

# fuqia e fshehtë



Vlerësimi i Korrupsionit dhe Ekonomisë  
së Fshehur në Evropën Juglindore



# FUQIA E FSHEHTË

VLERËSIMI I KORRUPSIONIT DHE  
EKONOMISË SË FSHEHUR NË  
EVROPËN JUGLINDORE

2016

Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI) është nisma më e gjerë vendase për antikorrupsionin dhe mirëqeverisjen e OSHC-ve nga Shqipëria, Bosnja dhe Hercegovina, Bullgaria, Kroacia, Kosova, Maqedonia, Mali i Zi, Serbia dhe Turqia. SELDI aktualisht përfshin edhe partnerë nga Rumania dhe Moldavia. SELDI kontribuon drejt një shoqërie civile dinamike në rajon, të aftë për të marrë pjesë në debate publike dhe për të ndikuar në politika dhe në procesin e vendimmarrjes në fushën e antikorrupsionit dhe qeverisjes së mirë. Iniciativa ka themeluar një koalicion për zhvillimin dhe miratimin e një strategjie rajonale të OSHC-ve dhe agjende të veprimit, si dhe monitorim e qeverisjes së mirë. SELDI ngre vetëdijen e publikut dhe mbron politikat reformiste përmes forumeve të qeverisjes së mirë rajonale dhe Politikave antikorrupsion.

Ky raport siguron një këndvështrim të shoqërisë civile për gjendjen e korrupsionit dhe ekonomisë së fshehur në Evropën Juglindore. Ai është përgatitur nga sekretariati i SELDI-t (Qendra për Studimin e Demokracisë) pas konsultimeve të gjera me partnerët e SELDI-t. Raporti pasqyron gjetjet e Sistemit të Monitorimit të Korrupsionit (SMK) 2016 dhe Anketës për Ekonomi të Fshehur 2016 në vendet e SELDI-t. Dr. Aleksandër Stojanov dhe Dr. Alexander Gerganov nga Vitosha Research, Bullgari, dhe Dr. Todor Yalamov nga Universiteti i Sofjes kanë dhënë udhëzime metodologjike për zbatimin e SMK-së për korrupsionin dhe ekonominë e fshehur, respektivisht. Raporti është i bazuar në dy studime rajonale të përgatitura nga SELDI: Qeverisja e Energjisë dhe Rreziqet e Kapjes së Shtetit në Evropën Juglindore dhe Ekonomia e Fshehur dhe Qeverisja e Mirë në Evropën Juglindore. QSD do të donte të falënderohet për komentet e ofruara nga pjesëmarrësit gjatë punëtorisë për politikë nga SELDI: Forcimi i Qëndrueshmërisë ndaj korrupsionit dhe Kapjes së Shtetit në Evropën Juglindore më 14 qershor 2016 në Bruksel.

#### **Anëtarët e SELDI-t që kanë kontribuar në këtë publikim janë:**

Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD), Bullgari, Sekretariati i SELDI-t  
Shoqëria Akademike Rumune (SAR), Rumani  
Partneriteti për Zhvillimin Social (PSD), Kroaci  
Qendra Shqiptare për Kërkime Ekonomike (ACER), Shqipëri  
House of Europe (HoE), Shqipëri  
Qendra për Raportim Investigativ (CIN), Bosnje dhe Hercegovinë  
Instituti Riinvest, Kosovë  
Syri i Vizionit, Kosovë  
Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar (MCIC), Republika e Maqedonisë  
Instituti i Ohrit për Strategji Ekonomike dhe Çështje Ndërkombëtare, Republika e Maqedonisë  
Center for Democratic Transition (CDT), Mal I Zi  
Qendra për Tranzicion Demokratik, Mali i Zi  
Qendra për Studime Liberal-Demokratike (CLDS), Serbi  
Forumi për Veprim Qytetar FORCA Pozega, Serbi  
Fondacioni Turk për Studime Ekonomike dhe Sociale (TESEV), Turqi  
Fondacioni Turk për Studime Ekonomike (TEPAV), Turqi

**Redaktort:** Dr. Ognian Shentov, Ruslan Stefanov, Boyko Todorov



*Ky publikim është hartuar me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian dhe Iniciativës së Evropës Qendrore (CEI). Përmbajtja e këtij publikimi është plotësisht përgjegjësi e iniciativës SELDI dhe nuk reflekton në asnjë mënyrë perspektivën e Bashkimit Evropian apo të CEI-së.*

2016, Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI)

© ⓘ ⓘ ⓘ Creative Commons License

Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

**ISBN: 978-954-477-289-5**

Qendra për Studimin e Demokracisë (CSD)

Rr. Alexander Zhendov, 5, 1113 Sofia

tel.: (+359 2) 971 3000, fax: (+359 2) 971 2233

csd@online.bg, www.csd.bg



<b>Përmbledhje Ekzekutive</b> .....	7
<b>Parathënie</b> .....	13
<b>1. Gjendja e korrupsionit në Evropën Juglindore</b> .....	17
1.1. Natyra e korrupsionit në Evropën Juglindore .....	17
1.2. Zhvillime të rëndësishme të kohëve të fundit .....	18
1.3. Përhapja dhe dinamikat e korrupsionit 2001 – 2016 .....	19
1.3.1. Nivelet e përgjithshme .....	20
1.3.2. Përvoja me korrupsionin .....	21
1.3.3. Qëndrimet ndaj korrupsionit .....	23
1.3.4. Vlerësimet publike të përhapjes së korrupsionit .....	24
<b>2. Të rritesh në hije: Gjendja e ekonomisë fshehur në Evropën Juglindore në vitin 2016</b> .....	29
2.1. Mjedisi i Biznesit .....	30
2.2. Punësimi i fshehur .....	32
2.3. Pagesat dhe evazoni tatimor .....	36
<b>3. Ndërprerjet e energjisë: Qeverisja e energjisë dhe kapja e shtetit në EJT</b> .....	39
3.1. Qeverisja korporative e ndërmarrjeve shoqërore të energjisë .....	39
3.2. Rreziqet e korrupsionit në prokurimin publik të sektorit të energjisë .....	40
3.3. Kufizimet e konkurrencës .....	41
3.4. Liberalizimi i tregut të energjisë .....	43
<b>4. Agjenda për ndryshim: Rekomandimet për politika</b> .....	47
4.1. Përmirësimi i hartimit të politikave të bazuara në dëshmi në sektorët kritike .....	48
4.2. Trajtimi i ekonomisë së fshehur .....	50
<b>Bibliografi</b> .....	51



## LISTA E FIGURAVE

Figura 1.	Renditja e shqetësimeve më të mëdha nga publiku, mesatarja rajonale e EJL-së, 2016 (%).....	18
Figura 2.	Presioni i korrupsionit në rënie, edhe pse me ritme të ngadalta.....	20
Figura 3.	Ndryshimet në presionin e korrupsionit sipas vendeve.....	21
Figura 4.	Ndryshimet e pëgjithshme në nivelin e korrupsionit (2016 vs 2014).....	21
Figura 5.	Presioni i korrupsionit krahasuar me përfshirjen në korrupsion, 2016 (%).....	22
Figura 6.	Gjurma e integritetit: raporti i atyre që kanë rezistuar ndaj atyre që janë përfshirë, 2016 .....	22
Figura 7.	Niveli i mesëm i korrupsionit, 2016 (%).....	22
Figura 8.	Nivelet e tolerancës sipas shteteve, 2016 (%) .....	23
Figura 9.	Ndjeshmëria ndaj korrupsionit sipas vendeve, 2016 .....	24
Figura 10.	Normat e identifikimit të praktikave të zakonshme të korrupsionit 2016.....	24
Figura 11.	Vlerësimet e mundësisë së presionit të korrupsionit, 2016 (%).....	25
Figura 12.	Vlerësimet publike të fizibilitetit të politikave antikorrupsion, 2016.....	25
Figura 13.	Rrethi vicioz i korrupsionit dhe ekonomisë së fshehtë.....	29
Figura 14.	Arkitektura e ekonomisë së fshehtë.....	30
Figura 15.	Të punësuar në ekonomi të fshehur në EJL, 2016 (% e të punësuarëve sipas punësimit të tyre kryesor) .....	32
Figura 16.	Përqindja e llojeve të ndryshme të punësimit fshehur në EJL.....	33
Figura 17.	Përfshirja e ekonomisë së fshehur në shoqëri .....	34
Figura 18.	Dallimi i pagave në ekonominë formale ndaj atyre në ekonominë e fshehur, 2016 .....	35
Figura 19.	Presioni pwr korrupsion i përjetuar nga ata që janë në situata të ndryshme të punësimit, 2016 .....	35
Figura 20.	Vlerësimet e boshllëkut tatimor në EJL, 2013 .....	36
Figura 21.	Vlerësimet e shkallës së korrupsionit në mesin e zyrtarëve tatimorë në EJL nga ana e publikut, 2016 .....	37
Figura 22.	Efektet e synuara të liberalizimit të zinxhirit të gjenerimit dhe furnizimit të energjisë (rregulluar = risk më të lartë të korrupsionit, a jo-rregulluara = risk më të ulët të korrupsionit).....	45

## LISTA E TABELAVE

Tabela 1.	Korrupsioni i vlerësuar i zyrtarëve publikë dhe profesioneve të tjera, 2016 .....	26
Tabela 2.	Vlerësimet e ekonomisë së fshëhtë (si pjesë e PBB-së) .....	30
Tabela 3.	Pozicioni i shteteve të EJL në vlerësimet më të rëndësishme të mjedisit ekonomik.....	31
Tabela 4.	Hetimet e taksave në Turqi .....	36
Tabela 5.	Mospërputhjet në raportimin e buxhetit të prokurimit publik të kompanisë shtetërore të energjisë EPCG të Malit të Zi në vitin 2012 .....	41
Tabela 6.	Kontratat e prokurimit të ELEM (2009 – 2014).....	42
Tabela 7.	Gjendja e zbatimit të Pakos së Tretë të Energjisë .....	44

## LISTA E KUTIVE

Kutia 1.	Vendimet sfiduese të prokurimit në NSH-të shqiptare të energjisë .....	43
Kutia 2.	Monitorimi i zbatimit të politikave antikorrupsion .....	49

## AKRONIME

CSD	Qendra për Studimin e Demokracisë
EJL	Evropa Juglindore
ELEM	Prodhues i Energjisë Maqedonas
EPCG	Kompania Elektro-Energjitime e Malit të Zi
EURALIUS	Misioni i Asistencës Evropiane për Reformën në Drejtësi në Shqipëri
NA	Pa përgjigje
NSH	Ndërmarrje Shtetërore
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
OPDAT	Programi i Ndihmës dhe i Trajnimit të Zhvillimit të Prokurorisë
OSHC	Organizata e Shoqrisë Civile Programi i Departamentit të Drejtësisë, SHBA
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
SELDI	Lidershipi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet
SMK	Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit



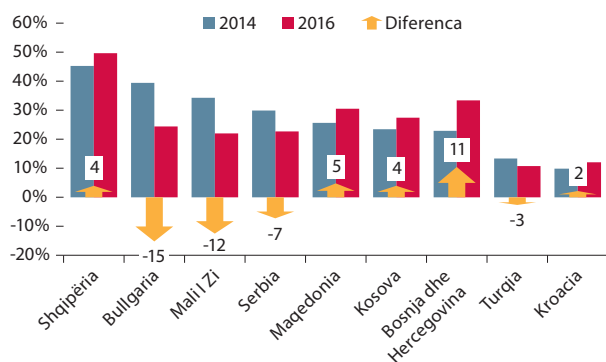
Raporti në vijim, i përgatitur nga Leadershi i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI) – nisma më e gjerë vendase për mirëqeverisjen në vendet e Evropës Juglindore përbën një kontribut të rëndësishëm në përfaqsimin rajonale ndaj antikorrupsionit. Ai siguron një këndvështrim të shoqërisë civile për gjendjen e korrupsionit dhe vjen në vazhdim të vlerësimit gjithëpërfshirës të SELDI-t në vitin 2014 mbi aspektet e ndryshme të mjedisit ligjor dhe institucional kundër korrupsionit në nëntë vendet e Evropës Juglindore. Në vitin 2016, SELDI vijoi përsëri me këto vlerësime, me **një përditësim të monitorimit të korrupsionit** dhe një fokus të veçantë në **kapjen e shtetit në sektorin e energjisë dhe në lidhjen korrupsion-ekonomi informale**. Raporti nënvizon nevojën për aksion më të gjerë politik për reforma, të cilat duken se janë bllokuar apo tkurrur në të gjithë rajonin. Presioni i brendshëm për një aksion të tillë është ndrydhur nga nevojat ekonomike dhe/ose ndasitë etnike dhe nga kalcifikimi i strukturave politike dhe ekonomike. Presioni i jashtëm, i adresuar kryesisht nga Bashkimi Evropian, është parë si kërkesë e lidhur me madhësinë e problemeve në dy vitet e shkuara për shkak të një sërë krizash të brendshme dhe të jashtme.

