tij të shërbejë si bazë për matjen krahasuese të organizatave të ngjashme publike në vende të ndryshme ose në një organizatë të njëjtë në momente të ndryshme kohore. Njeri prej aspekteve të përgjithshme të konstatimeve për organizatat në Bullgari dhe Itali, për shembull është, se mbidominojnë politikat

---

[6] Policia Kufitare dhe Bashkia "Slatina", Sofje, Ministria e Mbrojtjes, Agjencia Ekzekutive "Inspektorati i Përgjithshëm i Punës", Bashkia Burgas, Ministria e Puneve të Brendshme, Kontrolli mbi transportin automobilistik në Bullgari dhe Shërbimi Shëndetësor pranë Bashkisë Trento dhe Bashkia Riva del Garda në Itali.

[7] Për rezultatet e hollësishme dhe ndikimet e metodikës MPAKI shih CSD, 2016, Monitoring Anti-Corruption in Europe. Bridging Policy Evaluation and Corruption Measurement, http://www.csd.bg/artShow.php?id=17391

Tabela 2. Zona të cenueshmërisë ndaj korrupsionit në Policinë Kufitare Bullgare

	Abuzimi me pushtet	Abuzimi me pasuri	Nepotizmi	Klientelizmi	Cenueshmëria totale sipas aktiviteteve
Resurse njerëzore	H*		H	H	E lartë
Prokurime publike	H	H		H	E lartë
Hetime paraprake	H			H	E mesme
Ruajtja e kufirit të gjelbër	H		H	H	E lartë
Hetime të kryera nga organet hetuese	H		H	H	E lartë
Veprimtari informative	H				E mesme
PKK	H			H	E mesme
Sanksione administrative	H		H	H	E lartë
Cenueshmëria totale sipas llojit të korrupsionit	E lartë	E ulët	E lartë	E lartë	

* *"H" është variabël me dy vlera – "e pranishme" dhe "mungon".*

Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

antikorrupsion me karakter të përgjithshëm. Ato janë përqendruar në disa fusha: trajnimi për antikorrupsion, modelet standarde të sjelljes së zyrtarëve (Kode të sjelljes etj.) dhe krijimi i kanaleve për marrjen e reagimit nga ana e qytetarëve. Relativisht të rralla janë politikat specifike, të orientuara tek veprimtaritë konkrete dhe llojet e korrupsionit. Treguesit e MPAKI janë të dobishme edhe për realizimin e monitorimit mbi fusha të ndryshme që përbejnë interes në institucione dhe vende të ndryshme:

- ngjashmëri midis organizatave;
- ngjashmëri dhe dallime midis vendeve;
- modele specifike të treguesve të politikave kundër korrupsionit;
- modele specifike në vlerësimin e mbulimit të aktiviteteve përmes politikave antikorrupsion.

IV. METODAT BASHKËKOHORE TË MONITORIMIT TË KORRUPSIONIT

Gjatë vitit 1998 Qendra për Studimin e Demokracisë për herë të parë zbatoi qasje që bazohet mbi viktimizimin pranë monitorimit të korrupsionit dhe kështu tërhoqi vëmendjen e publikut dhe bëri publike një çështje komplekse me ndjeshmëri sociale dhe politike. *Sistemi i monitorimit të korrupsionit (SMK)* u përpunua dhe u zhvillua si instrument parësor për monitorimin e korrupsionit në Evropën Juglindore përmes zbatimit të tij të rregullt nga rrjeti SELDI. SMK ofron mundësi për krahasimin e të dhënave nga shtetet e ndryshme dhe regjistron nivelin real dhe tendencat në pjesëmarrjen e drejtpërdrejt në veprimet administrative korruptive. SELDI përdori SMK në tërë regjionin e EJL gjatë viteve 2001, 2002[8], 2014 dhe 2016.[9] Gjatë viteve SMK u zbatua edhe në Gjeorgji dhe në Moldavi, ndërsa disa prej elementeve të SMK u modifikuan dhe u përfshinë në studimet e Eurobarometrit mbi çështjet e korrupsionit; kjo i bën të dhënat e siguruara përmes SMK, të krahasueshme me të dhënat e Eurobarometrit[10].

E përgatitur në moment kur matja e korrupsionit kufizohej me marrjen në konsideratë të perceptimeve publike, SMK e transformojë monitorimin duke aplikuar masën e viktimizimit të qytetarëve nga zyrtarët e korruptuar, duke marrë parasysh përvojën e tyre të drejtpërdrejtë në kontaktin me modelet e ndryshme të korrupsionit. Ai jep mundësi të kryhen vlerësime për dinamikën e përhapjes së modeleve të sjelljes korruptive (përhapja e transaksioneve korruptive) në një shoqëri të caktuar. Metodika e SMK siguron krahasueshmëri të të dhënave nga vendet e ndryshme dhe regjistron nivelin real dhe tendencat e korrupsionit, si një plotësim në qëndrimet, vlerësimet dhe pritjet shoqërore në drejtim të korrupsionit.[11]

Produktet kryesore të SMK janë *indekset e korrupsionit*[12]. Ato bazohen në studime, te përfshira në SMK, dhe përgjithësojnë aspektet më të rëndësishme të modeleve të sjelljes korruptive. Treguesit kryesor të SMK përshkruajnë korrupsionin si një fenomen social duke përdorur tre lloje nën-nocionesh:

