

Dokument i politikave publike

A JANË KOMUNAT TË GATSHME PËR TA LUFTUAR KORRUPSIONIN?



Botuesi: Asociacioni për Iniciativa Demokratike (AID)

Autor: Petre Mrkev

Dizajni: Moveo, doo

Dhjetor, 2021



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN

Ky dokument i politikave publike është përgatitur nga Asociacioni për Iniciativa Demokratike (ADI) në kuadër të Proektit të Pjesëmarrjes Qytetare me mbeshetje e popullit Amerikan përmes Agjencionit për Zhvillim Ndërkombëtar të Shteteve të Bashkuara të Amerikës (USAID). Pikëpamjet e shprehura në këtë dokument janë të autorit dhe nuk reflektojnë medoemos pikëpamjet e Agjencionit për Zhvillim Ndërkombëtar të Shteteve të Bashkuara apo të Qeverisë së Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

Përmbajtja:

4

Përmbledhje e shkurtër

4

Hyrje

5

**Proforma në vend të
esencës**

5

**Analizë krahasuese e
Planeve lokale të veprimit
kundër korrupsionit**

7

**Vlerat evropiane vetëm në
letër**

8

Rekomandime

10

Referencat

Përmbledhje e shkurtër

Dokumenti i shkurtër i politikave publike trajton çështjen SI duhet që komunat të zhvillojnë dhe përshtatin planet e tyre lokale të veprimit sipas prioriteteve të Strategjisë Kombëtare për Luftimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit 2021-2025¹ (në tekstin e mëtejme Strategjia). Meqenëse kjo çështje kërkon përpjekje të sistemuara dhe përkushtim të plotë të të gjitha palëve të interesuara në jetën shoqërore në Republikën e Maqedonisë së Veriut, dokumenti përmes metodës së analizës krahasuese të disa komunave (Gostivar, Manastir, Kavadar, Kumanovë dhe Shtip) thekson rëndësinë dhe obligimin e qeverisë vendore të zhvilloj, miratoj, monitoroj dhe vlerësoj zbatimin e masave kundër korrupsionit.

Hyrje

Kur bëhet fjalë për luftën kundër korrupsionit në nivel lokal, krahas legjislacionit të përgjithshëm, komunat kanë për detyrë të përgatisin dhe miratojnë politika, rregullore, strategji dhe dokumente të tjera që lidhen me mënyrat dhe mekanizmat për të luftuar praktikën korruptive. Në përgjithësi, zbatimi i qëllimeve dhe masave duhet të sigurojë rritjen e besimit në institucionet e sistemit, shfrytëzimin efikas të burimeve publike dhe forcimin e demokracisë, vlerave sociale dhe realizimin e të drejtave të njeriut.² Pikërisht, planet e veprimit vendor për luftën kundër korrupsionit janë dokumente të rëndësishme të brendshme, qëllimi i të cilave është që përmes masave konkrete të karakterit ligjor dhe praktik të parandalohen dhe eliminohen mundësitë për shfaqjen dhe zhvillimin e formave të ndryshme të sjelljeve korruptive në njësitë e vetëqeverisjes lokale, sektorët , departamente dhe në nivel të çdo pune individuale. Por, Republika e Maqedonisë së Veriut përballet me mungesë kapaciteti, vullneti dhe guximi për të zbatuar masa efektive kundër korrupsionit. Shumë shpesh, bartësit e funksioneve publike në komunitetet lokale, ata që për nga natyra duhet të jenë në ballë të luftës kundër korrupsionit, janë në fakt pengesa kryesore për zbatimin e tij dhe jo rrallëherë gjenerues të praktikave korruptive. Nga këndvështrimi lokal, mund të thuhet se gjendja aktuale me politikat lokale kundër korrupsionit në komuna është shqetësuese në disa baza. Së pari, ka vërtet pak komuna që kanë planin e tyre lokal të veprimit kundër korrupsionit. Së dyti, situata me planet e miratuara vendore të veprimit nuk korrespondon me situatën reale të korrupsionit dhe konfliktit të interesave në nivel lokal. E fundit, por jo më pak e rëndësishme, objektivisht, gjendja faktike tregon se këto dokumente janë vetëm një “copë letër e shkruar” sepse nuk ka protokolle për monitorimin dhe vlerësimin e masave që duhen zbatuar.

