



# DOKUMENT POLITIKASH



## VLERËSIMI I EFEKTSHMËRISË SË PLANEVE TË INTEGRITETIT







**C1-EU-NPA**  
CLUSTER ONE EU NEGOTIATIONS PLATFORM – ALBANIA



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

# DOKUMENT POLITIKASH

## VLERËSIMI I EFEKTSHMËRISË SË PLANEVE TË INTEGRITETIT

Publikuar në janar 2024

Ky publikim i Komitetit Shqiptar të Helsinkit (KShH) është realizuar në kuadër të projektit C1 – EU – NPA, “Përmirësimi i Debatit mbi Politikën dhe Llogaridhënien për të Përmbushur të Drejtat Bazike, përmes krijimit të Platformës së Negociatave të Cluster 1 Shqipëri”, zbatuar nga katër organizata shqiptare, Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qeverisjes, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Institutit për Studimet Politike dhe Instituti Shqiptar i Shkencës, me mbështetjen financiare të Ambasadës së Mbretërisë së Holandës në Tiranë.

**Mendimet e shprehura në këtë dokument janë të Komitetit Shqiptar të Helsinkit dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit dhe organizatave zbatuese.**

Përgatitën dokumentin:

Dr. Jonida Rystemaj, *Eksperte Ligjore e jashtme e Komitetit Shqiptar të Helsinkit*

**Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.**

Autor: ©Komiteti Shqiptar i Helsinkit

Rr. Brigada e VIII-te, Pallati “Tekno Projekt” Shk. 2 Ap. 10, Tirana-Albania

Kutia Postare nr.1752 Tel: 04 2233671

Mob: 0694075732

E-mail: office@ahc.org.al

web site: www.ahc.org.al

# PËRMBAJTJA

## Hyrje

Përmbledhje ekzekutive .....	8
Metodologjia .....	11

## Kreu I – Kuadri normativ për Planet e Integritetit

Kuptimi i integritetit .....	13
Kuadri rregullator për hartimin dhe monitorimin e planeve të integritetit .....	15
Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit .....	16
3.2. Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit .....	17

## Kreu II – Vlerësimi në aspektin formal i Planeve të Integritetit

Vlerësim formal i planeve të integritetit .....	18
Objektivat e synuar .....	19
Raportet e Monitorimit të Planeve të Integritetit .....	19

## Kreu III – Vlerësimi i përshtatshmërisë dhe efektshmërisë së masave

Masat mbi Kodin e Etikës .....	23
Kodi i Etikës miratuar nga MSHMS .....	23
Kodi i Etikës së Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë .....	25
Normimi i Etikës në MFE .....	25
Trajnimi i zyrtarëve publikë për normat e etikës dhe integritetit .....	25
Koordinatori i integritetit .....	27
Masat në sferën e burimeve njerëzore .....	28
Aksesi në informacion të privilegjuar apo konfidencial .....	29
Masa në fushën e inspektiveve dhe miratimit të procedurave transparente .....	29
Ministria e Financave dhe Ekonomisë .....	29
Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë .....	29
Roli i Ministrisë së Drejtësisë në monitorimin e Planeve të Integritetit .....	30
Zbatimi i planit të integritetit në Policisë së Shtetit .....	30
PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME .....	31
BIBLIOGRAFI .....	33

## Lista e shkurtimeve

MSHMS	Ministria e Shëndetësisë dhe e Mbrojtjes Sociale
MIE	Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë
MFE	Ministria e Financave dhe Ekonomisë
MD	Ministria e Drejtësisë
PSh	Policia e Shtetit
PI	Planet e Integritetit
MVRI	Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit në Institucionet e Qeverisjes Qendrore
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
GRECO	Group of States Against Corruption
KShH	Komiteti Shqiptar i Helsinkit
SNKK	Strategjia Ndërsektorale Kundër Korrupsionit
GjDBE	Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit European

## HYRJE

Korrupsioni mbetet një fenomen shqetësues globalisht. Për këtë arsye, lufta ndaj tij ka qenë gjithmonë në qendër të vëmendjes së shteteve, por edhe të organizatave ndërkombëtare me reputacion të lartë. Qasja tradicionale për luftën ndaj tij përmes prezantimit të më shumë rregullave apo forcimit të zbatimit të tyre siç duket nuk ka dhënë rezultatet e kërkuara. Për rrjedhojë, strategji të reja ishin të nevojshme. Forcimi i integritetit institucional (ose publik) përbën një qasje të re për të adresuar jo vetëm korrupsionin në institucionet publike.<sup>(1)</sup> Koncepti i integriteti publik/institucional synon së pari forcimin dhe promovimin e integritetit institucional përmes një sistemi parandalues të risqeve të integritetit, i cili do të shërbejë njëherësh edhe në forcimin dhe nxitjen e integritetit individual. Ndonëse integriteti përfaqëson një tipar apo karakteristikë të individëve, sot vëmendja po drejtohet drejt përdorimit të së njëjtës metrikë (integritetit) për institucionet publike apo edhe më gjerë, për shtetet. Ndaj tyre (institucioneve/shteteve) po kërkohet që të vënë në funksionim një sistem për menaxhimin e integritetit.<sup>(2)</sup>

Vlen të theksojmë, që pjesë e nismës për të zbatuar këtë sistem është bërë edhe vendi ynë përmes prezantimit të këtij instrumenti në institucionet qendrore dhe vendore. Të gjitha ministrinë, disa prej institucioneve të tyre të varësisë, si dhe një pjesë e njësisive të qeverisjes vendore kanë hartuar plane integriteti dhe janë në fazën e zbatimit të tyre. Kjo përbën një arritje për t'u shënuar dhe vlerësuar për institucionet të cilat po përpiqen të themelojnë konceptin e integritetit institucional.

Për shkak të rëndësisë që ky mekanizëm ka në drejtim të luftës ndaj korrupsionit, në këtë dokument politikash jemi përpjekur të vlerësojmë se sa të efektshme kanë qenë masat e zbatuara nga disa prej institucioneve të përzgjedhura. Qasja e vlerësimit të planeve të integritetit dhe masave të zbatuara për implementimin e tyre ka qenë përgjithësisht kritike, jo si qëllim në vetvete, por si nevojë për të vlerësuar objektivisht këtë instrument, për të evidentuar problematikat, për t'i artikuluar si duhet si dhe për të dhënë rekomandimet përkatëse në drejtim të përmirësimit të cilësisë dhe arritjen e objektivave të synuar. Nevoja për të zbatuar plotësisht dhe për të monitoruar implementimin e tyre është theksuar në mënyrë të vazhdueshme nga GRECO si dhe nga raporti i fundit i Komisionit Europian për Shqipërinë. Përpos vëmendjes nga këto organizma, theksojmë se planet e integritetit janë instrumente që po testohen për herë të parë së brendshmi, ndaj duhet vëmendja e kujdesi i nevojshëm për t'i kuptuar e zbatuar në mënyrë korrekte e për të hedhur themelet për krijimin e një sistemi të integritetit institucional dhe më gjerë, kombëtar.

Ndaj, në këtë kontekst, e konsiderojmë të përshtatshme të ndajmë këtë vlerësim objektiv dhe të pandikuar duke vënë në dukje nevojën për përmirësimin hartimit dhe zbatimit të tyre në mënyrë që secili plan të arrijë objektivat për të cilat është miratuar si dhe kjo arritje të evidentohet edhe nga organizmat që mbikëqyrin zbatimin e tyre.

(1) OECD Public Integrity Handbook, 2020, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook\\_ac8ed8e8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-integrity-handbook_ac8ed8e8-en)

(2) Manual on Integrity Planning and Integrity Management, UNDP, 2015, f. 11.

## Përmbledhje ekzekutive

Korrupsioni mbetet një fenomen sfidues që kërkon mekanizma të përshtatshëm për t'u luftuar. Ai dëmton potencialin e shoqërisë duke u manifestuar dukshëm ndonëse konsumohet në fshehtësi të plotë. Treguesit dëshmojnë për nivele të larta të korrupsionit në vendin tonë thuajse në të gjitha sferat e jetës publike dhe biznes. Megjithatë, duhen vlerësuar masat rregullatore dhe institucionale për të adresuar këtë fenomen. Qasja ndëshkuese e korrupsionit nuk ka prodhuar rezultatet e dëshiruara, ndaj një qasje e re, parandaluese, është e nevojshme për t'u testuar.

Plani i veprimit 2020-2023<sup>(3)</sup> ka parashikuar si masë në arritjen e objektivave parandalues hartimin dhe miratimin e planeve të integritetit nga të gjitha institucionet qendrore (ministrinë). Prezantimi i një instrumenti të tillë për të parandaluar korrupsionin duhet të nënvizohet si masë me një rëndësi të veçantë në kushtet kur theksi po vendoset tek parandalimi dhe menaxhimi i rrezikut të korrupsionit dhe jo tek matja e treguesve apo indekseve të korrupsionit. Kjo masë përbën një strategji të re të administrimit të rrezikut që paraqet korrupsionin për institucionin konkret dhe për shoqërinë në tërësi. Në këtë kontekst, institucionet zbatuese të planeve të integritetit duhet të kuptojnë rëndësinë e zbatimit të kësaj mase dhe mbi të gjitha të kujdesen veçanërisht që të raportojnë në mënyrë të përshtatshme dhe korrekte rezultatet e arritura prej implementimit të këtij sistemi.

Është me vlerë të theksojmë se planet e integritetit janë instrumente që po testohen për herë të parë së brendshmi, ndaj duhet kujdesi dhe vëmendja e nevojshme për t'i kuptuar e zbatuar në mënyrë të drejtë e për të hedhur themelet për krijimin e një sistemi të integritetit institucional dhe më gjerë.

Një Plan Integriteti përfaqëson një dokument i cili zhvillohet si rezultat i vet-vlerësimit të institucionit lidhur me shkallën e ekspozimit të tij ndaj korrupsionit si dhe ekspozimit ndaj sjelljeve joetike dhe jo profesionale. Objektivi i Planit të Integritetit lidhet me forcimin e integritetit individual që do të thotë ndershmëri individuale, profesionalizëm, etikë si dhe sjellja sipas normave morale. Forcimi i integritetit individual do të reflektohet në institucion duke reduktuar rrezikun që autoritetet publike të veprojnë kundër qëllimit parësor të tyre.

Planet e Integritetit të institucioneve që janë marrë në shqyrtim kanë ndjekur metodologji të ndryshme dhe kanë afate të ndryshme të zbatimit. Nga pikëpamja formale, janë të ndryshëm, pasi edhe kuptimi që kanë patur hartuesit për ta është i ndryshëm. Disa plane përfaqësojnë një dokument të mirëfilltë strategjik me objektiva të qartë për t'u arritur dhe njëherësh edhe një dokument operativ që përmban planin e masave. Ndërsa disa të tjerë janë plane për të cilat mungon njëri nga komponentët, për shembull PI i MFE nuk përmban objektiva të qartë dhe nuk ka bashkëngjitur edhe planin e veprimit. PI janë dokumente strategjike dhe operative, sipas përkufizimit të tyre nga burime autoritative. Duke pasur një natyrë të tillë hibride, duhet që PI të identifikojë objektiva të qartë dhe plani i veprimit në zbatim të politikave të integritetit të jetë pjesë e planit të integritetit në funksion të arritjes së këtyre objektivave. Mungesa e objektivave të qartë rrezikon që PI të kthehen në një dokument deklarativ e pa asnjë efekt apo ndikim të matshëm.

Gjithashtu, nga shqyrtimi dhe vlerësimi i planeve të integritetit konstatojmë se edhe planet që kanë ndjekur të njëjtën metodologji në hartim nuk e kanë respektuar plotësisht formatin e hartimit të planit të veprimit. Kjo në dukje mund të jetë formalizëm apo detaj i parëndësishëm, por ka rëndësi të theksohet se MVRI bën një dallim mes konceptit të masës (e pasqyruar në një kolonë të veçantë) dhe aktiviteteve në zbatim të masës. Në PI të MSHMS dhe MIE nuk reflektohet në mënyrë të veçantë

(3) Miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave, nr. 516, datë 1.7.2020.



se cilat janë masat dhe cilat aktivitetet dhe kjo sjell problematikën që institucioni nuk raporton nëse masën përkatëse e ka realizuar, por rendit vetëm aktivitetet përkatëse. Kjo qasje shkakton konfuzion në referimin tek të dhëna të sakta dhe të matshme konkretisht.

Përpos hartimit dhe miratimit të tyre që është hap i rëndësishëm për ndërtimin e sistemit të parandalimit të korrupsionit, është po kaq i rëndësishëm monitorimi i zbatimit të tyre, raportimi i të dhënave të sakta e të besueshme si dhe mbi të gjitha nxjerra e mësimëve prej eksperiencës së dokumentuar të institucionit. Nevoja për monitorimin e zbatimit të tyre theksohet veçanërisht edhe në raportin e përputhshmërisë së GRECO-s në të cilin nënvijëzohet se "... kërkohen masa të mtejshme për të siguruar monitorimin dhe pajtueshmërinë me planet e integritetit në të gjitha ministrinë dhe për të identifikuar masat specifike për të trajtuar rreziqet e lidhura me integritetin që mund të përballen ministrat dhe këshilltarët politikë në lidhje me të gjitha planet e integritetit."

Vlerësimi i raporteve të monitorimit nxjerr në pah se fokusi dhe raportimi ka pasur përgjithësisht një natyrë sasiore, pra numrin total të masave të realizuara apo aktivitetet në realizim të masës konkrete, si dhe masat e realizuara pjesërisht apo të parrealizuara. Në raporte mungojnë tregues sasiore konkretë për masën e realizuar si dhe tregues të saktë, të matshëm mbi efektin, ndikimin apo rezultatin që ka sjellë zbatimi i masave. Gjithashtu theksojmë se, raporti duhet jo vetëm të tregojë masat e pazbatuara si dhe shkaqet që kanë ndikuar në mungesën e zbatimit të tyre, por edhe të tregojë qartësisht se si kanë ndikuar pozitivisht masat e realizuara plotësisht përmes indikatorëve të qartë e të saktë matës. Në raportin e monitorimit duhet të tregohen edhe shkaqet për mos realizimin e masës, dhe çfarë veprimesh do të merren për të zvogëluar riskun në vijim për realizimin e kësaj mase (risk mitigation measures). Në këtë mënyrë institucionet angazhohen edhe në një analizë cilësore, jo thjesht sasiore, çka i mëson të reflektojnë mbi proceset dhe integritetin si vlerë.

