

## **ERMAL YZEIRAJ**



Drejtor i Drejtorisë Juridike dhe Kontrollit të Cilësisë në KLSH Lindur më 1980. Diplomuar në Jurisprudencë(2004). 8 vite eksperiencë pune. Lektor në lëndët “E drejtë Kibernetike”, “E drejtë Penale”, “ E Drejtë Penale Informatike” pranë Fakultetit të Drejtësisë në Universitetin e Tiranës. Doktor i Shkencave. Prej afro 2 vjetësh, Drejtor i Drejtorisë Juridike dhe Kontrollit të Cilësisë në KLSH. Fusha e ekspertizës: E Drejta Penale

### **PËR NJË LUFTË NË SISTEMKUNDËR KORRUPSIONIT SISTEMATIK<sup>iii</sup>**

*nga Ermal Yzeiraj*

*Në vend të hyrjes...*

Sipas studiuesit me të njohur ndërkombëtar të korrupsionit dhe pasojave të tij në publik, Robert Klitgaard, “*korrupsioni ekziston kudo, në sektorë privatë dhe publik, në vende të pasura dhe të varfra. Por ta kontekstualizosh diskutimin në këtë mënyrë nuk do të thotë ta përfundosh atë. Në fakt, duke vënë në dukje se korrupsioni është i përhapur, mund të përcillen mesazhe të padobishme. Kjo gjë mund të sugjerojë, për shembull, që të gjitha format dhe rastet e korrupsionit janë njëlloj të dëmshme. Akoma më shkatërrues, është fakti se dëgjues skeptikë dalin në përfundimin se për shkak se korrupsioni ekziston në çdo vend, asgjë nuk mund të bëhet në lidhje me të. Konsideroni analogjinë e ndotjes ose sëmundjes. Të dyja ekzistojnë kudo në planet. Por shtrirja dhe modelet ndryshojnë rrënjësisht në parametra. Në rastin e sëmundjes, ashtu si edhe të korrupsionit, pyetjet vendimtare janë lloji dhe*

*përmasa. Por, askush nuk del në përfundimin, për shembull, se për shkak se ndotja e ujit dhe AIDS ekzistojnë në çdo vend, asgjë nuk mund ose duhet të bëhet për t'i zvogëluar ato*”(Robert Klitgaard, studim: “Bashkëpunimi ndërkombëtar kundër Korrupsionit”, fq. 7, ribotim, 2009).

Korrupsioni është një term me shumë kuptime dhe në të vërtetë, të njohësh mirë këtë dukuri do të thotë të arrish të bësh dallimin dhe të zbërthesh konceptin e gjerë. Në nivel të gjerë, korrupsioni është keqpërdorimi i zyrës për qëllime jozyrtare. Katalogu i akteve korruptive përfshin ryshfetin, detyrimin, ndikimin, nepotizmin, mashtrimin, përvetësimin dhe më shumë. Edhe pse ne priremi ta mendojmë korrupsionin si një mëkat të qeverisë, sigurisht që ai ekziston edhe në sektorin privat. Në të vërtetë, sektori privat është i përfshirë në korrupsionet më të mëdha të qeverisë.

Korrupsioni shtrembëron zhvillimin ekonomik dhe social të një vendi, duke prodhuar zgjedhje të gabuara politikash dhe duke inkurajuar konkurrencën në ryshfet, në vend të asaj për cilësinë dhe çmimin e mallrave dhe shërbimeve publike. Eksperienca tregon se në qoftë se korrupsioni nuk përmbahet dhe nuk kontrollohet, ai do të rritet dhe do të pjellë një model të suksesshëm ryshfeti, i cili institucionalizohet. Në këtë model, zyrtarët e korruptuar kanë gjithmonë një nxitje për të kërkuar ryshfete gjithnjë e më të mëdha, Rrezikohet kështu instalimi i një “kulture” të pandëshkueshmërisë, duke vrarë konkurrencën e lirë dhe sjellë një treg joefikas (Botim i studiueses Susan Rose-Ackerman, v. 2006). Korrupsioni përshkruhet si një “kancer”. Ai shkel besimin e publikut në shtet dhe rrezikon kohezionin social. Korrupsioni i madh (në shuma të mëdha) raportohet me frekuencë të rritur në vendet e pasura dhe të varfra njësoj. Korrupsioni ne përmasa të vogla është më pak i raportuar, por mund të jetë njësoj i dëmshëm. Një ryshfet i vogël

tek një nëpunës publik për një shërbim të qeverisë mund të përfshijë një shumë të vogël pagese, por kur ryshfete të tilla shumëfishohen një milion herë, ndikimi i kombinuar i tyre mund të jetë i madh.