- përvojë,
- qëndrime dhe
- perceptime

---

8 SELDI, 2002, Anti-corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/Anti-Corruption.pdf

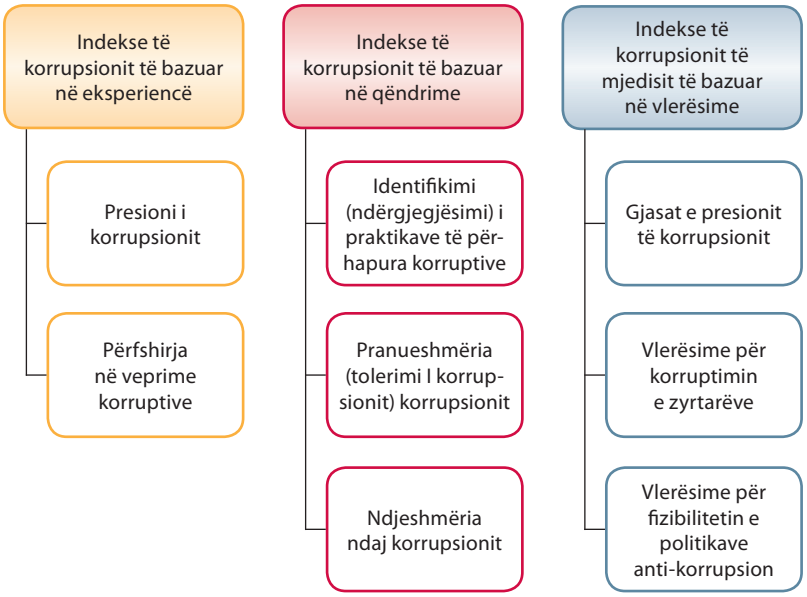
9 See SELDI, 2014, Anti-corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_Regional_Anticorruption_Report_Final_Revised.pdf and SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/

10 TNS Political & Social, March 2014 и TNS Opinion & Social, February 2014.

11 CSD, 2007, The Future of Corruption Benchmarking in the EU, http://www.csd.bg/artShow.php?id=8469

12 Secili indeks bazohet mbi përgjetësimin e të dhënave nga disa variabëlve (pyetje të studimit).

Figura 4. Struktura e Indekseve të Sistemit të monitorimit të korrupsionit



Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

SMK mat shfaqjet kryesore empirike të modeleve të korrupsionit në administratë. Sa i përket definicionit për "korrupsion administrativ", ai përfshin ofrimin e përfitimeve (para, dhurata dhe shërbime) nga ana e qytetarëve kundrejt shërbimeve nga zyrtarët në sektorin publik. Aspekti i përvojës te korrupsioni administrativ përfshin dy tregues:

- **Përfshirja në veprime korruptive.** Ky treguespasqyron rastet, kur qytetarët u japin pagesa informale zyrtarëve në sektorin publik. Pyetjet konkrete, të përdorura për mbledhjen e informacionit për këtë tregues, janë pyetjet për viktimizimin dhe pasqyrojnë përvojën gjatë vitit të shkuar. Indeksi përgjithëson informacionin nga qytetarët dhe dallon respondentët në dy kategori: njerëz pa përvojë korruptive (të cilët nuk kanë dhënë ryshfet) dhe njerëz me përvojë korruptive (të cilët kanë dhënë ryshfet së paku një herë gjatë vitit të shkuar).[13]

Presioni për korrupsion pasqyron rastet e ryshfetit, të kërkuar nga zyrtarët në sektorin publik: në mënyrë direkte ose indirekte, se një pagesë e tillë ifnormale do të çonte në rezultat pozitiv (për qytetarin). Rezultatet e SMK tregojnë, se presioni ka qenë faktor vendimtar për përfshirjen.

Indekset e përfshirja në SMK, që regjistrojnë aspekte të ndryshme të qëndrimeve ndaj korrupsionit dhe perceptimeve për korrupsionin, janë:

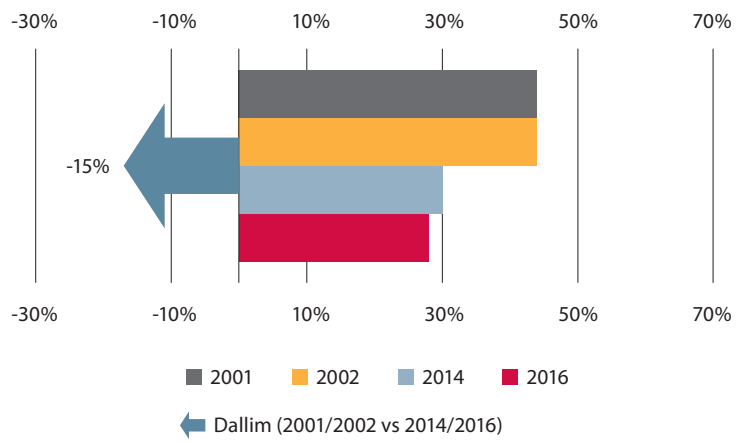
- Identifikimi (ndërgjegjësimi) i praktikave të përhapura të korrupsionit. Ky është indeks, i cili merr parasysh nivelin e qytetarëve për të identifikuar sjelljen korruptive. Indeksi dallon tri kategori të ndërgjegjësimit: shkallë të lartë (qytetarët, të cilët identifikojnë të gjitha apo shumicën e modeleve të zakonshme të sjelljes korruptive si korrupsion), mesatare (dallojnë shumë prej praktikave të zakonshme korruptive, por disa prej formave të korrupsionit i klasifikojnë si "sjellje normale"), të ulët (vetëm një numër i vogël i modeleve korruptive identifikohen si korrupsion).