## Përhapja dhe dinamikat e korrupsionit 2001 – 2016

Në asnjë nga vendet e rajonit nuk ka patur një përparim të qartë të qëndrueshëm të politikave antikorrupsion, edhe pse përpjekjet për të ofruar zgjidhje teknike dhe për të përmirësuar funksionimin e institucioneve të zbatimit të ligjit, kryesisht me mbështetjen e BE-së, kanë vazhduar dhe madje janë intensifikuar në disa raste. Kjo ka çuar në rënien e mëtejshme të ngadaltë në nivelet e korrupsionit administrativ, por në kurriz të zbehjes së mbështetjes publike për reformat dhe të rënies së besimit në institucionet kombëtare dhe evropiane.

Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit SELDI – mjeti analitik i tij për matjen e korrupsionit – ka identifikuar tre prirje në dinamikat e korrupsionit në rajon:

**Ndryshimet në presionin e korrupsionit sipas vendeve 2014 – 2016\***



\* Përqindja e qytetarëve që raportojnë se kanë përjetuar kërkesa për rryshfet nga zyrtarët publikë.

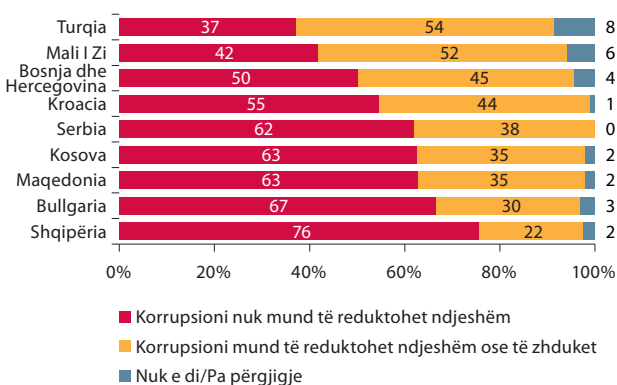
**Burimi:** Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit SELDI.

- Qysh prej fillimit të viteve 2000 kur SELDI filloi monitorimin e tij, nivelet e përgjithshme të korrupsionit në vendet e Evropës Juglindore kanë pësuar rënie, dhe publiku është bërë më kërkuar për mirëqeverisjen.
- Megjithatë, **progresi ka qenë i ngadaltë dhe i çrregullt**, dhe korrupsioni vazhdon të jetë njëkohësisht një shqetësim madhor për publikun e gjerë dhe një dukuri e zakonshme në mesin e shërbimit civil dhe zyrtarëve të lartë qeveritar. Veçanërisht, në periudhën 2014 – 2016 **presioni i korrupsionit** – treguesi sasior kryesor për nivelet e korrupsionit në një vend – pas një periudhe përmirësimi është përkeqësuar në disa vende, por përmirësimi i përgjithshëm në rajon ka qenë i papërfillshëm.

- Kombinimi i niveleve të larta të qëndrueshme të kërkimit të përfitimeve nga zyrtarët e korruptuar dhe pritshmërive në rritje për mirëqeverisje të lidhura kryesisht me aspiratat për anëtarësim në BE të vendeve të Evropës Juglindore kanë **ndikuar negativisht në pritshmëritë publike mbi presionin potencial të korrupsionit**. Më shumë se gjysma e popullsisë e vendeve të SELDI-t besojnë se është e nevojshme që të të duhet që të japësh rryshfet te një zyrtar për të mbaruar punë. Kjo tregon se **rikthimi i besimit ndaj institucioneve do të ishte shumë më i vështirë** sesa reduktimi në vetvete në nivelet e korrupsionit administrativ.

Si rezultat, **besimi publik në realizueshmërinë e përgjigjeve politike ndaj korrupsionit**, një aleat i rëndësishëm për reforma antikorrupsion të suksesshme, që pasqyron pjesën e popullsisë, e cila beson në përpjekjet antikorrupsion të qeverive të tyre **ka qenë nën pragun 50% në vitin 2016** për të gjithë vendet Evropës Juglindore përveç Malit të Zi dhe Turqisë. Kjo përkeqëson më tej mungesën e vullnetit të politikanëve për tu angazhuar në politikat antikorrupsion, dhe tregon nevojën për një lëvizje me bazë të gjerë shoqërore për të mbajtur një fokus antikorrupsioni.

#### Vlerësimet publike të realizueshmërisë të politikave antikorrupsion, 2016



**Burimi:** Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Konkluzioni i përgjithshëm nga raundi i Sistemit të Monitorimit të Korrupsionit i SELDI-t në vitin 2016 është që **politikat të cilat synojnë sjelljen korruptive në nivelin administrativ dhe ato që kërkojnë të ndryshojnë besimin ndaj qeverisë është e nevojshme të ndiqen në vijimisë**. Zbatimi më i rreptë i masave penale nuk mund të ketë një efekt të qëndrueshëm nëse nuk mbështetet nga një kërkesë e përforcuar publike për integritet në qeveri dhe nga një përmirësim i qëndrueshëm në mirëqenien ekonomike. Zbatimi i ligjit ka të ngjarë të shihet ose si represion i padobishëm kur targeton vetëm nivelet e ulëta të qeverisjes ose si 'gjueti shtrigash' politike kur i drejtohet në mënyrë jo të vazhdueshme niveleve të larta. Në anën tjetër, intesifikimi i masave të mbështetura në ndërgjegjësim vetëm sa do të nxiste cinizmin dhe braktisjen në publik në qoftë se nuk shoqërohet me përpjekje të dukshme të marrjes së masave të rrepta ndaj zyrtarëve (të nivelit të lartë) që kërkojnë përfitime në mënyrë korruptive.

## Gjendja e ekonomisë së fshehur në vendet e Evropës Juglindore në vitin 2016

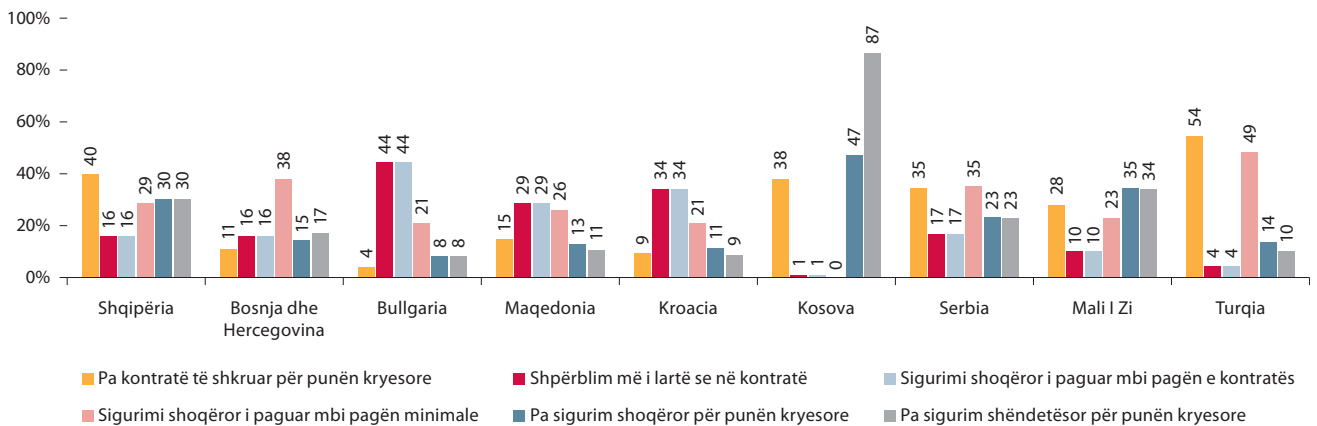
Duke pasur parasysh se politikat antikorrupsion në mënyrë të shkëputur nuk kanë gjasa për të prodhuar një mbështetje të gjerë shoqërore nëse ato nuk janë të mishëruara në reformat ekonomike dhe në rritjen e mirëqenies, është i nevojshëm **një zgjerim i debatit antikorrupsion** nga zbatimi i plotë i ligjit **drejt një arsytimi me më tepër bazë ekonomike**, të tillë si adresimi i lidhjes ndërmjet korrupsionit dhe ekonomisë informale. Sipas Anketës së SELDI-t mbi Ekonominë Informale dhe burime të tjera, sektori informal zë mes një të katërtës dhe një të tretës së ekonomive të vendeve të Evropës Juglindore.

Një faktor i rëndësishëm në përballjen e korrupsionit dhe ekonomisë informale është **mjedisi i përgjithshëm i biznesit**. Përderisa shumica e vendeve të Evropës Juglindore performojnë përgjithësisht mirë përse i përket

treguesve nominalë, të tillë si madhësia e normave të taksave ose lehtësia e regjistrimit të një biznesi, prania e gjerë e korrupsionit administrativ dhe evidenca e kapjes së shtetit lejojnë **rrjetet në detyrë të grupeve politike dhe të biznesit**, që të kontrollojnë në mënyrë efektive aksesin në hartimin e politikave dhe ligjeve të qeverisë, duke e bërë mjedisin e biznesit përjashtues dhe të paparashikueshëm. Një **hendek tatimor** i konsiderueshëm në vendet e Evropës Juglindore gjithashtu pengon njëkohësisht zhvillimin ekonomik dhe mirëqeverisjen. Evazioni fiskal, i cili është bërë i mundur, ndër të tjera, nëpërmjet rryshfeteve dhe inefiçencës në organet tatimore, tregon mungesën e besimit në qëndrueshmërinë ekonomike të vendit dhe dëmton cilësinë dhe madhësinë e shërbimeve publike. Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit i SELDI-it në mënyrë të qëndrueshme ka treguar se tatimorët dhe doganierët janë renditur ndër profesionet me rrezikun më të lartë të përfshirjes në korrupsion për të gjithë vendet e Evropës Juglindore.

Si rezultat, **punësimi informal mbetet shumë i pranishëm në vendet Evropës Juglindore**, duke krijuar rreziqet e përjashtimit të pjesëve të konsiderueshme të fuqisë punëtore nga sundimi i ligjit dhe duke vendosur të punësuarit në mënyrë informale në një pozicion vulnerabël nga këndvështrimi i zyrtarëve që kërkojnë përfitime dhe ndaj interesave të paligjshme të biznesit. Mishërimi i konsiderueshëm social i punësimit informal në vendet e Evropës Juglindore, siç dëshmohej nga Anketa e SELDI-t mbi Ekonominë Informale në vitin 2016, përjashton një numër të madh të fuqisë punëtore nga mbrojtja përmes rregullave qeveritare dhe zvogëlon mbështetjen për sundimin e ligjit. Kjo bën që të vazhdojë pafundësisht rrethi vicioz ekonomi informale – korrupsion.

#### Përqindja e llojeve të ndryshme të punësimit informal në vendet e Evropës Juglindore



**Burimi:** Vrojtimi i SELDI-t mbi Ekonominë Informale, 2016.

## Kapja e shtetit në sektorin e energjisë

Ky raport vijon rekomandimet politike të SELDI-t të vitit 2014 dhe jep një vështrim më të afërt në një prej sektorëve më kritik të rrezikuar nga korrupsioni: sektorin e energjisë. Për shkak se qeveritë e vendeve të Evropës Juglindore zotërojnë, rregullojnë dhe/ose mbikëqyrin pothuajse të gjitha aspektet e sektorit të energjisë, çdo formë e keqqeverisjes ndikon në të gjithë ekonominë dhe shoqërinë. Ndër deficitet më kritike të qeverisjes në energjitikë në vendet e Evropës Juglindore, që ushqejnë korrupsionin janë **keqmenaxhimi i ndërmarrjeve energjetike shtetërore (NSH), parregullsitë në kontratat e**

### **prokurimit publik dhe përparimi i ngadalshëm në liberalizimin dhe monopolizimin e sektorit të energjisë.**

Në sektorin e energjisë në vendet e Evropës Juglindore, renta monopol nuk mund të jetë e qëndrueshme për një periudhë të gjatë kohore pa përfshirjen korruptive të politikanëve, duke qenë se si ndërmarrjet kryesore ashtu edhe entet rregullatore janë ende të kontrolluara nga qeveritë. Prandaj, vendet e Evropës Juglindore duhet të **liberalizojnë tregtinë dhe shërbimet energjetike** në mënyrë që të zvogëlojnë rrezikun e korrupsionit që rrjedh nga bashkëpunimi ndërmjet monopoleve shtetërore ose private dhe qeverisë. Megjithatë, adoptimi i Paketës së Tretë të Energjisë të BE-së në vendet e Evropës Juglindore pasohet zakonisht nga një zbatim i dobët pasi kjo do të kërkonte një rishikim të të gjithë sistemit të energjisë, duke përfshirë rrjetet e përforcuara të kapjes së shtetit. Kjo krijon rrezikun e një rasti tjetër të reformave të sabotuara, të cilat qytetarët i shohin si **ndryshim fasadash** pa realizimin e përfitimeve të nënkuptuara të qeverisjes.

