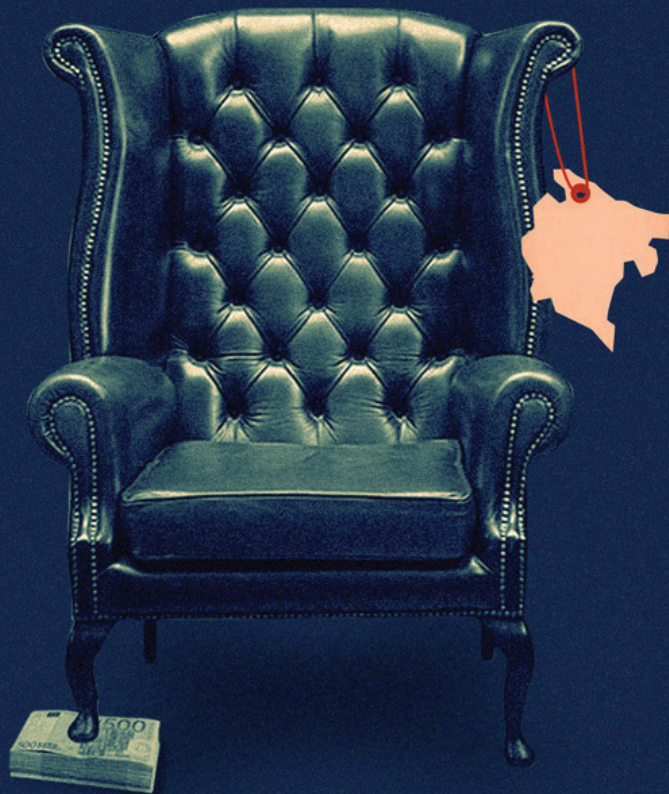


A LUFTOJNË KOMUNAT
NË MAL TË ZI KUNDËR

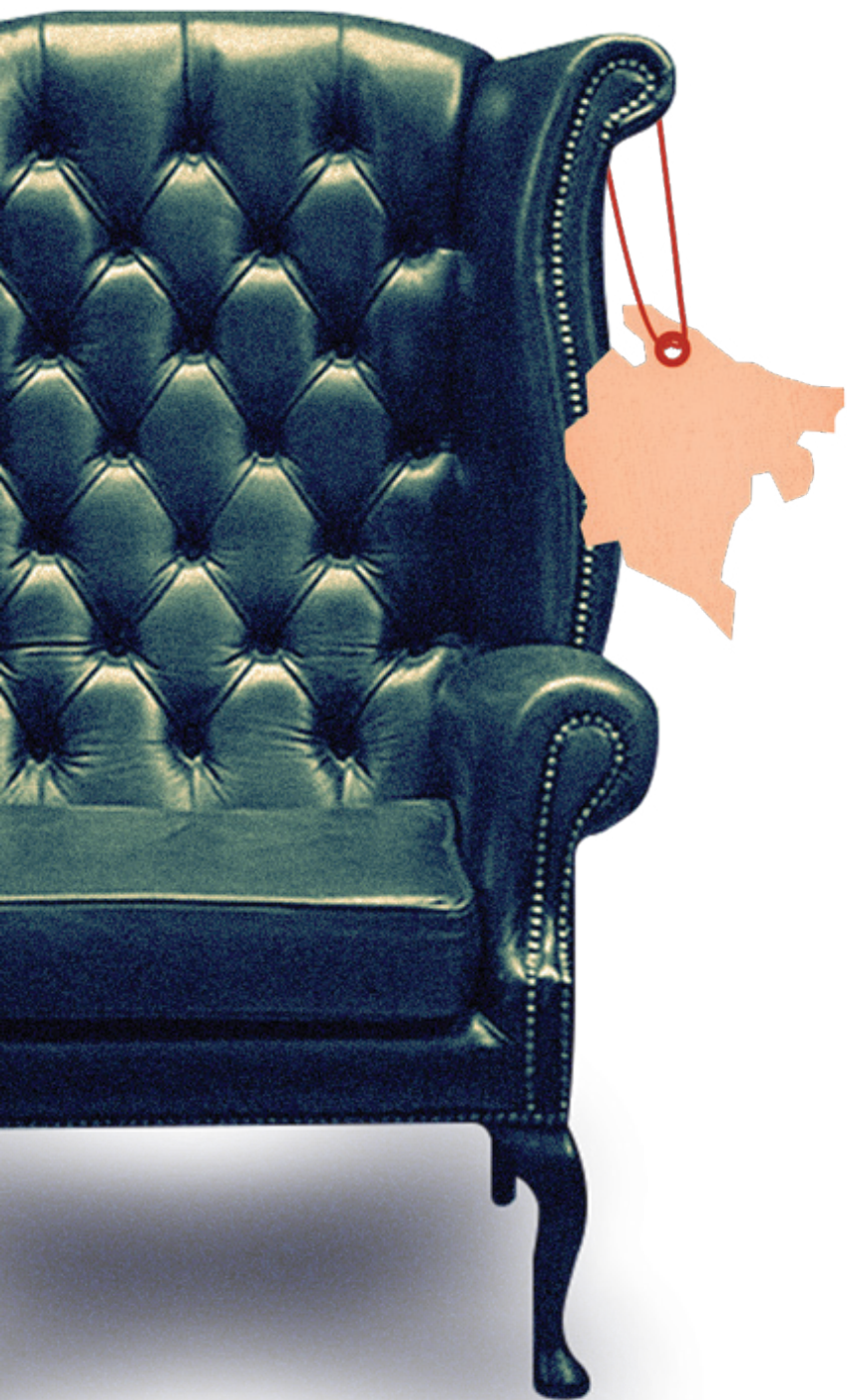
KORRUPSIONIT

DHE SI?



Rezultatet e vetëqeverisjeve vendore në zbatimin e
mekanizmave të parandalimit dhe luftës kundër
korrupsionit në nivel vendor në Mal të Zi

- raporti vjetor -



A LUFTOJNË KOMUNAT
NË MAL TË ZI KUNDËR

KORRUPSIONIT

DHE SI?

Rezultatet e vetëqeverisjeve vendore në zbatimin
e mekanizmave të parandalimit dhe luftës kundër
korrupsionit në nivel vendor në Mal të Zi

- raporti vjetor -

A LUFTOJNË KOMUNAT NË MAL TË ZI KUNDËR KORRUPSIONIT DHE SI?

*Rezultatet e vetëqeverisjeve vendore në zbatimin e mekanizmave të parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit në nivel vendor në Mal të Zi
- raporti vjetor -*

Botuesi:

Qendra për Arsimim Qytetarë

Redaktore:

Daliborka Ulareviq

Autore:

Ana Neneziq

Bashkëpunëtore në hulumtim:

Bojana Knezeviq

Përkthimi në gjuhën shqipe:

Admir Gjoni

Dizajni dhe produksioni:

Qendra për Arsimim Qytetarë



Zadruga

Raporti është pjesë e projektit "Ta vendosim korrupsionin në Muze" të cilin e realizon Qendra për Arsimim Qytetarë në partneritet me OJQ Qendra për Monitorim dhe Hulumtim, OJQ Bonum nga Plevla, OJQ UL-info nga Ulqini dhe OJQ Za Druga nga Petrovaci, në bashkëpunim me Ministrinë e Administratës Publike dhe Agjencinë për Parandalimin e Korrupsionit, ndërsa e financon Bashkimi Evropian.



Content of this publication is a sole responsibility of CCE and in no manner can it be interpreted as an official position of the European Union.

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJA	6
I PLANET LOKALE (ANTI) KORRUPTIVE NË MAL TË ZI	8
1.1. Çfarë është bërë deri në fund të vitit 2017?	
1.2. Gjendja momentale e Planeve lokale të veprimit për luftë kundër korrupsionit për periudhën 2017-2018	
1.3. Modeli i ri i planit lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit në nivel vendor për periudhën 2017-2018	
1.4. Metodologjia e hartimit të planit lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit në nivel vendor	
1.5. Analiza e synimeve strategjike dhe fushave prioritare të veprimit në modelin e ri të planit lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit	
1.6. Analiza e masave dhe aktiviteteve në modelin e ri e planit të veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore në krahasim me modelin e vitit 2013-2014	
1.7. Analiza e planifikimit të deritashëm vendor antikorraktiv, sistemeve të kontrollit dhe efekteve të zbatimit	
II INTEGRITETI NË NIVELIN LOKAL – MEKANIZMAT PARANDALUES PËR LUFTË KUNDËR KORRUPTIONIT	15
2.1. Plani i Integritetit - mekanizëm (jo)funksional për parandalimin e korrupsionit në nivel vendor	
2.2. Analiza e zbatimit të planeve të integritetit në vetëqeverisjet vendore në vitin 2017	
2.3 Monitorimi i një pjese të masave nga planet e integritetit të vetëqeverisjeve vendore për vitin 2017	
2.4 Manuali i brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit brenda institucionit dhe të vepruarit në bazë të denoncimeve	
III QYTETARËT/ET NË LABIRINTIN E PROCEDURAVE PËR DENONCIMIN E RASTEVE TË KORRUPTIONIT	19
3.1 Hulumtimi i funksionalitetit të sistemit për denoncimin e rasteve të korrupsionit përmes metodës “blerësi sekret”	
3.2 Disponueshmëria e informatave për mekanizmat për denoncimin e korrupsionit, procedurat për denoncimin e rasteve të korrupsionit, sjellja e zyrtarëve/eve	
VI PËRFUDIMET DHE REKOMANDIMET	22
LITERATURA	24