[13] Formulimet e pyetjeve ruhen gjatë viteve, me qëllim që të sigurohet krahasueshmëria e të dhënave. Por metodika e përllogaritjes është ndryshuar. Deri në vitin 2013 indekset llogariteshin mbi bazën e procedurës së normalizimit dhe vlerat e tyre varionin nga 0 deri në 10. Me gjithë se kjo është procedurë standarde, ajo vështirësonte interpretimin konkret të vlerave të indekseve. Me qëllim që të zgjidhet kjo vështirësi, procedura e agregimit u ndryshua dhe tani përdoret rikodimi i drejpërdrejtë i grupeve, të formuara në bazë të përgjigjeve. Kështu respondentët mund të ndahen në kategori të dallueshme qartë dhe që interpretohen drejtpërsëdrejti dhe kanë lidhje me aspektet e ndryshme të modeleve të sjelljes korrptive.

- Pranueshmëria e korrupsionit. Deri sa ndërgjegjësimi (identifikimi) pasqyron komponentin "njohuri", pranueshmëria e korrupsionit pasqyron tolerancën (ose mungesën e tolerancës) ndaj korrupsionit. Ajo përgjithëson vlerësimet e qytetarëve për këtë a është e pranueshme që deputetë ose anëtarë të qeverisë ose organ i qeverisjes vendore, si edhe zyrtarë publikë në ministri, bashki dhe komuna të marrin dhurata, para, shërbime ose të marrin "drekë falas" ("merre që të qerasësh") kundrejt zgjidhjes së problemit të dikujt.
- Ndjeshmëria ndaj korrupsionit pasqyron si reagojnë respondentët në dy situata hipotetike. Në njërën ata janë në rolin e zyrtarit në sektorin publik, i cili nuk merr rrogë mjaft të mirë, dhe duhet të marrë ose të refuzojë ryshfetin që i është ofruar. Në situatën tjetër – pyetja është për dhënien e ryshfetit zyrtarit të korruptuar në sektorin publik, në rast që njeriu ka problem të madh, i cili duhet të zgjidhet, dhe qartazi i është kërkuar ryshfet nën formën e parave në dorë. Deklarimi i refuzimit edhe në të dyja situatat interpretohet si shenje, se i anketuari nuk është i ndjeshëm ndaj korrupsionit, ndërsa marrja/dhënia e ryshfetit edhe në të dyja rastet interpretohet si ndjeshmëri, ndërsa dhënia/marrja e ryshfetit në njërën prej situatave , por jo në tjetrën, cilësohet si "sjellje e pacaktuar".[14]

a. Evoluimi i mjedisit të korrupsionit në EJL

Figura 5. Presioni i korrupsionit po reduktohet, megjithëse ngadalë[15]



* *Pjesa mesatare e të anketuarve që kanë deklaruar se u është kërkuar ryshfet (presion i ushtruar)nga zyrtari në sektorin publik në Shqipëri, BH, Bullgari, Kroaci, Maqedoni, Mal të Zi dhe Serbi. Diferenca është përllogaritur përmes mesatarizimit të studimeve nga viti 2001 dhe 2002 në një çift dhe nga viti 2014 dhe 2016 z. – në tjetër.*

Burimi: *SELDI Sistemi i monitorimit të korrupsionit.*

Rezultatet e SMK gjatë afro dy dekadave të fundit tregojnë, se faktorët kryesorë që ndikojnë mbi sjelljen korruptive të qytetarëve në vendet e EJL, i kanë rrënjët në marrëdhëniet midis qytetarëve dhe zyrtarëve. Presioni i korrupsionit është faktori më i fuqishëm, i cili i shtyn njerëzit të hyjnë në transaksione korruptive (shih Figurën 5 më poshtë). Qëndrimet dhe perceptimi luajnë role më dytësore, por zakonisht ndjekin dinamikën e përgjithshme të përhapjes së korrupsionit dhe përcaktojnë fizibilitetin e përpjekjeve antikorrupsion. Rezultatet tregojnë, se nëse kërkohet që korrupsioni të arrijë me sukses nivele të përafërta me nivelin mesatar për BE, me si-

[14] Për përpunimin e hollësishëm metodik, shih SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, pp. 136-146, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_Regional_Anticorruption_Report_Final_Revised.pdf

[15] Ky emër nuk prek qendrimet në drejtim të statusit dhe është përshtatur me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB dhe me qendrimin e Gjykatës Ndërkombëtare lidhur me shpalljen e pavarësisë nga ana e Kosovës.

guri do të jetë e nevojshme të bëhen përpjekje të mëdha dhe të pandërprera gjatë dy dekadave të ardhshme.