## **Drejt një axhende reformuese**

Nxitja kryesore e përpjekjeve antikorrupsion në rajon duhet të drejtohet në **përballjen e korrupsionit politik në nivele të larta dhe kapjen e shtetit**. Për më tepër, përpjekjet antikorrupsion në rajon duhet të shtrihen në nivelin e organizimit publik, për të vijuar me cilësinë e zbatimit të një numri politikash dhe planesh antikorrupsion të adoptuara zyrtarisht dhe për të përmbyllur boshllëqet në zbatim dhe efikasitet. Tri fusha kryesore duhet që të prioritetizohen nga qeveritë në rajon, nismat rajonale dhe institucionet evropiane, në mënyrë që të jenë në gjendje që të arrijnë përparim të paktën në afat të mesëm:

- **Ndjekja efektive e politikanëve të nivelit të lartë dhe zyrtarëve të lartë civil të korruptuar** është mënyra e vetme për të përvjellë një mesazh të fortë dhe të menjëhershëm që korrupsioni nuk do të tolerohet. Formatet rajonale si Këshilli për Bashkëpunim Rajonal duhet të marrë një rol shumë më aktiv në promovimin e reformave të lidhura me performancën antikorrupsion në bashkëpunim me shtetet anëtare të BE-së nga rajoni, drejtoritë e përgjithshme të Komisionit Evropian (KE), të specializuara në drejtësi dhe çështje të brendshme, dhe Delegacionet e BE-së në vendet përkatëse.
- **Komisioni Evropian duhet të zgjerojë angazhimin e tij të drejtpërdrejtë me organizatat e shoqërisë civile në rajon**. Që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, ato kanë nevojë që të fitojnë pranim të gjerë publik dhe Organizatat e Shoqërisë Civile (OSHC) janë të domosdoshme që kjo të ndodhë. Përfshirja e OSHC-ve është një mënyrë për të garantuar që llogaridhënia e qeverive të donatorët dhe organizatat ndërkombëtare nuk do të marrë përparësi ndaj llogaridhënies të strukturave të vendit.
- **Mekanizmat e pavarura të monitorimit të korrupsionit dhe antikorrupsionit** duhet të jenë të qëndrueshme në nivel kombëtar dhe rajonal për të siguruar të dhëna dhe analiza të qëndrueshme dhe për të integruar njëkohësisht **diagnostifikimin e korrupsionit dhe vlerësimin e politikave antikorrupsion**.

Qeveritë në rajon duhet gjithashtu të hartojnë **strategji gjithëpërfshirëse për përballjen e ekonomisë informale** paralelisht me strategjitë specifike antikorrupsion, të cilat duhet të jenë të lidhura me qëllimet përfundimtare

të konvergjencës dinamike, gjithëpërfshirëse ekonomike me BE-në, përfshirë nëpërmjet:

- Ndjekja e performancës së organeve rregulluese dhe të përputhshmërisë në mjedisin e biznesit.
- Zbatimi i metodologjisë së EUROSTAT-it për përshtatjen e ekonomisë informale ndaj PBB-së.
- Kryerja e vlerësimeve të rregullta të hendekut tatimor dhe vijimin e reformave në fushat e hendekut tatimor.
- Ndërmarrja e politikave që lehtësojnë formalizimin e të gjithë zinxhirit të vlerës ekonomike.

Shpërndarja e zgjidhjeve efektive kundër korrupsionit dhe kapjes së shtetit në vendet e Evropës Juglindore varet nga përfshirja e përkushtuar, dinamike e organizatave të shoqërisë civile. Kjo përfshin **çarjen më tej të integritetit dhe mirëqeverisjes së vetë OSHC-ve**: SELDI do të zhvillojë një Strategji të Shoqërisë Civile dhe një Program të Përbashkët për Mirëqeverisjen dhe Antikorrupsionin 2020, të cilët do të shërbejnë si udhëheqje për veprim për të gjithë komunitetin antikorrupsion në vendet e Evropës Juglindore. OSHC-të në rajon duhet të drejtojnë përpjekjet e tyre njëkohësisht në veprime politike më të guximshme dhe në hartimin e mekanizmave efektive për të mbështetur dhe për të përfshirë lëvizjet e reja dhe që lindin nga baza.





Është e pamjaftueshme të thuhet se është bërë një punë e konsiderueshme për të kuptuar burimet dhe dinamikën e korrupsionit në vendet e Evropës Juglindore. Pjesa më e madhe e kësaj pune është ende e fokusuar në nivel kombëtar, pa shumë ndërveprim mes aktorëve qeveritar dhe jo qeveritar, dhe me kuptueshmëri jo të mjaftueshme të dinamikës rajonale dhe të përfitimeve nga krahasimet ndër-shtetërore. Bashkimi Evropian nga ana e tij ka zgjedhur platformën qeveri-qeveri si dhe një vlerësim vjetor të vendeve, të cilat në mënyrë të qartë kanë zhgënjyer edhe më tej qytetarët për zgjerimin e BE-së si brenda Bashkimit Evropian ashtu edhe në rajon. OSHC-të, veçanërisht ato që janë aktive në forcimin e shtetit ligjor dhe të mirëqeverisjes janë braktisur në tokën e askujt, të para nga donatorët e huaj si “telashe” joefektive në arritjen e ndryshimeve, dhe të quajtura si agjentë të huaj nga qeveritë e korruptuara të vendeve. Lideri i Evropës Juglindore për Zhvillim dhe Integritet (SELDI) ka propozuar një platformë vendore të shoqërisë civile rajonale duke u përpjekur që të angazhojë zyrtarët qeveritar me mendje reformiste në rajon, institucionet e Bashkimit Evropian, dhe palët e ndryshme ndërkombëtare dhe rajonale për të nxitur ecurinë e reformave për një qeverisje më të mirë në Evropën Juglindore.

Kjo përfshin gjithashtu vetë integritetin e OSHC-ve dhe të qeverisjes së mirë: SELDI do të zhvillojë Strategjinë e Shoqërisë Civile dhe Programin e Strategjisë së Përbashkët për një Qeverisje të Mirë dhe Antikorrupsion 2020, e cila do të shërbejë si një udhëheqje për veprim për të gjithë komunitetin e fushës së antikorrupsionit në Evropën Juglindore.

Pavarësisht të gjitha përpjekjeve dhe shenjave të përmirësimit që nga viti 2001 kur SELDI fillimisht prezantoi monitorimin e tij të korrupsionit në rajon, ekziston një dakordim unanim që korrupsioni do të qëndrojë në rajon dhe se të paktën, në disa raste në dy vitet e fundit situata është përkeqësuar dhe se perspektiva e anëtarësimit në BE për rajonin është mjegulluar. Situata në rajon ndryshoi në mënyrë dramatike në vitin 2016, me trazirat në Turqi dhe krizat e migrimit, duke zbehur shumicën e zhvillimeve të tjera.

Dështimet në zbutjen e marrëdhënieve midis BE-së dhe Turqisë janë ndjerë në të gjithë rajonin, pasi këto marrëdhënie duket se kanë dhënë një narrativë alternativ shtesë të zgjerimit të BE-së pas rasteve të Rusisë dhe Kinës. Sidoqoftë, këta tregues kanë dështuar të tregojnë se antikorrupsioni nuk ka qenë kurrë kaq i lartë në nivel global edhe pse liderat politik kudo janë përpjekur të kthejnë besimin e qytetarëve në institucionet publike. Njerëzit në Ballkanin Perëndimor vazhdojnë të jenë të shtypur nga vështirësitë ekonomike të tilla si varfëria, të ardhurat e ulëta, papunësia, si dhe ndarjet etnike duke i detyruar ata që të bëjnë një sy qorr ndaj korrupsionit.

Kjo kërkon një drejtim të ri për të sensibilizuar qytetarët për dimensionet dhe kostot e përditshme të korrupsionit, dhe se si kjo ndikon në mirëqënien e tyre dhe zgjedhjet politike që ata bëjnë. Në nivel politik, BE duhet të zhvillojë instrumenta të reja për të trajtuar format më të fshehta të korrupsionit si kapja

e shtetit dhe për të pëmirësuar aftësinë e tij për veprim politik. Ngjarjet e fundit në Maqedoni ose në Bosnjë dhe Hercegovinë, në një kohëzgjatje të gjatë kanë demonstruar se instrumentet aktuale në dispozicion të të dyja palëve, qytetarëve dhe BE-së për arritjen e ndryshimeve të qëndrueshme janë të dobëta.

Në 2014, SELDI realizoi një vlerësim gjithëpërfshirës të korrupsionit në EJL duke mbuluar aspektet e ndryshme të mjediseve ligjore dhe institucionale të nëntë shteteve, duke theksuar sfidat, karakteristikat e kapjes së shtetit, dhe matjet e niveleve aktuale të korrupsionit.<sup>1</sup> Qasja e SELDI-it ndaj antikorrupsionit është specifike dhe vepruese, duke tentuar ta bashkojë analizën dhe projektimin e politikave, dhe ta lidhë me ngritjen e kapaciteteve të shoqërisë civile duke ndërtuar një qeverisje më të mirë. Kështu, në vazhdimësi të rekomandimeve të tij në analizën e vitit 2014, SELDI ka punuar në rajon në përpjekje për të ofruar reforma specifike nxitëse për antikorrupsionin nga shoqëria civile. Në raportin e tanishëm, SELDI ofron një përditësim të monitorimit të korrupsionit në rajon dhe fokusohet në kanalet e kapjes së shtetit në sektorin e energjisë dhe në lidhjen mes korrupsionit dhe ekonomisë së fshehur, dhe se si kjo ndikon në mirëqënien ekonomike të rajonit. Raporti aktual jep një kontribut në njohuritë e politikave përkatëse në tri fusha, të cilat shpjegojnë më mirë kompleksitetin e korrupsionit dhe të sfidave për politikën antikorrupsion në EJL:

- Matja e **përhapjes së korrupsionit** dhe analiza e kontekstit shoqëror në të cilën shtohet në vitin 2016 si dhe dinamika për dy vitet e fundit. Rezultatet e ketyre matjeve kanë vlerë praktike si për hulumtime të mëtejshme për natyrën e korrupsionit dhe për masat antikorrupsion me shënjestër manifestimet e tij të ndryshme. Kjo i lejon komunitetit të shoqërisë civile të EJL të vazhdojë të nxisë reforma të bazuara në të dhëna empirike. SELDI ka kombinuar analizën e tij me zhvillimin e Strategjisë së Shoqërisë Civile dhe Programit të Përbashkët Strategjik për Qeverisje të Mirë dhe Antikorrupsion 2020. Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit siguron një pikë referimi të rëndësishme në përhapjen e presionit të korrupsionit me kalimin e kohës dhe në të gjitha vendet e Evropës Juglindore. Kjo e fundit është plotësuar nga diagnostifikimet unike dhe të kuptuarit në nivel lokal nga organizatat e shoqërisë civile në të gjitha vendet e EJL.
- Analiza e formës më të fshehtë të korrupsionit, kapjes së shtetit<sup>2</sup>, në një sferë kritike të ekonomisë. **Energjia** është një sektor me rëndësi të madhe jo vetëm për zhvillimin ekonomik por edhe për stabilitetin politik dhe sigurinë.<sup>3</sup> Kjo është e vertëtë si brënda shteteve por edhe për Evropën në tërësi. Me këto konsiderata në mendje, ky raport shqyrton ndikimin e korrupsionit dhe të kapjes së shtetit në qeverisjen e sektorit të energjisë dhe identifikon mekanizmat kryesorë dhe pasojat e keqmenaxhimit. Ai tregon raste se si kapja e politikëbërjes së energjisë kombëtare dëmton mirëqënien e qytetarëve dhe perspektivën ekonomike të vendeve.

<sup>1</sup> SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. CSD: Sofje.

<sup>2</sup> Analiza e kapjes së shtetit është bazuar në Dokumentin e Diskutimit të përgatitur nga CSD dhe SELDI Udhërrëfyes për Diagnostikimin e Kapjes së Shtetit dhe një diskutim të mbajtur në një seminar me ekspertë të zhvilluar në Stamboll në dhjetor të vitit 2015.

<sup>3</sup> Për një rishikim të plotë mbi temën ju lutem referojuni raportit online të SELDI-t: *Qeverisja në Sektorin e Energjisë dhe Risqet e Kapjes së Shtetit në Evropën Juglindore, 2016*.