PËRMbledhja

Raporti **A LUFTOJNË KOMUNAT NË MAL TË ZI KUNDËR KORRUPSIONIT DHE SI?** jep përmbledhjen e rezultateve të vetëqeverisjeve vendore në zbatimin e mekanizmave për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në nivel lokal në Mal të Zi gjatë vitit 2017 dhe në gjysmën e parë të vitit 2018. Në këtë kontekst, raporti përbenë informata të reja për zbatimin e masave dhe aktiviteteve të përcaktuara me një sërë dokumentesh strategjike. *Përmbledhjen e parë të zbatimit të tyre e kemi bërë në raportin paraprak, MENDO LOKALISHT – VEPRO LOKALISHT, i cili mbuloi periudhën deri në vitin 2016¹.*

Periudhën e analizuar raportuese e karakterizoi plogështia e administratave vendore ndaj obligimeve të marra përsipër dhe të definuar me dokumentet kombëtare, si dhe mungesa e iniciativës për aktivitetet e menduara vet. Aktivitetet e nivelit qendror për vendosjen e kornizës institucionale dhe normative antikorruptive nuk nxitën nivelin vendor të pushtetit në pjesën e zbatimit të politikave dhe mekanizmave adekuate antikorruptive në nivel lokal.

Prandaj nuk befason fakti që vetëqeverisjet vendore në Mal të Zi, në dy vitet e fundit (2016 dhe 2017) nuk kanë raste të denoncimit të korrupsionit, duke marr parasysh se shumica e tyra akoma nuk i miratoi planet lokale të veprimit për luftë kundër korrupsionit për vitin 2017 – 2018, që nuk kanë përgatitur udhëzimet e brendshme për evidentimin e denoncimit të korrupsionit brenda institucioneve dhe veprimit në bazë të denoncimeve, e që ishin të obliguar ta bëjnë sipas planeve të integritetit. Po ashtu, sipas eksperiencave të drejtpërdrejta të hulumtuesve në terren, vetëqeverisjet vendore nuk i kanë të përcaktuar sistemet dhe procedurat e qarta për denoncimin e korrupsionit nga ana e qytetarëve/eve, që tregon se sistemi nuk është funksional.

Obligimet e marra përsipër në kuadër të negociatave anëtarësuese në Bashkimin Evropian, sidomos përmes kapitullit 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore), nuk plotësohen, ndërsa për to vazhdon raportimi i jo precizë, që shkakton brengosje shtesë.

Në raportin e Komisionit Evropian për vitin 2018 shkruan: "Plani i Veprimit i Malit të Zi për kapitullin 23 përfshinë elementet bazë të reformave gjithëpërfshirëse në fushën e parandalimit të korrupsionit dhe luftës kundër korrupsionit. Atë e plotëson "Dokumenti operativ", i miratuar në vitin 2016, në të cilin përcaktohen masat shtesë për parandalimin e korrupsionit në fusha të caktuara, të cilët janë në veçanti të ndjeshëm ndaj korrupsionit, siç janë prokurimet publike, privatizimet, planifikimi hapësinor, arsimiti, mbrojtja shëndetësore, vetëqeverisja vendore dhe policia. Mirëpo, ndikimi i këtyre masave vazhdon të jetë i kufizuar dhe Mali i Zi duhet të zhvillojë plane më të efektshme për parandalimin e korrupsionit të cilët do të jenë të lidhur konkretisht me sektorët individual".

¹ Mund ta lexoni në: <http://media.cgo-cce.org/2018/04/MLDL-IPA-godisnji-izvjestaj.pdf>

Të ngjashëm ishin edhe rekomandimet e mëparshme të Komisionit Evropian, por siç duket pa ndikim sepse planet lokale të veprimit për luftë kundër korrupsionit nuk janë miratuar në shumicën e komunave malazeze, gjersa qasja ndaj planeve të integritetit është tërësisht formaliste.

Mungesa e përcaktimit të sistemit të kompetencave mbetet problem dhe është shumë vështirë të përcillet realizimi i dokumenteve antikorruptive në nivel lokal për shkak të mungesës së raportit për realizim.

Parakusht i luftës së suksesshme kundër korrupsionit është korniza legjislative dhe institucionale funksionale antikorruptive, si dhe zbatimi i vazhdueshëm, konsistent dhe i cilësor i dokumenteve strategjike. Prandaj, arsyen e mungesës së rezultateve duhet kërkuar pikërisht në jo-efikasitetin e sistemit të vendosur, por edhe në qasjen e zgjedhur formaliste ndaj kësaj çështje nga ana e institucioneve kompetente në nivel kombëtar dhe lokal.

Rezultatet e vetëqeverisjeve lokale në parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit, në periudhën e analizuar raportuese, pothuajse nuk ekzistojnë dhe pikërisht pasqyrojnë këtë qasje të papranueshme.

Raporti mbulon periudhën prej janarit të vitit 2017 deri në shtator të vitit 2018 dhe përfshinë 23 vetëqeverisje lokale në Mal të Zi. Fokusi u vendos në dy mekanizma kyç dhe efektet e zbatimit të tyre – planin lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit në nivel lokal dhe planin e integritetit. U dha pasqyrimi i masave të (pa)realizuara për periudhën e përmendur, përmes analizës së raporteve ekzistuese të dorëzuara nga ana e institucioneve kompetente në nivel kombëtar dhe lokal, por edhe përmes hulumtimit duke shfrytëzuar dispozitat e Ligjit për qasje të lirë në informata. Përveç kësaj, sistemi u testua edhe me zbatimin e metodës "blerësi sekret" (ang. Mystery shopper), ndërsa rezultatet kanë vërtetuar gjetjet e fituara me analizën e dokumenteve kyçe antikorruptive.

PLANET LOKALE (ANTI) KORRUPTIVE NË MAL TË ZI

Në përputhje me Planin e veprimit për kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore), vetëqeverisjet vendore në Mal të Zi janë të obliguara që të vendosin mekanizmat e veta për luftë kundër korrupsionit, gjegjësisht të përgatisin planet lokale të veprimit për luftë kundër korrupsionit (PLV) në bazë të Modelit të Planit të Veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore (2013-2014) të cilin e përgatiti Shoqata e Komunave. Më herët dokumentet antikorruptive, për periudhën 2009-2012, ishin të bazuara në Modelin e luftës kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore dhe Modelin e planit të veprimit të programit për luftë kundër korrupsionit (MPV), për hartimin e të cilit u përdor metodologjia e Këshillit të Evropës.

Meqë hollësitë nuk janë përcaktuar, siç ishte rasti kur ky obligim për vetëqeverisjet vendore vinte nga Strategjia kombëtare për luftë kundër korrupsionit dhe krim të organizuar, praktikrat në nivel të vetëqeverisjeve vendore ndryshojnë konsiderueshëm. Kjo ka të bëjë me të kuptuarit e obligimeve të marra për sipër, procedurat për miratimin e PLV-së, por edhe mënyrat e raportimit të realizimit të tij.

Shoqata e Komunave të Malit të Zi, në mars të vitit 2017, ka përgatitur Modelin e ri të Planit të Veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore për periudhën 2017-2018 dhe ia dorëzoi dokumentin të gjithë komunave me rekomandim që ai të miratohet. Mirëpo, hulumtimi i Qendrës për Arsimim Qytetarë (QAQ) tregoi se shumica e komunave nuk e përgatiti dhe as nuk e miratoi dokumentin.

Obligimi i Shoqatës së Komunave që të përgatisë Modelin e PLV-së nuk është i përcaktuar me aktet në fuqi dhe prandaj është i diskutueshëm, si dhe që a janë komunat të obliguara që të përgatisin dokumentet sipas udhëzimeve dhe këshillave të Shoqatës së Komunave e cila nuk është organ shtetëror por asociacion kombëtar të komuniteteve lokale për territorin e Malit të Zi. Praktikrat krahasuese tregojnë që Modelin për PLV-në e përgatisin agjencitë për parandalimin e korrupsionit, që nuk është rast në Mal të Zi.

Grupi punues i cili përgatiti PLV-në formohet me vendim të kryetarit të Komunës, sipas kompetencave të parapara me Ligjin për vetëqeverisjen lokale dhe statutin e komunës në fjalë. Nuk është paraparë përbërja e këtij grupi punues kështu që praktika nuk është e njëjtë. Në disa komuna u formua grupi punues shumë-sektorial (për shembull, Komuna e Bijello Poles), gjersa në disa të tjera, grupin punues e përbëjnë vetëm zyrtarët e organeve të vetëqeverisjes vendore (për shembull, Gucia).

Përveç hartimit dhe miratimit të PLV-së, komunat janë të obliguara të formojnë trupin i cili do të mbikëqyrë zbatimin e masave nga PLV-ja, si dhe obligimin e hartimit të raporteve gjysmë vjetor të zbatimit.