Qëndrimi dominues publik ndaj korrupsionit në rajon është negativ. Në shumë shtete ai është i shoqëruar me nivele relativisht të larta të përfshirjes në transaksione korruptive: korrupsioni është kthyer në një të keqe të nevojshme dhe kjo shpeshherë minon besimin e shoqërisë në aftësitë e qeverisë të zbatojë politikat kundër korrupsionit.

Nga viti 2001 – 2002 e këtej (realizimi i parë i SMK të SELDI në rajon) në shumicën e shteteve vihet re përparim[16] në një numër të madh indeksesh të SMK: nivele më të ulëta të presionit të korrupsionit dhe të përfshirjes në veprime korruptive, pranueshmëri më të ulët, ndjeshmëri më të ulët, qëndrueshmëri të rritur etj. Por duke pasur parasysh nivelin fillestar të përhapjes së korrupsionit, ky përparim mund të konsiderohet si i papërfillshëm. Në asnjërin prej shteteve të rajonit nuk vihet re ndonjë përmirësim serioz ndaj korrupsionit.

Në të gjitha vendet përpjekjet e ardhshme anti-korrupsionit do të duhet të përballojnë një sfidë kryesore: shkalla e përhapjes së korrupsionit administrativ (madje edhe në vendet, ku ai është relativisht i ulët) e bën praktikisht të pamundur identifikimin dhe ndjekjen penale e autorëve nga ana e organeve të zbatimit të ligjit. Përveç kësaj, siç tregojnë rezultatet e SMK, institucionet mbikëqyrëse dhe organet që zbatojnë ligjet gjithashtu janë nën shënjestrën e korrupsionit.

b. Monitorimi i korrupsionit në EJL: pasqyra e tendencave dhe dinamikave të fundit në rajon

Gjatë vitit 2016 SELDI vazhdoi të realizojë monitorime mbi praktikën korruptive në rajon, duke zbatuar SMK në nënte shtete.[17]

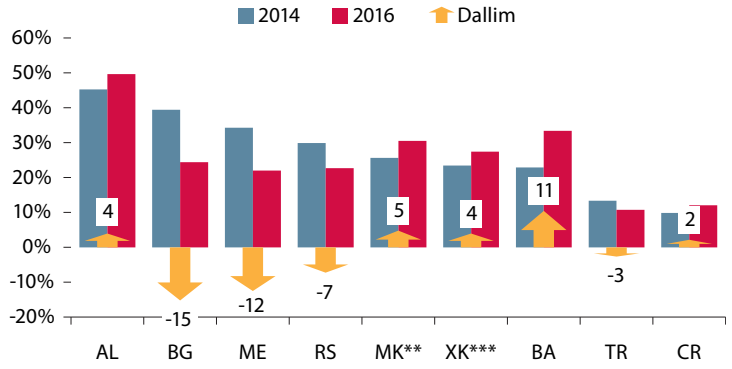
Konstatimet nga 2016 tregojnë, se megjithëse dalin në pah dallime të konsiderueshme midis shteteve më të korruptuara dhe atyre më pak të korruptuara, niveli i përgjithshëm i korrupsionit është mjaft i lartë, që të shkaktojë shqetësime serioze ndër mbrojtësit e kauzës për mirëqeverisjen. Sa i përket dinamikës së tij, SMK konstatoi, se në **krahasim me dekadën e parë të shekullit tonë nivelet e përgjithshme të korrupsionit në vendet e SELDI-t kanë rënë dhe qytetarët insistojnë më fortë për qeverisje të mirë.** Matësi kryesor i SMK të SELDI-t, që merr parasysh korruptimin e shërbimeve të ofruara nga shteti, është presioni i korrupsionit – shpeshtësia e dëshirës së përmendur tërthorazi ose drejtpërsëdrejti për nxjerrjen e favoreve nga ana e zyrtarëve në sektorin publik në marrëdhëniet e tyre me qytetarët. Në drejtim të presionit të korrupsionit, tendenca e përgjithshme, e ilustruar në Figurën 5 bie në

[16] Dinamika e indekseve të korrupsonit për secilin prej shheteve shqyrtohet në profilet e vendeve të veçanta, paraqitur në Kapitujt II dhe III. Shih gjitahshtu SELDI, 2002, Anti-Corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/Anti-Corruption.pdf

[17] Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina (BH), Bullgaria, Kroacia, Kosova*, Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë, Mali i ZI, Serbia dhe Turqia

kontrast me ndryshueshmërinë më të madhe si në vendet e veçanta, ashtu edhe ndërmjet tyre, në krahasim me konstatimet nga zbatimi i SMK për vitin 2016 dhe vitin 2014 (shih Figurën 6 dhe 7).