- Vlerësimi i gjendjes dhe zhvillimeve ekuivalente ekonomike të korrupsionit, sektorit ku është performuar dhe të mirave/mallrave të prodhuara dhe shkëmbyera jashtë statistikave qeveritare zyrtare dhe rregulloreve. Ekonomia e fshehtë mund të shihet si një rritje mesatare ku divergjenca e normave dhe veprimeve lulëzojnë.<sup>4</sup> Raporti shqyrton lidhjet mes ekonomisë së fshehtë dhe korrupsionit në lidhje me punësimin, tatimet dhe mjedisin e përgjithshëm të biznesit. Ai zbulon mekanizmat kryesorë dhe pasojat e ekonomisë së fshehtë dhe se si rrethi vicioz i korrupsionit ndikon në mirëqënien dhe perspektivën e zhvillimit të rajonit.

---

<sup>4</sup> Për një rishikim të plotë mbi temën ju lutem referojuni raportin online të SELID-t: *Ekonomia e Fshehtë dhe Mirë-Qeverisja në Evropë Juglindore, 2016*.





## 1.1. NATYRA E KORRUPSIONIT NË EVROPËN JUGLINDORE

Është bërë shumë për perhapjen e korrupsionit në vendet e Evropës Juglindore, ku shumica e diskutimeve janë përqendruar në të kuptuarin se çfarë e ushqen atë dhe në vlerësimin e pasojave të tij. Më pak i vlerësuar është fakti se për shkak të **shtrirjes** së tij, korrupsioni është shndërruar në llojinë vetvete. Në vend të akumulimit të dukshëm të rasteve individuale, korrupsioni tani kryehet nëpërmjet rrjeteve të miqve, më tepër si një akt i “shpërdorimit”, duke u bërë një praktikë e zakonshme sociale. Në disa vende, ai po kërcënon të kthehet në mënyrën standarde të transaksioneve në shërbime publike. Edhe në vendet me nivelet më të ulëta të ryshfetit – Kroacia dhe Turqia, ku rreth 10% e individëve raportohet të jenë të përfshirë në këto praktika, korrupsioni mund të ketë shkëlur një lloj pragu epidemiologjik, ku politikat e kontrollit bëhen më urgjente se politikat e zbatimit.

Ky “**normalizim**” rrëqethes i korrupsionit paraqet një rebus të veçantë për blerjen e politikave antikorrupsion. Shumica e politika të tilla, sidomos ato në anën e zbatimit të ligjit, janë projektuar për t’u marrë me dukuri të ryshfetit apo llojeve më të sofistikuara të korrupsionit. Zbatimi i ligjit dhe inspektimet institucionale në përgjithësi janë të bazuara në supozimin se shkeljet e rregullave janë një përjashtim. Ata mund të funksionojnë në mënyrë efektive me këtë supozim. Në një kontekst të korrupsionit endemik, bile edhe të normalizuar, zbatimi përballet me një lloj ligji të pakësimit të të ardhurave.<sup>5</sup> Rreziku më i madh i largimit të korrupsionit qëndron te fakti se është shumë e vështirë që të rikthehet përsëri tërësisht brenda rregullave të ligjit pa kërcënuar kompromisin e parimeve më të gjera demokratike dhe ekonomisë së tregut.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Raporti i Vlerësimit të Korrupsionit për Bullgarinë, 2016 nga Qendra për Studimin e Demokracisë tregon se ka pasur mbi 400 agjenci të inspektimit dhe zbatimit, efekti i vetëm i të cilave duket të jetë për të rritur mundësitë për nxjerrjen e ryshfeteve të paligjshme nga ana e zyrtarëve publikë (CSD, 2016. *State Capture Unplugged: Countering Administrative and Political Corruption in Bulgaria*, Sofje, fq. 22).

<sup>6</sup> Rreziqet janë të dukshme në vlerësimin e dhënë shpesh për qeveritë reformiste të cilat kanë shkarkuar gjyqtarë apo polici të korruptuar në masë – një akt i qeverisjes së keqe të aplikuar në emër të qeverisjes së mirë.

Implikimet janë edhe më tërheqëse antikorrupsionit. Nëse nuk janë të adresuara, një mosmarrëveshje në rritje mes veprimeve dhe normave, mes sjelljes aktuale dhe të përcaktuar minon integritetin bazë të një shoqërie. Kjo lloj qeverisjeje tërhiqet dhe më pas krijon mundësi për tendenca autoritare.<sup>7</sup> Problemi i sundimit të ligjit nuk mund të zgjidhet pa vendosur pronësinë e ligjit. Pavarësisht idesë se rregullat zyrtare janë bërë për t’u thyer, një shoqëri rritet gjithnjë e më indiferente ndaj procesit të kapjes së qeverisë dhe legjislaturës nga grupet oligarke. Kjo kapje mund të mbështetet vetëm nga centralizimi i mëtejshëm i pushtetit të qeverisë.

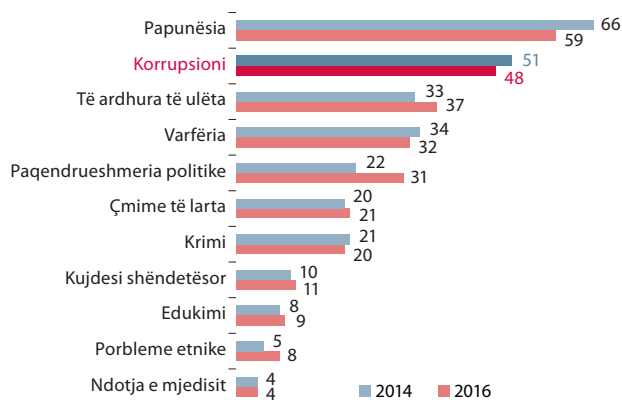
Korrupsioni është jetik në këtë proces të centralizimit. Për të mbështetur rritjen e tendencave autoritare nga zyrtarë të lartë, zyrtarëve më të vegjël u është dhënë e drejta për të kërkuar ryshfet nga familjet dhe bizneset. Kështu, tregu me pakicë i shërbimeve të korruptuara administrative bëhet i lidhur ngushtë me blerjen me shumicë të politikave qeveritare dhe të vendimeve gjyqësore. Politikanët e korrumpuar në Evropën Juglindore po përpiqen të gjejnë një njësi matëse për nivelin e korrupsionit të vogël/ryshfetit që tolerojnë. Grabitje të shumta nga burokratët mund të shkaktojnë pakënaqësi në shoqëri; grabitje të vogla mund t’i largojnë burokratët nga pjesa autoritare e shoqërisë. Midis efekteve të tjera, ky trend gjithashtu pengon përpjekjet për të matur korrupsionin sepse një liri politike më e vogël dhe frika e masave ndëshkimore mund të parandalojnë publikun nga zbulimi i qëndrimeve dhe përvojës me korrupsionin.

Një vështirësi tjetër për reforma të integritetit në mjedisin tejet të korrumpuar të Evropës Juglindore është identiteti i elektoratit reformist. Duke pasur parasysh se gjysma e publikut në fushën e SELDI-t e konsiderojnë korrupsionin si problemin e dytë më të rëndë me të cilin përballet vendi i tyre, baza sociale e antikorrupsionit duhet të jetë mjaft e gjerë dhe e angazhuar.

Urtësia konvencionale e antikorrupsionit e ka kuptuar që korrupsioni në qeveri prekë të varfërit në mënyrë

<sup>7</sup> Kjo ishte e qartë për Rousseau në shekullin e 18, kur ai paralajmëroi se “sa më pak vullnetet e veçanta të korrespondojnë me vullnetin e përgjithshëm, pra, zakonet me ligjet, aq më shumë duhet të rritet fuqia shtypëse.” (Rousseau, J.-J. 1998. *Kontrata Sociale ose parimet e drejta politike*, Botimet Wordsworth Unlimited: Ware, fq. 59).

Figura 1. Renditja e shqetësimeve më të mëdha nga publiku, mesatarja rajonale e EJK-së, 2016 (%)



Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

disproporcionale. Megjithatë, mungesa e dukshme e pakënaqësisë qytetare mes minoriteteve, të papunëve, pensionistëve dhe grupeve të tjera të cënuara sugjeron se ata mund të kenë gjetur mënyra të tjera për të përballuar presionin e ryshfetit. Në fakt, mbështetja për autokratët haptazi të korruptuar në rajon ka ardhur gjithnjë e më shpesh pikërisht nga ata që e mbajnë koston sociale dhe ekonomike të korrupsionit. Disa protesta të pakta në lidhje me korrupsionin jo me ndonjë rëndësi të madhe, si në Bullgari në vitin 2013 dhe në Maqedoni në vitin 2016, u drejtuan më shumë nga klasa të mesme urbane sesa nga grupet e marxhinalizuara. Kjo ka gjasa të nënvizojë rëndësinë e veprimit të gjerë politik për reforma, e cila duket sikur po bllokohet e ngushtohet në të gjithë hapësirën përgjatë rajonit në periudhën 2014 – 2016. Presioni i brendshëm për një veprim të tillë është mbytur nga nevoja ekonomike ose ndarja etnike, si dhe kockëzimi i institucioneve politike dhe ekonomike. Presioni i jashtëm, i paraqitur kryesisht nga Bashkimi Evropian ka qenë në rënie, ose i kompromentuar në dy vitet e fundit nga dobësitë e brendshme të Bashkimit Evropian, si dhe nga rritja e tensioneve gjeopolitike në rajon që vijnë kryesisht nga Rusia.

## 1.2. ZHVILLIME TË RËNDËSISHME TË KOHËVE TË FUNDIT

Pjesa më e madhe e kësaj urtësie konvencionale, mund të ketë nevojë të rikonsiderohet në rastin e Evropës Juglindore. Shumë kritikë, pjesa më e madhe e të cilëve janë të justifikuar, janë afruar me nivelin e qeverive të këyre vendeve të rajonit, të cilat kanë dështuar

të prezantojnë masa kuptimplota antikorrupsion. Përveç mungesës së përkushtimit me ndershmëri ndaj reformave nga përkatësitë politike, këto vende janë përballur me një natyrë disi paradoksale të antikorrupsionit në kontekstin e tranzicionit. Ndërkohë që përpjekjet antikorrupsion synojnë vendosjen e stabilitetit, parashikueshmërisë së shërbimeve publike dhe mjedisit qeverisës në përgjithësi, tranzicioni edhe në më të mirën e tij është një lloj krijimi shkatërrues. Integriteti në qeveri mbështetet në kohezionin e përgjithshëm social, në stabilitetin dhe në nocionet e drejtësisë, por janë pikërisht këto të cilat janë ngatërruar nga transformimet masive ekonomike, sociale dhe politike. Në asnjë nga këto vende të rajonit nuk ka ekzistuar një politikë e qartë për depërtimin në fenomenin e korrupsionit që prej vitit 2012, pavarësisht se përpjekjet për të dhënë zgjidhje teknike dhe për të përmirësuar funksionimin e institucioneve përforcuese të ligjit, më së shumti me mbështetjen e BE-së, kanë vazhduar, madje janë intensifikuar. Për pasojë, këmi rënie të korrupsionit në nivel administrativ, por zbehje të mbështetjes nga qytetarët për reformat dhe rënie të besimit në institucionet Evropiane.

Është udhëzuese të shohësh llojet e zhvillimeve antikorrupsion që kanë zënë vend në shtetet e SELDI-t nga 2014 në 2016. Asnjë nga këto të fundit, fatkeqësisht nuk arrin madhësinë e detyrës së ndërmarrë:

- Në Shqipëri, qeveria adoptoi *Strategjinë Antikorrupsion 2015 – 2020* e cila thekson nevojën e eficientësisë dhe të besueshmërisë së administratës publike. Implementimi i reformave në administratën publike vazhdon të jetë një shqetësim, në veçanti në lidhje me ligjet strukturore dhe aktet administrative, si përgatitja e legjislacionit dytësor. “Zonat e ndërhyrjes” janë identifikuar në përputhje me reformën gjyqësore, gjithashtu falë edhe trupave të specializuara ndërkombëtarë si EURALIUS dhe ODPAT, që priten të na ofrojnë një udhërrëfyes për të sjellë integritetin në sistemin gjyqësor Shqiptar në një periudhë aftagjatë p.sh. për 10 vitet e ardhshme.
- Agjensia Antikorrupsion e Kosovës filloi ushtrimin e fuqisë së saj për verifikimin e aseteve të deklaruara nga zyrtarët publikë. Ka patur një rritje modeste në numrin e çështjeve penale dhe padive në rastet korruptive në nivelet e larta.
- Që në 2015, Maqedonia është mbështjellë nga një skandal tëantikorrupsionit me përgjime, që pavarësisht hetimeve të vazhdueshme, ka goditur publikun me një kapje të gjerë të shtetit dhe një abuzim masiv të të gjitha degëve të tij. Kriza politike dhe institucionale u zgjidhë përkohësisht

nga marrëveshja *Przino* me mbështetjen e BE-së dhe SHBA-ve. Marrëveshja prezantoi një Prokuror Publik Special, i cili ka ndërmarrë një sërë hetimesh kundër zyrtarëve të lartë të qeverisë dhe atyre partiakë por akoma nuk ka patur rezultate të dukshme. Ndërkohë që marrëveshja politike për mbajtjen e zgjedhjeve të reja në fund të vitit 2016 ka rivendosur qytetin në vend, flitet gjerësisht se zgjedhjet e përgjithshme do të sjellin një zhgënjim dhe se nuk do të ketë ndryshime të dukshme në nivelin e antikorrupsionit.