Në raportin për kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore), të cilin Qeveria e miratoi për periudhën qershor – dhjetor 2017, shkruan se në 21 vetëqeverisjet

vendore u formua Komisioni për vëzhgimin dhe raportimin e realizimit të masave nga Plani i Veprimit i cili në mënyrë periodike raporton për zbatimin e PLV-së kryetarit të Komunës, Kuvendit, Shoqatës së Komunave dhe Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (APK). Mirëpo, në periudhën e vëzhguar, përkundër të gjithë përpjekjeve, nuk ishte e mundur vënia në posedim e raporteve të përmendura. Ato nuk janë publike dhe as nuk mund të gjenden në faqet zyrtare të internetit të cilido nga institucionet e përmendura, e as nuk ishte e mundur të fitohen në komunikim me këto organe.

Përveç kësaj, raporti i Qeverisë së Malit të Zi përbënë disa kundërthënie sepse në një pjesë, pra, thuhet se ekzistojnë raportet për realizimin e PLV-ve, ndërsa në pjesën tjetër nuk ekziston e dhëna se a i miratuan ndopak vetëqeverisjet vendore PLV-të e rinj për periudhën 2017-2018, gjegjësisht që Shoqata e Komunave nuk e zotëron këtë informatë, edhe pse këto plane duhet të hartoheshin sipas Modelit të ri të cilin e përgatiti pikërisht Bashkësia e Komunave.

Edhe në këtë periudhë të analizuar, u vërejtën paqartësitë në pjesën e obligimit të raportimit sipas kësaj mase, prandaj mbetet e paqartë cili trup përcjell zbatimin e masave të përcaktuara për fushën e vetëqeverisjes vendore.

Në dy periudhat raportuese, u shënua formalisht ndryshimi në planin e veprimit për kapitullin 23 kështu që tani, në vend të Bashkësisë së Komunave, si organ kompetent u përcaktua vetëqeverisja vendore. Mirëpo, mbeti e paqartë se kujt i raportojnë vetëqeverisjet vendore, kush i grumbullon, i përpunon dhe ia dorëzon të dhënat Grupit Punues për kapitullin 23. Në kuptimin formal duhet të ishte APK-ja, në pjesën e mbikëqyrjes së zbatimit të masave të definuara të PV për kapitullin 23 dhe dokumentin operativ. Por, APK-ja vazhdon të mbështetet në informatat e marra nga Shoqata e Komunave, e cila prapë nuk ka baza ligjore që të raportojë sepse nuk është përcaktuar si organ kompetent dhe e cila, siç tregon raporti i fundit për PV 23 për periudhën janar – qershor 2018, nuk i posedon këto informata.

Prandaj, Grupi Punues për përgatitjen dhe drejtimin e negociatave i cili përgatit raportin për realizimin e masave nga PV 23, akoma nuk i ka të dhënat e sakta, gjegjësisht informatat të cilat i dorëzohen nuk janë precize dhe të sakta, edhe pse si të tilla shpërndahen në adresat e palëve të ndryshme të interesuara.

Siç me brengosje e cekëm në raportin e kaluar vjetor², organet kompetente ia dorëzuan informatat e pasakta Grupit Punues për kapitullin 23, i cili, si pasojë, në të njëjtën mënyrë raportoi edhe Komisionin Evropian.

Për shembull, në raportin për zbatimin e Planit të Veprimit për Kapitullin 23, për

2 Mund ta lexoni në: <http://media.cgo-cce.org/2018/04/MLDL-IPA-godisnji-izvjestaj.pdf>

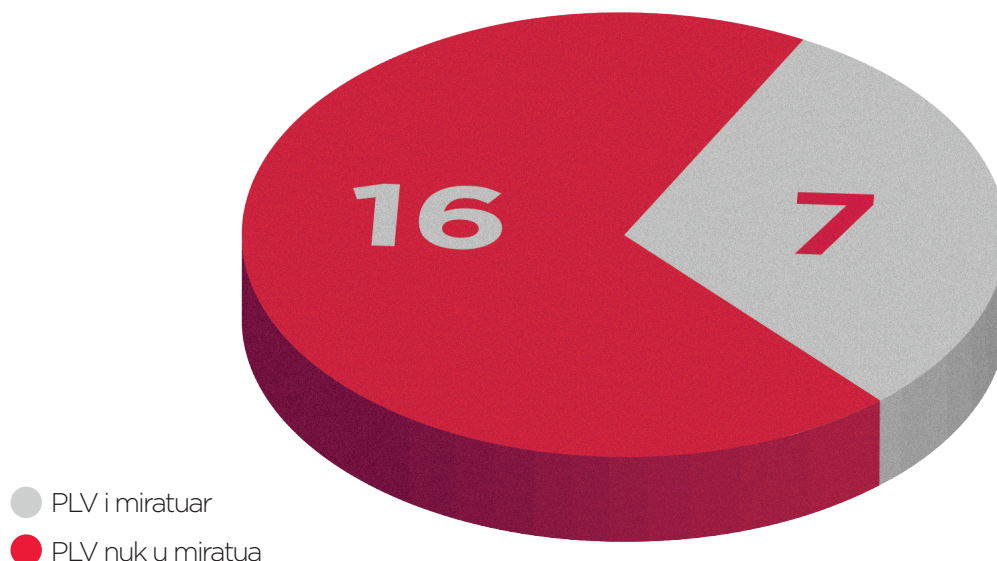
periudhën korrik – dhjetor 2017, të cilin e miratoi Qeveria e Malit të Zi, në masën 2.1.7.12 të PV-së përmendet masa / aktiviteti: Të përgatitet dhe të miratohet PV për luftë kundër korrupsionit për çdo njësi të vetëqeverisjes vendore në bazë të Modelit të PV për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore (2013-2014). Si indikator i rezultateve u cek numri i planeve lokale të veprimit të miratuara dhe u tha se deri në dhjetor të vitit 2017 planin lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit e miratuan 21 nga 23 komuna në Mal të Zi, si dhe që u formuan 21 komisioni për vëzhgimin dhe raportimin për realizimin e masave nga PV, të cilët në mënyrë periodike i raportojnë kryetarit të Komunës, Kuvendit, Shoqatës së Komunave dhe Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit.

Në raportin e ri për zbatimin e Planit të Veprimit për Kapitullin 23 për periudhën janar – qershor 2018, e të cilin po ashtu e miratoi Qeveria e Malit të Zi, vazhdon të qëndrojë e dhëna e njëjtë edhe pse të dhënat e Qendrës për Arsimim Qytetarë, të grumbulluara nga vetëqeverisjet vendore sipas Ligjit për Qasje të Lirë në Informata kanë treguar se vetëm shtatë vetëqeverisje vendore kanë miratuar ose me vendim të Kuvendit lokal kanë zgjatur vlefshmërinë e këtij dokumenti pas vitit 2014. Me këto të dhëna janë të njoftuar edhe anëtarët e Grupit Punues për këtë kapitull negociues, kështu që është e mundur vetëm të konkludohet që organet kompetente me vetëdije dhe me qëllim dorëzojnë të dhënat e pasakta Qeverisë së Malit të Zi, e cila e miraton një raport të tillë, e i cili pastaj i distribuohet edhe Komisionit Evropian e cila në bazë të këtyre të dhënave të gabuara të Qeverisë vlerëson progresin në këtë fushë.

Qendra për Arsimim Qytetarë i grumbulloi të dhënat edhe për periudhën 2017-2018, duke shfrytëzuar dispozitat e Ligjit për Qasje të Lirë në Informata, të cilët treguan se vetëm shtatë nga 23 komuna kanë përgatitur dhe miratuar planin lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit, sipas modelit të ri, për periudhën 2017 – 2018.

Komuna	Plani i Veprimit për 2017-2018	PLV i fundit i miratuar (periudha)
Andrijevicë	Nuk u miratua	2013-2014
Tivar	N/P	2013-2014
Berane	U miratua	2017-2018
Bijello Pole	U miratua	2017-2018
Budvë	Nuk u miratua	2014
Cetinë	Nuk u miratua	2013-2014
Danillovgrad	Nuk u miratua	2013-2014
Guci	U miratua	2017-2018
Herceg Novi	Nuk u miratua	2013-2014
Kollashin	N/P	2015-2016
Kotor	Nuk u miratua	2015-2016
Mojkovac	U miratua	2017-2018
Nikshiq	U miratua	2017-2018
Petnicë	Nuk u miratua	Nije usvojen
Plav	Nuk u miratua	2009-2012
Plluzhine	Nuk u miratua	2014-2016
Plevla	U miratua	2017-2018
Podgoricë	N/P	2013-2014
Rozhaj	Nuk u miratua	2015-2016
Shavnik	Nuk u miratua	2013-2014
Tivat	U miratua	2017-2018
Ulqin	U miratua për periudhën 2014/15	2014-2015
Zhablak	Nuk u miratua	2014

Planet lokale të veprimit për vitet 2017 – 2018



Në mars të vitit 2017, Shoqata e Komunave të Malit të Zi ka përgatitur modelin e ri të planit të veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore për periudhën 2017 – 2018 dhe ia dorëzoi dokumentin të gjithë komunave me rekomandim për miratimin e tij. Duke pas parasysh gjetjet e përmbledhura në "Analizën e zbatimit të masave nga planet strategjike antikorruprive për fushat me rrezik të veçantë", të ekspertit të TAIX Davor Dubravica nga marsi i vitit 2015, të cilët tregojnë se u gjetën mangësitë e shumta dhe se u konstatua që mekanizmat ekzistuese nuk japin rezultatet e pritura, ishte e pritshme që Shoqata e Komunave të pranojë rekomandimet e dhëna në këtë raport gjatë përgatitjes së modelit të ri. Por, rekomandimet u miratuan vetëm pjesërisht, ndërsa mangësitë kyçe mund të vërehen edhe në modelin e ri.