¹ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

² Po aty

Proforma në vend të esencës

Fakti është se një numër i vogël komunash kanë miratuar plane lokale kundër korrupsionit ose kanë dokumente dhe kanë zhvilluar mekanizma për parandalimin e korrupsionit. Lufta kundër korrupsionit nuk është temë qendrore e punës komunale. Dhe këtu vijmë në premisën se pritshmëritë e qytetarëve për një luftë të hapur dhe transparente kundër korrupsionit në të gjitha nivelet e mundshme po “bien në ujë”.

Nëse bëjmë dallim substancial mes planeve lokale të veprimit për luftë kundër korrupsionit të pesë komunave (Gostivar, Manastir, Kavadar, Kumanovë dhe Shtip) të cilat kanë qenë objekt i vlerësimit të zonave të prekura nga korrupsionit në nivel lokal³, mund të vërehet se në shumicën e rasteve bëhet fjalë vetëm për përmbushjen e detyrimit për miratimin e një plani të tillë, por jo për një angazhim real për të garantuar procese demokratike që do të reduktonin korrupsionin në nivel lokal, në përputhje me rekomandimet që përmban Strategjia dhe Planit kundër korrupsionit “Aksioni 21” i Qeverisë së RMV-së, të cilat i referohen njërive të vetëqeverisjes lokale. Vlen të përmendet se shumica e masave për realizimin e Planit janë vetëm një model i paraparë.

Analizë krahasuese e Planeve lokale të veprimit kundër korrupsionit

Duke marrë parasysh analizën e kaluar të KSHPK-së në zbulimin e formave të korrupsionit dhe konfliktit të interesit në pushtetin vendor, u konstatuan ndeshje në gjeneruesit e korrupsionit në nivel qendror dhe lokal. Gjeneruesit kryesorë të korrupsionit dhe konfliktit të interesit në punën e administratës publike në vetëqeverisjen lokale janë:

Pamjaftueshëm

procedurat (procedurat) e rregulluara për punën e administratës publike në vetëqeverisjen lokale që lënë hapësirë për vendimmarrje arbitrare;

Mungesë

të garancive për cilësinë dhe zbatimin në kohë të procedurave të punës;

Mungesë

mbi delegimin e kompetencave (ekzistenca e vendimmarrjes së centralizuar);

Mungesë

ndaj publikut në punën e administratës publike;

Mungesë

të kontrollit mbi punën e administratës publike.

³ Vlerësimi i zonave të ndishme ndaj korrupsionit në nivel lokal - rezultatet e hulumtimit, AID, Gostivar, 2020

Mungesa e planeve kundër korrupsionit në nivel të secilës komunë veç e veç e përkeqëson problemin e mungesës së vlerësimit të rrezikut dhe shfaqjen e korrupsionit në nivel lokal. Për të marrë një pasqyrë më të gjerë dhe më të qartë, në këtë dokument të shkurtër të politikave publike janë përpunuar planet kundër korrupsionit të pesë komunave (Gostivar, Manastir, Kavadar, Kumanovë dhe Shtip).

Dy nga komunat, përkatësisht komuna e Gostivarit dhe komuna e Shtipit, ende nuk e kanë miratuar një dokument të tillë në nivel lokal. Tri qeveritë lokale të cilat janë objekt i analizës kanë miratuar plane vjetore për luftë kundër korrupsionit, përkatësisht Komuna e Kavadarit⁴, Komuna e Manastirit⁵ dhe Komuna e Kumanovës⁶.

“Strategjia për ballafaqim me korrupsionin e Komunës së Gostivarit (2014-2017)” është një dokument i parëndësishëm i parë nga distanca e sotme, sepse është e vjetër disa vjeçare dhe nuk përfshin komponentë të rëndësishëm që duhet të zbatohen në vitin 2021. Ai u zhvillua në kuadër të projektit “Qytetet pa korrupsion - Qytetet me të ardhme” si pjesë e Programit të Partneritetit Urban të Bankës Botërore - Austri. Projekti është krijuar për të ndihmuar autoritetet vendore nëpërmjet një procesi pjesëmarrës për të zhvilluar një plan strategjik që synon luftimin e korrupsionit në nivel lokal. Në atë kohë, Gostivari ishte njëra nga dy komunat në vend që morën pjesë në këtë program dhe përgatitën dokumentin e tyre strategjik për luftën kundër korrupsionit. Mirëpo, sot komuna e Gostivarit nuk ka përgatitur, miratuar e as zbatuar plan lokal të veprimit për parandalimin e korrupsionit.