- Në Janar të vitit 2016, Mali i Zi themeloi një agjenci për Parandalimin e Korrupsionit me një mandat të gjerë për të vëzhguar forcimin e legjislacionit antikorrupsion. Zyra e Prokurorit Special ka korrur një sërë suksesesh përmes disa hetimeve financiare kundrejt disa kompanive dhe qindra kundrejt individëve të përfshirë në mashtrimin multi-milione në bashkitë e Budvës, Kotorit, Hercegovit dhe Podgoricës. Mali i Zi është parë si vendi më i avancuar i rajonit përse i përket reformave në antikorrupsion duke qenë se arriti edhe anëtarësimin në NATO, por akuzat mbi kapjen e shtetit vazhdojnë të rëndojnë vendin.
- Në Serbi procesi i adoptimit dhe implementimit të legjislacionit të BE-së, i cili filloi në 2014 pritet të ketë impakt në reforma. Një ligj i ri në lidhje me *Agjencinë Antikorrupsion* është duke u hartuar për të adresuar humbjet në legjislacionin e mëparshëm. Në zgjedhjet parlamentare të vitit 2016, një lëvizje civile e cila kandidonte me platformën ("Mjaft do të thotë Mjaft") kaloi pragun e 5% dhe hyri nëparlament. Akoma nuk është parë ndonjë lëvizje vendimtare kundër korrupsionit lidhur me hapjen formale të negociatave me BE-në dhe qeveria Serbe vazhdon të vonojë veprime të rëndësishme teknike në lidhje me antikorrupsionin të mbështetura nga BE.
- Një zhvillim madhor në Bosnje dhe Hercegovinë ishte adoptimi i Axfordës së Reformave, një marrëveshje gjithëpërfshirëse në planin kryesor socio-ekonomik dhe reformat e lidhura me të, duke përfshirë antikorrupsionin në të gjitha nivelet e qeverisë dhe ratifikimin e *Marrëveshjes së Stabilizimit Asocimit*. Axforda parashikon adoptimin e një strategjie antikorrupsion dhe prezantimin e strukturave efektive të parandalimit dhe monitorimit në linjë me standartet ndërkombëtare, duke respektuar kompetencat kushtetuese në të gjitha nivelet e autoriteteve.

Në Kosovë dhe në Bosnjë-Hercegovinë komuniteti ndërkombëtar mund të ketë një përfshirje të fortë të pazakontë në drejtimin e integritetit të reformave, por një dimension ndërkombëtar ka qenë i pranishëm edhe në të tilla përpjekje në vendet e tjera. Në Evropën

Juglindore, mungesa e devotshmërisë në reformat antikorrupsion nga liderat politik të vendit shpesh herë është penguar nga prespektiva për t'iu bashkuar Bashkimit Evropian. Kjo është veçanërisht domethënëse duke patur parasysh dilemat me të cilat përballet vetë Bashkimi Evropian, i cili përveç të tjerave, mund të ketë një impakt në mënyrën se si qeverisja e mirë përqaset në marrëdhëniet e ardhshme me vendet kandidatë. Komisioni Evropian ka marrë disa mësimë në kushtëzimin e antikorrupsionit me integrimin e Bullgarisë dhe Rumanisë dhe ka adoptuar një qasje të re ndaj negociatave të zgjerimit. Në mënyrë të qartë vendos rregull në çështjet e shtetit ligjor, duke përfshirë luftën kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit si pjesë kryesore të politikës së zgjerimit të Bashkimit Evropian. Qasja e re ofron për gjyqësorin, të drejtat themelore dhe drejtësinë, lirinë dhe sigurinë për tu trajtuar në fazat e hershme të zgjerimit, dhe rikonfirmon nevojën për krijimin e dëshmitë të forta për implementimin e reformave gjatë procesit të negociatave me qëllim sigurimin e reformave të qëndrueshme dhe aftagjata.<sup>8</sup>

### 1.3. PËRHAPJA DHE DINAMIKAT E KORRUPSIONIT 2001 – 2016

Nëse korrupsioni në Evropën Juglindore është përtej ryshfetit të zakonshëm apo tenderave të manipuluar, të kuptosh qëllimin dhe dinamikën e tij kërkon një tregues që njëkohësisht na ofron një pamje të përgjithshme dhe është i aftë të fokusohet në sektorë apo praktika specifike. I prezantuar në fillim të viteve 2000, *Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit (SMK)* i SELDI-t, ka monitoruar dhe analizuar nivelet e korrupsionit në Evropën Juglindore për më shumë se 15 vite.<sup>9</sup> SMK regjistron nivelin e korrupsionit në një moment të dhënë dhe ndjek prirjet, analizon qëndrimet publike, eksperiencat dhe pritsh-

<sup>8</sup> Komisioni Evropian. 2011. Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2011 – 2012. Komunikim nga Komisioni për Parlamentin Evropian dhe Këshillin. COM (2011) 666 final; Këshilli i Bashkimit Evropian. 5 dhjetor 2011. Njoftim për shtyp, takimi i 3132-të Këshilli për Çështje të Përgjithshme.

<sup>9</sup> Hartuar nga Qendra për Studimin e Demokracisë, SMK është njohur nga Kombet e Bashkuara si një praktikë e mirë në monitorimin e korrupsionit. I shfaqur në një kohë kur matja e korrupsionit ishte e mbyllur në perceptimet publike, SMK transformoi monitorimin duke futur një masë të viktimizimit të individëve nga ana e zyrtarëve të korruptuar dhe një vlerësim të përhapjes së transaksioneve korruptive në një shoqëri. Metodologjia SMK është përshkruar në raportin e SELDI-t 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Qendra për Studimin e Demokracisë: Sofje, fq. 135-145.

mëritë. Është veçanërisht e përshtatshme për mjedisin e Evropës Juglindore ku ryshfeti është mjaftueshëm i zakonshëm sa mund të matet me një studim të popullatës. Krahasimi i këtyre matjeve të ndryshme mund të ndriçojë përgjegjshmërinë e korrupsionit ndaj ndryshimit në aspekte të tjera të mjedisit politik, ekonomik dhe social. SMK-të shfaqin gabimet në qeverisjen e vendit, i cili mund të bëhet në të kundërt i padukshëm në syrin politik të zhveshur në dy mënyra:

- Duke krahasuar veprimet me qëndrimet dhe duke matur frekuencën e transaksioneve të jashtëligjshme në shërbimet publike;
- Duke hedhur dritë në konfliktin universal të normave zyrtare, me vlera dhe qëndrime sociale specifike.

Veç kësaj, disa karakteristika e bëjnë SMK-në e SELDI-t të vlefshme për të dyja palët, kërkuesit dhe praktikuesit e politikave:

- Ofron të dhëna për krahasime ndërshtetërore, si dhe një studim të thellë të shpërndarjes së korrupsionit nëpër shtete;
- Indekson dinamikën e korrupsionit, duke lejuar politikëbërësit të gjurmojnë përmirësimin e përgjithshëm apo përkeqësimin në nivel shteti, duke treguar ndryshimet delikate në tipet specifike të sjelljeve sociale apo besimeve.

Kjo cilësi e fundit është veçanërisht e rëndësishme, sepse korrupsioni mund të jetë një krim i hapur për ligjin penal por në vendet SELDI-t është një labirinth kompleks i marrëdhënieve sociale duke përfshirë konsideratat e besimit, drejtësisë, fuqisë, konkurrencës, etj. Siç mund të jetë e dukshme nga të dhënat më poshtë, ky kompleksitet e bën punën e politikë-bërësve të ndërlikuar për sa kohë atyre u duhet të kenë të bëjnë me pritshmëri kontraktore për qëndrime të papajtueshme. Një njohuri e tillë është një ndër avantazhet e pakta që politikanët reformistë kanë kundërt atyre të korruptuar.

### 1.3.1. Nivelet e përgjithshme

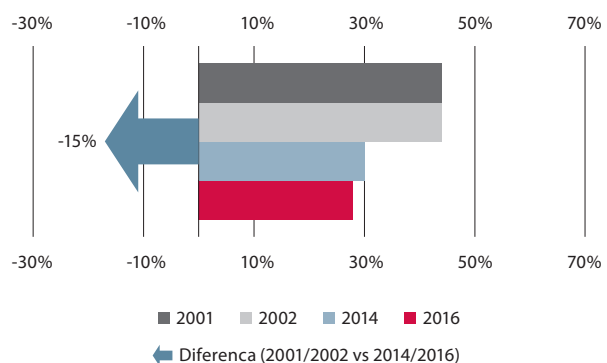
Në vitin 2016, SMK u aplikua në nëntë vendet e SELDI-t, Shqipëri, Bosnje-Hercegovinë, Bullgari, Kroaci, Kosovë, Maqedoni, Mali i Zi, Serbi dhe Turqi.<sup>10</sup> Gjetjet tregojnë,

<sup>10</sup> Puna në terren e raundit të katërt të SMK-së së SELDI-t (të mëparshmet janë zhvilluar në 2001, 2002 dhe 2014) është realizuar në periudhën janar-shkurt 2016 duke intervistuar rreth 9.000 të anketuar në gjuhën e tyre amtare. Përveç rasteve kur specifikohet ndryshe, gjetjet SMK në këtë raport i referohen anëtarëve të publikut të moshës 18 dhe sipër.

se pavarësisht diferencës së konsiderueshme mes vendeve më shumë dhe më pak të korruptuara, niveli i korrupsionit është mjaftueshëm i lartë për t'u quajtur brengosës për aktorët e qeverisjes së mirë. Në termat e dinamikës, SMK-ja konstaton se **niveli i përgjithshëm i korrupsionit në vendet e SELDI-t është ulur dhe qytetarët janë bërë më kërkues për qeverisje të mirë, që nga fillimet e viteve 2000.**

Masa kryesore e korrupsionit në shërbimet qeveritare me SMK-të e SELDI-t është **presioni i korrupsionit**, shpeshësia e kërkesave eksplicite ose implicite për ryshfet nga ana e zyrtarëve publikë në marrëdhëniet e tyre me publikun. Raundi i vitit 2016 i SMK-së gjeti se presioni është pakësuar, por vetëm nëse matet në një periudhë të gjatë (që nga fillimi i viteve 2000; Figura 2). Edhe pse nuk është një përmirësim i madh, prirja e përgjithshme është e pagabueshme.

Figura 2. Presioni i korrupsionit në rënie, edhe pse me ritme të ngadalta\*



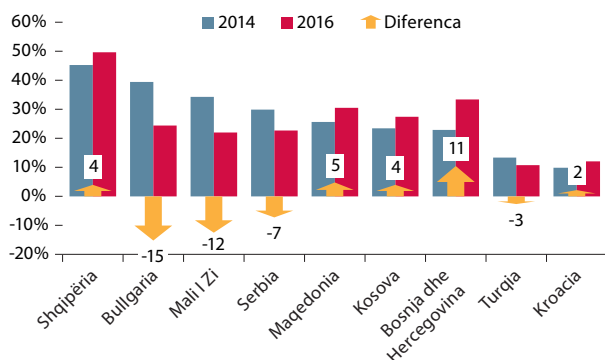
\* Pjesa mesatare e personave që raportojnë se kanë patur kërkesa për ryshfet nga zyrtarët publik me Shqipëri, Bosnje-Hercegovinë, Bullgari, Kroaci, Maqedoni dhe Serbi. Diferencat janë llogaritur duke mesatarizuar studimet e kryera në 2001 dhe 2002 në një anë dhe 2014 dhe 2016 në anën tjetër.

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit.

Progresi ka qenë i ngadaltë dhe i çrregullt dhe korrupsioni vazhdon të jetë njekohësisht një preokupim madhor për publikun në përgjithësi dhe një dukuri e zakonshme në shërbimin publik dhe qeverinë. Përsa i përket **presionit të korrupsionit**, trendi i përgjithshëm i ilustruar në Figurën 2 është në kontrast me ndryshueshmërinë e lartë që krahasohet brenda vetë shteteve dhe midis tyre nga gjetjet e SMK në 2016 dhe 2014 (Figura 3).

Reduktimet më të prekshme kanë ndodhur në vendet që kanë qenë më nën shqyrtimin e BE, por gjithashtu në vendet me presion korrupsioni mjaft të lartë si Bullgaria (pjesëtar i BE) ose Mali i Zi (vendi më afër anëtarësisë nga vendet perëndimore të Ballkanit).