Figura 6. Ndryshimet në presionin e korrupsionit në vendet e veçanta*



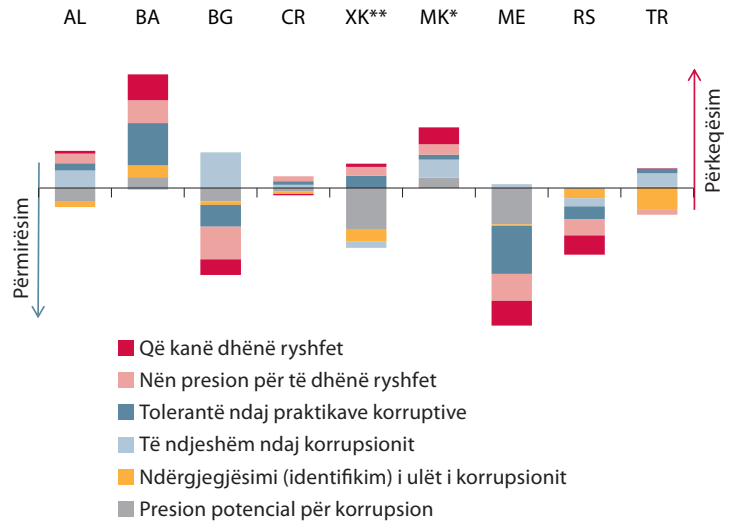
* *Pjesa e të anketuarve, që u është kërkuar ryshfet nga zyrtarë në sektorin publik.*

** *Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë.*

*** *Ky emër nuk prek qëndrimet në drejtim të statusit dhe është në përputhje me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB dhe qëndrimin e Gjykatës Ndërkombëtare lidhur me shpalljen e pavarësisë nga ana e Kosovës.*

Burimi: *SELDI Sistemi i monitorimit të korrupsionit.*

Figura 7. Ndryshimet e përgjithshme në nivelet e korrupsionit (2016 kundrejt 2014)



* *Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë.*

** *Ky emër nuk prek qëndrimet në drejtim të statusit dhe është në përputhje me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB dhe qëndrimin e Gjykatës Ndërkombëtare lidhur me shpalljen e pavarësisë nga ana e Kosovës.*

Burimi: *SELDI Sistemi i monitorimit të korrupsionit.*

c. MPAKI Makro

Instrumenti MPAKI Makro është një metodikë e re e përgatitur nga Qendra për Studimin e Demokracisë, e cila i jep vlerësim të përgjithshëm makro mjedisit specifik të korrupsionit. MPAKI Makro është instrument i specializuar, pjesë e kompletit të mjeteve MPAKI, i orientuar në vlerësimin në plan më të përgjithshëm të politikave kundër korrupsionit dhe organizatave më të rëndësishme shoqërorë në nivel kombëtar. Zhvillohet studim online ndër ekspertët dhe zyrtarët në sektorin publik përmes pyetësorëve për politikat kundër korrupsionit, institucionet shtetërore dhe organet e tjera kryesore rregulluese në nivelin e shtetit konkret. MPAKI Makro mund të përdoret si mjet me vete, si edhe si hap i parë në zhvillimin e vlerësimeve më të thelluara me ndihmën e MPAKI në nivelin e organizatave publike me rrezik të madh, të cilat mund të përzgjidhen mbi bazën e rezultateve të MPAKI Makro, SMK etj.

MPAKI Makro është instrument i vlefshëm për vlerësimin e strategjive kombëtare kundër korrupsionit dhe për vlerësimin e përgjithshëm të politikave dhe masave kundër korrupsionit në nivelin kombëtar, të cilat zakonisht përmenden në këtë lloj dokumenti. MPAKI Makro zhvillohet në mes të një numri të madh ekspertësh dhe zyrtarësh në poste drejtuese në sektorin publik me jo më pak se 100 ekspertë të jashtëm dhe 50 zyrtarë në poste drejtuese. Ekspertët e jashtëm mund të jenë përfaqësues të OJQ, shkencëtarë (përfaqësues të rretheve akademike), ish zyrtarë në sektorin publik, drejtues të firmave etj. Përgjigjet e dy grupeve të të anketuar krahasohen dhe dallimet e mëdha të konstatuara analizohen ose/dhe studiohen në mënyrë më të thelluar me ndihmën e instrumenteve më të ndjeshme të MPAKI në nivelin e organizatave publike.

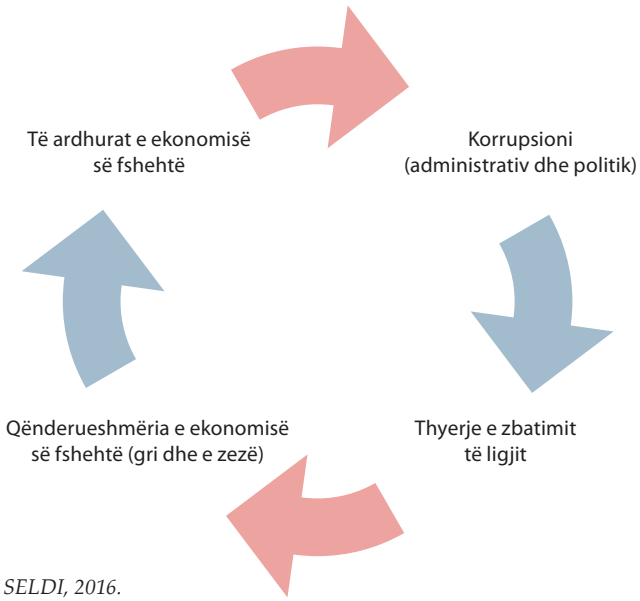
MPAKI Makro është instrument sasior, i cili jep rezultate për disa tregues të vlerësimit të politikave kundër korrupsionit në nivelin kombëtar në drejtim të zbatueshmërisë së tyre, zbatimit të tyre formal dhe real, efektivitetit të tyre, nga njëra anë – të vlerësimit të transparencës, ndershmërisë dhe efektivitetit të organizatave të rëndësishme të ndryshme publike në tërësi dhe në kontekstin e korrupsionit dhe veprimeve në luftën kundër tij.