Nxjerrja në pah e kësaj problematike synon të rrisë ndërgjegjësimin dhe vëmendjen e institucioneve për seriozitetin e zbatimit të planeve të integritetit, veçanërisht eksperiencia e institucioneve që për herë të parë i zbatojnë dhe mbi të gjitha mirë-dokumentimi i kësaj eksperiencë është me rëndësi për adoptimin me sukses të një mekanizmi parandalues ose frenues ndaj korrupsionit. Raportet e monitorimit duhet të reflektojnë të dhëna të sakta e të qëndrueshme në mënyrë që të përdoren për vlerësuar rezultatin e arritur prej tyre.

Lidhur me masat konkrete, ky dokument vë në dukje që institucionet duhet të angazhohen për evidentimin e masave konkrete që në mënyrë të drejtpërdrejtë të adresojnë aspektet e korrupsionit. Nga shqyrtimi i përmbajtjes së planeve të integritetit vlerësojmë se jo të gjitha masat e përcaktuara janë të përshtatshme për krijimin dhe promovimin e integritetit institucional. Një pjesë e masave si për shembull ato që synojnë vetëm plotësimin e vendeve vakante nuk adresojnë drejtpërdrejtë aspekte të lidhura me korrupsionin. Gjithashtu, vihet re se mungojnë masa për sektorë që mund të përfaqësojnë risk të lart për korrupsionin. Për shembull në PI të MFE nuk ishte identifikuar asnjë risk për Drejtorinë e Përgjithshme të Pronës Publike e cila ka si fushë të veprimtarisë së saj drejtimin e politikave qeverisëse për administrimin, transformimin, privatizimin dhe shitjen e pronës shtetërore.

Gjithashtu, nga vlerësimi i masave të këtyre planeve konstatohen masa të përshtatshme dhe me një lidhje të drejtpërdrejtë në forcimin e integritetit institucional, por veprimi dhe angazhimi i institucionit nuk i përgjigjet rëndësisë së masës. Për shembull, në planin e integritetit të MIE është përfshirë si masë (shumë e përshtatshme) "Trajtimi i ankesave për procedurat konkurruese për procesin e prokurimeve apo PPP". Ndërkohë që si hap i ndërmarrë MIE raporton "*Lidhur me trajtimin e ankesave ato kryhen në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi dhe nuk ka boshllëqe apo procese pune që nuk mbulojnë*

*apo që kanë nevojë për standardizim të veçantë*".<sup>(4)</sup> Ndërkohë që sjellim në vëmendje standardet e vendosura nga GJDBE për garat e prokurimeve publike/koncesione ku një pjesëmarrës në tender i cili është skualifikuar nga procedura e prokurimit për një kontratë publike në një fazë pararendëse të asaj të lidhjes së kontratës, dhe të cilit i është refuzuar kërkesa për pezullimin e skualifikimit, mund të paraqesë kërkesë për pezullimin e vendimit të kualifikimit të ofertës së kandidatit tjetër. Në realizimin e kësaj mase, mund të përcaktoheshin nga MIE rregulla të qarta për të njohur dhe zbatuar këtë të drejtë duke legjitimuar edhe subjektet e skualifikuar për të kërkuar pezullimin e ofertës së kandidatit tjetër.

Hartimi i Kodeve të Etikës për institucionet është një masë me vlerë në drejtim të krijimit të kornizës rregulluese mbi çështje të etikës, por po kaq me rëndësi është përmbajtja e këtij dokumenti që të reflektojë standardet më të mira të sjelljes që duhet të ndjekin zyrtarët publikë. Nga vlerësimi i raporteve rezulton që MSHMS e ka hartuar një të tillë në zbatim të PI, ndërsa MIE synon ta përditësojë për të zgjeruar fushën e veprimit të tij duke përfshirë edhe këshilltarët politikë të ministrit, zv. Ministrat dhe ministrin. Nisur nga rëndësia e këtij akti në krijimin e kuadrit rregullues për etikën është e nevojshme që edhe MFE të investohet drejt hartimit të Kodit. Ndërsa në PSh Rregullorja përmban norma mbi etikën e sjelljes në Policinë e Shtetit. Gjithashtu, në faqen e saj në internet, i paaksesueshëm, gjendet një dokument që emërtohet "Manuali i Etikës dhe Integritetit në Policinë e Shtetit", por vet PI nuk ka parashikuar ndonjë ndërhyrje në drejtim të përditësimit apo miratimin e një dokumenti të veçantë që të adresojë aspektet e etikës apo konfliktin e interesit.

Në aspektin e përmbajtjes, ndonëse MSHMS e ka konsideruar këtë masë të zbatuar, nga shqyrtimi i përmbajtjes së tij vëmë re se nuk reflekton objektivat e përcaktuara në vet PI ku parashikohet krijimi i regjistrit të dhuratave, mënyrën e funksionimit dhe administrimin e tij si dhe mungojnë rregullat për sponsorizimet dhe regjistri përkatës, apo për takime me lobistë dhe grupet e interesit si dhe rregullat për krijimin dhe administrimin e regjistrit përkatës. Gjithashtu, ndonëse nuk ka qenë e identifikuar nga MSHMS në PI, nga përmbajtja e Kodit del në pah mungesa e rregullave për periudhën para dhe pas punësimit.

Ekspërënca e vendeve të tjera<sup>(5)</sup>, dëshmon se disa nga problematikat e konstatuara nga mungesa e rregullave për periudhën pas punësimit lidhet me zyrtarët publikë që mund të gjejnë punësim në sektorin privat (shpesh herë që e kanë monitoruar apo inspektuar gjatë mbajtjes së funksionit publik). Gjithashtu, për shkak të njohjes apo aksesit që kanë në institucionet publike ish zyrtarët publikë mund të llobojnë në këto institucione, pasi kanë përfunduar marrëdhëniet e punës, të përdorin informacion të brendshëm (inside information), apo të rikthehen në sektorin publik pasi kanë qenë në sektorin privat.

Nisur edhe nga rekomandimet e GRECO-s në raportin e fundit të përputhshmërisë, vlerësojmë së fundi se përmbajtja e dispozitave të Kodit ngre shqetësime për zbatimin efektiv të tij në nivelet e larta drejtuese, veçanërisht për këshilltarët politikë, ndonëse janë në subjekte të tij, nuk ka një procedurë konkrete që do të ndiqet për ta në rast të shkeljeve etike, për sa kohë që ata nuk janë subjekte të ligjit "Për Nënpunësin Civil".

Përpos këtyre mangësive në përmbajtje, kodi duhet të shoqërohet me një manual shpjegues për

(4) Shkresa e MIE Nr. 8995/1 Prot. datë 11.12.2023.

(5) Shih, OECD Integrity Review of the Slovak Republic, 2022, [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&\\_csp\\_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&_csp_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738)

përdoruesit e tij duke ilustruar me raste apo shembuj konkretë sjelljen e përshtatshme që duhet të ndjekë zyrtari.

Një tjetër masë që ka gjetur reflektim thuajse në të gjitha planet e integritetit lidhet me zhvillimin e trajnimeve për zyrtarët publikë për çështje të lidhura me etikën dhe integritetin. Kjo është një ndërhyrje me rëndësi, pasi që zyrtarët të zbatojnë normat etike dhe morale, duhet së pari t'i kuptojnë ato. Vlen të theksojmë se jo të gjitha masat për trajnime kanë pasur si fokus çështje të lidhura me etikën dhe integritetin, por edhe sfera të tjera të veprimtarisë së institucionit dhe mbi të gjitha duket se këto masa reflektojnë përgjithësisht një karakter formal. Ky perceptim krijohet për shkak të mungesës së të dhënave konkrete mbi temat për të cilat do të realizohet trajnimi dhe mbi të gjitha pas realizimit të tij të përcaktohet numri i stafit që ka marrë trajnimin përkatës. Në të gjithë raportet e monitorimit, mungojnë të dhëna të tilla sasiore mbi numrin e stafit të institucionit përkatës që i është nënshtruar trajnimeve. Në reflektim edhe të rekomandimeve të GRECO-s (roundi i pestë i përputhshmërisë) në PI mungojnë masa apo raportime konkrete mbi trajnimin e këshilltarëve politikë.

Në këto kushte rekomandojmë që secili institucion të shfrytëzojë metoda alternative dhe inovative për të sjellë aspektet e integritetit sa më afër nëpunësve të tij, përfshi këshilltarët politikë. Kështu, PI mund të parashikonjë përpos formatit klasik të leksionit të mbajtur nga specialistë të fushës së integritetit edhe mënyra të tjera si module e-learning të ofruara përmes platformave online ose website mbi rregullat e etikës, integritetin, procedurat administrative, parimet dhe konceptet e lidhura me etikën etj. Forma të tjera përfshijnë: coaching and mentoring që lidh stafin e ri me staf me përvojë që spikasën në drejtim të sjelljeve etike, në këtë mënyrë nëpunësit rishtarë ndjekin shembullin e atyre më me përvojë që ndihmojnë në rritjen e ndërgjegjësimit dhe promovimin e sjelljeve etike; lojërat simuluese ose zgjidhjen e skenarëve konkrete të cilat paraqesin dilema etike.

Në fushën e menaxhimit të burimeve njerëzore konstatohet se ndër masat e prezantuara thuajse në të gjitha PI lidhen me realizimin e njoftimeve përkatëse për vendet vakante ose plotësimin e vendeve vakante. Në tërësi këto masa i shërbejnë ofrimit të shërbimit nga institucioni dhe performancës së tij, por nuk kanë ndikim të drejtpërdrejtë në forcimin e integritetit institucional. Nëse masa do të ishte riformuluar në drejtim të forcimit të transparencës në sferën e rekrutimeve të reja apo promovimeve, apo duke përcaktuar procedura për shqyrtimin në kohë të ankesave dhe publikimin e tyre, do të ishte një masë që më shumë ndihmon në promovimin e integritetit institucional.

Po ashtu, si aktivitete me risk të lartë korrupsioni mund të ishin evidentuar vendimet për mbështetjen dhe zhvillimin e karrierës, përcaktimi i stafit për vizitat studimore apo për ndjekjen e një masteri apo studime të thelluara në një fushë të caktuar shpenzimet e të cilit mbulohen nga institucioni etj. Në këtë kontekst, një masë efektive në drejtim të promovimit të integritetit do të ishte përcaktimi i rregullave të qarta, standarde dhe transparente për përzgjedhjen e anëtarit të stafit që do të përfitojë këtë privilegj.

## **Metodologjia**

Për përgatitjen e këtij dokumenti së pari u evidentuan institucionet që kishin hartuar dhe miratuar një plan integriteti. Nga këto institucione u përzgjedhën katër të cilat fushën e përgjegjësisë së tyre e kishin të lidhur ngushtë me sektorët që janë identifikuar nga raporte dhe dokumente të brendshëm strategjikë

si fusha më të ekspozuara ndaj korrupsionit.<sup>(6)</sup> Duke marrë në konsideratë që si fusha me risk të lartë korrupsioni janë përmendur doganat, tatimet, prokurimi, shëndetësia, energjia dhe infrastruktura, policia, institucionet që në mënyrë më të drejtpërdrejtë lidhen me këto sektorë (me përjashtim të Policisë së Shtetit) nuk kanë hartuar plane integriteti. Për rrjedhojë, institucionet që i janë nënshtruar kësaj analize përfundimisht janë: Policia e Shtetit, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale. Vlerësimi i efektivitetit të planeve të integritetit të institucioneve të sipër përmendura në këtë dokument është ndeshur me disa kufizime. Së pari, planet e integritetit janë ende në proces zbatimit, ndaj vlerësimi i efektshmërisë së planeve do të jetë i kufizuar për kohën e zbatimit të tyre. Një tjetër kufizim lidhet me afatet e ndryshme kohore që kanë përcaktuar vet planet për zbatim (ku dy institucionet e kanë miratuar PI për periudhën 2022-2025, një për periudhën 2021-2023 dhe një tjetër për periudhën 2022-2024). Ky dallim e bën pak të vështirë krahasimin, pasi institucionet ndodhen në faza të ndryshme të zbatimit të tyre. Nga ana tjetër, jo të gjitha kanë hartuar raport monitorimi. Të tria ministrinë, në respektim të metodologjisë së monitorimit të PI të miratuar nga Ministri i Drejtësisë me urdhrin nr. 553, datë 30.09.2021, kanë hartuar dhe publikuar në faqen e internetit raportin e monitorimit, ndërsa ky raport mungon për Policinë e Shtetit. Për këtë arsye për këtë të fundit në shkresën e KShH-së Nr.747, datë 14.11.2023 drejtuar Policisë së Shtetit për më shumë informacion kërkohet që të vendoset në dispozicion raportet e hartuara për zbatimin e tij e nëse mungon një i tillë të mund të sigurojnë të dhëna të plota e të sakta mbi masat e realizuara. Ndërsa për Ministrinë u hartuan kërkesa për informacion që synuan qartësimin dhe saktësimin e të dhënave të publikuara si dhe sigurimin e të dhënave shtesë të cilat nuk janë raportuar ende. Njëherësh ndaj tyre u kërkua edhe një vet-vlerësim mbi ndikimin që ka pasur zbatimi i masave të deritanishme si dhe nëse vet institucionet kanë tregues që matin suksesin e zbatimit të tyre. Në këtë proces u përfshi edhe Ministria e Drejtësisë, jo si institucion që i nënshtrohet analizës, por për shkak të rolit që ka si koordinator antikorrupsion dhe për shkak të rolit udhëheqës që ka patur në drejtim të hartimit të planeve të integritetit.