**Figura 3. Ndryshimet në presionin e korrupsionit sipas vendeve\***



\* Pjesa e raportuar e atyre që u është kërkuar ryshfet nga zyrtarët publikë.

Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit te Korrupsionit.

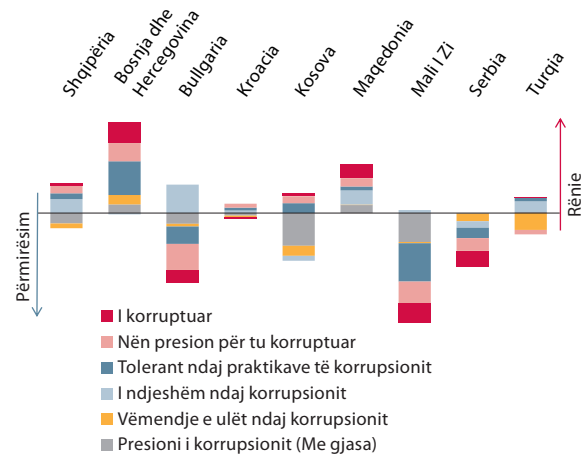
Gjithsesi, përmirësimet e vogla në tërësi kanë qenë të pamjaftueshme për të kthyer rrjedhën e korrupsionit në vendet e SELDI-t dhe për rrjedhojë mbetet shumë i lartë. Mesatarisht, presioni i korrupsionit është 25.9%, një rënie e vogël në përqindje krahasuar me vitin 2014 kur mesatarja rajonale ishte 27.1%.

Matje të tilla në total kanë dobishmërinë e tyre për vlerësimet e përgjithshme politike, por kanë nevojë të zërthehen në aspekte specifike për të informuar politikëbërjen. Të qenit një krim i mundësive e bën korrupsionin të varuar nga një mori faktorësh në formimin e sjelljeve të individëve, bizneseve dhe zyrtarëve publik. Figura 4 shfaq dinamikën e kombinuar të gjashtë variablave të SMK-së<sup>11</sup>, të cilat masin aspektet kryesore të sjelljes së korrupsionit:

- Sa e mundur është që publiku të besojë se zyrtarët do të ushtrojnë presion për ryshfet;
- Sa tolerant është publiku ndaj praktikave të ndryshme të korrupsionit;
- Pjesa e atyre që nuk arrijnë të identifikojnë praktikën e ndryshme të korrupsionit si “korrupsion” (kanë njohuri pakta për korrupsionin)
- Pjesa e atyre ndaj të cilëve ushtrohet presion për ryshfet nga zyrtarët publik
- Pjesa e atyre që do të korruptoheshin në një situatë hipotetike ku do t’i ofrohej një ryshfet si zyrtar publik (ndjeshmëria);
- Pjesa e atyre që raportojnë se kanë dhënë ryshfet në vitin paraardhës.

Siç u përmend edhe më sipër, në një mjedis ku korrupsioni është një ndodhi e zakonshme treguesit e tij nuk janë domosdoshmërisht në pajtim. Megjithatë, në vendet

**Figura 4. Ndryshimet e përgjithshme në nivelin e korrupsionit (2016 vs 2014)**



Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit te Korrupsionit.

si Bosnje-Hercegovina, Maqedonia, Mali i Zi apo Serbia të gjitha aspektet e korrupsionit ose përmirësohen ose përkeqësohen së bashku, ndërsa zhvillimet e tjera janë të përziera. Veçanërisht, atje ku të gjithë komponentët ndryshojnë nëpërputhshmëri, ky fenomen është i shoqëruar me ndryshime të prekshme (më pak/shumë përfshirje në ryshfet); ku rezultatet nuk janë bindëse, sjellja vështirë të ndryshohet. Janë disa përjashtime si ndjeshmëria në Bullgari, duke sugjeruar një ndryshim në qëndrimet ndaj normalizimit të korrupsionit, i cili mund të jetë rezultat i viteve të shumta të presionit për të përfituar nga ryshfetet pa asnjë forcë kundërpërgjigjëse. Në të njëjtën kohë, bullgarët gjithashtu shfaqin tolerancën më të ulët ndaj korrupsionit në EJL duke sugjeruar se një prirje normalizimi është potencialisht e kthyeshme, për aq kohë sa do të ketë një vlerësim të normave të integritetit. Rezultatet në Turqi dhe Kosovë janë gjithashtu të përziera, më tepër përse i përket qëndrimeve sesa sjelljeve. Këto mospërputhje në dukje kanë implikime të rëndësishme për përpjekje më të gjera antikorrupsioni, përderisa ato implikojnë mbështetje për reforma.

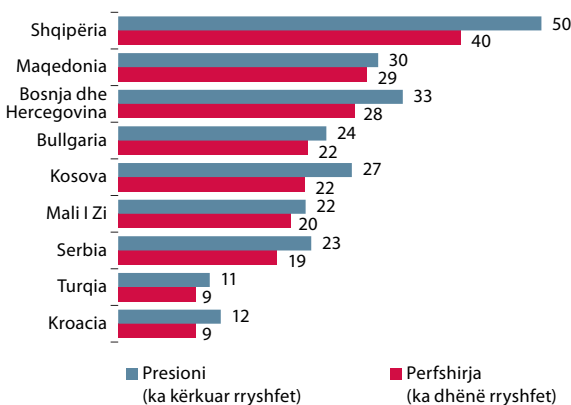
### 1.3.2. Përvoja me korrupsionin

Merita qëndron në faktin se analiza thekson secilin nga këto aspekte të korrupsionit. Siç u përmend, avantazh i SELDI-t është se ai krahason përvojat aktuale me qëndrimet e deklaruara të publikut. Presioni dhe përfshirja në korrupsion janë të bazuara në përvojat aktuale të qytetarëve nga vendet e korruptuara (SELDI) dhe reflektojnë mjedisin e përgjithshëm të korrupsionit në një mënyrë sasiore. Kjo lejon një krahasim të të gjitha vendeve dhe në të njëjtën kohë. Lidhur me presionin,

<sup>11</sup> Secila prej tyre është e shpjeguar në detaje më poshtë.

pavarësisht se një presion i tillë është shfaqur në kontakte të reduktuara me zyrtarët publikë ose në shumicën e kontakteve, që një person ka pasur me zyrtarët publikë të vendit, këto raste janë interpretuar si raste të presionit të korrupsionit. Më tej, një masë e mirë e korrupsionit ka nevojë të hedhë dritë mbi të dy anët e transaksionit të korrupsionit, atë të shërbimit publik dhe të interesit privat. Kështu, SELDI ballafaqon **nivelin e presionit nga zyrtarët publikë me përfshirjen e vetë-raportuar në transaksionet korruptive nga individët privatë**. Kjo nuk përfshin vetëm të hollat (cash), por edhe dhuratat dhe favorët e tjera. Edhe rastet e izoluar të një prej tre formave të ryshfetit gjatë vitit përpara studimit konsiderohen si raste korrupsioni (përfshirje në korrupsion). Faktin që transaksionet aktuale janë të lidhur ngushtë me presionim, SMK-ja zakonisht e konsideron si treguesin kryesor sasior për nivelet e korrupsionit brenda një vendi.

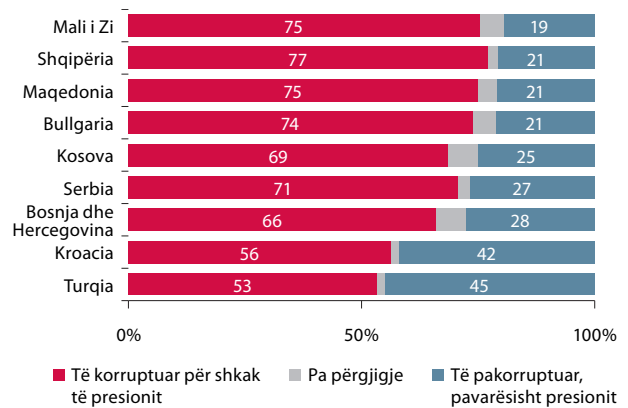
**Figura 5. Presioni i korrupsionit krahasuar me përfshirjen në korrupsion, 2016 (%)**



**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Dallimet e përgjithshme midis shteteve, të cilat janë të konsiderueshme, siç është e treguar qartë nga Figura 5, mund të jenë të rëndësishme nga ana politike, por nuk janë shumë të dobishme për hartimin e politikave, pasi pikat e dallimeve (sociale, ekonomike, politike, kulturore, historike, etj) janë të shumta. Nga një perspektivë e hartimit të politikave, shumë më interesante për tu trajtuar është ajo çfarë drejton hallkën **midis presionit të korrupsionit dhe nënshtrimit ndaj tij**. Në mënyrë tipike, vendet me përfshirje të lartë të korrupsionit dhe presionit janë gjithashtu ato që kanë shënuar edhe elasticitet të ulët ndaj kërkesave për ryshfet (shumica së publikut të cilit i është kërkuar ryshfet, e ka dhënë atë). Me sa duket, kjo rënie e madhe e rezistencës nuk pasqyrohet në presionin e kërkesës për të përfutur ryshfet dhe nuk mund të jetë e qëndrueshme për një afat të gjatë kohor.

**Figura 6. Gjurma e integritetit: raporti i atyre që kanë rezistuar ndaj atyre që janë përfshirë, 2016\***

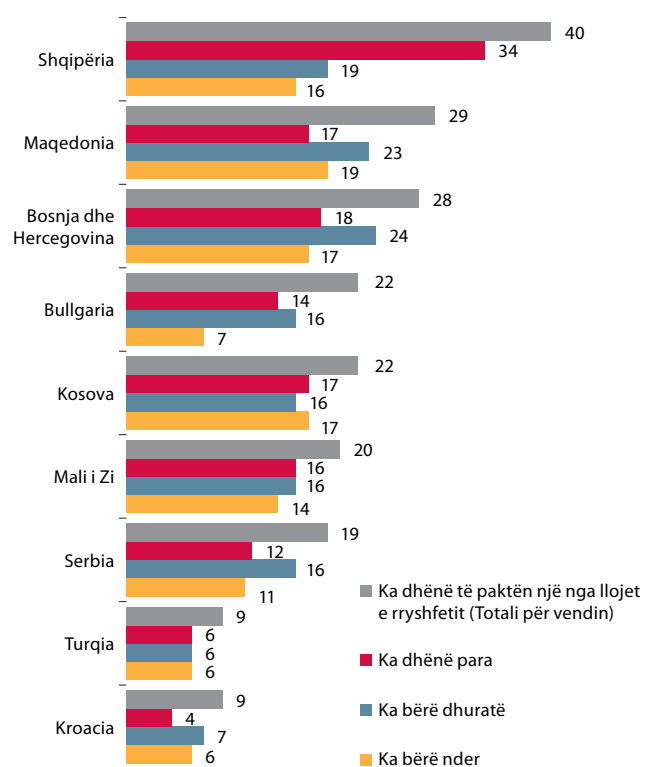


\* Midis individëve të vënë në presion për ryshfet.

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Kur fokusohemi në një sjellje të caktuar, diferencat midis vendeve mund të bëhen disi më të qarta. Malazetët për shembull, edhe pse përfshihen në ryshfet sa gjysma e asaj që përfshihen shqiptarët (Figura 5), kanë një tendencë krahasimisht më të lartë për të reaguar ndaj kërkesave të zyrtarëve për ryshfet (Figura 6).

**Figura 7. Niveli i mesëm i korrupsionit, 2016 (%)\***



\* Pjesët në të holla, dhuratat dhe nderet nuk i shtohen përqindjes totale të përfshirjes, sepse nënkupton që forma të ndryshme të rryshfetit janë përdorur në të njëjtën kohë.

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Aq e rëndësishme sa frekuenca e transaksioneve korruptive, është edhe mjeti me të cilin relizohen këto transaksione. Shpeshherë ryshfeti është përcaktuar në aspektin e parave që ndryshojnë duart, dhe në disa kultura, dhënia e dhuratave apo shkëmbimi i favoreve<sup>12</sup> nuk konsiderohet ryshfet. SELDI tregon se ka disa dallime të mëdha midis vendeve përsa i takon varianteve të preferuara të ryshfetit.

Ndërkohë që në Shqipëri paratë evidentohen si mjeti më shpesh i përdorur i ryshfetit (34% në krahasim me 20% dhënien e dhuratave dhe 17% duke bërë favore), në shumicën e vendeve të SELDI-t dhuratat jepen më shpesh se paratë. Shumë njerëz në Evropën Juglindore ende nuk i konsiderojnë dhuratat apo favorët si forma të ryshfetit. Për shembull, 34% e të anketuarve në Evropën Juglindore nuk besojnë se “duke dhënë një dhuratë për një mjek në mënyrë që ai/ajo të tregojë kujdes të veçantë për ju” është një shembull i korrupsionit.