Synimet strategjike në kuadër të të cilëve përcaktohen masat dhe aktivitetet, e të cilët janë të definuara me Modelin e PLV-së 2013 – 2014 ishin:

1. Rritja e shkallës së përgjegjësisë dhe profesionalizmit në punën e vetëqeverisjes vendore;
2. Përmirësimi i transparencës në procesin e planifikimit, miratimit të akteve dhe zbatimit të tyre duke respektuar parimin e pjesëmarrjes;
3. Kontrolli i rritur i brendshëm dhe i jashtëm i punës së vetëqeverisjes vendore;
4. Forcimi i integritetit të njësive të vetëqeverisjes vendore dhe zbatimi i standardeve etike në vetëqeverisjen vendore;
5. Krijimi i kushteve dhe nxitja e sektorit civil dhe privat që të kyçen në luftë kundër korrupsionit në nivel lokal;
6. Monitorimi i planit lokal të veprimit për luftë kundër korrupsionit.

Në pjesën hyrëse të Modelit të ri të PLV-së për periudhën 2017 – 2018 synimet

strategjike janë përmbledh në tre synime, e ato janë:

1. Rritja e shkallës së përgjegjësisë dhe profesionalizmit në punën e vetëqeverisjes vendore;
2. Përmirësimi i transparencës në procesin e planifikimit, miratimit të akteve dhe zbatimit të tyre duke respektuar parimin e pjesëmarrjes;
3. Të përcillet zbatimi i PV për luftë kundër korrupsionit për çdo njësi të vetëqeverisjes vendore.

Mirëpo, me leximin e përmbajtjes së dokumentit vërehet që në shfaqjen tabelore kopjohen qëllimet strategjike pothuajse të njëjta me ato të modelit paraprak, kështu që mbetet e paqartë se sa synime strategjike ka modeli i ripërcaktuar dhe cilët janë ato synime. Për shembull, synimi i parë strategjik në modelin e ri është risi, i cili në vet thelbin e tij nuk është as synim, por më shumë pikënisje, e cila parasheh përgatitjen dhe miratimin e PLV-së: "Vendosja e kornizës ligjore për luftë kundër korrupsionit në nivel lokal". Nga ana tjetër, synimi i pestë strategjik nga modeli i vjetër: "Krijimi i kushteve dhe nxitja e sektorit civil dhe atij privat që të kyçen në luftë kundër korrupsionit në nivel lokal" është fshirë dhe ndryshuar, me synimin e ri: "Rritja e transparencës në fushën e zotërimit të pronës dhe menaxhimit të hapësirës". Nuk ishte e mundur të përcaktohen arsyet të cilët e nxitën Shoqatën e Komunave që të përjashtojë synimin paraprak nga modeli i ri i PLV-së, e cili ka të bëjë me përfshirjen më të madhe të organizatave joqeveritare dhe të sektorit privat. Synimet të tjera strategjike kanë mbetur, në thelb, të pandryshuara.

U zvogëlua edhe numri i masave dhe i aktiviteteve me modelin e ri i cili ka 25 masa dhe 45 aktivitete në krahasim me modelin paraprak të PLV-së me të cilin u përcaktuan 40 masa dhe 103 aktivitete.

Në kuptimin metodologjik, Modeli i ri i PLV-së përcjell atë paraprakun, kështu që u definuan bartësit e aktiviteteve, afatet për realizim dhe indikatorët e rezultateve të arritura. Mirëpo, as këtë herë nuk ka vlerësim të mjeteve të nevojshme financiare për zbatimin e masave nga PLV-ja, si dhe as të burimeve të mjeteve të nevojshme. Meqë në periudhën e mëparshme përfaqësuesit e vetëqeverisjeve vendore shpesh si arsye për mosrealizimin e aktiviteteve të përcaktuara kanë cekur pikërisht mungesën e mjeteve financiare, ishte e pritshme që në modelin e ri të gjendet burimet e financimit të planifikuara në mënyrë precize duke evituar në këtë mënyrë mungesën e zbatimit të PLV-së për shkak të mungesës së mjeteve financiare.

As indikatorët nuk u përmirësuan kështu që prapë nuk u përcaktuan vlerat fillestare, e as ato të pritshme të indikatorëve. Prandaj, praktikisht është e pamundur që në mënyrë cilësore të përcillet niveli i plotësimit të shumicës së aktiviteteve dhe rezultateve të planifikuara dhe të efikasitetit të masave të propozuara.

Që hartimin e Modelit të ri nuk e përcolli analiza e përgatitur paraprakisht mbi efektin real antikorrptiv të PLV paraprak, tregon edhe analiza e masave të definuara në krahasim me synimet e përcaktuara. Brengos fakti që në PLV-të e miratuara nuk ekziston lidhja e fuqishme në mes problemeve të shënjestruara dhe masave antikorrptive, që nuk ekziston as matrica hierarkike në mes fushave prioritare të veprimit, synimeve të përgjithshme dhe të atyre specifike, si dhe që nuk është lehtë të përcaktohet se cilët aktivitete dhe masa të parapara me planin e veprimit kontribuojnë

realizimin e synimeve të caktuara. Vërehet, për shembull, që shumica e masave për synimin strategjik 2 (i definuar në tabelë) kanë për qëllim rritjen e transparencës, e jo shkallën e përgjegjësisë dhe profesionalizmit në punën e vetëqeverisjes vendore, siç është definuar ky synim strategjik.

Ose, tek masa 2.2 Mundësimi i zbatimit të Ligjit për qasje të lirë në informata, për të cilën lidhen aktivitetet 7. Të hartohet manuali për Qasjen të lirë në informata; 8. Të hartohen formularët për qasje në informata dhe 9. Të trajnohen zyrtarët për qasje të lirë në informata. Këtu nuk merret parasysh fakti se zyrtarët e komunave malazeze trajnohen për zbatimin e Ligjit për qasje të lirë në informata më shumë se një dekadë, që hartimi i manualit dhe i formularëve me këtë qëllim është aktivitet në pothuajse të gjithë dokumentet dhe që akoma nuk mund të pohohet me siguri se a u sollën këto dokumente dhe në çfarë mënyre ato zbatohen. Është fakt që këto aktivitete nuk do t'i kontribuojnë synimit të vendosur për të cilin lidhen dhe nuk janë të pozicionuara në mënyrë të mirë në dokument.

Mirëpo, përkundër të gjithë mangësive të vërejtura, Shoqata e Komunave e përgatiti modelin për të ja lehtësuar këtë proces vetëqeverisjeve vendore edhe pse nuk ishte e obliguar, gjersa nga ana tjetër vetëqeverisjet vendore tregojnë plogështi të theksuar që këtë dokument të ja përshtatin specifikave të veta dhe ta realizojnë me synim zvogëlimin e korrupsionit.

Modeli i përgatitur i PLV-së nga ana e Shoqatës së Komunave duhet të vështrohet si bazë dhe udhëzues për vetëqeverisjet vendore gjatë hartimit të planeve lokale për luftë kundër korrupsionit, e i cili më tej do t'i përshtatej kontekstit, problemeve dhe nevojave shoqërore lokale në planin e luftës kundër korrupsionit. Mirëpo, praktikën e deritashme të hartimit të të gjithë planeve antikorruptive e karakterizon përdorimi pasiv i modeleve të propozuara, ku madje edhe pjesa më e madhe e kapitujve u përshkrua. Edhe nën supozimin e gabuar që situata në këtë fushë është e njëjtë në të gjithë komunat malazeze dhe se ekziston zhvillimi i barabartë rajonal kështu që çdo gjithandej është e mundur të zbatohen masat e njëjta antikorruptive, kjo është provë e mungesës së vullnetit të komunave që seriozisht të kuptojnë problemin e korrupsionit dhe në mënyrë po aq serioze ti qasen luftës kundër korrupsionit. Përveç kësaj, analizat e shumta tregojnë se madhësia e vetëqeverisjes vendore është në lidhje të drejtpërdrejtë me nivelin e korrupsionit sepse hapësira për veprime korruptive rritet me madhësinë e komunës, vëllimin e kompetencave të saja dhe buxhetin, kështu që këto dokumente duhet ta kenë parasysh këtë gjë.

Çështje e veçantë është sistemi i kontrollit të realizimit të aktiviteteve të definuara. Me model është përcaktuar se kryetari i komunës formon ekipin / Grupin punues, në përbërje të të cilit do të emrohen përfaqësuesit e organeve të Komunës, OJQ-ve lokale dhe mediave. Detyra e këtij trup do të jetë që të përgatisë Planin e veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisje vendore për periudhën 2017 – 2018 dhe të ja dorëzojë kryetarit të Komunës për të përcaktuar propozimin dhe miratimin, por edhe të kryejë vëzhgimin dhe raportimin periodik për realizimin e aktiviteteve nga po i njëjti PLV. Me analizën e PLV-ve të miratuara për periudhën e dhënë vërehet praktika e pabarabartë. Të gjithë grupet nuk përbëheshin nga përfaqësuesit e organeve të Komunës, OJQ-ve dhe mediave. Në ato Komuna ku janë bazuar në këtë model, nuk ekziston procedura e definuar qartë në bazë të cilës zgjidhen përfaqësuesit e OJQ-ve dhe mediave.