Nëse lihen të pakontrolluara, akumulimi i ryshfeteve të vogla mund të dëmtojë legjitimitetin në publik të institucioneve, në masën që zyrtarët e pakorruptuar dhe madje edhe publiku nuk sheh ndonjë përfitim në të mbeturit të ndershëm (Studim i Bankës Botërore mbi pasojat e Korrupsionit në administratat publike, v. 2007, fq. 16).

Ndërsa disa mund të argumentojnë se korrupsioni mund të ndihmojë si graso për të lëvizur më shpejt rrotat e ekonomisë publike, provat tregojnë se në fakt ai rrit kostot e mallrave dhe shërbimeve publike, promovon jo-produktivitetin në investimet publike dhe të çon në një rënie të cilësisë së shërbimeve publike (përfundim i studiuesve Gould dhe Amaro-Reyes, viti 2003). Dhe realisht, provat e kohëve të fundit sugjerojnë se në vend që të përshpejtojë shërbimin publik, korrupsioni mund të jetë më shumë si “rërë në rrota”, duke e ngadalësuar dhe deformuar atë.

Korrupsioni që dëmton rregullat e lojës, për shembull, sistemin e drejtësisë, ose të drejtat pronësore, shkatërron zhvillimin ekonomik dhe politik të një vendi. Korrupsioni që lejon ndotjen e lumenjve apo zhvatjen e pacientëve në spitale mund të jetë shkatërrues për mjedisin shoqëror. Sigurisht që një vend të rëndësishëm zë edhe shtrirja e korrupsionit. Shumica e sistemeve mund t’i qëndrojnë në një farë mase korrupsionit dhe është e mundur që disa sisteme të shkatërruar, mund edhe të përmirësohen duke e pakësuar këtë fenomen. Por kur korrupsioni kthehet në një normë, efektet e tij janë paralizuese. Pra, edhe pse çdo vend ka korrupsion, llojet dhe shtrirja ndryshojnë. Vrasës është

korrupsioni sistematik që shkatërron rregullat e lojës.

Kundër këtij korrupsioni që mbjell orë dhe çast antikulturën e pandëshkueshmërisë, shoqëria dhe në rradhë të pare, institucionet publike të vendit duhet të kundërveprojnë fort. Korrupsioni tek ne ende nuk është kthyer në sistematik, por rrezikon që të kthehet. Ky rrezik mund të shmanget vetëm në rast se e luftojmë korrupsionin në sistem. Por ç'kuptojmë me lufte në sistem kundër korrupsionit?

### Lufta në sistem

Në mënyrë metaforike, korrupsioni ndjek formulën e Klitgaard:

$$\mathbf{K=M+S-P}$$

ku K është korrupsioni, M monopoli, S sasia që mund të përfitohet nga korrupsioni (e quajtur ndryshe fuqia diskrecionale e korrupsionit, liria e veprimit të tij) dhe P përgjegjshmëria, llogaridhënia.

Korrupsioni është i barabartë me monopolin, plus liri veprimi, minus llogaridhënien. Nëse aktiviteti është publik, privat, apo jo-fitimprurës, kudo ku ju të jeni, korrupsioni do të jetë shume i mundshëm, kur dikush ka fuqinë e monopolit mbi një mall apo shërbim, ka fuqinë për të vendosur nëse ju do ta përfitoni atë dhe sa do të përfitoni dhe nuk është i përgjegjshëm.

### KLSH dhe lufta në sistem

Qeverisja e mirë është e përgjegjshme, pjesëmarrëse dhe transparente. Ajo siguron që prioritetet politike, ekonomike dhe sociale janë bazuar në konsensus të gjerë në shoqëri dhe se zërat e më të varfërve dhe më të rrezikuarve janë dëgjuar në vendim-marrjen mbi alokimin e burimeve publike. Një nga shkaqet kryesore të keq-qeverisjes është ekzistenca e korrupsionit. Në anën tjetër, një nga themelet bazë për qeverisje të mirë është llogaridhënia-detyrimi për të dhënë një llogari, për të qenë përgjegjës.