Për të vlerësuar, në fazën aktuale, PI të miratuara nga institucionet e përzgjedhura do të kombinohen disa metoda njëherësh si kërkimi, shqyrtimi dhe vlerësimi i dokumenteve të hartuara nga vet institucionet si dhe i dokumenteve dytësore të hartuara nga organizma me reputacion në fushën e promovimit të integritetit, vlerësimi prej ekspertit të masave të zbatuara edhe nën një këndvështrim krahasues me standardet me të mira të raportimit dhe matjes së efektivitetit të tyre si dhe vet-vlerësimi nga ana e institucioneve implementuese.

Fillimisht, PI janë krahasuar për të katër institucionet e përzgjedhura për vlerësimin e aspekteve formale, si afatit, metodologjia në të cilën është bazuar hartimi i tyre etj. Pas kësaj fazë, analiza është zgjeruar në vlerësimin e masave specifike. Ka qenë e pamundur që të vlerësohej efektiviteti i secilës masë të zbatuar për shkak të llojshmërisë dhe numrit të lartë të masave të parashikuara, por janë përzgjedhur ato masa të cilat janë ndeshur më shpesh në planet që i janë nënshtruar shqyrtimit. Për masat e përzgjedhura vlerësimi është bërë duke marrë parasysh, dokumentet e hartuar nga vet institucioni, shqyrtimi i përmbajtjes së tyre nëse objekti i tyre përfshin adresimin e aspekteve të integritetit, kur ka qenë e mundur krahasimi me standarde ndërkombëtare dhe në përfundim ofrimi i rekomandimeve përkatëse nëse janë konsideruar të nevojshme për masën konkrete.

(6) Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit 2015-2020, faqe 11, miratuar me Vendim të Këshillit të Ministrave Nr. 247, datë 20.03.2015. UNODC, Corruption in Albania: Bribery as Experienced by the Population, f. 8, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania\\_corruption\\_report\\_2011\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf)

# KREU I - KUADRI NORMATIV PËR PLANET E INTEGRITETIT

## Kuptimi i integritetit

Për të diskutuar, reflektuar apo kuptuar një cilësi specifike duhet që së pari kjo të përkufizohet. Edhe në rastin e integritetit është e nevojshme që të referohemi në përkufizime të brendshme apo edhe nga burime autoritative ndërkombëtare. Duke iu referuar përkufizimit të OECD për integritetin ai përcaktohet si “përafrimi i vazhdueshëm dhe respektimi i vlerave, parimeve dhe normave të përbashkëta etike për ruajtjen dhe prioritizimin e interesit publik ndaj interesave private në sektorin publik. Me fjalë të tjera, integriteti publik nënkupton:

- Të bësh gjënë e duhur edhe kur askush nuk të sheh.
- Vendosja e interesit publik përpara interesit personal.
- Ushtrimi i detyrës në mënyrë të tillë që do t'i rezistonte shqyrtimit publik: nëse veprimet tuaja do të raportoheshin në gazetë të nesërmen, të gjithë mund të bien dakord që keni bërë gjënë e duhur, bazuar në informacionin që keni pasur”.<sup>(7)</sup>

E shohim me rëndësi të referohemi tek përkufizimi i konceptit të integritetit, pasi në këtë mënyrë zyrtarët publikë kuptojnë detyrat dhe përgjegjësitë e tyre në drejtim të krijimit të një sistemi që promovon dhe forcon integritetin institucional. Pasi përkufizohet integriteti publik kërkon angazhim të nivelit të lartë për ta mbështetur, kontrolluar dhe për ta zbatuar atë.<sup>(8)</sup>

Metodologjia e vlerësimit të riskut të integritetit është bazuar në një koncept që vjen thujtë në të njëjtën linjë me përkufizimin e mësipërm, por me disa ndryshime të vogla. MVRI jep përkufizimin vijues: “...integriteti konsiston në përmbushjen e disa karakteristikave, të tilla si: të qenit transparent, llogaridhënës, me etikë dhe i ndershëm, efektiv dhe eficient, pra një qeverisje e përgjegjshme për përmirësimin e performancës së administratës publike dhe zvogëlimin e niveleve të korrupsionit”. Siç konstatohet, theksi tek ky përkufizim vendoset tek veprimtaria e institucionit publik në tërësi që duhet t'i nënshtrohet parimeve të transparencës dhe llogaridhënies. Ndërkohë që tek përkufizimi i OECD-së theksi është vendosur tek integriteti personal si parakusht për promovimin e integritetit publik që manifestohet në respektimin e vlerave, normave dhe parimeve etike të përbashkëta si dhe përparësinë e interesit publik ndaj atij privat.

Ndonëse integriteti përfaqëson një tipar apo karakteristikë të individëve, sot gjithnjë e më shumë vëmendja po drejtohet drejt përdorimit të së njëjtës metrikë (integritetit) për institucionet publike apo edhe më gjerë për shtetet. Ndaj tyre (institucioneve/shteteve) po kërkohet që të vënë në funksionim një sistem për menaxhimin e integritetit.<sup>(9)</sup> Ky sistem i matjes dhe vlerësimit të integritetit institucional është prezantuar si një masë në kuadër të luftës kundër korrupsionit. Megjithatë, duhet theksuar se

(7) OECD Recommendation on Public Integrity, 2017, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

(8) OECD Public Integrity Handbook, 2020 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ff8780e6-en/index.html?itemId=/content/component/ff8780e6-en>

(9) Manual on Integrity Planning and Integrity Management, UNDP, 2015, f. 11.

koncepti i integritetit është më i gjerë se ai i antikorrupsionit, por qartazi i shërben luftës kundër korrupsionit si dhe adreson edhe aspekte të tjera të një organizmi/institucioni publik për të qenë më profesional dhe me reputacion të mirë.

### **Plani për Integritet dhe prezantimi i tij si mekanizëm parandalues për luftën kundër korrupsionit**

Integriteti i referohet përgjithësisht një cilësie individuale dhe jo një fiksioni siç është një organizëm privat a publik. Megjithatë, sot termi integritet po përdoret gjerësisht i ndërlidhur me institucionet publike këto të fundit janë shfaqje e tërësisë së sjelljeve individuale. Forcimi i integritetit individual do të reflektohet në promovimin e integritetit institucional dhe nga ana tjetër krijimi i procedurave standarde institucionale do të ndikojë në sjelljen me integritet të individëve që përbëjnë institucionin.

Një Plan Integriteti përfaqëson një dokument i cili zhvillohet si rezultat i vet-vlerësimit të institucionit lidhur me shkallën e ekspozimit të tij ndaj korrupsionit si dhe ekspozimit ndaj sjelljeve joetike dhe jo profesionale. Objektivi i miratimit të Planit të Integritetit lidhet me forcimin e integritetit individual që do të thotë ndershmëri individuale, profesionalizëm, etikë si dhe sjellja sipas normave morale. Forcimi i integritetit institucional redukton riskun që autoritetet publike të veprojnë kundër qëllimit primar të themelimit të tyre, që më vonë kontribuon në përmirësimin e cilësisë së performancës institucionale, dhe për këtë arsye rrit besimin e publikut në veprimtarinë e tyre.<sup>(10)</sup>

Plani i integritetit përfaqëson:

- një mjet strategjik parandalues, antikorrupsion, për të forcuar integritetin e institucionit, i cili përfshin integritetin individual, profesionalizmin, etikën, integritetin institucional, si dhe respektimin e vlerave morale dhe standardet profesionale.
- një instrument për rritjen e ndërgjegjësimit për dobësitë organizative dhe ekspozimin ndaj shkeljeve të integritetit, si dhe për gjenerimin e mbështetjes ndaj masave që synojnë rritjen e qëndrueshmërisë ndaj korrupsionit dhe ndërtimin e një klime besimi dhe bashkëpronësie mbi antikorrupsionin në të gjithë organizatën, duke përfshirë të gjitha nivelet dhe funksionet
- një pjesë e natyrshme, integrale e menaxhimit të përgjithshëm të organizatës
- një dokument i gjallë, pjesë e të mësuarit organizativ.<sup>(11)</sup>

Qëllimi i PI nuk është të zgjidhë rastet individuale të korrupsionit, por krijimi i mekanizmave që do të eliminojnë rrethanat dhe do të zvogëlojnë rrezikun e korrupsionit si dhe reduktimin e sjelljeve jo etike dhe jo profesionale në të gjitha fushat e veprimtarisë/përgjegjësisë së institucionit.<sup>(12)</sup> Theksojmë se hartimi dhe miratimi i PI është një masë me natyrë parandaluese që synon të krijojë një sistem që t'i rezistojë korrupsionit, pasi parandalimi është më efikas se sa ndëshkimi.

Një nga masat parandaluese për luftën ndaj korrupsionit, e parashikuar në Strategjinë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit 2015–2020 (SNKK), ka qenë edhe miratimi i planeve<sup>(13)</sup> të integritetit në kuadër

(10) Manual for the Integrity Plan Development, Anti-Corruption Agency, Belgrade 2015, f. 4.

(11) Manual on Integrity Planning and Integrity Management, UNDP, 2015, f. 13.

(12) Manual for the Integrity Plan Development, Anti-Corruption Agency, Belgrade 2015, f. 5.

(13) Sipas Planit të veprimit 2020-2023 për zbatimin e Strategjisë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit.

të arritjes së objektivit A 9 për “Forcimin e Integritetit të Nëpunësve Publikë” në të cilin përcaktohet se “Ndershmëria dhe integriteti i individëve, të cilët punësohen në sektorin publik është parakusht për parandalimin e korrupsionit. Në këto kushte, është vendimtare që në disa sektorë të qeverisjes, të cilët janë të prirur për korrupsion (p.sh.: polici, prokurime, tatime, gjyqësor etj.), sektorët e personelit të adaptojnë dhe të zbatojnë metodologji për të testuar paraprakisht integritetin e kandidatëve për këto vende pune dhe në vijimësi integritetin e punonjësve”<sup>(14)</sup>.

Në këtë kontekst, Ministritë dhe institucionet e varësisë së tyre, si dhe disa bashki<sup>(15)</sup> kanë hartuar Planet e Integritetit në të cilët kanë përfshirë një sërë masash me qëllim përmirësimin e integritetit institucional si dhe luftën ndaj korrupsionit. Në zbatim të SNKK kjo është një masë e rëndësishme dhe që zbatohet për herë të parë në vendin tonë, duke ndjekur standardet më të mira ndërkombëtare. Ndaj, vlen të theksohet se mungon eksperiencia për hartimin dhe menaxhimin e këtij sistemi. Për rrjedhojë janë të kuptueshme edhe mangësitë apo problematikat e ndeshura në këtë drejtim. Jemi të mendimit që problematikat duhet të evidentohen, artikulohehen siç duhet dhe të adresohen.

Por, si një mekanizëm antikorrupsion duhet të vlerësohet efekti që sjell në luftën ndaj korrupsionit në përgjithësi dhe promovimin e integritetit. Procesi i monitorimit të integritetit përfshin përkufizimin e konceptit të integritetit- i cili është më i gjerë se përkufizimi i antikorrupsionit- dhe të vendosë një kuadër teorik që qartësisht të përcaktojë objektivat dhe rezultatet përmes të cilave të matet progresi i tij.<sup>(16)</sup> Vlerësimi i ndikimit që sjell zbatimi i PI është me rëndësi për të kuptuar efektin e kësaj mase në tërësi si dhe përmirësimin në të ardhmen nëse është e nevojshme. Nga ana tjetër është e rëndësishme të vlerësohen dhe të përcaktohet ndikimi në forcimin e integritetit institucional edhe i masave të veçanta për të bërë rekomandimet përkatëse tek institucionet të cilat do të zbatojnë në të ardhmen masat e përfshira në planet e tyre të integritetit.

Rëndësia e planeve të integritetit është theksuar edhe në raportin e fundit të përgatitur nga Komisioni Europian për progresin e Shqipërisë, në të cilin theksohet rëndësia e zbatimit të plotë dhe monitorimit në mënyrë të përshtatshme të këtyre planeve të miratuara ...<sup>(17)</sup> dhe garantimi i zbatimit të plotë dhe të efektshëm të tyre.<sup>(18)</sup> Madje, për të përforcuar këtë qëndrim mbi planet e integritetit vet raporti ka integruar gjetjet dhe detyrat e lëna nga roundi i pestë i vlerësimit të GRECO-s.<sup>(19)</sup>

## **Kuadri rregullator për hartimin dhe monitorimin e planeve të integritetit**

Siç u theksua edhe më sipër, plani i integritetit është një masë e prezantuar në përmbushje të objektivit A 9 të Strategjisë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit (SNKK). Nën drejtimin e Ministrisë së Drejtësisë, si institucioni i parë që e implementoi një masë të tillë, u hartua edhe Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit në Institucionet e Qeverisjes Qendrore, miratuar me urdhrin e

(14) Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit 2015-2020, Objektivi A 9.

(15) Partneriteti për Qeverisje të Hapur, Plani Kombëtar i Veprimit, 2023-2025, Mars 2023, faqe 5-8.

(16) Armytage, L., 2009, Monitoring judicial integrity: Lessons for implementation of UNCAC Article 11.

(17) Albania 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 690 final, f. 12.

(18) Albania 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 690 final, f. 26.