Sa i përket mënyrës dhe dinamikës së raportimit, Modeli nuk është harmonizuar me Planin e Veprimit për kapitullin 23, prej ku buron obligimi i përgatitjes dhe miratimit të PLV-së. Plani i Veprimit për kapitullin 23 thekson se Komisioni për vëzhgimin dhe raportimin mbi realizimin e masave nga PLV-ja në mënyrë periodike i dorëzon raportin kryetarit të Komunës, Kuvendit lokal, Shoqatës së Komunave dhe APK-së, gjersa me Model përcaktohet obligimi i dorëzimit të raportit vetëm kryetarit të Komunës.

Skuadra hulumtuese e Qendrës për Arsimim Qytetarë vërtetoi se komunat nuk ia dorëzojnë raportet periodike Shoqatës së Komunave, e as APK-së, prandaj është e paqartë se kush kryen mbikëqyrjen dhe kontrollin e realizimit të PLV-së. Prandaj është e nevojshme të përcaktohet se kush ka obligim të përcjellë dinamikën e zbatimit dhe të bëjë vlerësimin periodik të zbatimit të PLV-ve, sepse në të kundërt nuk është e mundur të vlerësohen efektet reale antikorrptive të këtij dokumenti.

Duke pas parasysh fushë-veprimin dhe kompetencat e APK-së, si dhe obligimet e përcaktuara sa i përket planeve të integritetit të vetëqeverisjeve vendore, ky obligim duhet t'i besohet APK-së e cila përveç përcjelljes së dinamikës mund të jap edhe përkrahjen profesionale trupave punuese dhe të jap rekomandime për zgjidhjen e problemeve. Këtu duhet paraparë edhe obligimin e vetëqeverisjeve vendore që të paktën një herë në vit t'i dërgojnë APK-së raportet për zbatimin e planit të veprimit, në bazë të të cilëve ajo do të hartojë raportet vjetore për zbatimin e masave antikorrptive në nivel lokal.

Përveç kësaj, në mënyrë që të vendoset sistemi funksional i vëzhgimit të plotësimin të masave nga PLV-ja brenda Komunës dhe i raportimit në trupin qendror janë të nevojshme edhe përgjigjet e pyetjeve vijuese: kush i harton raportet për zbatimin e masave nga PLV-ja; kush i grumbullon dhe i analizon raportet e bartësve të aktiviteteve; kush vendos nëse ndonjë masë është realizuar me sukses; kush i përmbledh raportet e të gjithë vetëqeverisjeve vendore në një raport të përgjithshëm për zbatimin dhe rezultatet e PLV-së; kush vendos për përgjegjësinë e organeve në Komunat të cilat nuk i zbatojnë masat; kujt i raportohet në nivel shtetëror për zbatimin e PLV-së; kush mban përgjegjësi për mosplotësimin e PLV-së në nivel të Komunës; kush në nivel shtetëror i përmbledh raportet për zbatimin e PLV-së në të gjitha komunat, i analizon dhe jep përfundimet për suksesin dhe efikasitetin e planeve lokale të veprimit³.

Në përgjithësi, është e qartë që për momentin vet miratimi i PLV-ve është qëllim, gjegjësisht që synimi arrihet me miratimin e planit, e pa asnjëfarë analize për efektin real antikorrptiv të këtyre masave dhe as për rezultatet të cilët ato i arrijnë.

3 TAIEX "Analiza e masave të zbatuara na planet strategjike antikorrptive për fushat me rrezik të veçantë", Davor Dubravica, 2015.

INTEGRITETI NË NIVELIN LOKAL – MEKANIZMAT PARANDALUES PËR LUFTË KUNDËR KORRUPSIONIT

Plani i Integritetit si mekanizëm për parandalimin e krijimit dhe zhvillimit të sjelljeve korruptive në kuadër të organeve të vetëqeverisjes vendore në Mal të Zi në implementimin e deritashëm është treguar si mekanizëm jofunksional. Ky dokument i brendshëm antikorrupтив i cili përbënë një sërë masash të natyrës juridike dhe praktike me të cilët parandalohen dhe eliminohen mundësitë e krijimit dhe zhvillimit të formave të ndryshme të sjelljes korruptive dhe jo etike në kuadër të organit të pushtetit si tërësi, të disa njësive organizative por edhe të vendeve të caktuara të punës, e i cili krijohet si rezultat i vetëvlerësimit të ekspozimit të organit të pushtetit ndaj rreziqeve nga krijimi dhe zhvillimi i korrupsionit, lobimit të paligjshëm dhe konfliktit të interesit, si dhe të ekspozimit ndaj veprimeve të papranueshme etike dhe profesionale, u obligua për vetëqeverisjet vendore nga ana e ASK-së.

Plani i Integritetit përbënë masat me qëllim parandalimi e krijimit dhe zhvillimit të korrupsionit në qeverisjet dhe vetëqeverisjet vendore, si dhe rritjen e nivelit të transparencës në punë dhe respektimin e kodit etik. Në bazë të Ligjit për parandalimin e korrupsionit, organet e pushtetit në 23 komuna në Mal të Zi dhe dy komuna urbane ishin të obliguar që deri në fund të katër mujorit të parë të vitit 2016 (31 mars 2016) të miratojnë Planin e Integritetit dhe të ja dorëzojnë Agjencisë në afatin 15 ditë nga dita e miratimit. Tetë komuna dhe një komunë urbane⁴ e kanë bërë këtë gjë pas afatit të paraparë, me vonesë edhe deri në 70 ditë.

APK në raportin e vet vjetor për miratimin dhe zbatimin e planeve të integritetit në vitin 2017 thotë se njësitë e vetëqeverisjes vendore ishin të obliguara që gjatë hartimit të raportit për zbatimin e planeve të integritetit të raportojnë për statusin e gjithsej 1.762 rreziqe të mbetura dhe realizimin e 2.162 masave për zvogëlimin ose eliminimin e rreziqeve. Po ashtu, ato konstatojnë se, nga numri i përgjithshëm i masave, u realizuan 1.232 masa (57%), 493 masa u realizuan pjesërisht (22,8%), ndërsa 315 masa nuk u realizuan (14,6%). Për 122 masa (5,6%) nuk është përcaktuar vlerësimi i realizimit⁵. Mirëpo, mbetet e paqartë se mbi cilën bazë APK-ja e kryen këtë vlerësim dhe vjen, për shembull, deri tek e dhëna që gjithsej 863 rreziqe të përcaktuara ose 49% u zvogëluar gjatë një viti. Është problematike që ASK-ja vlerësimin e vet e bënë vetëm në bazë të shprehjeve numerike në raportet e komunave, duke mos kryer analizën dhe vlerësimin faktik, gjegjësisht duke u bazuar vetëm në të dhënat të cilat i dorëzojnë komunitat.

Duhet rikujtuar se shumica e planeve të integritetit kanë përmbajtje kryesisht të njëjtë, që tregon se këtij dokumenti nuk i parapriu analiza e mirëfilltë e vetëqeverisjeve vendore dhe se masat nuk janë përcaktuar në bazë të specifikës dhe nevojave të vetëqeverisjeve vendore. Këto dokumente janë përgatitur formalisht dhe teknikisht në bazë të modeleve të dorëzuara, ndërsa shumica e masave kanë karakter të përgjithshëm pa afate të përcaktuara qartë për realizimin e tyre, prandaj me të drejtë vihen në pikëpyetje rezultatet reale.

Qëllimi i vetëqeverisjeve vendore që me realizimin e masave të përcaktuara me të vërtetë të kontribuojnë në zvogëlimin e rrezikut nga korrupsioni më së mirë është e pasqyruar me

4 Andrijević, Danillovgrad, KU Tuz, Mojkovac, Nikshiq, Danillovgrad, Pluzhine, Rozhajë, Shavnik, Zhablak

5 https://www.antikorupcija.me/media/documents/lzvjestaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2017._godini.pdf

kornizat e përcaktuara kohore për realizimin e tyre ku pjesa më e madhe është shënuar si *në vazhdimësi*, pa afate të përcaktuara qartë për zbatimin e tyre. Ky është një indikator i mirë se në çfarë mase janë të vendosura vetëqeverisjet lokale që të obligohen për zbatimin efikas të këtyre planeve.

Duke pas parasysh që APK-ja nuk raporton për nivelin e realizimit të masave sipas vetëqeverisjeve vendore, hulumtuesit e Qendrës për Arsimim Qytetarë e përqendruan analizën e raporteve ekzistuese për realizim pikërisht në këtë drejtim.

Kur flasim për planet e integritetit të cilët komunat i kanë dorëzuar deri me 31 mars të vitit 2018, mund të konstatohet se një numër i vogël i komunave kishin përqindje mjaft të lartë të realizimit të masave, gjersa mbizotëronin komunat tek të cilat numri i masave të realizuara ishte rreth ose poshtë 50 për qind.