V. EKONOMIA E FSHEHTË: BASHKËFAJTORII KORRUPSIONIT

Prania e ekonomisë së fshehtë, kronike dhe të madhe për nga përmasat, është sinjal edhe për mos efektivitetin e institucioneve. Korrupsioni shfaqet në pikën e takimit të ekonomisë formale dhe informale, ku bizneset dhe qytetarët paguajnë taksa informale ose "kapin" institucionet, për të mbetur në hije, për të mos zbatuar kërkesat ose për të kontribuar për miratimin e akteve normative, të cilat të

kushtojnë më lirë për ta dhe t'i lehtësojnë në drejtim të produkteve ose shërbimeve të tyre.[18]

Figura 8. Lidhja korrupsion – ekonomi e fshehtë



Burimi: *SELDI, 2016.*

Fenomeni "ekonomia e fshehtë" dallon katër lloje:

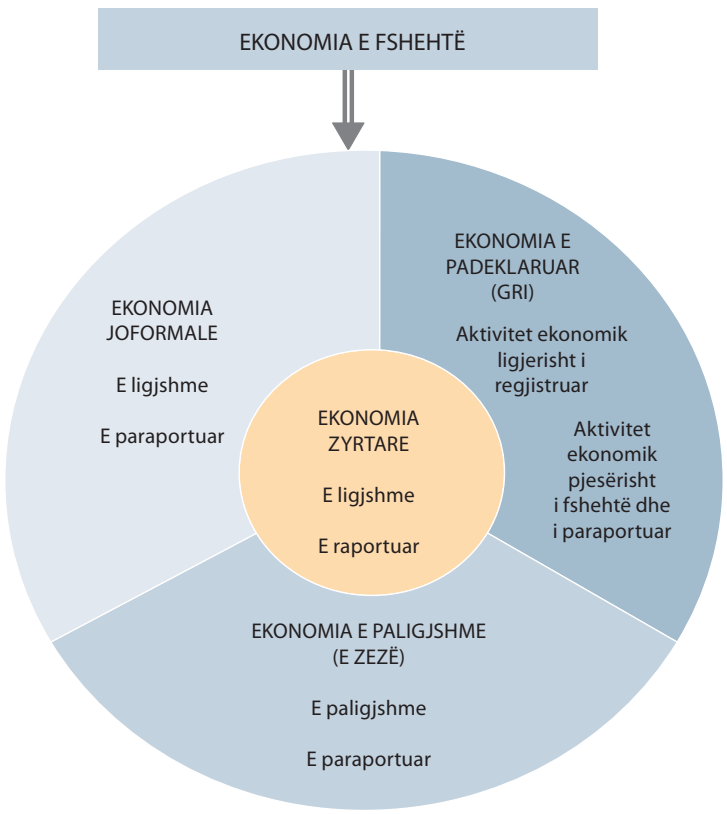
- Ekonomia zyrtare (e ligjshme dhe e raportuar);
- Ekonomia joformale (e ligjshme, por e paraportuar). Ajo përfshin prodhimin bujqësor në shtëpi dhe punën shtëpiake, punën vullnetare falas, pjesë prej aktiviteteve të personave të vetëpunësuar dhe ndërmarrjet e vogla, për të cilat nuk është parashikuar detyrimi për deklarimin e aktivitetit etj.;

[18] CSD, 2011, The Hidden Economy in Bulgaria and the Global Economic Crisis, http://www.csd.bg/artShow.php?id=15798

- Ekonomia e paligjshme (e zezë) (e paligjshme dhe e paraportuar). Ajo përfshin aktivitete të paligjshme ose prodhim të paligjshëm të mallrave, si dhe aktivitete ekonomike, që realizohen nga subjekte ekonomike të paligjshme;
- Ekonomia e padeklaruar (gri) (e ligjshme, por e paraportuar). Ajo përfshin raportimin jo të plotë të aktivitetit të bizneseve që funksionojnë në mënyrë të ligjshme, të cilat nuk regjistrojnë tërë personelin, si dhe nuk raportojnë të ardhurat e tyre në masën e plotë.[19]

a. Monitorimi i ekonomisë së fshehtë

Figura 9. Arkitektura e ekonomisë së fshehtë



Burimi: *Qendra për Studimin e Demokracisë.*

Në lidhje me këtë, Qendra për Studimin e Demokracisë përpunoi Indeks të ekonominë e fshehtë (IEF). Në Bullgari studimet e ekonomisë së fshehtë zhvillohen nga Qendra nga viti 2002 e këtej. Mbi bazën e të dhënave të këtyre studimeve u përpunua sistemi i matësve sintetikë nën formën e indekseve kompozite për vlerësimin e ekonomisë së fshehtë. Shkak për zgjedhjen e këtyre treguesve konkretë ishte të reduktohen aspektet e shumta të dukurisë "ekonomia e fshehtë" deri në një numër indeksesh ilustrative dhe të lehta për menaxhim dhe interpretim.