(19) Albania 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 690 final, f. 27

Ministrit të Drejtësisë nr.334, datë 07.10.2020, e cila shërbeu si një udhërrëfyes për institucionet e tjera për të hartuar dhe miratuar planet e tyre të integritetit. Përpos këtij dokumenti, i cili përcakton se PI duhet t'i nënshtrohen një procesi monitorimi, përmes Urdhrit Nr. 553, datë 30.09.2021 të Ministrit të Drejtësisë, miratohet "Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore". Për ta plotësuar kuadrin e akteve të miratuara për miratimin dhe zbatimin e PI është hartuar edhe një udhëzues për vlerësimin e riskut të integritetit.<sup>(20)</sup>

## Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit

Në vlerësimin e kornizës konceptuale mbi planet e integritetit që kanë si qëllim krijimin e një standardi për hartimin, miratimin dhe monitorimin e PI duhet mbajtur parasysh se së pari, Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit (MVRI) është bazuar në një koncept të gjerë të integritetit institucional gjë që është reflektuar në fenomenet e vlerësuara si burime risku. Duhet të mbajmë në konsideratë që arsyeja përse implementohen këto masa, të paktën aktualisht, lidhet kryesisht me kufizimin e korrupsionit. Në këtë këndvështrim, ndonëse hartimi i planeve të integritetit është një qasje që i shërben forcimit të integritetit institucional në tërësi, ndoshta duhet të ishte më e fokusuar tek mekanizmat që në mënyrë më të drejtpërdrejtë adresojnë luftën kundër korrupsionit. Duke mbajtur këtë objektiv parasysh të gjitha (ose pjesa kryesore) e masave duhet të ishin përqendruar në këtë drejtim. Në një fazë tjetër, për planet e gjeneratës së dytë, pasi të ishin testuar instrumentet e zbatuara në këtë drejtim, mund të shtrihet edhe në forcimin e aspekteve të tjera të integritetit (neglizhenca, etika, profesionalizmi, etj.)

Për shembull, në shtjellim të sa më sipër, mund të kishin qenë masa parësore të implementuara nga planet e integritetit të gjeneratës së parë masat që lidheshin me: i) Instrumentet që prezantojnë konceptin e integritetit si kodet e sjelljes/etikës, politika për konfliktin e interesit, rregulla/masa pas përfundimit të marrëdhënies së punës, pjesëmarrja e grupeve të interesit etj; ii) Udhëzuesit drejt integritetit përmes veprimtarive si trajnimi, këshillimi etj; iii) Monitorimi i integritetit përmes mjeteve si mbrojtja e sinjalizuesve, mekanizmat/politikat për ankesat, inspektimi, sistemet e njoftimit të hershëm, matësit e shkeljes së integritetit, etj; iv) Zbatimi i integritetit, duke përfshirë sanksione formale dhe jo formale, procedurat për adresimin e shkeljes së integritetit etj.<sup>(21)</sup>

Sigurisht duhet mbajtur në konsideratë që realizimi i këtyre masave mbështetet në një sistem më të gjerë që përfshijnë masat plotësuese për integritet të cilat përfshijnë administrimin e financave, personelit, të informacionit, që ndonëse nuk kanë qëllim parësor adresimin e integritetit, luajnë një rol të rëndësishëm në forcimin e integritetit.<sup>(22)</sup> Megjithatë, përqendrimi në këtë kategori veprimtarish në fazën e parë të PI do t'i jepte kohë dhe eksperiencë institucionit për të zbatuar dhe testuar në gjeneratën pasuese të planeve të integritetit masa më komplekse dhe më periferike. Gjithsesi, vlerësojmë që vetëm ky moment nuk zhvlerëson rëndësinë që ka hartimi i këtij akti si pikënisje për hapjen e rrugës

(20) Manuali i Vlerësimit të Rrezikut të Integritetit Tetor 2021, [https://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2022/02/GUIDA-VLERESIMIT-RISKUT-\\_AL.pdf](https://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2022/02/GUIDA-VLERESIMIT-RISKUT-_AL.pdf)

(21) Marie Chêne, Monitoring public institutions' integrity plans, Transparency International, 2011, [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296\\_Public\\_institutions\\_integrity\\_plans.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296_Public_institutions_integrity_plans.pdf).

(22) Marie Chêne, Monitoring public institutions' integrity plans, Transparency International, 2011, [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296\\_Public\\_institutions\\_integrity\\_plans.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296_Public_institutions_integrity_plans.pdf).



drejt miratimeve të PI. Por, në optikën tonë do të ishte një qasje strategjike për të zbatuar fillimisht një plan të më të “kursyer” në masa e për t`u perfeksionuar pas eksperiencës.

## 3.2. Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit

Një nga aspektet e rëndësishme të implementimit të PI është monitorimi i tyre. Për këtë arsye, Ministri i Drejtësisë ka nxjerrë urdhrin Nr. 553, datë 30.09.2021, përmes të cilit miraton metodologjinë e monitorimit të PI. Sipas kësaj metodologjie, raportimi i zbatimit të PI do të jetë periodik (gjashtë mujor dhe vjetor) dhe do të shërbejë si një instrument për të informuar nivelin e lartë politik/drejtues të institucionit, donatorët dhe publikun mbi progresin e bërë në luftën kundër korrupsionit.<sup>(23)</sup>

Në të vërtetë, metodologjia është fokusuar përgjithësisht në një raportim sasior dhe formal zbatimin e planit dhe nuk ka elementë që të lidhen me matjen e progresit siç janë treguesit apo indikatorët e progresit, me arsyetimin se objektivat institucionale janë të ndryshëm.<sup>(24)</sup> Ndonëse metodologjia ia lë këtë detyrë secilit institucion për të përcaktuar indikatorët e progresit, nga analizimi i raporteve të monitorimit, nuk rezulton që institucionet të kenë përcaktuar të tilla. Në këtë kontekst, raportet e monitorimit nuk mund të shfrytëzohen për të kuptuar efikasitetin e secilës masë duke pamundësuar ose vështirësuar zbatimin e metodës krahasuese dhe zbatimin e masave të njëjta/ngjashme nga institucione të tjera, për sa kohë efikasiteti i tyre është i patestuar. Mungesa e indikatorëve matës pamundëson vlerësimin dhe transplantimin e masës konkrete në institucione të tjera pasi është vlerësuar efektiviteti i këtyre masave si dhe vështirëson zbatimin e metodës krahasuese duke përdorur një qasje para dhe pas, nëse treguesit përcaktohen dhe mblidhen të dhënat përpara se strategjia të zbatohet, ose një qasje me dhe pa ku matet performanca e një grupi krahasimi krahas grupit të trajtimit.<sup>(25)</sup> Ndaj, pavarësisht specifikave që ka secila masë për institucionet përkatëse, duhet të ishin identifikuar treguesit matës për të vlerësuar efektivitetin e tyre. Dukshëm metodologjia nuk e vendos theksin tek raportimi përmbajtësor apo i lidhur me ndikimin që kanë sjellë masat, por synon vetëm të standardizojë në aspektin formal mënyrën e raportimit.

(23) “Raporti gjashtëmujor dhe vjetor do të përdoret si një mjet për të informuar nivelin e lartë politik/drejtues të institucioneve, donatorët dhe publikun mbi progresin e bërë në drejtim të zbatimit të angazhimeve strategjike antikorrupsion. Këto raporte do të përdoren gjithashtu për të vlerësuar progresin e bërë në realizimin e qëllimeve të politikave, objektivave specifike dhe masave të parashikuara për arritjen e reformave të planifikuara.”, Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore, faqe 4.

(24) Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore, 2021, faqe 5.

(25) UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_-\\_A\\_Practical\\_Guide\\_for\\_Development\\_and\\_Implementation\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf)

## KREU II - VLERËSIMI NË ASPEKTIN FORMAL I PLANEVE TË INTEGRITETIT

### Vlerësim formal i planeve të integritetit

Planet e integritetit të institucioneve të përzgjedhura, siç rezulton nga krahasimi i tyre, dukshëm janë hartuar duke u bazuar në metodologji të ndryshme. PI të MSHMS dhe MIE janë bazuar tek Metodologjia e për Vlerësimin e Riskut të Integritetit të miratuar nga MD, ndërsa institucionet e tjera kanë përzgjedhur një metodologji tjetër në hartimin e tyre. Kjo për shkak të faktit që formalisht, por edhe substancialisht dokumentet janë të ndryshëm. Për shembull, MSHMS dhe PSh e kanë integruar PV në dokumentin e PI, ndërsa MIE dhe MFE i kanë publikuar si dy dokumente të ndara. Ky në fakt, nuk përbën ndonjë dallim thelbësor, por dëshmon që institucionet nuk janë mbështetur në të njëjtën metodologji për hartimin e tyre.

Gjithashtu, vlen të përmendet se planet janë miratuar për periudha të ndryshme zbatimi. PI të MSHMS dhe MIE është miratuar për periudhën 2022-2025, ndërsa MFE për periudhën 2021-2023 si dhe PSh e ka miratuar PI për periudhën 2022-2024.

Institucioni	Periudha e zbatimit
MSHMS	2022-2025
MIE	2022-2025
MFE	2021-2023
PSh	2022-2024

Në këtë kontekst, theksojmë se institucionet e përzgjedhura ndodhen në momente të ndryshme të zbatimit të planeve të tyre dhe nisur nga afatet e miratimit, pritshmëritë janë që institucionet që më herët e kanë miratuar PI mund të kenë një eksperiencë më të mirë-dokumentuar për të treguar rezultatet që ka sjellë PI i implementuar në institucionin përkatës.

Sa i përket numrit të masave të prezantuara nga secili institucionet, sërish konstatojmë se secili institucion ka identifikuar risqe të ndryshme korrupsioni si dhe ka prezantuar masa përkatëse. PI të MIE si dhe MSHMS janë hartuar duke adresuar objektivat e identifikuar dhe masat e prezantuara nuk kanë qenë të ndara sipas drejtorive/fushave përkatëse të secilës ministri<sup>(26)</sup>. Ndërsa, MFE ka identifikuar rreziqet vetëm në mënyrë sektoriale duke identifikuar rreziqet përkatëse në secilën drejtori. PI të Policisë së Shtetit është i fokusuar tek masat antikorrupsion, pra forcimi i integritetit për të luftuar korrupsionin, pasi ka evidentuar 18 rreziqe apo sjellje që cenojnë integritetin. Pra, ndonëse integriteti institucional është një koncept shumë më i gjerë se veç shmangia e shfaqjeve të korrupsionit, PI të Policisë së Shtetit ka arritur dukshëm që t'i fokusojë ndërhyrjet tek ato që kanë efekt më imediat dhe të drejtpërdrejtë në korrupsion. Qasja ka qenë gjithashtu sektoriale duke identifikuar si sektorë kryesorë: strukturat e hetimit të krimit, burimet njerëzore dhe proceset e rekrutimit, menaxhimi, prokurimi publik si dhe sinjalizimi i praktikave korruptive.

Secili plan është përkthyer në masa konkrete të cilat janë mjete për të adresuar riskun e evidentuar nga

(26) MIE i ka ndjekur të dyja qasje, pasi në plan identifikohet edhe risqe sipas sektorëve specifikë.

faza e analizimit dhe evidentimit të sferave me risk më të lartë.

Grafiku i mësipërm tregon numrin e masave të parashikuara në secilin plan integriteti. Paraqitja grafike shërben vetëm për të krahasuar nga pikëpamja sasiore numrin e masave të adoptuara në secilin plan.

## Objektivat e synuar

Objektivat që PI synojnë të arrijnë janë përcaktuar sipas metodologjive të ndryshme mbi të cilat janë mbështetur.

Kështu, MSHMS ka identifikuar si objektiva: i) Përmirësimin e mekanizmave të etikës dhe integritetit; ii) Përmirësimin e sistemit të menaxhimit të burimeve njerëzore; iii) Rritjen e transparencës përmes pjesëmarrjes qytetare; iv) Përmirësimin e sistemit të menaxhimit financiar dhe të kontrollit; v) Përmirësimin e drejtimit të politikave për të promovuar integritetin dhe parandaluar korrupsionin.

MIE<sup>(27)</sup> ngjashëm me sa më sipër, ka identifikuar thujtë të njëjtat objektiva, me ndryshime të vogla në formulim: i) Përmirësimi i kuadrit rregullator e institucional të etikës dhe integritetit të Ministri; ii) Konsolidimin e sistemit të menaxhimit të burimeve njerëzore; iii) Rritja e transparencës në ndarjen e të dhënave me publikun; iv) Përmirësimi i sistemit të planifikimit, monitorimit dhe kontrollit të brendshëm financiar; v) përmirësimi i efikasitetit, transparencës dhe llogaridhënies në sektorin e shëndetësisë.

Plani i integritetit të MFE nuk ka objektiva konkretë, por ka evidentuar risqet për secilin drejtori të ministrisë duke parashikuar edhe masat përkatëse që do të ndërmerren në adresimin e riskut të identifikuar.

Ndërsa, PI të Policisë së Shtetit ka përcaktuar objektiva të qartë të drejtuar veçanërisht në luftën kundër korrupsionit: i) Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit në strukturat e hetimit të krimit; ii) Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit burokratik në menaxhim; iii) Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit në menaxhimin e burimeve njerëzore; iv) Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit burokratik në menaxhimin e korrupsionit të krimit të lehtë (rrugës) dhe v) Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit burokratik në prokurim.

## Raportet e Monitorimit të Planeve të Integritetit

Zbatimi i planeve të integritetit është i domosdoshëm për arritjen e objektivave të tyre. Për këtë arsye institucionet që i kanë miratuar duhet të monitorojnë zbatimin e tyre në mënyrë që të vlerësohet niveli i zbatimit të masave të propozuara. Sipas MVRI, “Raportimi është një procedurë e rregullt që siguron zbatimin e planit të veprimit për risqet e integritetit sipas afateve kohore të parashikuara. [...] Frekuenca minimale e raportimit është brenda një periudhe gjashtëmujore. Raportimi i lejon titullarit të ndërmarrë në kohë masa përmirësuese, në rast se zbatimi i ndonjë mase të caktuar ka sjellë vështirësi apo vonesa.”<sup>(28)</sup>

(27) Në PI të MIE, plani përmban vetëm këto objektiva, por në PV ndërhyrja përmes masave është sektoriale.

(28) Metodologjia e Vlerësimit të Riskut të Integritetit në Institucionet e Qeverisjes Qendrore, 2020, faqe 15.