Komuna	R	R %	RP	DR %	NR	NR %	NK	NK %	Gjithsej
Podgoricë	91	74%	19	15%	11	9%	2	2%	123
Andrijevicë	86	77%	14	13%	12	11%	0	0%	112
Tivar	91	95%	2	2%	3	3%	0	0%	96
Berane	33	39%	46	54%	6	7%	0	0%	85
Bijello Pole	68	85%	9	11%	3	4%	0	0%	80
Budvë	44	41%	27	25%	36	33%	1	1%	108
Danillovgrad	89	93%	3	3%	4	4%	0	0%	96
Guci	7	11%	50	81%	5	8%	0	0%	62
Herceg Novi	55	71%	8	10%	14	18%	0	0%	77
Kollashin	38	50%	7	9%	29	38%	2	3%	76
Kotor	57	68%	13	15%	14	17%	0	0%	84
Nikshiq	52	70%	20	27%	2	3%	0	0%	74
Plav	44	75%	3	5%	9	15%	3	5%	59
Plluzhine	79	75%	4	4%	23	22%	0	0%	106
Plevla	57	55%	27	26%	19	18%	0	0%	103
Rožaje	62	74%	9	11%	13	15%	0	0%	84
Shavnik	56	53%	2	2%	47	45%	0	0%	105
Tivat	53	58%	21	23%	17	19%	0	0%	91
Ulqin	41	46%	32	36%	16	18%	0	0%	89
Zhablak	69	70%	23	23%	7	7%	0	0%	99
Mojkovac	95	64%	25	17%	20	13%	9	6%	149
Cetinë	48	83%	5	9%	5	9%	0	0%	58
KU Tuz	15	44%	1	3%	18	53%	0	0%	34
KU Golubovci	26	59%	0	0%	1	2%	17	39%	44
Gjithsej	1356		370		334		34		2094

Shfaqja e shkallës së realizimit të masave - R - u realizua, RP - pjesërisht u realizua, NR - nuk u realizua

Ndër masat të cilat në raport janë vlerësuar si të realizuara më së shpeshti janë masat e natyrës së vazhdueshme, siç janë: edukimi i të punësuarve, përmirësimi i transparencës dhe përmirësimi i informimit të qytetarëve, përditësimi i faqes së internetit, përditësimi i bazës së të dhënave, planifikimi i buxhetit dhe përcjellja e vazhdueshme e dinamikës së shpenzimit të mjeteve

buxhetore në bazë të planit. Në këtë pjesë, gjetjet e hulumtuesve janë në përputhje me gjetjet e pasqyruara në raportin e APK-së.

Masat të cilat janë vlerësuar si të parealizuara kryesisht kanë të bëjnë me **masat kyçe** të cilat do të duhet të kontribuojnë në parandalimin e korrupsionit në nivel lokal, siç janë: miratimi dhe publikimi i procedurave të brendshme gjegjësisht manualit të brendshëm për evidentimin e lajmërimit të korrupsionit brenda institucionit dhe veprimi në bazë të denoncimeve, mbrojtja e identitetit të personit i cili ka dorëzuar denoncimin, procedura e brendshme për hartimin e dokumenteve planifikuese, procedura e brendshme për mbrojtjen e të dhënave, rregullorja për mënyrën e mbajtjes së regjistrit të sponsorimeve dhe donacioneve dhe përmbajtjen e raporteve për sponsorimet dhe donacionet e fituara, punësimi i kuadrove me kualifikim të përshtatshëm dhe plotësimi i vendeve të sistematizuara të punës në njësitë e caktuara organizative, krijimi i kushteve për sigurimin fizik të pronës...

Në periudhën raportuese paraprake u konstatua se një nga masat kyçe, gjegjësisht *miratimi i Manualit të brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit brenda institucionit dhe të vepruarit në bazë të denoncimeve*, nuk u realizua nga një numër i madh i komunave. Meqë e njëjta situatë përsëritet edhe në këtë periudhë raportuese, me analizën e raporteve të vetëqeverisjeve vendore rezultoi se këto masa nuk u realizuan komunat: Andrijevicë, Tivar, Berane, Budva, Herceg Novi, Kotor, Mojkovac, Plevla, Tivat dhe Shavnik. Hulumtuesit e Qendrës për Arsimim Qytetarë e testuan realizimin e kësaj mase edhe duke grumbulluar të dhënat në bazë të Ligjit për Qasje të Lirë në Informata.

Kështu Qendra për Arsimim Qytetarë i dërgoi vetëqeverisjeve vendore kërkesën për qasje të lirë në informata me 27 prill të vitit 2018 duke kërkuar të dhënat për numrin e denoncimeve të rasteve të korrupsionit për vitet 2016, 2017 dhe 2018, duke përfunduar me 30 mars të vitit 2018, si dhe të dhënë se sa denoncime u proceduan tek institucionet kompetente në bazë të Manualit të brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit dhe të vepruarit sipas denoncimeve.

Kësaj kërkesë iu përgjigj vetëm 15 komuna, prej të cilëve dy – Mojkovaci dhe Zhablaku – kanë raportuar se kanë të miratuar rregulloren e brendshme, **por se as një nga këto komuna nuk kanë të denoncuar raste të korrupsionit!**

Në rastin e komunës Mojkovac nuk përputhen të dhënat me raportin i cili iu dorëzua APK-së. Qendra për Arsimim Qytetarë me 11 maj të vitit 2018 pranoi përgjigjen nga kryetari i Komunës Mojkovac që manuali është në faqen e komunës Mojkovac, që u vërtetua në lidhëzën (linkun) e dërguar. Prandaj është e qartë që raporti për realizimin e masave nga Plani i Integritetit është bërë në mënyrë joadekuate, duke marrë parasysh që manuali u miratua me 12 korrik të vitit 2017, në periudhën e cila ka të bëjë me periudhën raportuese.

Nga ana tjetër, komuna e Ulqinit në raportin e vet pohoi se masa e cila nënkuptoi miratimin e Manualit të brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit brenda institucionit u realizua, gjersa në përgjigjen në kërkesën për qasje të lirë në informata u tha se komuna e Ulqinit nuk e ka të miratuar Manualin e brendshëm, si dhe që nuk kishte denoncime gjatë vitit 2016, 2017 dhe 2018.

Kur bëhet fjalë për komunën e Rozhajës, ajo në raportin për realizimin e planit të integritetit nuk e ka të veçuar masën e cila ka të bëjë me miratimin e Manualit të brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit, por në kuadër të masës "Të kryhet kontrolli i rregullt i evidencës për sponsorimet dhe donacionet e pranuar" si shkallë e realizimit të masës u theksua: "Në fazë të

përgatitjes është hartimi i manualit të brendshëm për denoncimin dhe evidentimin e korrupsionit brenda institucionit". Në përgjigjen e dhënë Qendrës për Arsimim Qytetarë, komuna e Rozhajës konstatoi se nuk e ka të miratuar manualin e brendshëm dhe as kishte denoncime në vitin 2016, 2017 dhe 2018.

Në krahasim me raportin për realizimin e masave për vitin 2016, vërehet progresi shumë i dobët, meqë atëherë 11 komuna nuk kanë realizuar këtë masë, që do të thotë se gjatë vitit të kaluar vetëm dy komuna kanë miratuar manualin e brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit, nëse marrim parasysh edhe manualin të cilin e miratoi komuna e Mojkovacit.

Edhe një masë të cilën shumica e komunave nuk e realizuan është sjellja e manualit të brendshëm për mbajtjen e evidencës së dhuratave të pranuar, si dhe mbajtja e regjistrit dhe dorëzimi i raportit ASK-së për dhuratat e pranuar. Kjo masë nuk u realizua në komunat: Shavnik, Cetinë, Herceg Novi, Kollashin, Budvë, Podgoricë, Andrievicë, Tivar, Berane, Plavë, Kotor, Zhablak dhe Rozhajë. Këtu kemi progres të caktuar në krahasim me vitin e kaluar, kur kjo masë nuk ishte realizuar në 15 komuna, që do të thotë se tre komuna e realizuan këtë masë gjatë vitit 2017.

Po ashtu, komunat as në vitin 2017 nuk kanë punuar në miratimin e manualit të brendshëm për kontrollin e ekzistencës së konfliktit të interesit, kështu që komunat Shavnik, Rozhajë, Plluzhine, Mojkovac, Zhablak dhe Budvë nuk e kanë të miratuar këtë manual.

Përveç masave të përmendura paraprakisht, të cilat në masën më të madhe nuk u realizuan, shpesh përmendet edhe masa Procedura e brendshme për menaxhimin e borxhit dhe të llogarisë së konsoliduar të arkës dhe atë në komunat Plavë, Kotor, Budvë dhe Tivat, ndërsa po ashtu përsëritet edhe Manuali i brendshëm për përcjelljen e zbatimit të kontratës për prokurime publike ose raportimin për realizimin e kontratave për prokurimet publike, të cilin nuk e miratuan komunat Shavnik, Plluzhine dhe Budvë.

Kur merret parasysh fakti që gjatë vitit 2016 nëntë komuna nuk e kishin procedurën e përcaktimit të shkallës së fshehtësisë së të dhënave dhe nuk kishte mekanizma adekuat të cilët sigurojnë mbrojtjen e të dhënave dhe dokumenteve, mund të vërehet progresi i caktuar gjatë vitit 2017 kur pesë komuna i miratuan këto vendime ose procedura, gjersa këtë gjë nuk e kanë bërë komunat Bijello Pole, Danillovgrad, Plluzhine dhe Zhablak. Kjo gjë krijon mundësinë e keqpërdorimit të përmbajtjes së këtyre dokumenteve dhe mund të jetë në relacion, në formën shkak – pasojë, me konfliktin e interesit dhe zvogëlimin e transparencës.