IEF e Qendrës përbëhet nga dy indekse kryesore – Indeksi i ekonomisë së fshehte tek bizneset dhe Indeksi i veprimtarisë së fshehtë ekonomike tek popullsia. Në kombinim, indekset e ekonomisë së fshehtë në Bullgari përbëjnë rendin më të gjatë dinamik të të dhënave për Bullgarinë, të formuar nëpërmjet metodikës së besueshme, transparente dhe konsekuente në kohë.

Indeksi i ekonomisë së fshehtë tek bizneset përfshin këto indekse:

1. Indeksi i ekonomisë së fshehtë – ky indeks përgjithëson perceptimet subjektive të përfaqësuesve të firmave tregtare në lidhje me përmasat e

[19] CSD, 2015, Hidden Economy Indexes in Bulgaria 2002 – 2015: Results and Methodological Notes, http://www.csd.bg/artShow.php?id=17759

ekonomisë së fshehtë në vend në tërësi dhe nëpër sektorë. Ai përfshin dy nen indekse: 1.1. Vlerësimi subjektiv për pjesën e ekonomisë së fshehtë në vend në tërësi; 1.2. Vlerësimi subjektiv për pjesën e ekonomisë së fshehtë nëpër sektorë.

2. Marrëdhëniet e fshehta të punës – pasqyron praktikën e punësimit të punëtorëve pa kontrata formale ose me kontrata të punës, të cilat nuk pasqyrojnë shpërblimin e tyre real. Ai përfshin dy nen indekse: 2.1. Pjesa e të punësuarve pa kontratë në sektorin përkatës; 2.2. Pjesa e të punësuarve me kontratë, që përmban "klauzola të fshehta" në sektorin përkatës (dhënia e parave në dorë).
3. Qarkullime të fshehta – pasqyron shkallën, në cilën mënyrat e ndryshme për fshehjen e qarkullimit janë të përhapur në sektorin përkatës. Indeksin përfshin këto nen indekse: 3.1. Llogaritja e qarkullimit më të vogël se sa i real; 3.2. Llogaritja e fitimit më të vogël, se sa ai real.

b. Përgjigja ndaj kërcënimive nga ekonomia e fshehtë në vendet e EJL

Ekonomia e fshehtë, e cila është një imazh pasqyrë e korrupsionit sistematik, vazhdon të formojë nga një e katërta deri në një të tretën nga ekonomitë kombëtare në regjion. Përballimi i këtyre niveleve të larta të ekonomisë së fshehtë siguron vend më të rëndësishëm politik për reduktimin e mundësive për korrupsion në EJL. Përfshirja në ekonominë e fshehtë shpeshherë ka rrënje sociale, kushtëzim kulturor dhe arsimor, dhe nuk është vetëm çështje e zgjedhjes racionale për realizimin maksimal personal.

Ja për se, politika efektive për luftë kundër ekonomisë së fshehtë nuk mund të jetë vetëm pjesë e politikave ekonomike dhe fiskale, por më të tepër një politikë gjithëpërfshirëse sociale. Është e nevojshme që qeveritë në rajon të përpunojnë strategji gjithëpërfshirëse për përballimin e ekonomisë së fshehtë, të ngjashme me ato për luftë kundër korrupsionit, të cilat të lidhen me qëllimet përfundimtare të konvergjencës dinamike ekonomike me BE. Rekomandimet konkrete, të cilat mund të plotësojnë konkluzionet nga kapitulli i mëparshëm, duhet të përfshijnë:

- Institutet Kombëtare të Statistikave duhet të zbatojnë metodikën e Eurostatit/Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillimit Ekonomik (OBZHE) për korrigjime në PBB të ekonomisë së pavëzhguar dhe të publikojnë në kohë përshkrime të hollësishme të përllogaritjeve të kushtëzuara sipas llojit të paplotësisë dhe sipas sektorit ekonomik.
- T'u jepet prioritet dhe të renditen në vijimësi reformat në fushat, ku vihet re diferencë midis tatimeve që detyrohen dhe tatimeve të grumbulluara, të cilat kanë ndikim më të madh negativ social.
- Të zbatohen politika, të cilat lehtësojnë formalizmin e qëndrimit sistematik ndaj veprimtarive dhe subjekteve ekonomike, në vend që të shpresohet në legjislacionin, e përqendruar mbi rritjen e sanksioneve dhe zbulimin e shkeljeve individuale.
- Në vendet, ku transferimi i remitancave nga jashtë është burim i rëndësishëm i investimeve në ekonominë e fshehtë (Maqedoni*[20],

[20] Ish Republika Jugosllave e Maqedonisë.

Kosovë**[21] dhe BH), politikat duhet t'u shtrojnë vetes qëllimin të pakësohen shpenzimet për remitancat dhe të ofrohen skemat përkatëse për zhvillimin e sipërmarrjes vendase dhe për programe të donatorëve të huaj me stimuj të posaçëm për legalizimin e të punësuarve jashtë shtetit.