Nevoja për monitorimin e zbatimit të tyre theksohet veçanërisht edhe në raportin e përputhshmërisë së GRECO-s në të cilin nënvijëzohet se "... se kërkohen masa të mëtijshme për të siguruar monitorimin dhe pajtueshmërinë me planet e integritetit në të gjitha ministratë dhe për të identifikuar masat specifike për të trajtuar rreziqet e lidhura me integritetin që mund të përballen ministrat dhe këshilltarët politikë në lidhje me të gjitha planet e integritetit."<sup>(29)</sup>

Metodologjia e monitorimit të PI e miratuar me urdhër të Ministrisë të Drejtësisë<sup>(30)</sup>, ka përcaktuar formatin sipas të cilit do të realizohet raportimi. Besojmë që ky format është i nevojshëm për dokumentimin e eksperiencës së institucionit gjatë zbatimit të PI si dhe krahasimin e të dhënave si dhe respektimin e standardeve që duhet të vendosë vet institucioni për t'i arritur.

Në afat të gjatë kjo metodë raportimi përmes të dhënave të vazhdueshme, përcaktimi i standardeve si dhe krahasimi i këtyre të dhënave është thelbësor në vlerësimin e niveleve të integritetit. Në këtë kontekst, strategjia është mbledhja e të dhënave të sakta e të besueshme në vend të mbështetjes vetëm tek perceptimi si dhe krahasimi i këtyre të dhënave me standardet e përcaktuara nga institucione të ngjashme. Me kohën një strategji e tillë do të mundësojë politik-bërësit të mbledhin të dhëna dhe të bëjnë një vlerësim gjithëpërfshirës të proceseve të integritetit si dhe problematikave të ndeshura duke identifikuar në këtë mënyrë masa specifike dhe të targetuara efekti i të cilave mund të gjykohej me një nivel më të lartë besueshmërie.<sup>(31)</sup>

Në realizimin e këtij studimi, raportet e monitorimit janë mbledhur për tre institucione përkatësisht MFE, MIE si dhe MSHMS, të cilat janë publikuar në faqet respektive të internetit. Për zbatimin e PI të PSh në faqen e internetit të kësaj të fundit nuk gjenden të publikuar raportet e monitorimit. Ndaj, me shkresën Nr. Prot.747, datë 14.11.2023, KShH iu drejtua Policisë së Shtetit për të na vënë në dispozicion raportin (ose raportet) e monitorimit të planit të integritetit. Përgjigja nga Policia e Shtetit nuk eidentoi nëse ky institucion kishte hartuar raporte monitorimit të mëparshme, por theksonin se Raporti Vjetor do të përgatitej në fillim të 2024. Ndërsa për periudhën nga miratimi i PI deri në fillim të vitit 2023, shkresa e PSh nuk shprehej, ndonëse kërkesa jonë i referohej çdo raporti monitorimi të hartuar në zbatim të planit. Për rrjedhojë efektshmëria e masave të identifikuar në këtë plan nuk i nënshtrohet dot analizës mbi efektin që kanë sjellë.

Nga shqyrtimi i tre raporteve të monitorimit (të përgatitura nga MIE, MFE si dhe MSHMS) konstatohet se raportet nuk kanë ndjekur formën e përcaktuar nga Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore. Kjo e fundit përcakton një format të unifikuar jo vetëm narrativ, por edhe tabelar për të pasqyruar progresin e bërë në zbatim të PI. Nga këto institucione MIE e ka hartuar dhe publikuar si aneks formatin tabelar të raportimit, ndërsa MFE e vuri në dispozicion bashkë me përgjigjen e dërguar elektronikisht. Përpos këtij elementi që duhet theksuar është formal, më e rëndësishme është të eidentojmë se për masat e pazbatuara nuk janë identifikuar arsyet e mos realizimit të tyre në mënyrë që të identifikohet shkaku që ka sjellë mosrealizimin si dhe të eliminohet në të ardhmen. Për secilën masë të pazbatuar duhet të përcaktohet

(29) Raundi i Pestë i Vlerësimit Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit në qeverinë qendrore (funksionet e larta ekzekutive) dhe agjencitë e zbatimit të ligjit, Raport i Përputhshmërisë, GrecoRC5 (2022), faqe 4.

(30) Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore, 2021, faqe 4-7.

(31) OECD , Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government, GOV/PGC/GF(2009)2 f. 7.

shkaku i mosrealizimit nëse ka qenë me origjinë buxhetore apo mosfunksionimi i burimeve njerëzore ose nëse ka pasur arsye të tjera duhet të evidentohen respektivisht duke u angazhuar institucioni edhe në masat që do të marrë për realizimin me sukses të tyre.

Gjithashtu, nga analizimi i përmbajtjes së raportit lindin dyshime për saktësinë e të dhënave të reflektuara në të. Për shembull, në raportin e monitorimit të përgatitur nga MSHMS, përcaktohet se *“në përmbushje të objektivit të parë, thuhet se janë realizuar 7 masa plotësisht, 1 pjesërisht si dhe 1 masë ka ngelur e pazbatuar. Ndërkohë që plani i veprimit për planin e integritetit, për objektivin e parë ka parashikuar 6 masa.”*<sup>(32)</sup> Apo për objektivin 2 në raport përcaktohet se janë *“parashikuar 6 masa dhe janë realizuar të gjitha plotësisht”*.<sup>(33)</sup> Ndërkohë që Planin i Integritetit për këtë objektiv parashikon 12 masa.

Për të sqaruar situatën e paraqitur në raport, Komiteti Shqiptar i Helsinkit i drejtoi një shkresë MSHMS përmes së cilës kërkoi informacion më të detajuar lidhur me masat e realizuara konkretisht për secilin objektiv. Në përgjigjen e saj MSHMS zbërthente masat e parashikuara në PI në aktivitete duke konsideruar si të tilla edhe aktivitetet e ndërlidhura dhe të nevojshme për ta konsideruar të realizuar masën. Për shembull, nëse është prezantuar si masë hartimi i Kodit të Etikës, edhe përfshirja e drejtuesve të nivelit politik në fushën e zbatimit të tij vlerësohet si masë më vete. Në fakt, sipas kësaj llogaritje, plani i veprimit të PI-së nuk do të kishte 43 masa, sikurse edhe vet raporti i monitorimit në faqen 5 të tij parashikon, por më shumë se kaq. Madje, vet MVRI kur orienton për mënyrën e hartimit të planit të veprimit bën dallimin mes masës konkrete (si kolonë më vetë) dhe aktiviteteve të nevojshme për ta konsideruar masën të realizuar (në një kolonë të ndarë). Thënë ndryshe, raporti i monitorimit duhet të identifikojë nëse masa është realizuar apo jo duke vlerësuar aktivitetin apo tërësinë e aktiviteteve të planifikuara në zbatim të saj.

Ndaj, sërish theksojmë se nxjerrja në pah e kësaj problematike synon të rrisë ndërgjegjësimin dhe vëmendjen e institucioneve për seriozitetin e zbatimit të planeve të integritetit, veçanërisht eksperiencën e institucioneve që për herë të parë i zbatojnë dhe mbi të gjithë mire-dokumentimi i kësaj eksperiencë është me rëndësi për adoptimin me sukses të një mekanizmi parandalues ndaj korrupsionit. Raportet e monitorimit duhet të reflektojnë të dhëna të sakta e të besueshme në mënyrë që të përdoren për vlerësuar rezultatin e arritur prej tyre. Institucionet zbatuese duhet të jenë veçanërisht të kujdesshme për të krijuar themele të forta për ndërtimin e sistemit të integritetit, pasi hartimi i planeve përbën hapin e parë drejt ndërtimit të sistemit për menaxhimin e integritetit.

Si përfundim, vlen të theksojmë se nga vlerësimi i këtyre raporteve konstatohet se fokusi dhe raportimi ka pasur përgjithësisht një natyrë sasiore, pra numri total i masave të realizuara, të realizuara pjesërisht apo të parrealizuara. Pa pasur tregues sasiore konkretë për masën e realizuar si dhe pa tregues të saktë të matshëm mbi efektin që ka sjellë zbatimi i masave. Siç theksohet edhe pak më sipër, raporti duhet jo vetëm të tregojë masat e pazbatuara si dhe shkaqet që kanë ndikuar në mungesën e zbatimit të tyre, por edhe të tregojë qartësisht se si kanë ndikuar pozitivisht masat e realizuara plotësisht përmes indikatorëve të qartë e të saktë matës.

Për shembull, raporti i monitorimit të MIE evidenton si vijon: *“...Masat ishin kryesisht të karakterit operacional, ligjor, rregullator dhe kontraktual. Ky objektiv ka pasur numrin më të lartë të masave për tu përmbushur brenda vitit 2022 dhe disa nënmasa apo aktivitete janë përmbushur brenda afatit të përcaktuar si dhe janë detyrim për përmbushjen e tyre në vijimësi. Vlen të theksohet se nga raporti i masave të parashikuara*

(32) Raport Monitorimi i Planit të Integritetit, MSHMS, faqe 9.

(33) Raport Monitorimi i Planit të Integritetit, MSHMS, faqe 11.

raportohen se janë përmbushur me sukses dhe janë në proces e sipër për realizim pjesa më e madhe e masave të parashikuara dhe numri atyre që rezultojnë të përcaktuar është relativisht i ulët krahasuar me numrin total të parashikuar në këtë objektivo.”<sup>(34)</sup> Nga ky ekstrakt i raportit të monitorimit është e pamundur të identifikohen qartësisht se cilat janë masat e realizuara në kuadër të përmbushjes së objektivit numër 5 të PI.

Gjithashtu, raport vijon “Është bërë progres kryesisht në fushën e burimeve njerëzore, në dërgimin për shpallje të vendeve vakante, në planifikimin e trajnimeve për rritjen profesionale të strafit...”<sup>(35)</sup> Nuk është e qartë prej raportit nëse dërgimi i shpalljeve për vendet vakante ka qenë një masë e propozuar për t’u realizuar gjatë 2022 dhe është realizuar. Megjithatë, ndonëse analiza përmbajtësore e masave të propozuara do trajtohet në vijim, shpallja e vendeve vakante nuk është një masë edhe në dukje që synon forcimin e integritetit. Nëse institucioni do të propozojë rregulla e procedura të qarta e standarde të cilat nxisin e promovojnë në bazë të meritës e jo të lidhjeve apo ndikimeve të të gjitha trajtave, kjo do të ishte një masë me rëndësi dhe identifikimi i mjeteve dhe mekanizmave konkretë do t’i shërbente forcimit të integritetit institucional.

Ka qenë veçanërisht e vështirë për të identifikuar lehtësisht masat e zbatuara nga MFE sipas matricës që shoqëron Planin e Integritetit (si një dokument i pavarur i publikuar në faqen e internetit). Kjo për shkak se hartimi i PI në këtë institucion është bazuar në një metodologji tjetër, pa identifikuar objektiva çka e ka bërë më të vështirë vlerësimin dhe analizimin nëse objektivat e përcaktuar janë realizuar. Nga raporti i monitorimit pasqyrohet se janë realizuar 21 masa nga 27 të planifikuara. Ndërsa 5 janë të zbatuara pjesërisht si dhe vetëm një është e pazbatuar. Për këto të fundit mungon arsyeja që ka penguar realizimin e plotë të tyre. Nga shpjegimi narrativ në raportin e monitorimit është e vështirë të identifikohet konkretisht se cilat janë masat e realizuara për secilën drejtori dhe për cilën periudhë. Madje, edhe në përgjigjen e saj (MFE) ndaj shkresës së KShH për të identifikuar më qartësisht masat e zbatuara sërish referon në raportin e monitorimit të cilit i mungon qartësia në këtë drejtim.

Për shembull, në matricën që shoqëron PI është evidentuar si risk “Realizimi jo me efikasitet të koordinimit të aktiviteteve të menaxhimit të borxhit me politikën monetare dhe fiskale.”. Ndërkohë që si aktivitete që do të ndërmerren për zbatimin e masës janë planifikuar: 1. Përgatitja e raporteve periodike për zhvillimet e politikës monetare dhe Publikimi i raporteve periodike në faqen zyrtare të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë”. Në raportin e monitorimit rezulton masa e realizuar “U rishikua Ligji që rregullon borxhin shtetëror, huamarrjen shtetërore dhe garancitë shtetërore të huasë/ Dr.Borxhit. Është përgatitur Strategjia Afamesme e Menaxhimit të Borxhit 2022–2026 mbështetur në analizat dhe ushtrimet e realizuara për këtë qëllim, duke shfrytëzuar të gjithë burimet e jashtme. Analizim i tregut, informimi dhe transparencë kundrejt tregut të brendshëm.”<sup>(36)</sup>

Shembujt më sipër dëshmojnë për mungesën e saktësisë së informacionit të pasqyruar që vështirëson vlerësimin nëse masat janë realizuar dhe nëse objektivat janë arritur. Në këtë kontekst, rithkesojmë rëndësinë e ndjekjes së metodologjisë së raportimit si dhe reflektimin e të dhënave të sakta e të qarta.

(34) Raport Monitorimi i Planit të Integritetit, MIE, faqe 7.

(35) Raport Monitorimi i Planit të Integritetit, MIE, faqe 7.

(36) Raport i Monitorimit të Planit të Integritetit, MFE, 2022, faqe 7.