Menaxhimi financiar publik i përgjegjshëm është vendimtar për luftën në sistem kundër korrupsionit. Institucionet Supreme të Auditimit (SAI) janë shtylla e sistemit të integritetit të vendit. Si agjenci përgjegjëse për auditimin e të ardhurave dhe shpenzimeve publike, SAI vepron si një mbikëqyrës mbi integritetin financiar dhe besueshmërinë e informacionit të raportuar, si dhe auditon performancën, ose vlerën për paranë publike të harxhuar.

Auditimet supreme janë themelore për përgjegjshmërinë dhe një përbërës kyç i ekuacionit të Klitgaard ( $K = M + D - P$ ). Janë një komponent i domosdoshëm publik në vlerësimin e sektorit. Puna e SAI-ve mund të jetë shumë efektive në reduktimin e kostove, mund të kursejë shumë burime në promovimin e transparencës dhe sinqeritetit në operacionet qeveritare, duke kontribuar në përmirësimin e performancës së qeverisë. Gjithashtu, funksioni i auditimit suprem kontribuon në informimin e publikut në lidhje me shkeljet në standardet e etikës të pranura ndërkombëtarisht dhe shmangiet nga parimet e ligjshmërisë, kontabilitetit, ekonomikitetit, efijencës dhe efektivitetit.

Auditimet mund të ndihmojnë për të frenuar korrupsionin dhe të veprojnë si një frenues i fuqishëm për të pakësuar abuzimin me paranë dhe interesat publike. Ato, nëse janë efektive, frenojnë tendencat për të devijuar burimet publike për përfitime private. Auditimet supreme mund të ndihmojnë të përforcojnë kornizat ligjore, financiare dhe institucionale të cilat, kur janë të dobëta, e lejojnë korrupsionin të lulëzojë. Ato mund të ndihmojnë të krijohet një kornizë ligjore dhe institucionale e parashikueshme e sjelljes së qeverisë dhe ligje të favorshme për zhvillimin e qëndrueshëm të vendit. SAI-t me punën e tyre zvogëlojnë arbitraritetin në aplikimet e rregullave dhe ligjeve

financiare e administrative, duke ndihmuar në thjeshtimin e procedurave administrative, veçanërisht kur ato pengojnë funksionimin normal të tregjeve. Ato mund të ekspozojnë në publik vendim-marrjen qeveritare jo-transparente, në rast se kjo është e qartë që kjo e fundit shkon në dem të interesit publik. Shumica e sondazheve në vendet e zhvilluara tregojnë se shumë qytetarë nuk besojnë se qeveritë e tyre veprojnë gjithmonë në interes të publikut. SAI-t shihen gjerësisht si vëzhgues dhe ruajtës të pavarur të interesit publik dhe në këtë mënyrë janë të pozicionuara shumë mirë për të nxitur transparencën dhe sjelljen etike në administrimin publik, brenda juridiksionit të tyre. Nëse informacioni dhe pastaj transparenca e punës së SAI-t lejojnë llogaridhënien të jetë efektive; raportimet në publik dhe disponueshmëria e informacionit e SAI-t i bëjnë qeveritë më të dukshme ne sytë e qytetarit. Kështu, duke realizuar këtë proces, SAI-t mund ta rishkruajnë ekuacionin e Klitgaard si më poshtë:

$$K = M + S - P(T)$$

ku vetë Përgjegjshmëria “P” është një funksion i Transparencës “T”.

Potenciali i SAI-ve për të promovuar qeverisjen e mirë në mënyrë proaktive është një faktor i rëndësishëm në reformat e sektorit publik. Përgjegjësitë e SAI-t rriten kështu. Ato, përveç se duhet të sigurojnë se ekzekutivi është në përputhje me vullnetin e Parlamentit, duhet edhe të promovojnë sjelljen etike të administratës publike, efikasitetin dhe efektivitetin e shpenzimeve publike dhe nxitjen e auditimeve të brendshme financiare të shëndosha, për të zvogëluar mundësitë për korrupsion dhe për të rritur mundësinë e zbulimit të tij.