### 1.3.3. Qëndrimet ndaj korrupsionit

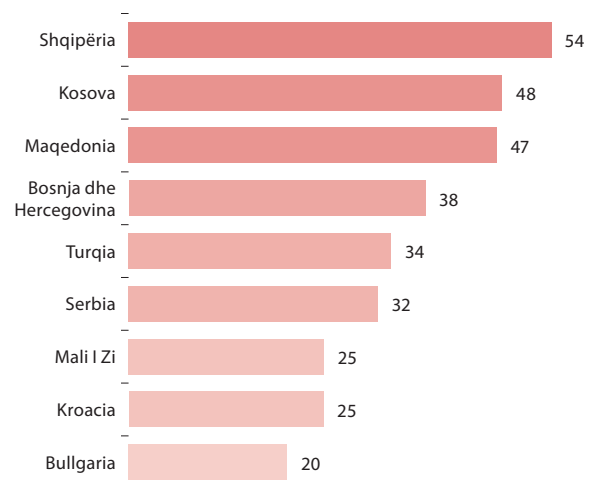
Marrja e vlerësimeve të politikave relevante për një aktivitet klandestin siç është korrupsioni kërkon zgjuarsi mbi metodën e monitorimit. Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit SELDI ka dëshmuar aftësi për të mbivendosur vlerësimet e qëndrimeve të publikut për çështjet e lidhura me korrupsionin mbi tablonë e përvojave të vetë-raportuara për këtë fenomen. Krahasimi i asaj çfarë njerëzit bëjnë me atë që ata në të vërtetë besojnë, lejon SMK-në të identifikojë mospërputhjet, për të parë se cila pikë ndikon në fortifikimin e korrupsionit si një praktikë shoqërore, si dhe për të vlerësuar nivelin e besimit në institucionet publike dhe potencialin që ato kanë për një mbështetje të mirëfilltë të masave antikorrupsion.

Natyra fleksibël e qëndrimeve influencon shqyrtimin e tyre më në hollësi në mënyrë që të kuptohet roli i këtyre qëndrimeve në krijimin e klimës antikorrupsion. Ndër ndikuesit kryesor në mesin e këtyre qëndrimeve është niveli i tolerancës ndaj llojeve të ndryshme të praktikave korruptive. Shpeshherë korrupsioni është diskutuar edhe në aspektin utilitar (stonon rritjen, shtrembëron tregjet, etj), por është dimension i tij etik që dominon qëndrimet publike.

Prandaj, shkalla në të cilën korrupsioni konsiderohet i (pa)pranueshëm është e rëndësishme për zbatimin e ngadaltë të rregullave të integritetit, që veçanërisht

i mungojnë Evropës Juglindore. Një zbatim i tillë informal është veçanërisht i vlefshëm në mjediset ku zbatimi me forcë i këtyre rregullave nuk mund të përballojë përhapjen e praktikave korruptive.

Figura 8. Nivelet e tolerancës sipas shteteve, 2016 (%)\*



\* Përqindja e atyre që e konsiderojnë të pranueshme që politikanët e zgjedhur dhe nëpunësit civilë të pranojnë dhuratat, para, ose favore në këmbim të zgjidhjes së problemeve personale.

Burimi: SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Kjo masë është një rast që lidhet me divergjencën mes veprimeve dhe qëndrimeve, ndërkohë që nivelet e larta të korrupsionit administrativ zakonisht përkojnë me nivelet e larta të pranueshmërisë, një tolerancë shumë më e ulët në Bullgari se sa në Turqi (një vend me shpeshtësisht më të ulët të ryshfetit se Bullgaria) e vlerësuar si një pikë me potencial qëndrimesh që ndryshojnë nga praktika. Kjo situatë mundësisht është krijuar nga roli i mediave dhe shoqërisë civile, si dhe nga forca e efektit të jashtëm tërheqës të ushtruar nga Bashkimi Evropian. Toleranca e ulët ndaj korrupsionit mund të luajë një rol të rëndësishëm politik, siç normalisht tregon edhe gatishmëri më të lartë për të protestuar dhe për të mos votuar elitat politike si dhe duke shtuar presionin ndaj stabilitetit politik për të vazhduar ndryshimet e politikave.

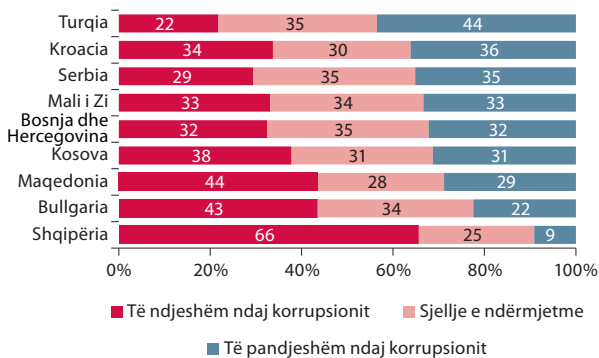
Në mënyrë që të vërtetohet më tej qëndrueshmëria e këtyre qëndrimeve, SMK shqyrton reagimet e individëve privatë në dy situata hipotetike; a) pranimin/refuzimin e një ryshfeti që u është ofruar nga një zyrtar publik; b) përgjigja ndaj një kërkesë për ryshfet të një zyrtari të korruptuar publik i cili e bën këtë veprim ndaj dikujt që e ka kërkuar për një problem i madh.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Si një dallim jo i vogël, duhet theksuar se, në disa vende sllave nuk ka dallime në përkufizimet e fjalëve shërbim dhe favor.

<sup>13</sup> Mohimi i një ryshfeti në të dyja situatat interpretohet si mungesë ndjeshmërie ndaj korrupsionit, duke pranuar/dhënë ryshfet në dy rastet interpretohet si ndjeshmëri, duke i dhënë/marrë ryshfet në një nga situatat dhe jo në të tjera është sjellja e përzier.

Testimi i nivelit të korrupsionit në këtë mënyrë kthen në qendër të vëmendjes ndershmërinë e individit dhe kështu hedh dritë mbi shkallën në të cilën vlerësohet integriteti. Rezultatet e masës së ndjeshmërisë ndaj korrupsionit tregojnë se publiku në vendet me norma të ngjashme të ryshfetit ka një strukturë të ndryshme të predispozitës së sjelljeve korruptive.

**Figura 9. Ndjeshmëria ndaj korrupsionit sipas vendeve, 2016**



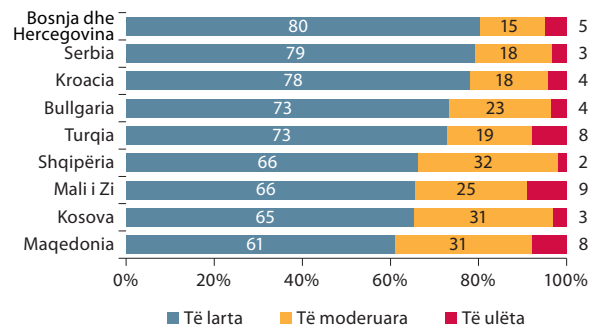
**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Me përjashtim të dy skajeve, Turqisë dhe Shqipërisë, dallimet midis vendeve në indeksin e ndjeshmërisë nuk janë aq të theksuara siç ishin në aspektet të tjera të korrupsionit. Faktikisht ndjeshmëria lidhet ngushtë me eksperiencat aktuale, dhe jo vetëm ata që janë të ndjeshëm janë të ekspozuar ndaj presionit të korrupsionit në mënyrë më të shpësthtë, por në mesin e atyre që e përjetojnë presionin, qytetarët e ndjeshëm kanë shumë më shumë gjasa të japin dhe të kërkojnë ryshfet; vetëm 18% e atyre që konsiderohen të ndjeshëm ndaj korrupsionit dhe që u ishte kërkuar një dhuratë, kanë refuzuar të japin një të tillë, ndërkohë që më shumë se gjysma (51%) e pjesës jo të ndjeshme ndaj korrupsionit, të cilët janë pyetur për dhënien e ryshfetit, refuzuan ta bëjnë një gjë të tillë. Prandaj, kombinimi i presionit të lartë të korrupsionit, i vënë në dukje nga një publik i ndjeshëm dhe një elasticitet më i ulët i korrupsionit në mesin e tyre të çon edhe në të pasurit e diferencave më të mëdha në transaksionet aktuale të korrupsionit mes dy grupeve.

Korrupsioni i vetë-deklaruar fokusohet më së shumti te ryshfeti, një formë e drejtpërdrejtë e korrupsionit. Më shumë delikate, dhe kështu të fshehta, format e ryshfetit mund të mos paraqesin dilema të tilla etike. Megjithatë, çdo përpjekje kundër korrupsionit mbështetet në një kuptim të përbashkët të “korrupsionit”, si një shkelje e qartë dhe e pandërgjegjshme e rregullave dhe e besimit. Pikërisht për këtë, çdo paqartësi, do të dëmtojë kohezionin e zgjedhjeve antikorrupsion. Duke pasur parasysh këto konsiderata, SMK-ja gjithashtu vlerëson

nivelin e vetëdijes publike të formave të ndryshme të korrupsionit (Figura 10)

**Figura 10. Normat e identifikimit të praktikave të zakonshme të korrupsionit 2016\***



\* **Legjenda:** Të larta – të gjitha ose shumica e praktikave të zakonshme të korrupsionit janë të identifikuar si të tilla; Të moderuara – shumë praktika korrupsioni janë identifikuar, por disa janë konsideruar si “praktika normale”; Të ulëta – Disa praktika janë identifikuar si korrupsion.

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Ndërkohë pjesa e njerëzve të aftë për të njohur të gjitha praktikave të korrupsionit është dukshëm e lartë në të gjithë rajonin, janë ata në segmentin “të moderuar” që duhet të jenë grupi i synuar i përpjekjeve të ndërgjegjësimit kundër korrupsionit. Sic ndodhi me gjetjet mbi qëndrimet e tjera të lidhura me korrupsionin, këtu edhe rezultatet ndryshojnë në thelb nga nivelet e treguesve. Boshnjakët dhe kroatët, për shembull, kanë nivele të ngjashme të identifikimit të praktikave korruptive, ndërkohë që ka norma të konsiderueshme ndryshimi të përfshirjes së tyre (Figura 5). Në mbyllje, këto gjetje tregojnë **potencialin për mobilizimin e mbështetjes për masat antikorrupsion**, duke qënë se njerëzit do ta njohin si fenomen kur ta hasin.

### 1.3.4. Vlerësimet publike të përhapjes së korrupsionit

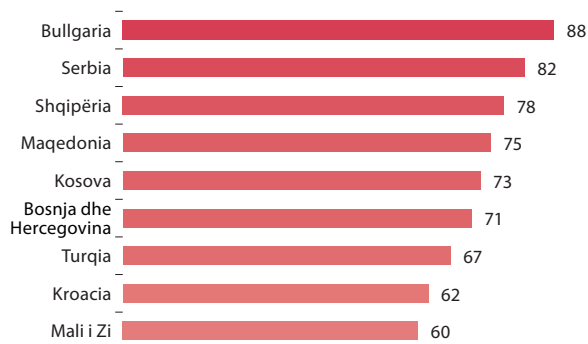
Përveç kërkimit mbi qëndrimet dhe veprimet specifike të transaksioneve të korrupsionit, politika antikorrupsion gjithashtu duhet të jetë e vetëdijshme për kontekstin më të gjerë të **mënyrës mbizotëruese në të cilën publiku mendon në lidhje me qeverisjen**. Kjo përfshin pritshmëritë e publikut, në mënyrë specifike ndaj korrupsionit, si dhe më gjerë ndaj qeverisë, dhe perceptimet<sup>14</sup> e tyre

<sup>14</sup> Perceptimet për korrupsionin, vlerësimet, opinionet, bindjet, janë shpesh në mënyrë të pabesueshme në kundërshtim me “realitetin e korrupsionit”. Në këtë mënyrë, kritikët vlerësojnë se ata kanë njohuritë për këtë realitet dhe mund të thonë se ku qendron ndryshimi për këtë fenomen me opinionin public. Në fakt, vlerësimet për këtë boshllëk janë shpesh gjykime ose gjetje të ekspertëve të arsimuar në këtë fushë.

në lidhje me reputacionin e përgjithshëm të integritetit të politikanëve dhe nëpunësve civilë. Për këtë qëllim, SMK vlerëson disa aspekte të tjera të qëndrimeve të qeverisjes të lidhura me publikun.