## KREU III - VLERËSIMI I PËRSHTATSHMËRISË DHE EFEKTSHMËRISË SË MASAVE

### Masat mbi Kodin e Etikës

Nga katër PI që iu nënshtruan analizës për të vlerësuar efektshmërinë e tyre, vetëm dy përmbanin norma lidhur me hartimin e një Kodi të ri Etik ose rishikimin e Kodit Etik ekzistues. Përkatësisht, MSHMS ka përcaktuar si një nga masat me prioritet të lartë, ndërsa MIE ka përcaktuar si masë ndërhyrjen në Kodin ekzistues të Etikës për të përcaktuar një rreth më të gjerë subjektsh. Ndërkohë që në planin e integritetit të MFE mungon tërësisht një masë e tillë. Madje, as në faqen e internetit të kësaj ministrie nuk rezulton të jetë miratuar një Kod i tillë që të disiplinojë etikën e zyrtarëve publik të të gjitha rangjeve. Rrjedhimisht, për sa kohë nuk është publikuar, jemi të prirur të mendojmë që një akt i tillë mungon. Ndërsa në Policinë e Shtetit, Rregullorja e kësaj të fundit përmban norma mbi etikën e sjelljes në policinë e shtetit, po ashtu në faqen e saj, i paaksesueshëm, gjendet një dokument që emërtohet “Manuali i Etikës dhe Integritetit në Policinë e Shtetit”, por vet PI nuk ka parashikuar ndonjë ndërhyrje në drejtim të përditësimit apo miratimit të një dokumenti të veçantë që të adresojë aspektet e etikës apo konfliktin e interesit në Policinë e Shtetit.

### Kodi i Etikës miratuar nga MSHMS

Në zbatim të PI, MSHMS ka miratuar Kodin e Etikës. Kjo masë në vetvete është me rëndësi për t'u shënuar, pasi ky institucion nuk kishte Kod Etike. Megjithatë, duhet të evidentojnë disa mangësi nga vlerësimi i përmbajtjes së këtij akti. Për hir të së vërtetës, në faqen zyrtare online të ministrisë gjendet i ngarkuar Kodi jo në variantin përfundimtar dhe i miratuar nga titullari i institucionit, por një draft që në përmbajtje të tij ka edhe komentet nga stafi i Ministrisë.<sup>(37)</sup> Në PI të kësaj ministrie është parashikuar se ky kod do të adresojë çështje si: a) Rregulla të qarta për procesin e deklarimit dhe pranimit të dhuratave, përfitime të tjera të ngjashme, shpenzimet e mbuluara nga të tjerët dhe administrimin e regjistrit përkatës; b) rregulla për pranimin e donacioneve/sponsorizimeve dhe funksionimin e regjistrit përkatës; c) rregulla për deklarimin nga ana e zyrtarëve të institucioneve të takimeve me lobistë apo grupe interesi si dhe funksionimin e një regjistri përkatës, ç) rregulla për veprimtarinë e jashtme të punonjësve dhe deklarimin e tyre; d) rregulla për përdorimin e pasurisë dhe burimeve materiale të ministrisë për nevoja vetjake.

Kodi Etik i MSHMS në nenin 2 (2) përcakton se kodi zbatohet ndaj nëpunësve civilë të MSHMS, funksionarëve politikë në MSHMS..., por pa i identifikuar konkretisht se cilët janë funksionarët politikë dhe duke qenë e paqartë nëse ky togfjalësh përfshin ministrin, zv. Ministrin dhe kabinetin. Për të mos lënë hapësira interpretimi duhej që Kodi i Etikës të përcaktonte qartësisht fushën e zbatimit të tij si dhe në funksion të qartësisë të mos bënte referenca në akte të tjera ligjore për konceptet që përfshin Kodi (si për shembull për dhuratat), por të përcaktonte vet përkufizimet duke u bazuar në definicionet që ekzistojnë në sistemin tonë ligjor. Përpos kësaj, nuk ka një rregullim specifik për procedurën apo strukturën përgjegjëse për të vlerësuar shkëlqjen etike nga kjo kategori subjektsh

(37) Në tryezën e diskutimit mbi Planet e Integritetit dhe efektshmërinë e tyre, përfaqësuesja e Ministrisë së Shëndetësisë, deklaroi që korrigjimi ishte kryer dhe në faqen e internetit të MSHMS ishte publikuar version përfundimtar i tij.

(veçanërisht për këshilltarët politikë të cilët nuk janë as subjekte të Kodit Etik Ministror). Në kushtet e mungesës së rregullave dhe procedurave që ndiqen në këtë situatë, praktikisht përcaktimi vetëm në fushën e zbatimit të Kodit Etik, e bën të paefektshëm këtë parashikim.

Gjithashtu, Kodi nuk ka rregulluar, sipas masës së identifikuar nga PI, krijimin e regjistrimit të dhuratave si dhe mënyrën e funksionimit dhe administrimit të tij, rregullat e qarta dhe veprimet që duhet të ndërmerren zyrtari të cilit i është ofruar një dhuratë. Njëherësh, mungojnë rregullat për sponsorizimet dhe regjistri përkatës, apo për takime me lobistë dhe grupet e interesit si dhe rregullat për krijimin dhe administrimin e regjistrimit përkatës.

Përpos këtyre hapësirave konstatojmë se, në Kod gjithashtu mungojnë rregulla për periudhën para dhe pas punësimit apo rregulla për përhapjen e informacionit për të cilat punonjësit e MSHMS vijnë në djepi/kontakt për shkak të punës së tyre, i njohur si “inside information”.

Eksperiencia e vendeve të tjera,<sup>(38)</sup> dëshmon se disa nga problematikat e konstatuara nga mungesa e rregullave për periudhën pas punësimit të zyrtarëve publikë që mund të gjejnë punësim në sektorin privat (shpesh herë që e kanë monitoruar apo inspektuar gjatë mbajtjes së funksionit publik). Për shkak të njohjes apo aksesit që kanë në institucionet publike mund të llobojnë në këto institucione, të përdorin informacionin e brendshëm të përfituar gjatë marrëdhënieve të punës, apo të rikthehen në sektorin publik pasi kanë qenë në sektorin privat për të avancuar interesat e këtij të fundit.

Të gjitha këto problematika nuk janë adresuar as nga ndonjë instrument ligjor e as nga Kodi Etik apo rregullore të brendshme. Theksojmë se në ligjin nr. 9131 datë 8.9.2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike” ka një rregullim shumë sipërfaqësor dhe të paefektshëm për këto çështje pasi mungon një mekanizëm shtrëngues për zbatimin efektiv të tyre. Konkretisht nenet 16 dhe 17 të ligjit të sipërcituar përcaktojnë se:

*“Neni 16 Përdorimi i informacionit*

*Nëpunësit e administratës publike pas largimit nga detyra nuk duhet ta përdorin informacionin konfidencial, të marrë gjatë kryerjes së detyrës, për interes personal.*

*Neni 17 Ndalimi i përfaqësimit në konfliktet me administratën publike*

*Për një periudhë kohe 2-vjeçare, pas largimit nga detyra, ish-nëpunësi nuk duhet të përfaqësojë asnjë person ose organizatë në një konflikt ose marrëdhënie tregtare me administratën publike shqiptare, për detyrën që ai ka kryer ose në vazhdimësi të saj.”*

Duke marrë shkas nga ky kontekst, duhet identifikuar dhe prezantuar një mekanizëm përmes ligjit për t'i bërë të zbatueshme këto dispozita si dhe të përcaktohet qartë çfarë ndalimi ka për periudhën pas punësimit, përveç ndalimit të përfaqësimit. Përpos detyrimit për të mos përfaqësuar, a mund të punësohet ish-zyrtari publik në sektorin privat të cilin mund ta ketë inspektuar apo mbikëqyrur. Përveç parashikimit në këtë ligj, me vend do të ishte që vet Kodi i Etikës të përcaktonte rregulla dhe procedura të qarta për periudhën pas përfundimit të marrëdhënies së punës në institucionin publik.

Së fundi, vlerësojmë se përmbajtja e dispozitave të Kodit ngre shqetësime për zbatimin efektiv të tij

(38) Shih, OECD Integrity Review of the Slovak Republic, 2022, [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&\\_csp\\_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&_csp_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738)



në nivelet e larta drejtuese, veçanërisht për këshilltarët politikë, ndonëse janë në subjekte të tij, nuk janë subjekte të ligjit “Për nëpunësin civil” si dhe të Kodit Etik Ministror<sup>(39)</sup>, ndaj është e paqartë se çfarë procedure ndiqet në rast të shkeljeve etike të konsumuara prej tyre. Për zbatimin efektiv të kodit këshillohet që të përcaktohen procedura të qarta e të sakta bashkë me sanksionet përkatëse. Ndonëse pjesë të procedurës janë të rregulluara nga akte të tjera ligjore, vet Kodi duhet të identifikonte qartësisht procedurën që ndiqet në rast të shkeljeve etike dhe klasifikimin e tyre.

## **Kodi i Etikës së Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë**

Në MIE Kodi i Etikës është miratuar përmes Urdhër Nr.49, datë 28.01.2021 “Për miratimin e kodit të etikës së MIE”, pra përpara se të miratohej PI. Megjithatë, sikurse u evidentua edhe më sipër, një nga masat e propozuara në PI parashikon ndërhyrjen në Kodin e Etikës për të përmirësuar përmbajtjen e tij përmes përditësimit të tij me rregulla që adresojnë: a) pranimin e donacioneve/sponsorizimeve dhe funksionimin e regjistrimit përkatës, b) rregulla për deklarimin nga ana e punonjësve të institucionit të takimeve me lobistë si dhe funksionimin e një regjistri përkatës. Njëherësh, masat e propozuara synojnë zgjerimin e rrethit të subjekteve të Kodit duke përfshirë edhe Ministrin, zv. Ministrin, kabinetin si dhe trupën e nivelit të lartë drejtues në ministri.

Megjithatë, përpos miratimit të tij, që përbën një hap të rëndësishëm cilësor drejt krijimit të sistemit të menaxhimit të integritetit nuk ka masa konkrete për njohjen e Kodit Etik të MIE nga nëpunësit. Pra, në planin e veprimit parashikohen trajnime për etikën, konfliktin e interesit, por specifikisht, nuk janë parashikuar masa për njohjen e Kodit nga nëpunësit e Ministrisë. Ky instrument është shumë i rëndësishëm për promovimin e integritetit, ndaj për zbatimin efikas të tij është me rëndësi së pari njohja e Kodit, i cili në raport me Kodin Etik të MSHMS është më i plotë dhe adreson një pjesë të mirë të çështjeve të konstatuara në analizën për Kodin Etik të MSHMS.

## **Normimi i Etikës në MFE**

MFE nuk ka publikuar në faqen zyrtare Kodin Etik apo të Sjelljes, madje nuk është parashikuar as si masë në PI të miratuar prej saj. Ndaj në këtë kontekst, rekomandohet që MFE në hartimin e planit vijues të integritetit të mbajë në konsideratë si një nga masat me përparësi të lartë hartimin e një Kodi Etik në të cilin të integrojnë rregulla jo vetëm mbi sjelljen etike, por edhe konfliktin e interesit, rregullat pas përfundimit të marrëdhënies së punës, procedura të qarta e të saktë për ndjekjen e shkeljeve të Kodit të Etikës etj.

## **Trajnimi i zyrtarëve publikë për normat e etikës dhe integritetit**

Që zyrtarët publikë të mund të menaxhojnë dhe parandalojnë konfliktin e interesit apo të forcojnë integritetin, duhet së pari të jenë të qartë për situatat që mund të përbëjnë konflikt interesi apo sjelljeve që reflektojnë integritet gjatë ushtrimit të detyrës së tyre. Për rrjedhojë, trajnimi i vazhdueshëm

(39) Miratuar me Vendimin e Këshillit të Ministrave Nr. 830, datë 15.9.2013, i ndryshuar

për identifikimin dhe menaxhimin e konfliktit të interesit, si dhe për aspekte të tjera të lidhur me integritetin janë thelbësore për të kultivuar integritetin institucional. Në PI janë parashikuar masa lidhur me trajnime. Për shembull nga PI të MSHMS parashikohet zbatimi i masës “*Të përditësohet plani gjithëpërfshirës i trajnimeve ku të përfshihen trajnimet e ofruara nga ASPA, QKEV, aktorë të jashtëm dhe takime informuese të brendshme të ofruara nga punonjësit/drejtoritë e ministrisë*” apo nga PI të MIE janë përfshirë masa si: *Ofrimi i trajnimeve për etiken, konfliktin e interesave, mos diskriminimin, të punonjësve të përfshirë në procesin e hartimit dhe monitorimit të zbatimit të kontratave publike; Të realizohet një plan trajnimi/takimesh informuese dhe ndërgjegjësuere për punonjësit e MIE-së mbi mekanizmat për mbrojtjen e sinjalizuesve, rolit të njësisë përgjegjëse, si dhe mbi parashikimet e ruajtjes së konfidencialitetit dhe mbrojtjes ndaj hakmarrjes; Vlerësimi i nevojave për trajnim dhe hartimi i një plani trajnimi për stafin e Ministrisë në bashkëpunim me ASPA, Institucionet e Specializuara apo jashtë vendit për detyra specifike me financim nga buxheti i Ministrisë; Hartim dhe zbatim i procedurave për transferimin e njohurive dhe shpërndarjen e materiale trajnuese nga personat e trajnuar punonjësve të tjerë që kanë interes në mënyrë që të sigurohet një përfitim maksimal e të ngjashme që lidhen me trajnime në sfera specifike të veprimtarisë së institucionit (energji, miniera etj).*

Në Matricën (që praktikisht përbën Planin e Veprimit të PI) e hartuar nga MFE konstatohet se nuk ka masa që lidhen me trajnimet mbi çështje të etikës. Plani përmban masa për trajnime në fusha përkatëse të përgjegjësisë së institucionit si për shembull “I. Zhvillimi i trajnimeve të vazhdueshme për legjislacionin tatimor”, por pa patur fokus kryesor etikën dhe integritetin. Madje, edhe për këto trajnime në raportin e monitorimit mungojnë të dhënat lidhur me numrin konkret të stafit të trajnuar dhe temën konkrete. Për shembull, raporti i monitorimit të MFE lexon si vijon: “*Gjatë vitit 2022, janë zhvilluar sërisht trajnime për të gjithë stafin teknik të MFE-së në bashkërendim dhe planifikim të sektorit të Burimeve Njerëzore me ASPA. ASPA, ka zhvilluar trajnimin “Menaxhimi i etikës dhe planet e integritetit në administratën publike”, në të cilin morrën pjesë përfaqësues të MFE, ku u trajnuan për çështje që lidhen me integritetin, veçanërisht me Kodin Etik Ministror, legjislacionin dhe kuadrin për integritetin dhe kundër korrupsionit.*”<sup>(40)</sup> Pra, vet PI nuk ka masa që lidhen me trajnimin për aspekte të etikës dhe integritetit, por raporton aktivitet të realizuar nga ASPA mbi etikën.