Njëjtë si vitin e kaluar, as në vitin 2017 nuk është punuar në krijimin e sistemit të ri IT dhe të bazës elektronike të të dhënave, më së shumti për arsye të mungesës së mjeteve financiare, dhe atë në 10 komuna.

Analiza e raportit për zbatimin e planeve të integritetit tregoi se mbi 300 masa nuk janë realizuar në vitin 2017 në të gjithë komunat, e të gjithë ato ndikojnë konsiderueshëm në rritjen e rrezikut nga krijimi i korrupsionit, në veçanti kur flasim për fushat e prokurimeve publike, financave, auditit të brendshëm dhe pozitat drejtuese. Në favor të kësaj flet edhe fakti që në numrin e madh të komunave nuk kontrollohen deklaratat për ekzistimin e konfliktit të interesit, ndërsa edhe puna e Komisioneve Etike, të cilat nuk janë formuar në një numër të caktuar të komunave, nuk zbatohet dhe nuk kontrollohet. Prandaj është e nevojshme që të bëhet përcaktimi më cilësor dhe tërësor i masave në Planin e Integritetit dhe të vendosen synimet reale, meqë vërehet se numri i madh i masave nuk u realizua për shkak të kapaciteteve të pamjaftueshme financiare dhe kadrovike.

QYTETARËT/ET NË LABIRINTIN E PROCEDURAVE PËR DENONCIMIN E RASTEVE TË KORRUPSIONIT

Me qëllim vlerësimin objektiv të funksionalitetit të sistemit për lajmërimin e korrupsionit nga ana e qytetarëve/eve në komunat malazeze, e pas analizës së plotësimit të masave të definuara me dokumentet kyçe (PLV dhe Plani i Integritetit), Qendra për Arsimim Qytetarë vendosi të përdor metodën "blerësi sekret" (ang. Mystery shopper)⁶. Kjo punë në terren është kryer në territorin e tetë komunave: Podgoricë, Nikshiq, Cetinë, Plevla, Bijello Pole, Berane, Ulqin dhe Tivar, gjatë qershorit dhe korrikut të vitit 2018. Gjatë përzgjedhjes së komunave është kushtuar vëmendja për përfaqësimin e barabartë të të tre rajoneve – ati verior, të mesëm dhe jugor. Parametrat e përcaktuara paraprakisht të cilët vizitorët i kanë vlerësuar janë: a ekzistojnë informatat e dukshme dhe të afishuara qartë për mënyrat e denoncimit të korrupsionit, a janë të njoftuar zyrtarët e komunës me procedurat e veprimit në bazë të denoncimit, si dhe profesionalizmi dhe mirësjellja e personit kompetent, dhe se a është e mundur të denoncohet korrupsioni dhe në çfarë mënyre.

Edhe pse bëhet fjalë për model mjaft reprezentues dhe të dhënat e grumbulluara japin pasqyrim objektiv të gjendjes në terren, rezultatet nuk kanë të bëjnë me të gjithë komunat malazeze dhe nuk pasqyrojnë doemos gjendjen dhe të vepruarit e zyrtarëve në të gjithë komunat.

Udhëzimet për denoncimin e korrupsionit, në formë të afisheve, fletushkave ose të materialeve të tjera promovuese të cilët në mënyrë precize përshkruajnë procedurën e denoncimit të korrupsionit nga ana e qytetarëve/eve gjegjësisht ankesat për punën e funksionarëve dhe të zyrtarëve publik lokal, ekzistojnë vetëm në Komunën e Nikshiqit dhe pjesërisht në atë të Cetinës, gjersa në komunat e tjera të vëzhguara nuk u vërejtën nga ana e vizitorëve, e as zyrtarët e komunës posedonin informatën që materialet e tilla ekzistojnë.

Në Komunën e Nikshiqit në vendin e dukshëm u vendos afishja e punuar në kuadër të fazës së parë të projektit të Qendrës për Arsimim Qytetarë "Korrupsioni në nivel lokal – zero tolerancë!"⁷, si dhe kutia për denoncimin anonim e punuar përmes projektit të njëjtë dhe e shpërndarë në të gjithë komunat.

Krijimi i formularit të veçantë me titull *kartela e qytetarët për denoncimin e korrupsionit*, për të cilin u angazhuan realizuesit e projektit të përmendur, po ashtu ekziston në formatin e printuar dhe mund të plotësohet në mënyrë anonime. Përveç të përmendurave, në të njëjtën hapësirë ishin edhe materialet promovuese të APK-së me udhëzimet e hollësishme për denoncimin e rasteve korrupsionit në këtë institucion.

6 Metodologjia nënkupton të shkuarit e anketuesve të trajnuar në komunat e përcaktuara të cilët, në varësi të kërkesave të hulumtimit, shënojnë dhe vlerësojnë parametrat e ndryshëm të komunave/shërbimeve gjatë përdorimit të këtij shërbimi. Identiteti i tyre nuk është i njohur për institucionet të cilët ato i vizitojnë, prezantohen si përdorues të thjeshtë të shërbimeve, që ju mundëson që me besueshmëri të vlerësojnë ofrimin e shërbimeve në atë komunë.

7 Projektin "Korrupsioni në nivel vendor – toleranca zero!" e realizoi Qendra për Arsimim Qytetarë në bashkëpunim me OJQ Instituti Alternativa nga Podgorica, OJQ "Bonum" nga Plevla dhe OJQ "Nada" nga Herceg Novi gjatë vitit 2013, ndërsa u përkrah nga Bashkimi Evropian përmes Delegacionit të BE-së në Mal të Zi përmes programit IPA 2011.

E njëjta afishe u vërejt edhe në derën e njëres nga zyrat në Komunën e Cetinës, por nuk është e vendosur në vendin e dukshëm, kutia për denoncimin anonim e cila shkon bashkë me afishe së bashku me procedurën e shpjeguar të denoncimit të rasteve të korrupsionit nuk është më në pronësi të Komunës, e as formulari i kartelës së qytetarit, kështu që edhe vendosja e afishes është e pakuptimtë. Në disa Komuna ekziston kutia për vendosjen e denoncimeve, por jo manuali me udhëzime.



Fotografia 1: Pllakati ne deren hyrese te Komunes se Nikshiqit



Fotografia 2: Kutia per denoncimin anonim te korrupsionit dhe materiali percjelles promovues i APK-se

Në shumicën e komunave të vëzhguara vizitorët vlerësuan se zyrtarët nuk i posedojnë informatat të cilat kanë të bëjnë me procedurat për denoncimin e rasteve të korrupsionit, nuk janë të njohur se a ekzistojnë në Komunë procedurat e përcaktuara qartë për këtë qëllim, si dhe nuk dinin të udhëzonin te kush duhet shkuar për të marrë informata shtesë.

Meqë në secilën nga komunat e vëzhguara ekzistojnë disa specifika dhe eksperiencat të ndryshme të vizitorëve, në vazhdim shkurtimisht do të shpjegohen eksperiencat e tyre të drejtpërdrejta. Eksperiencat pozitive me zyrtarë e Komunave vizitorët i përjetuan në këto Komuna: Nikshiq, Kryeqyteti historik Cetina, Berane, Ulqin dhe Tivar, gjersa eksperiencat negative kishin në Podgoricë, Plevla dhe Bijello Pole.

Në komunën e Nikshiqit, në kuadër të byrosë së qytetarëve, të punësuarit treguan shkallë të lartë të bashkëpunimit dhe vizitorit i siguruan të gjithë informatat e nevojshme, e udhëzuan për procedurën e denoncimit të rasteve të korrupsionit dhe në mënyrë precize ia shpjeguan të vepruarit e mëtejme në bazë të denoncimit. Zyrtari kompetent ia dha vizitorit numrin personal të telefonit në mënyrë që të informohet më tej për denoncimin e bërë.

Shembull pozitiv është edhe Kryeqyteti historik Cetina ku zyrtarët, pas konstatimit që nuk ekziston sistemi i vendosur për denoncimin e korrupsionit në këtë Komunë dhe

se askush më herët nuk është lajmëruar me të njëjtën pyetje, e drejtuan vizituesin në zyrë në të cilën zyrtarja me iniciativë të vet ka kërkuar në internet të gjithë mekanizmat për denoncimin e rasteve të korrupsionit në nivel kombëtarë, ia regjistroi numrat e telefonit të vizituesit dhe ia shpjegoi procedurën. E njoftoi vizituesin me nenet e Ligjit për Parandalim e Korrupsionit dhe e inkurajoi që rastin ta denoncojë në institucionet kompetente.

Në Komunën e Beranës, vizituesi nga ana e zyrtarit në sportel për informata u drejtua tek zyrtari për ankesat e qytetarëve i cili në mënyrë të hollësishme ia shpjegoi procedurën e denoncimit të korrupsionit dhe e drejtoi që korrupsionin ta denoncojë ose publikisht, duke dërguar kërkesën me pohime të sakta, në ç'rast në bazë të kërkesës do të iniciohej hetimi ose në mënyrë anonime, me futjen e letrës në kutinë për denoncimin e korrupsionit e cila ekziston në korridorin e ndërtesës së Komunës.

Në rastin e Komunës së Ulqinit, vizituesi, po ashtu, fitoi të gjithë informatat e nevojshme dhe u informua se korrupsionin mund ta denoncojë përmes banerit në faqen e internetit të Komunës, në gjuhën shqipe ose malazeze, por edhe me futjen anonime të denoncimit në kutinë e cila gjendet në korridorin e Komunës. Iu shpjegua procedura e veprimit pas marrjes së denoncimit dhe në çfarë mënyre mund të informohet më tej për rezultatet.