Komuna e Shtipit ka përgatitur “Planin e veprimit për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesit 2021 - 2022”, dokument që është në përputhje me Strategjinë. Procesi i përgatitjes së planit të veprimit ka nisur në gusht të këtij viti. Deri më sot, palët përkatëse të interesit dhe palët e interesuara të konsultuara në procesin e hartimit nuk kanë pasur kundërshtime, por nuk është miratuar dhe për rrjedhojë nuk janë arritur objektivat e përfshira në të.

Kur bëhet fjalë për komunat që kanë përgatitur dhe miratuar plane vjetore lokale të veprimit për luftimin e korrupsionit, që janë komunat e Manastirit dhe Kumanovës, mund të konstatojmë se këto dokumente janë përgatitur në bazë të analizës së “manifestimeve të korrupsionit”. Ajo që është e diskutueshme në vetë procesin e hartimit të planeve vendore të veprimit është se praktika tregon se nga pikëpamja e arritjes së qëllimeve dhe efektivitetit të këtij lloji dokumentesh është e nevojshme të shkohet një hap më tej. Kjo do të thotë se duhet të analizohen shkaqet dhe kushtet që çojnë në korrupsion në nivel komunal dhe jo vetëm të prezantohen objektivat e përgjithshme që përmbahen në prioritetet e Strategjisë kombëtare për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesit. Format e ndodhura të korrupsionit janë përgjithësisht të ngjashme për të gjitha nivelet dhe të gjitha llojet e autoriteteve publike dhe si të tilla shpesh janë tipologjikisht të kufizuara. Arsyet e korrupsionit, nga ana tjetër, duhet të jenë specifike, dmth të inkurajohen nga specifikat (dhe rrjedhimisht frenimi dhe parandalimi i tij) pikërisht nga kontekstet e ndryshme ligjore, politike dhe operacionale që përcaktojnë vetë shfaqjen e korrupsionit. Pra, mund të konkludojmë se këto plane vendore antikorrupsion nuk kanë të bëjnë me identifikimin e shkaqeve të korrupsionit dhe eliminimin e tyre me ato instrumente dhe mekanizma që janë të mundshme si nga pikëpamja e sistemit ligjor ekzistues ashtu edhe nga këndvështrimi i zbatimit të parimit të “qeverisjes së mirë”, por edhe praktikës së mirë. Në përmbajtjen thelbësore të dokumenteve mungon përshkrimi i kontekstit të korrupsionit dhe konkluzionet se cilat manifestime korruptive shkaktojnë shkaqe të tilla.

Gjatë analizës së këtyre dokumenteve mund të përmbledhet se janë përcaktuar qëllimet strategjike që duhet të arrihen me zbatimin e planit, janë paraparë aktivitetet për arritjen e qëllimeve dhe janë vënë në dukje bartësit kryesorë të aktiviteteve. Mirëpo, kjo “proformë e përbashkët” e Planit komunal kundër korrupsionit nuk kontribuon në forcimin

4 Plani për luftimin e korrupsionit të komunës së Kavadarit për vitin 2021 - kavadarci.gov.mk

5 Plani vjetor për parandalimin e korrupsionit për vitin 2021 - bitola.gov.mk

6 Plani vjetor për parandalimin e korrupsionit në komunën e Kumanovës për vitin 2021 - 2022 - kumanovo.gov.mk

e rezistencës ndaj korrupsionit të njësive të vetëqeverisjes lokale dhe as nuk i forcon kapacitetet për mbrojtje, përfaqësim dhe realizim të interesit të komunitetit lokal. . Këto plane duhet të jenë dokumente që identifikojnë problemet në punën e secilës komunë veç e veç, kompetencat, fushat, proceset dhe procedurat që janë të rrezikshme për shfaqjen e formave të ndryshme të korrupsionit dhe që zbulojnë mënyrat për menaxhimin e këtyre sfidave apo eliminimin e tyre.