Nga masat e identifikuar në PI lidhur me trajnimet, konstatohet se janë masa në dukje me karakter formal për arsyt si vijon:

Së pari, që masa e propozuar (lidhur me trajnimin e stafit) të jetë e efektshme dhe e matshme duhet të identifikojë qartësisht që në fazën e propozimit sa anëtarë të zyrtarëve do të trajnohen për cilën periudhë dhe të ketë tregues konkretë dhe të matshëm për të vlerësuar efektshmërinë e tyre. Në fazën e përgatitjes së PI institucioni duhet të ketë identifikuar paraprakisht nevojat konkrete të stafit për trajnime në sferën e integritetit. Fushën konkrete ku ka më shumë nevojë për të zhvillimin e trajnimeve. Për shembull, Kodi i Etikës në MSHMS është një dokument i ri dhe ka nevojë që të njihet nga stafi, ndaj vëmendje më e Kodi i Etikës të njihet nga stafi dhe të ketë një plan se si stafi të ri t’i komunikohet përmbajtja e dokumentit. Trajnime për konfliktin e interesit, etikën dhe profesionalizmit duhet të shtrihen edhe tek drejtuesit politikë<sup>(41)</sup> pasi mungojnë parashikime të qarta për përfshirjen e këtyre rangjeve në trajnime. Kjo ndërhyrje është e domosdoshme për të përmbushur

(40) MFE, Raporti i Monitorimit, 2022, faqe 7.

(41) 2. Cultivating a culture of integrity in the public sector in the Slovak Republic | OECD Integrity Review of the Slovak Republic : Delivering Effective Public Integrity Policies | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)

edhe detyrimin e lënë nga raporti i fundit i përputhshmërisë së GRECO-s në të cilin vlerësohet se rekomandimi v nuk është realizuar plotësisht e ku theksohet nevoja për rritjen e ndërgjegjësimit të këshilltarëve politikë për çështje që lidhen me integritetin, duke përfshirë Kodin Etik Ministror dhe legjislacionin dhe kuadrin kundër korrupsionit dhe integritetit, nëpërmjet trajnimeve të rregullta, udhëzimeve të dedikuara dhe këshillimit konfidencial.

Së dyti, masat parashikojnë edhe trajnimin e stafit për sfera specifike të veprimtarisë së institucionit, të cilat dalin jashtë fokusit kryesor të forcimit të integritetit në institucionin përkatës.

Në mënyrë që standardet e integritetit të institucionalizohen dhe të integrohen në mënyrë të përshtatshme në kulturën e organizatës mund të shfrytëzohen instrumente si komunikimi, ndërgjegjësimi dhe udhëzuesit. Rekomandimet e OECD mbi Integritetin Publik u bëjnë thirrje aderuesve që të “sigurojnë informacion të mjaftueshëm, trajnim, udhëzime dhe këshilla në kohë për zyrtarët publikë për të zbatuar standardet e integritetit publik në vendin e punës, veçanërisht përmes:

- Ofrimit ndaj zyrtarëve publikë gjatë karrierës së tyre të informacionit të qartë dhe të përditësuar në lidhje me politikën, rregullat dhe procedurat administrative të organizatës që lidhen me ruajtjen e standardeve të larta të integritetit publik.
- Ofrimi i trajnimeve fillestare dhe vijuese mbi integritetin në punë për zyrtarët publikë gjatë gjithë karrierës së tyre, me qëllim rritjen e ndërgjegjësimit dhe zhvillimin e aftësive thelbësore për analizimin e dilemave etike dhe për t'i bërë standardet e integritetit publik të zbatueshme dhe kuptimplota në kontekstin e tyre personal.
- Ofrimi i mekanizmave për udhëzime dhe konsultime formale dhe joformale lehtësisht të aksesueshme për të ndihmuar zyrtarët publikë që të zbatojnë standardet e integritetit publik në punën e tyre të përditshme, si dhe për të menaxhuar situatat e konfliktit të interesit<sup>(42)</sup>.

Në këtë kontekst, rekomandojmë që secili institucion të shfrytëzojë metoda alternative dhe inovative për të sjellë aspektet e integritetit sa më afër nëpunësve të tij. Kështu, PI mund të parashikonte përpos formatit klasik të leksionit të mbajtur nga specialistë të fushës së integritetit edhe mënyra të tjera si module e-learning të ofruara përmes platformave online ose website mbi rregullat e etikës, integritetin, procedurat administrative, parimet dhe konceptet e lidhura me etikën etj. Forma të tjera përfshijnë: coaching and mentoring që lidh stafin e ri me staf me përvojë që spikasin në drejtim të sjelljeve etike, në këtë mënyrë nëpunësit rishtarë ndjekin shembullin e atyre më me përvojë që ndihmojnë në rritjen e ndërgjegjësimit dhe promovimin e sjelljeve etike; lojërat simuluese ose zgjidhjen e skenarëve konkrete të cilat paraqesin dilema etike.<sup>(43)</sup>

## Koordinatori i integritetit

Në zbatim të PI MIE, MSHMS dhe MFE kanë caktuar Koordinatorin e Integritetit. Nga raportet

(42) OECD Recommendation on Public Integrity, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

(43) [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&\\_csp\\_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&_csp_=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738)

e monitorimit nuk del qartë roli dhe funksionet e tjera përveç hartimit të raportit të monitorimit, por nisur nga eksperiencia e vendeve të tjera mund të ishte e përshtatshme që të merrnin një rol më të madh në drejtim të promovimit të integritetit. Nisur nga praktikat e mira, krijimi i njësisë së etikës mund të ishte një opsion i përshtatshëm e cila do të integrojë koordinatorin e integritetit si dhe koordinatorin antikorrupsion dhe mbi të gjitha të luajë një rol të ndjeshëm në drejtim të ofrimit të këshillimit konfidencial apo individual në bazë të kërkesës, por edhe në drejtim të trajnimeve të brendshme në institucion mbi integritetin dhe korrupsionin në tërësi.

## Masat në sferën e burimeve njerëzore

Në raport me burimet njerëzore, në disa nga planet e integritetit janë përcaktuar masa të tilla si: plotësimi i vendeve të lira në drejtori të caktuara (MFE në drejtorinë e apelimit tatimor), apo “*Shpallja e vakancave për pozicionet e punës sipas strukturës së miratuar për këtë drejtori; Dërgimi i kërkesës në DAP, Dërgimi i shkresës në DAP për shpalljen e vendeve vakante në kategorinë ekzekutive për punonjësit e Drejtoria e Programeve të Zhvillimit në Fushën e Energjisë dhe Eficencën e Energjisë, Dërgimi i kërkesës në DAP për shpalljen e vendeve vakante sipas strukturës së miratuar për Drejtoria e Programeve të Zhvillimit në fushën e Minierave dhe Industrisë (PI i MIE, nr. 42, 73, 83).*” Në të njëjtën linjë me masat e evidentuara më sipër, edhe në PI të MFE, masat në sferën e burimeve njerëzore lidhen përgjithësisht me plotësimin e vakancave si për shembull: “Plotësimi i vendeve vakante, në Sektorin e Analizës, Investigimit, Monitorimit & AFCOS” (Për DIFP) apo edhe vetëm “Shpallja e vendeve vakante” (për Drejtorinë e Fondit Kombëtar).

Këto masa ndonëse ndikojnë në performancën e institucionit, në vlerësimin tonë, nuk lidhen drejtpërdrejtë me integritetin. Zyrtari publik me integritet do të veprojë njësoj pavarësisht nëse ka ngarkesë normale apo është i mbingarkuar. Në rastin e dytë, mund të mos përfundojë gjithë detyrat e caktuara, por kjo për arsye që shkojnë tej integritetit dhe profesionalizmit të tij. Nëse masa do të ishte riformuluar në drejtim të forcimit të transparencës në sferën e rekrutimeve të reja apo promovimeve, apo duke përcaktuar procedura për shqyrtimin në kohë të ankesave dhe publikimin e tyre. Kjo do të ishte një masë që ndihmon në promovimin e integritetit institucional.

Për shembull, masa e prezantuar nga PI të Policisë së Shtetit në kuadër të objektivit 2 “Rritja e integritetit dhe reduktimi i korrupsionit burokratik në menaxhimin e burimeve njerëzore” që përcakton: Rritja e transparencës dhe nivelit të monitorimit të procesit të rekrutimit nga strukturat e brendshme dhe strukturat e jashtme gjatë të gjitha fazave deri në shpalljen e rezultateve. Vlerësimi dhe trajtimi transparent i ankesave në të gjitha fazat e konkurimit deri në Komisionin e Apelimit, duket që masë që lidhet në mënyrë më të drejtpërdrejtë me promovimin e integritetit gjatë pranimeve të reja në institucion.

Në këtë aspekt, rekomandojmë që masat të kenë një lidhje më të drejtpërdrejtë me promovimin e integritetit institucional.

Po ashtu, si aktivitete me risk të lartë korrupsioni mund të ishin evidentuar vendimet për mbështetjen dhe zhvillimin e karrierës, përcaktimi i stafit për vizitat studimore apo për ndjekjen e një masteri apo studime të thelluara në një fushë të caktuar shpenzimet e të cilit mbulohen nga institucioni etj. Në këtë kontekst, një masë efektive në drejtim të promovimit të integritetit do të ishte përcaktimi i rregullave të qarta, standarde dhe transparente për përzgjedhjen e anëtarit të stafit që do të përfitojë

këtë privilegj.<sup>(44)</sup>

## Aksesi në informacion të privilegjuar apo konfidencial

Aksesi në informacion është një tjetër fushë e cila mbart risk të lartë korrupsioni, pasi informacioni i brendshëm i institucionit mund të shfrytëzohet për interesa private. Në drejtim të krijimit të një mekanizmi për zvogëlimin e rrezikut të aksesit në informacionin e privilegjuar apo konfidencial plani i integritetit të MIE ka parashikuar masat vijuese: “Zbatimi i procedurës për realizimin e back-up, në rastet e ndërprerjes së marrëdhënieve të punës dhe vënia në dispozicion e dokumentacionit elektronik, punonjësve të emëruar rishtazi; Marrja e masave, mbi bazën e analizës së volumit të punës, për sigurimin e pajisjeve të nevojshme si skanera, për ngarkimin me eficiencë të dokumentacionit në sistemin elektronik; Marrja e masave, mbi bazën e analizës së volumit të punës, për sigurimin e pajisjeve të nevojshme si skanera, për ngarkimin me eficiencë të dokumentacionit në sistemin elektronik.”

Një pjesë nga këto masa duken të përshtatshme, por gjithashtu vëmë re se mungojnë masat për të rregulluar qartësisht aksesin në informacionin konfidencial, ruajtjen, publikimin e tij (përfshirë edhe dosjet elektronike). Përcaktimi i rregullave të qarta në menaxhimin e këtij informacioni shmang rrezikun e rrjedhjes së tij dhe përdorimit për interesa private.

## Masa në fushën e inspektimeve dhe miratimit të procedurave transparente

### Ministria e Financave dhe Ekonomisë

Një nga sferat që përgjithësisht mbart risk të lartë korrupsioni është veprimtaria e inspektimit. Për këtë arsye procedura të tilla duhet të jenë të qarta e transparente. Në planin e integritetit të MFE një nga masat e parashikuara në këtë drejtim është: “Kryerje e inspektimeve financiare publike, me profesionalizëm e integritet, sipas rregullave dhe parimeve të miratuara, e cila monitorohet sistematikisht nga Drejtuesi i DIFP (masa III)”. Me kërkesën KShH-së drejtuar MFE u kërkua më shumë informacion mbi këtë masë nëse ishin miratuar rregulla apo hartuar procedura standarde për realizimin e inspektimeve. Në përgjigjen e saj MFE referon në një Udhëzim me numër 30, por pa evidentuar datën për të vlerësuar nëse procedurat që përcakton akti në fjalë janë nxjerrë si rezultat i zbatimit të kësaj mase apo jo? Pra është e paqartë nëse ka qenë një akt ekzistues dhe janë rishikuar dispozitat mbi pjesën e inspektimeve si ndërhyrje në zbatim të Planit të Integritetit.

*“Udhëzimi nr.30, “Për rregullat dhe procedurat e kryerjes së Inspektimit Financiar Publik”, pika 2.3, 2.4, pika 10 (10.1-10.3), si dhe pika 11 (11.1-11.2) përcakton rregullat dhe procedurat për monitorimin e inspektimit dhe vlerësimin e cilësisë së inspektimit të kryer, i cili realizohet për çdo inspektim financiar publik të kryer nga DIFP.”*

### Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë

Nga shkresa drejtuar MIE na është vënë në dispozicion raporti për masat e realizuara në gjashtë mujorin e parë të 2023 midis të cilave konstatojmë masën numër 18, në kuadër të objektivit 2 sipas të cilës përcaktohet “se në kuadër të hartimit dhe miratimi i PSV të brendshme në MIE të përfshihet

(44) Manual on Integrity Planning and Integrity Management, UNDP, 2015, f. 12.

edhe trajtimi i ankesave për procedurat konkurruese për procesin e prokurimeve apo PPP.” Masa konsiderohet e realizuar, por në mënyrë surprizuese nga shpjegimi apo evidentimi i hapave të ndërmarrë raportohet se “*Lidhur me trajtimin e ankesave ato kryhen në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore në fuqi dhe nuk ka boshllëqe apo procese pune që nuk mbulojnë apo që kanë nevojë për standardizim të veçantë.*”

Në lidhje me këtë masë, sjellim në vëmendje standardin e Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian (GjDBE) në çështjen C-771/19, datë 24.03.2021, e cila ka argumentuar se, veçanërisht për garat e prokurimeve publike/koncesioneve një pjesëmarrës në tender i cili është skualifikuar nga procedura e prokurimit për një kontratë publike, në një fazë pararendëse të asaj të lidhjes së kontratës, dhe të cilit i është refuzuar kërkesa për pezullimin e skualifikimit, mund të paraqesë kërkesë për pezullimin e vendimit të kualifikimit të ofertës së kandidatit tjetër. Në këtë kontekst, duke marrë shkas nga ky standard, për të ofruar transparencë maksimale në garat publike duhen prezantuar rregulla e procedura të qarta për t`i njohur të drejtën edhe kandidatit të skualifikuar që të kërkojë pezullimin e vendimit të kualifikimit të garuesit tjetër.