Në Komunën e Tivarit vizituesi arriti të marrë informatat vetëm nga roja në hyrje, i cili e udhëzoi të përdor kutinë për denoncimin e korrupsionit e cila ndodhet në korridorin e Komunës.

Për dallim nga eksperiencat e vizituesve të cilat i shpjegua deri tani, në kryeqytetin Podgoricë të punësuarit në sporteli kryesor kanë bërë shaka, pasi që ai iu drejtua për informata dhe ndihmë, duke komentuar se tek ato nuk ka korrupsion dhe se për informata t'i drejtohet APK e cila është kompetente për këto raste.

Situatë e njëjtë u përsërit në Komunën Plevla, ku zyrtarja e punësuar në Byronë Qytetare vizitorit i tha se nuk i dinë procedurat për denoncimin e korrupsionit, që ka njëfarë kutie në hyrje në ndërtesë dhe se aty mund ta vendos denoncimin.

Në Komunën e Bijello Poles vizituesi u dërgua tek Kryeadministratori i cili sipas mendimit të zyrtarit është i vetmi i cili ka mundësi të pranojë këtë lloj të denoncimit por i cili nuk kishte mundësi ta pranojë, kështu që nuk kishte mënyrë tjetër që rasti i korrupsionit të denoncohet tek zyrtari kompetent në këtë komunë. Zyrtarët nuk ishin të njoftuar me procedurat, gjersa vizituesi me iniciativë të vet në korridorin e Komunës ka vërejtur kutinë për denoncimin e korrupsionit, për të cilin zyrtarët nuk e udhëzuan paraprakisht.

PËRFUDIMET DHE REKOMANDIMET

- **Që të mund të përmirësohen korniza strategjike dhe mekanizmat ekzistuese për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit** është e nevojshme që kësaj t'i paraprijë **analiza gjithëpërfshirëse e gjendjes**, me vlerësim real të rrezikut, me konsultimin e të gjithë subjekteve relevante dhe me unifikimin e të gjithë të dhënave në një dokument kombëtarë, me rekomandime të definuara në mënyrë precize dhe realisht të realizueshme.
- Plani i Veprimit i Malit të Zi për kapitullin 23 cek elementet themelore të reformave gjithëpërfshirëse në fushën e parandalimit të korrupsionit dhe luftës kundër korrupsionit. Atë e plotëson "Dokumenti operativ", i miratuar në vitin 2016, në të cilin shfaqen masat shtesë për parandalimin e korrupsionit në fusha të caktuara të cilat janë në veçanti të ndjeshme ndaj korrupsionit, siç janë prokurimet publike, privatizimi, planifikimi hapësinor, arsimi, mbrojtja shëndetësore, vetëqeverisja vendore dhe policia. **Mirëpo, ndikimi i këtyre masave vazhdon të jetë i kufizuar dhe Mali i Zi duhet të zhvillojë planet për parandalimin e korrupsionit të cilët do të jenë të lidhur konkretisht me sektorët e veçanta**, konstaton Komisioni Evropian.
- **Është e nevojshme që të përcaktohet qartë trupi në nivel kombëtarë i cili do të koordinojë dhe përcjell zbatimin e aktiviteteve në fushën e luftës kundër korrupsionit në nivel lokal.** Duke marrë parasysh eksperiencat krahasuese, por edhe kompetencat dhe obligimet e dhëna Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (APK) në pjesën e parandalimit të korrupsionit në vetëqeverisje vendore, përmes miratimit dhe zbatimit të planeve të integritetit, APK-së duhet t'i besohet kjo detyrë.
- **Të përgatitet dhe të miratohet Modeli i ri i PLV-së**, duke konsultuar dhe me pjesëmarrjen e strukturave më të gjëra të interesuara në nivel kombëtarë dhe lokal, **duke u udhëhequr nga analiza e gjendjes e përgatitur paraprakisht dhe duke i bërë realisht të mundshme në periudhën e caktuar kohore, me vlerën e nevojshme buxhetore dhe burimet financiare.**
- **Të përcaktohet sistemi i ri i kontrollit të realizimit, raportimit dhe evaluimit të PLV-së, në nivel vendor dhe kombëtarë.** Sistemi ekzistues nuk është funksional dhe raportet nuk janë të hapura për opinionin. Të dhënat të cilat i dorëzohen Grupit Punues për kapitullin 23 nuk janë të saktë, edhe pse Qeveria i përfshinë në raportet e veta. Përveç kësaj, masat në PLV kanë mangësi të konsiderueshme në krahasim me synimet e përcaktuara, nuk ka indikatorë fillestar dhe as vlera të pritshme treguese, kështu që nuk është e mundur në mënyrë cilësore të përcillet cila është niveli i plotësimit të shumicës së treguesve të planifikuar. Brengos edhe fakti që në PLV-të e miratuar nuk ekziston lidhja e ngushtë në mes problemeve të shënjestruara dhe masave antikorruptive, por as matrica hierarkike në mes fushave prioritare të veprimit, synimeve të përgjithshme dhe atyre specifike, kështu që nuk

është e lehtë të përcaktohet se cilat aktivitete dhe masa të parapara me planin e veprimit kontribuojnë në realizimin e cilave synime, gjë që vështirëson përcjelljen e tyre.

- **Të rritet përgjegjësia e drejtuesve në vetëqeverisjet vendore dhe të përcaktohen personat përgjegjës për realizimin e PLV-ve.**
- **Të kushtëzohet shpërndarja e mjeteve nga Fondi Egalizues me suksesin në zbatimin e planeve të veprimit për luftë kundër korrupsionit në nivel vendor.** Ky vendim është propozuar që në vitin 2011 nga Ministria e Financave, prandaj mbetet e paqartë pse është injoruar.
- **Të përgatitet analiza e efekteve të zbatimit të planeve të integritetit në nivel vendor.**
- Vlerësimi në raportin vjetor të APK-së për miratimin dhe zbatimin e planeve të integritetit për vitin 2017 bazohet kryesisht në raportet e vetëqeverisjeve vendore, prandaj nuk mund të merret si i besueshëm.
- Në mënyrë që të përmirësohet efikasiteti i planeve të integritetit **përqendrimi duhet drejtuar në realizimin e masave të cilat faktikisht kontribuojnë në parandalimin e korrupsionit në nivel vendor.** Momentalisht, në mesin e masave të cilat në raporte janë vlerësuar si të realizuara më së shpeshti cekën ato të cilat kanë natyrë të vazhdueshme dhe kanë karakter të përgjithshëm, siç janë: edukimi i të punësuarve, përmirësimi i transparencës dhe përmirësimi i informimit të qytetarëve, përditësimi i faqes së internetit, përditësimi i bazës së të dhënave, planifikimi i buxhetit dhe përcjellja e vazhdueshme e dinamikës së shpenzimit të mjeteve buxhetore në bazë të planit.
- Vitin e kaluar në Komunitet e Malit të Zi nuk është denoncuar as edhe një rast i korrupsionit nga ana e qytetarëve dhe qytetareve. **Eksperiencia e “vizitorëve sekret” tregon se sistemi për denoncimin e korrupsionit në komunitet e vëzhguara nuk është themeluar** prandaj kjo e dhënë nuk befason. Është e nevojshme që të fuqizohen komunitet që sa më parë të miratojnë dhe publikojnë procedurat e brendshme, gjegjësisht manualin e brendshëm për evidentimin e denoncimeve të korrupsionit brenda institucionit dhe të vepruarit në bazë të denoncimeve, udhëzimet për mbrojtjen e identitetit të personave të cilët kanë dorëzuar denoncimin, në mënyrë që të nxiten qytetarët/et që të denoncojnë rastet pranë organeve në nivel vendor.

LITERATURE

- Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit: Raporti vjetor për miratimin dhe zbatimin e planeve të integritetit për vitin 2017; 2018
- Qendra për Arsimim Qytetarë: Mendo lokalisht – Vepra lokalisht (rezultatet e vetëqeverisjeve vendore për zbatimin e mekanizmave të parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit në nivel vendor), 2017.
- Komisioni Evropian: Raporti për Malin e Zi për vitin 2018.
- Ministria e Financave të Malit të Zi: Vlerësimi i rrezikut nga korrupsioni në fushat me rrezik të veçantë, 2011.
- Ministria e Punëve të Brendshme të Malit të Zi, Shoqata e Komunave dhe OEBS: Modeli i planit të harmonizuar të veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore (2013 - 2014).
- Qeveria e Malit të Zi: Plani i Veprimit për kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore)
- Qeveria e Malit të Zi: Raporti për zbatimin e Planit të Veprimit për Kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore) për periudhën qershor – dhjetor 2017.
- Qeveria e Malit të Zi: Raporti për zbatimin e Planit të Veprimit për Kapitullin 23 (Gjyqësori dhe të drejtat themelore) për periudhën janar – qershor 2018.
- TAIEX "Analiza e masave të zbatuara në planet strategjike antikorruptive për fushat me rrezik të veçantë", Davor Dubravica, 2015.
- Shoqata e Komunave të Malit të Zi: Modeli i ri i planit të veprimit për luftë kundër korrupsionit në vetëqeverisjen vendore (2017 - 2018).
- Prezantimet në internet të vetëqeverisjeve vendore në Mal të Zi