Në anën tjetër, duhet theksuar përkushtimi i Komunës së Kavadarit në përgatitjen e “Planit për luftën kundër korrupsionit për vitin 2021”, dhe me siguri mund të konfirmohet se dallon thelbësisht nga dokumentet tjera komunale të analizuara. Plani i veprimit lokal i kësaj komune me përmbajtjen e tij është konkretizim i rekomandimeve që përmban Strategjia dhe plani për luftë kundër korrupsionit “Veprimi 21” i Qeverisë, të cilat i referohen njësive të vetëqeverisjes lokale. Gjatë kryerjes së analizës krahasuese, ajo që vërehet si e ndryshme dhe në të njëjtën kohë pozitive është zbulimi i dobësive në sistemin ekzistues të punës së komunës së Kavadarit. U zbuluan edhe rreziqet e bazuara në analizat e brendshme dhe nevoja për punë në sektorët e vetëqeverisjes lokale. Sipas kësaj, nuk krijohet përshtypja se përgatitja e dokumentit është vetëm një detyrim i imponuar burokratik-administrativ që duhet të përmbushet formalisht. Ajo që është shumë e rëndësishme është se plani anti-korrupsion i komunës së Kavadarit pasqyron karakterin, specifikën, nevojën dhe karakterin e vetëqeverisjes lokale dhe në këtë mënyrë tregon se është e gatshme të ndër marrë aktivitete konkrete për arritjen e synimeve.

Si shembull i mirë mund të përmendet plani lokal për luftë kundër korrupsionit i komunës së Kavadarit sepse pasqyron karakterin, specifikën, nevojat dhe karakteristikat e vetëqeverisjes lokale.

Vlerat evropiane vetëm në letër

Vlerat mbi të cilat duhet të bazohen planet vendore të veprimit të komunave, si dhe procesi i zhvillimit, miratimit dhe zbatimit të tyre janë në thelb të njëjtat vlera mbi të cilat bazohet çdo koncept i qeverisjes së mirë: përgjegjësia, transparenca, pjesëmarrjen, proaktivitetin, autenticitetin dhe respektin për komunitetin lokal. Zbatimi i këtyre vlerave duhet të çojë në zvogëlimin dhe kufizimin e kompetencave diskrecionale, publicitet të plotë të punës, vendosjen e përgjegjësisë morale, politike, disiplinore, kundërvajtëse dhe penale, vendosjen e mbikëqyrjes dhe kontrollit të duhur, zvogëlimin dhe shkurtimin e procedimeve.

Procesi i miratimit të planeve, si dhe analiza e mënyrave të miratimit, fatkeqësisht ngre dyshime se këto dokumente si proformë do të mbeten vetëm në letër. Gjithashtu nuk ekziston një mekanizëm për monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të planeve lokale të veprimit për luftën kundër korrupsionit në komuna. Sigurisht që në raportet ndaj BE-së do të shënohet si obligim i përmbushur dhe do të mjaftojë, sepse deri më tani nuk ka

pasur vullnet që realisht të ndryshohet diçka thelbësore dhe shoqëria jonë të shkojë drejt arritjes së vlerave evropiane. Dhe kështu do të mbetet derisa të përcaktohet përgjegjësia e palëve të interesuara që duhet të zbatojnë këto dokumente dhe natyrisht deri në përcaktimin e detyrimeve, si dhe dënimet për moskryerjen e aktiviteteve të caktuara dhe masat e nevojshme në luftën kundër korrupsionit në nivel lokal.

Rekomandime:

Në përgatitjen e këtij dokumenti janë marrë parasysh disa komuna, si dhe planet e tyre lokale të veprimit kundër korrupsionit. Praktika e deritanishme tregon se planet lokale të veprimit janë tepër të përgjithshme dhe të gjeneralizuara, dhe për rrjedhojë nuk kërkojnë përfshirje specifike dhe domethënëse të zyrtarëve komunalë në zbatim. Për të përshtatur planet lokale të veprimit me specifikat e komunave, është e rëndësishme të bëhen përpjekje shtesë dhe të përdoren mësimet e nxjerra.

Në këtë drejtim është e nevojshme:

- Të harmonizohen planet vendore të veprimit për luftën kundër korrupsionit me specifikat e secilës vetëqeverisje lokale veç e veç, duke marrë parasysh nivelin e ndryshëm të zhvillimit të tyre. Struktura bazë duhet të mbulojë fushën e punësimit, urbanizmin në pjesën e dhënies së dokumenteve të ndërtimit, ekonominë në pjesën e dhënies së lejeve, inspektimit dhe mbikëqyrjes komunale. Fusha të tilla si prokurimet publike, koncesionet, partneriteti publiko-privat, roli i këshillave komunalë dhe korrupsioni politik duhet të shtjellohen më tej në planet e veprimit, me fokus të veçantë vendosjen e transparencës së plotë në këto fusha;
- Të zbulohen rreziqet potenciale lidhur me korrupsionin, për secilën komunë veç e veç, dhe mbi këtë bazë të vendosen mekanizmat kundër korrupsionit që janë në përputhje me punën dhe kompetencat e vetëqeverisjes lokale;
- Të caktojë një person përgjegjës për zbatimin e secilës prej masave të parapara kundër korrupsionit të parashikuara në planin vendor të veprimit për luftën kundër korrupsionit;
- Planet e veprimit duhet të bazohen në sondazhet e opinionit publik të kryera më parë, të paraqitura para publikut dhe të diskutuara në seancat e qeverisjes vendore. Analizat duhet të jenë cilësore dhe të pasqyrojnë perceptimin dhe përvojën e qytetarëve që kanë pasur kontakte me vetëqeverisjet lokale në mënyrë që të shërbejnë si material cilësor për formulimin e aktiviteteve konkrete për planet e reja të veprimit lokal;
- Përgatitja në kohë e planeve vendore të veprimit, me qëllim shmangien e periudhave që nuk mbulohen nga dokumentet strategjike, që shpesh rezultojnë në mungesën e aktiviteteve specifike në luftën kundër korrupsionit;
- Të përfshihen aktivitete të matshme kundër korrupsionit që dalin nga analiza e brendshme e punës së sektorëve në çdo bashki individualisht. Bazuar në rreziqet e zbuluara në

punën e njësive organizative në administratë, është më mirë të specifikohen një ose disa qëllime të matshme dhe të arritshme që do të zbatohen nga vetëqeverisja lokale, sesa të numërohen qëllime të përgjithshme të panumërta pa mënyra dhe aktivitete të shpjeguara për t'i arritur ato;

- Të përmirësojë cilësinë e përmbajtjes së planeve lokale të veprimit duke përfshirë të gjithë aktorët (organizatat e shoqërisë civile, komunitetin e biznesit, sindikatat, punëdhënësit) në përgatitjen mesatare të dokumenteve;
- Ndryshe nga planet e veprimit dhe përmbajtja e tyre që duhet t'i përshtaten pushtetit vendor të cilit i referohet, raportimi për shkallën dhe cilësinë e zbatimit duhet të standardizohet dhe unifikohet, për krahasimin, analizën dhe identifikimin më të lehtë të masave të reja, të përmirësuara për të luftuar korrupsionin në nivel lokal;
- Të prezantohen protokollet për monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të aktiviteteve dhe masave të planeve lokale të veprimit për luftën kundër korrupsionit në komuna;
- Është e nevojshme të krijohet një komision për monitorimin e zbatimit të planeve lokale të veprimit dhe caktimin e afateve specifike për raportim deri te komisioni;
- Të publikohen të gjitha planet e miratuara lokale të veprimit dhe raportet në ueb faqet zyrtare të vetëqeverisjes lokale.

Referenca:

Strategjia Nationale për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit 2021 - 2025, Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (KSHPK), Shkup 2020
linku:

<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>

Vlerësimi i zonave të prekura nga korrupsionit në nivel lokal - rezultatet e hulumtimit, Asociacioni për Iniciativa Demokratike (AID), Gostivar, 2020

Linku :

<http://www.adimacedonia.org/2020/12/23/%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%be%d0%b1%d0%bb%d0%b0%d1%81%d1%82%d0%b8-%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%bb%d0%b8%d0%b2%d0%b8-%d0%bd%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86/>

Ligji për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit, Gazeta Zyrtare e RMV nr. 12/2019

Linku:

https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/Zakon_za_sprecuvanje_na_korupcija_i_sudiro_t_na_interesi.pdf

Plani vjetor për parandalimin e korrupsionit në komunën e Kumanovës për 2021 - 2022

Linku:

<https://kumanovo.gov.mk/document-category/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8/>

Plani vjetor për parandalimin e korrupsionit për vitin 2021 i Komunës së Manastirit

Linku :

<https://www.bitola.gov.mk/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Godisen-plan-za-sprecuvanjena-korupcija.pdf>

Plani për luftë kundër korrupsionit i Komunës së Kavadarit për vitin 2021

linku:

<https://kavadarci.gov.mk/public/wp-content/uploads/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%9E%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%9A%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%86%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-2021.pdf>

Plani i veprimt për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të interesit i Komunës së Shtipit 2021 - 2022

Komuna e Gostivarit - Strategjia për ballafaqimin me korrupsionin 2014-2017