KLSH, si një SAI, si një institucion kushtetues i sigurimit të llogaridhënies së institucioneve publike, po punon për të ndihmuar mirëqeverisjen. Detyrat

për institucionet publike shqiptare janë të jenë institucione të forta dhe të pavarura dhe të thellojnë luftën kundër korrupsionit. Kjo për KLSH si institucion suprem auditimi merr kuptim krejt të veçantë. Përmirësimi i qeverisjes ka qenë një kostante e punës së KLSH që nga dhjetori 2011. Gjatë vitit 2012 dhe deri tani, institucioni është përpjekur të krijojë sinergji institucionale për mirëqeverisjen dhe luftën kundër korrupsionit, duke bashkëpunuar në sistem me institucionet e tjera shtetërore. Në mars 2012, KLSH nënshkroi një marrëveshje bashkëpunimi me Inspektoratin e Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive të funksionarëve të lartë të shtetit dhe një me Autoritetin Shqiptar të Konkurrencës, me synimin e zhbirimit të çdo rasti pasurimi të shpejtë të ndonjë funksionari publik, si dhe të rasteve të prishjes së konkurrencës në tenderat dhe ankandet shtetërore. Këto marrëveshje po funksionojnë dhe kanë sjellë rezultate. Në qershor 2012, KLSH nënshkroi marrëveshjen e bashkëpunimit me Prokurorinë e Përgjithshme. Prokuroria ka nisur hetimet për të gjitha kallëzimet tona. Pas hetimit paraprak, ajo ka thelluar hetimet në 36 kallëzime, duke pushuar vetëm 4 prej tyre.

Si KLSH, vetëm në vitin 2012 kemi kryer **40 kallëzime penale për 125 nëpunës** të administratës shtetërore të niveleve të ndryshme, ose 34 kallëzime më shumë, pothuajse 2 herë më tepër se sa 3 vitet 2009 (9 kallëzime)-2010 (5 kallëzime) dhe 2011 (6 kallëzime) të marra së bashku. Vetëm gjatë 5 muajve të parë të vitit 2013, KLSH ka çuar në prokuroritë përkatëse **16 kallëzime penale për 44 nëpunës** të administratës shtetërore.

Në kallëzimet penale të bëra nga KLSH, si në ato të vitit 2012 ashtu dhe në ato të vitit 2013, janë denoncuar për konsumim të figurës së veprës penale të shpërdorimit të detyrës, shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo falsifikimit, drejtues të lartë të administratës shtetërore si Drejtor Kabineti dhe Drejtorë të Përgjithshëm në Ministri, Kryetarë apo ish-Kryetarë Bashkie,

drejtues të lartë në institucionet e ndryshme në rrethe, etj.

Gjithashtu, lufta kundër korrupsionit është shtrirë edhe brenda radhëve të vetë institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, dhe konkretisht në muajin janar të vitit 2013 KLSH ka dërguar pranë Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor Tiranë, dy kallëzime penale për dy prej ish punonjësve të këtij institucioni, të cilët në shkelje të hapur të standarteve dhe procedurave të auditimit, kishin konsumuar elementët e figurës së veprës penale të shpërdorimit të detyrës dhe falsifikimit.

*Në vend të mbylljes...*

Kur korrupsioni rrezikohet të bëhet sistematik, lufta ndaj tij duhet të shkojë përtej politikave liberale ekonomike, ligjeve më të mira, rregulloreve dhe shtimit të trajnimeve, megjithëse këto hapa qëndrojnë. Luftimi i korrupsionit sistematik kërkon një goditje në ekuilibrat e korrumpuar. Ajo mund të përfshijë hapa të tillë si formimi një organi të koordinuar në nivel kombëtar, i cili është përgjegjës për ndjekjen e një strategjie anti-korrupsion, së bashku më një bord vëzhguesish nga qytetarët. Lufta kundër korrupsionit duhet të fokusohet në reformimin e sistemeve.

---

<sup>i</sup> Botuar në Gazetën “Metropol” dt. 12 Korrik 2013

<sup>ii</sup> Botuar me disa shkurtime nga origjinali.