- Të bëhen vlerësime të rregullta për diferencën midis tatimeve që detyrohen dhe tatimeve që grumbullohen (përfshi – për nga llojet e tatimit), duke respektuar metodikën e përgjithshme dhe politikat të marrin në konsideratë konstatimet prej këtyre vlerësimeve.

c. Tendencat dhe dinamikat më të reja të ekonomisë së fshehtë: punësimi i fshehtë në EJL

Pavarësisht nga interes i madh ndaj studimit të ekonomisë së fshehtë, mungojnë të dhëna krahasuese nga tre vjetet e fundit në lidhje me punësimin e fshehtë në EJL. SELDI e plotësoi këtë boshllëk duke përfshirë në vitin 2016 Studimin për aktivitetin e fshehtë ekonomik të popullsisë në zbatimin e rregullt të *Sistemit të monitorimit të korrupsionit*.[22] Konstatimet nga ky varg monitorimesh filluan me një definicion më të gjerë për ekonominë e fshehtë, ku njeriu e konsideron veten si pjesë e ekonomisë së fshehtë, në qoftë se merret se paku me njërën prej gjashtë praktikave të fshehjes.[23]

Punësimi i fshehtë në vendet e EJL është jo vetëm në nivele të ndryshme, por ekzistojnë dhe modele të ndryshme të fshehjes, qe kërkon zgjidhje të ndryshme. Në Serbi, Kosovë*[24] dhe Shqipëri p.sh. më se një e treta e personave me punësim të fshehtë nuk kanë kontrata të punës. Bullgaria, e cila u mor me kapërcimin e kësaj praktike, para pak kohe me anën e gërshetimit të regjistrimit të detyrueshëm të kontratave dhe inspektimeve vijuese, gëzon një nivel të ulët – vetëm 1 % prej të punësuarve dhe 4 % prej pjesëmarrëseve në punësimin e fshehtë janë pa kontrata të punës.[25]

---

[21] Ky emër nuk prek qëndrimet në lidhje me statusin dhe është në përputje me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB dhe qëndrimin e Gjykatës Ndërkombëtare lidhur me shpalljen e pavarësisë nga ana e Kosovës.

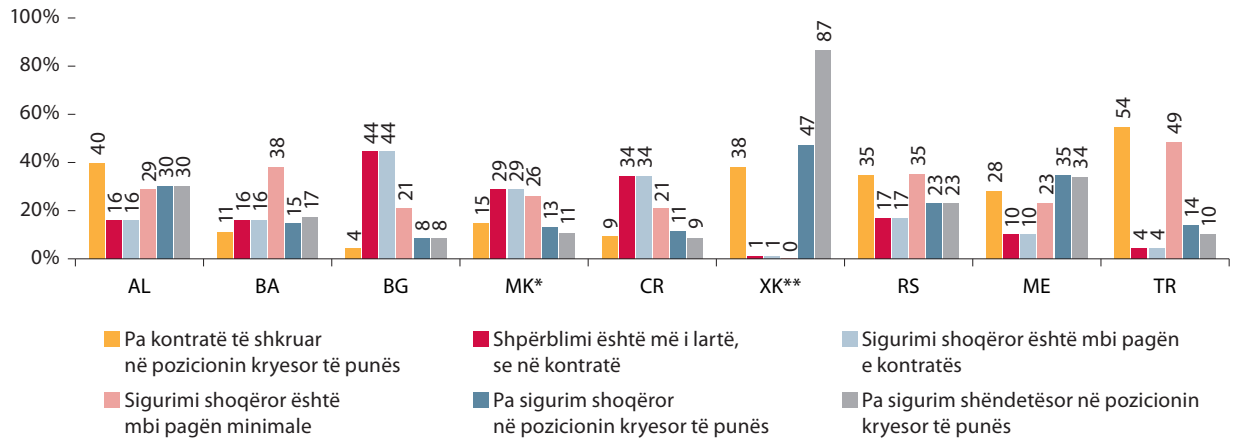
[22] Për rezultatet e hollësishme dhe analizën shih SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/

[23] Mungon kontrata e shkruar e punës me punëdhënisn në pozicionin kryesor të punës; Shpërblimi real për muajin që paraprin studimin, ishte më i lartë se në kontratën e shkruar të punës me punëdhënësin kryesor, por për të ka pasur marrëveshje me gojë me të; Në pozicionin kryesor të punës nuk ka sigurim shoqëror; Baza për sigurimin shoqëror është paga minimale, megjithëse paga reale është më e lartë; Baza për sigurimin shoqëror është shuma, e shënuar në kontratë dhe jo ajo që merret realisht, dhe e cila është më e lartë; Në pozicionin kryesor të punës nuk ka sigurim shëndetësor.

[24] Ky emër nuk prek qëndrimet në lidhje me statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB dhe me qëndrimin e Gjykatës Ndërkombëtare lidhur me shpalljen e pavarësisë nga ana e Kosovës.

[25] CSD, 2006, On the Eve of EC Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria, http://www.csd.bg/artShow.php?id=7298

Figura 10. Pjesa e llojeve të ndryshme të punësimit të fshehtë në EJL



Burimi: *SELDI Indeks i ekonomisë së fshehtë.*