## Roli i Ministrisë së Drejtësisë në monitorimin e Planeve të Integritetit

Ministria e Drejtësisë në rolin e saj si Koordinator Kombëtar Antikorrupsion ka patur ndikim të drejtpërdrejtë në hartimin e kuadrit konceptual mbi planet e integritetit. Kjo ministri ka hartuar metodologjitë për hartimin dhe monitorimin e planeve. Megjithatë, pavarësisht këtij funksioni, sipas metodologjisë për monitorimin e PI, MD nuk ka asnjë rol në monitorimin e zbatimit të PI për secilin institucion. Vlerësojmë se në cilësinë e saj si Koordinator Kombëtar Antikorrupsion duhet të kishte një pozicion më aktiv në drejtim të vlerësimit dhe krahasimit të efektshmërisë së masave të zbatuara në kuadër të planeve të integritetit. Në përfundim të zbatimit të gjeneratës së parë të planeve të integritetit, MD duhet të hartonte një raport mbi efikasitetin e masave (sipas kategorive) dhe të evidentonte mësimet e nxjerra nga masat e zbatuara që kanë patur sukses.

## Zbatimi i planit të integritetit në Policisë së Shtetit

Policia e Shtetit ka hartuar një Plan Integriteti i cili përmban masa më të fokusuara në luftën kundër korrupsionit. Por, vlerësimi i efekteve që kanë dhënë këto masa është i pamundur për t`u përfshirë në këtë raport, pasi na mungojnë tërësisht të dhënat për zbatimin e tij. Nisur nga fakti që faqja zyrtare e web-it të Policisë së Shtetit nuk përmban informacion apo raporte të publikuara mbi zbatimin e PI, në datën 14.11.2023 KShH i është drejtuar Policisë së Shtetit me kërkesën për informacion mbi zbatimin e PI, konkretisht lidhur me: faktin nëse është hartuar raport monitorimi mbi masat e parashikuara në PI; masat konkrete të realizuara gjatë 2022; nëse PSh kishte caktuar Koordinator Integriteti për mbikëqyrjen e zbatimit të planit si dhe informacion konkret mbi treguesit e matjes së efektivitetit të secilës masë. Së fundi, kërkohet një vet-vlerësim mbi efektin tërësor që kanë pasur masat e Planit të Integritetit në përmirësimin e integritetit institucional.

Fatkeqësisht në shkresën Nr. Prot. 1485/2, datë 30.11.2023, nuk na u vendos në dispozicion ndonjë raport mbi zbatueshmërinë e Planit të Integritetit prej kohës së miratimit të tij. Ndërsa për raportin vjetor për vitin 2023, u njoftua që do të përgatitej në fillim të 2024.

Theksojmë se në raportin e fundit të monitorimit të GRECO-s një nga rekomandimet e tij ka qenë

zbatimi me përparësi i planit të integritetit në Policinë e Shtetit që në fakt i referohej PI 2018-2022<sup>(45)</sup>, por kjo nuk do të thotë që zbatimi i planeve vijuese të neglizhohet.

Gjithashtu, GRECO vëren se Manuali i Etikës dhe Integritetit në Policinë e Shtetit është një përmbledhje tekstesh ligjore dhe i mungon çdo udhëzim praktik në formën e shembujve dhe shpjegimeve konkrete në lidhje me sjelljen e pritshme nga punonjësit e policisë, duke marrë parasysh specifikën, shumëllojshmërinë e detyrave dhe dobësitë e Policisë së Shtetit.

Nisur nga raporti i mësipërm, kuptohet vëmendja e veçantë që ka patur forcimi i integritetit në Policinë e Shtetit për luftën kundër korrupsionit. Për këtë arsye, zbatimi dhe dokumentimi i zbatimit të planit të integritetit duhet të ishte trajtuar me përparësi nga autoritetet drejtuese në Policinë e Shtetit.

## || PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Plani i Integritetit është një masë antikorrupsion që aktualisht është miratuar nga të gjitha ministrat dhe po zgjerohet hartimi i tyre edhe nga institucionet e varësisë apo edhe nga organet e qeverisjes vendore. PI është një instrument parandalues që synon të ndërtojë një sistem që të minimizojë riskun e korrupsionit. Hartimi dhe miratimi i tij është një arritje për t'u shënuar e institucioneve shqiptare. Por, po kaq me rëndësi është periudha e zbatimit të tyre. Në mënyrë që masat të zbatohen dhe të japin efektin e synuar duhet të mbikëqyren vazhdimisht si dhe të ketë një proces vet-vlerësimi nga institucioni përkatës mbi efektshmërinë e masave të zbatuara.

Nga shqyrtimi i planeve të integritetit për institucionet e përzgjedhura si dhe nga vlerësimi i akteve të hartuara në zbatim të tyre dhe përgjigjeve të kërkesave për informacion drejtuar institucioneve sjellim rekomandimet vijuese:

1. PI janë dokumente strategjike dhe operative dhe për shkak të kësaj natyre hibride, rekomandojmë që plani i veprimit në zbatim të politikave të integritetit t'i bashkëngjitet Planit të Integritetit. Për më tepër, për të bërë të mundur krahasimin dhe vjeljen e të dhënave, duhet që hartimi dhe raportimi i zbatimit të tyre të respektojë formatet e miratuara nga MD.
2. Hartimi dhe zbatimi i PI si një instrument që parandalon korrupsionin dhe që provohet për herë të parë, duhet të ishte testuar me ndërhyrje të fokusuara kryesisht në drejtim të luftës kundër korrupsionit dhe të mos përfshinte njëherësh edhe manifestime të tjera paksa më periferike në raport me integritetin institucional. Pasi të provohej gjenerata e parë e planeve dhe të vlerësohej efektshmëria e tyre, në gjeneratat vijuese të këtyre planeve mund të zgjerohet fusha e ndërhyrjes edhe në elementët e tjerë që përfshin kuptimi më i gjerë i integritetit si për shembull mënyra e trajtimit të qytetarëve, neglizhenca apo profesionalizmi.
3. Raportet e monitorimit të hartuar në zbatim të metodologjisë së monitorimit të planit të integritetit përmbajnë shumë përciptas një analizë thuajse ekskluzivisht sasiore vetëm mbi masat e realizuara, ato në proces dhe masat e parrealizuara. Kjo mënyrë e bën të vështirë monitorimin e efektshmërisë dhe efikasitetit të masave përkatëse. Në këtë kontekst, rekomandohet një analizë më e detajuar në raportet e monitorimit të Planeve të Integritetit që të përfshijë të dhëna sasiore dhe analizë cilësore veçanërisht mbi rezultatin dhe ndikimin që ka sjellë zbatimi

(45) Raundi i Pestë i Vlerësimit Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit në qeverinë qendrore (funksionet e larta ekzekutive) dhe agjencitë e zbatimit të ligjit, Raport i Përputhshmërisë, GrecoRC5 (2022), f. 16.

- i secilës masë. Për këtë është e nevojshme që të ndërtohet një sistem monitorimi i bazuar në të dhëna të sakta e të besueshme dhe të mbledhura në mënyrë të qëndrueshme për të vlerësuar efektivitetin e Planeve.
4. Për masat që nuk janë zbatuar rekomandohet të identifikohen arsyet/pengesat që kanë sjellë moszbatimin ose mosrealizimin në kohë dhe institucioni të angazhohet në veprime konkrete që të zvogëlojë riskun për realizimin e masës në të ardhmen.
  5. Kodet e Etikës si dokumente me rëndësi për njohjen dhe zbatimin e normave etike dhe normave të tjera të lidhura me konfliktin e interesit, dhuratat apo lobimin duhet të plotësohen nga shpjegues që përmbajnë ilustrime të rasteve konkrete për secilin institucion si dhe duhet të përfshijnë norma për të rregulluar periudhën e pas punësimit.
  6. Secili institucion duhet të shfrytëzojë metoda alternative dhe inovative për të sjellë aspektet e integritetit sa më afër nëpunësve të tij. Kështu, PI mund të parashikojnë përpos formatit klasik të leksionit të mbajtur nga specialistë të fushës së integritetit edhe mënyra të tjera si module e-learning të ofruara përmes platformave online ose website mbi rregullat e etikës, integritetin, procedurat administrative, parimet dhe konceptet e lidhura me etikën etj. Forma të tjera përfshijnë: coaching and mentoring që lidh stafin e ri me staf me përvojë që spikasin në drejtim të sjelljeve etike, në këtë mënyrë nëpunësit rishtarë ndjekin shembullin e atyre më me përvojë që ndihmojnë në rritjen e ndërgjegjësimit dhe promovimin e sjelljeve etike.
  7. Konstatohet se një pjesë e mirë e masave në fushën e burimeve njerëzore lidhet vetëm me shpalljen apo plotësimin e vakancave, ndërkohë që këto masa ndonëse ndikojnë në performancën e institucionit nuk lidhen ngushtësisht me promovimin e integritetit institucional. Masa më të përshtatshme në këtë drejtim do të konsiderohen ato që prezantojnë rregulla apo procedura që përforcojnë transparencën e garës dhe shmangien e çdo lloji ndikimi. Gjithashtu, në këtë kontekst, rekomandojmë që të vlerësohen si aktivitete me risk të lartë korrupsioni edhe vendimet për mbështetjen dhe zhvillimin e karrierës, përcaktimi i stafit për vizitat studimore apo për ndjekjen e studime të thelluara në një fushë të caktuar shpenzimet e të cilit mbulohen nga institucioni etj. Një masë efektive në drejtim të promovimit të integritetit do të ishte përcaktimi i rregullave të qarta, standarde dhe transparente për përzgjedhjen e anëtarit të stafit që do të përfitojë këtë privilegj.



## BIBLIOGRAFI

- Ligji nr. 9131 datë 8.9.2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike”
- Ligji nr, 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar.
- Vendimin e Këshillit të Ministrave Nr. 830, datë 15.9.2013, i ndryshuar.
- Vendimi i Këshillit të Ministrave, nr. 516, datë 1.7.2020.
- Strategjia Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit, 2015-2020, miratuar me Vendim të Këshillit të Ministrave Nr. 247, datë 20.03.2015.
- Manuali i Vlerësimit të Rrezikut të Integritetit, Tetor 2021, <https://www.drejtësia.gov.al/wp-content/uploads/2022/02/GUIDA-VLERESIMIT-RISKUT- AL.pdf>
- Metodologjia e Monitorimit të Planit të Integritetit për Institucionet e Qeverisjes Qendrore, miratuar me Urdhrin Nr. 553, datë 30.09.2021 të Ministrit të Drejtësisë.
- Metodologjia e Vlerësimit të të Riskut të Integritetit në Institucionet e Qeverisjes Qendrore, miratuar me urdhrin e Ministrit të Drejtësisë nr.334, datë 07.10.2020.
- Partneriteti për Qeverisje të Hapur, Plani Kombëtar i Veprimit, 2023-2025, Mars 2023.
- Raport Monitorimi i Planit të Integritetit, Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale, 2022, <https://shendetesia.gov.al/mbrojtja-sociale-5/>.
- Raport Monitorimi Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, 2022, <https://ëëë.infrastruktura.gov.al/ëp-content/uploads/2023/02/Raporti-i-monitorimit-2022.pdf>.
- Raport Monitorimi Ministria e Financave dhe Ekonomisë, 2022.
- Albania 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 690 final
- Çështja C-771/19, datë 24.03.2021, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit European
- OECD Recommendation on Publik Integrity, 2017, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
- OECD Public Integrity Handbook, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ff8780e6-en/index.html?itemId=/content/component/ff8780e6-en>
- OECD, Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government, GOV/PGC/GF(2009)2
- OECD Indicators for Public Integrity, <https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators>
- OECD Integrity Review of the Slovak Republic, 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45bd4657-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/45bd4657-en&csp=ab053e00c299c67e9d5c639dc65306ff&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e3738>
- Manual on Integrity Planning and Integrity Management, UNDP, 2015.
- Manual for the Integrity Plan Development, Anti-Corruption Agency, Belgrade 2015.
- Armytage, L., Monitoring judicial integrity: Lessons for implementation of UNCAC Article 11,

2009.

Marie Chêne, Monitoring public institutions' integrity plans, Transparency International, 2011, [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296\\_Public\\_institutions\\_integrity\\_plans.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/296_Public_institutions_integrity_plans.pdf).

UNODC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, United Nations, Vienna, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_-\\_A\\_Practical\\_Guide\\_for\\_Development\\_and\\_Implementation\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf)

Raundi i Pestë i Vlerësimit, Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit në qeverinë qendrore (funksionet e larta ekzekutive) dhe agjencitë e zbatimit të ligjit, Raport i Përputhshmërisë, GrecoRC5 (2022).



unicef   
for every child

**C1-EU-NPA**  
CLUSTER ONE EU NEGOTIATIONS PLATFORM – ALBANIA



KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

---

## KOMITETI SHQIPTAR I HELSINKIT

Rr. Brigada e VIII-te, Pallati “Tekno Projekt” Shk. 2 Ap. 10, Tirana-Albania

Kutia Postare nr.1752 Tel: 04 2233671

Mob: 0694075732

E-mail: [office@ahc.org.al](mailto:office@ahc.org.al)

web site: [www.ahc.org.al](http://www.ahc.org.al)