Kur u pyetën nëse është e mundur të jepet ryshfet për një zyrtar (të holla, dhurata apo ndere), më shumë se gjysma e popullsisë të vendeve të SELDI/t besojnë që është e mundur (Figura 11). Përqindja më e lartë e mundësisë së perceptuar të presionit të korrupsionit është konstatuar në Bullgari dhe në Serbi, ku më shumë se 80% e pjesëmarrësve në sondazh besojnë që presioni i korrupsionit është i mundur. Përqindjen më të vogël e zë Mali i Zi, por edhe atje gati 2/3 e popullsisë perceptojnë presionin e korrupsionit si të mundur. Kjo flet për një ndryshim në qëndrime dhe për faktin që rivendosja e besimit do të jetë shumë më e vështirë se sa reduktimi i thjeshtë në nivelet e korrupsionit administrativ. Kjo përqindje është gjithashtu një shenjë e të kuptuarit të publikut në këto vende ku vetëm zbatimi i ligjit dhe masat administrative nuk janë të mjaftueshme për të frenuar fenomenin më kompleks të korrupsionit përkrah veprime të qëndrueshme politike dhe një mekanizëm ndryshimi.

**Figura 11. Vlerësimet e mundësisë së presionit të korrupsionit, 2016 (%)\***



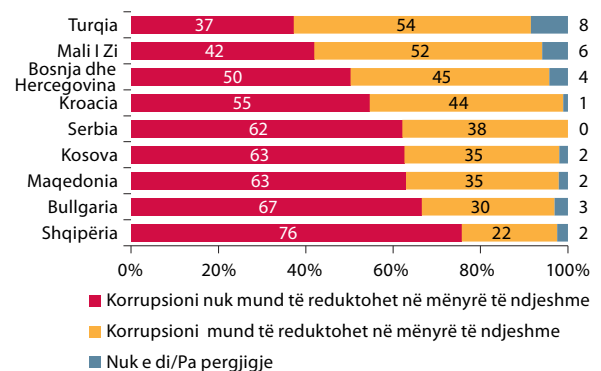
\* Përqindja e atyre që konsiderojnë se presioni i korrupsionit "ka shumë të ngjarë" dhe "është i mundshëm", me përjashtim të "jo shumë i mundshëm" dhe "nuk ka aspak gjasa".

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Mundësia e përgjigjeve politike ndaj korrupsionit është një tjetër masë, e cila pasqyron përqindjen e popullsisë që besojnë në përpjekjet antikorruptive të qeverive të tyre. Përqindja e lartë e atyre që mendojnë se korrupsioni nuk mund të reduktohet ndjeshëm tregon se politikat e antikorruptionit janë të dështuara të paktën në mendjet e votuesve. E njëjta gjë ndodh, për shembull, për Bullgarinë dhe Shqipërinë, ku më shumë se 2/3 e publikut besojnë se asgjë nuk mund të bëhet për të reduktuar korrupsionin (Figura 12). Vetëm në dy vende të rajonit duket sikur ka besim se

korrupsioni mund të reduktohet, Turqia dhe Mali i Zi, i cili është akoma një tregues i ngatërresës së të pasurit antikorruptionin si një ideologji politike. Ky tregues shpërblen në sensin e të qenurit i zgjedhur në zyrë, por nuk ka gjasa për të prodhuar rezultate, të cilat mund të shërbejnë si argumente për ri-zgjedhje. Kjo përkeqëson më tej mungesën e vullnetit të politikanëve për tu angazhuar në politikat antikorruption, dhe tregon nevojën për një lëvizje me bazë të gjerë shoqërore për të mbajtur një fokus antikorruption. Në këtë drejtim, roli i BE-së mund të jetë ndihmës për të mbështetur stabilitetin dhe të shërbejë si levë në lëvizjet e tilla shoqërore me mbështetjen e shtuar ndaj shoqërisë civile dhe veprimeve më të guximshme politike.

**Figura 12. Vlerësimet publike të fizibilitetit të politikave antikorruption, 2016**



**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

Nivele të tilla të dorëheqjes dhe mungesa e besimit në qeveri mund të ndihmojë për llogarinë e disa mospërputhjeve të dukshme në qëndrimet e diskutuara më lart. Për shembull, në kontekstin bullgar të mungesës së sigurisë në aftësinë e masave të qeverisë për të reduktuar korrupsionin bëhet e qartë se pse pranimi është shumë i ulët (Figura 8) dhe njëkohësisht është kombinuar me ndjeshmëri goxha të lartë (Figura 9) – pasi në momentin kur besohet se korrupsioni është normë, individët bëhen më të gatshëm për të dhënë/pranuar një ryshfet edhe në qoftë se ata nuk e miratojnë atë në parim. Këto disbalanca janë edhe tregues i kufizimeve të udhëheqjes së BE-së ndaj qasjes aktuale të zbatimit të masave kryesisht teknike për të luftuar korrupsionin, të cilat duhet që të shikohen bashkarisht edhe nga votuesit e BE-së dhe ata të Evropës Juglindore si një formë tjetër e mbështetjes për stabilitet. Me sa duket këto disbalanca kanë nevojë për ndihmë të ofruar nga veprime të kriterit politik për anëtarësim më të gjerë të bazuar në politikat promovuese të rritjes. Një aspekt shumë i diskutuar i perceptimeve të lidhura me korrupsionin janë vlerësimet publike të

nivelit të korrupsionit të zyrtarëve publikë.<sup>15</sup> Tabela 1 vizualizon pjesën e atyre, që besojnë se shumica ose të gjithë zyrtarët në fjalë janë të përfshirë në korrupsion. Perceptimet e qytetarëve për grupe të veçanta të zyrtarëve (ose grupe profesionale), si dhe vlerësimet e tyre në lidhje me organizatat e veçanta me karakter publik, mund të ndihmojnë për të gjetur dobësitë e sektorëve të ndryshëm të qeverisë apo shoqërisë. Këto perceptime duhet të interpretohen më gjerë si një vendim mbi të gjithë sistemin e qeverisjes. Kështu, ndërsa ata përfaqësojnë një shembull të pakënaqësisë popullore, kjo pakënaqësi duhet të analizohet më tej në mënyrë që të shpjegojë se pse partitë dhe politikanët e korrumpuar në Evropën Juglindore vazhdojnë të rizgjidhen.

Me një shkallë përafrimi, mund të thuhet se më i lartë të jëtë posti i një zyrtari publik, aq më i korrumpuar konsiderohet ai nga publiku, me pak përjashtime të deputetëve, udhëheqësve të partive dhe ministrave të cilët shfaqen më keq në mendjen e publikut të Evropës Juglindore. Njerëzit e shohin korrupsionin si një problem të pushtetit dhe jo vetëm si një boshllëk teknik në kapacitetin e zbatimit të ligjit, i cili nënvizon rëndësinë e veprimit të qëndrueshëm kundër niveleve të larta të korrupsionit.<sup>16</sup> Ky gjykim i publikut përputhet dhe me konkluzionet e ekspertëve, vëzhguesve të antikorrupsionit dhe organizatave ndërkombëtare; se korrupsioni në nivelet më të larta të qeverisë është një problem i veçantë në Evropën Juglindore. Këto qëndrime, megjithatë, duhet të vlerësohen në kontekst të gjetjeve më të detajuara të SMK-së, të cilat tregojnë një sasi të konsiderueshme mendimesh dhe veprimesh të dyfishta të publikut të gjerë. Duhet theksuar, se imazhet e një pakice të fuqishme mashtruese mbi një komunitet të madh të qytetarëve të ndershëm dhe punëtorë është një ide populiste.

Ndryshimet e vendeve në renditjen e korrupsionit të zyrtarëve të lartë janë të rëndësishme për të vlerësuar rrjetin më të gjerë të marrëdhënieve mes grupeve sociale mbi qëndrimet e lidhura me qeverisjen. Kështu, për shembull, ndërkohë që biznesmenët janë të renditur mjaft poshtë në listën e të korrumpuarve, në vendet më pak të korrumpuara biznesmenët shihen

**Tabela 1. Korrupsioni i vlerësuar i zyrtarëve publikë dhe profesioneve të tjera, 2016**

Zyrtarët	Përfshirja e vlerësuar, mesatarja rajonale
Liderët e partive politike dhe koalicionëve	68%
Deputetë	67%
Ministra	67%
Udhëheqës politikë vendorë	66%
Doganierë	64%
Gjygtarë	61%
Zyrtarë të ministrave	59%
Prokurorë publik	58%
Zyrtarë të tatimeve	57%
Këshilltarë komunalë	57%
Oficerë të policisë	56%
Zyrtarë komunalë	56%
Avokatë	56%
Oficerët investigativë	53%
Zyrtarë të administratës në sistemin gjyqësor	53%
Doktorë	52%
Biznesmenë	51%
Administrata e universitetit apo profesorët	42%
Bankierë	36%
Anëtarë të OJQ-ve	34%
Gazetarë	34%
Mësues	19%

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016.

si mosbesues; në Kroaci ato konsiderohen më të korrumpuar se policia dhe në një nivel të barabartë të përfshirjes në korrupsion me zyrtarët e tatimeve, ndërsa në Turqi ata besohet të jenë më të pandershëm sesa liderët e partive. Në anën tjetër, në vendet me shpeshtësi të lartë të korrupsionit, siç është Shqipëria, vetëm anëtarët e OJQ-ve, gazetarët dhe mësuesit shihen si më pak të korrumpuar krahasimisht me sipërmarrësit. Kjo sjell implikime serioze të politikave si për mundësinë e mbështetjes vendase të sektorit privat ashtu edhe për përpjekjet antikorrupsion në vendet në rajon, e cila është një çështje e dëgjuar shumë herë në diskutet ndërkombëtar. Kjo është një tregues i mëtejshëm i ndikimit eroziv të korrupsionit jo vetëm në besimin në institucionet demokratike, por edhe në

<sup>15</sup> Korrupsioni i zyrtarëve vlerësohet me pyetje tipike mbi perceptimet. Publiku pyetet "sa është në mendimin e tyre korrupsioni i përhapur në grupet e mëposhtme ("pothuajse të gjithë janë të përfshirë", "pjesa më e madhe janë të përfshirë" etj.) ose "në çmasë është i përhapur korrupsioni" në strukturat kryesore publike.

<sup>16</sup> Ky ka qënë rekomandimi kryesor i SELDI-t në raportin e tij të vitit 2014. SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Qendra për Studimin e Democarisë: Sofje.

funksionimin e ekonomisë së tregut, që të dyja vlera themelore për procesin e anëtarësimit në BE.

Konkluzioni i përgjithshëm nga SMK, 2016 është që politikat të cilat synojnë targetimin e sjelljeve të korruptuara në nivel administrativ dhe ato që kërkojnë të ndryshojnë besimin në qeveri duhet të ndiqen në bashkëpunim. Nëse kjo nuk plotësohet nga kërkesa e përforcuar e publikut për integritet në qeveri dhe përmirësim të qëndrueshëm në mirëqenien ekonomike,

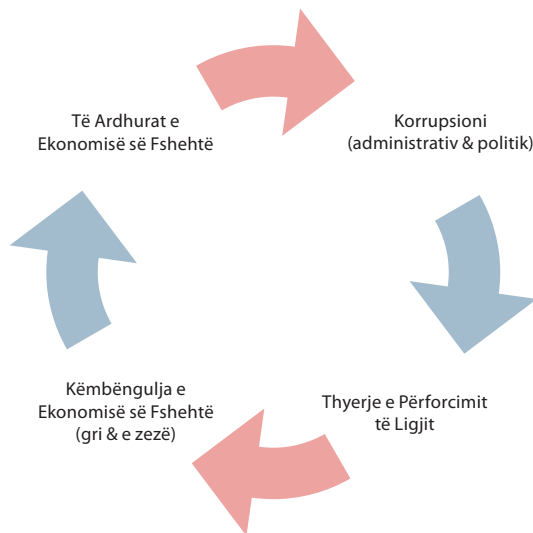
zbatimi i rreptë i masave penale nuk mund të sjellë një efekt të qëndrueshëm. Zbatimi i ligjit ka të ngjarë të shihet si i padobishëm kur targetohen nivele më të ulëta të qeverisë apo të shihet si gjueti shtrigash kur u drejtohet direkt niveleve të larta. Në anën tjetër, forcimi i masave për ngritjen e vetëdijes, vetëm do të nxiste cinizmin dhe heqjen dorë të publikut në qoftë se ajo nuk shoqërohet me përpjekje të dukshme për goditjen ndaj zyrtarëve që kërkojnë ryshfete.





Nëse korrupsioni i qeverisë nuk mund të vlerësohet posaçërisht, pa u mbështetur në të dhënat mbi shkallën e korrespondencës ose mungesën e saj midis rregullave zyrtare dhe të normave e vlerave shoqërore mbizotëruese, ai nuk mund të kuptohet pa iu referuar po ashtu etiketimit të tij të dyfishtë në ekonomi. Ekonomia e fshehur, si edhe ryshfeti, shfaqet aty ku ka një tension mes qëllimeve formale të ligjeve e rregulloreve dhe zgjedhjeve të përditshme të individëve e bizneseve. Një ekonomi e fshehur e vazhdueshme dhe në masë të konsiderueshme gjithashtu sinjalizon një mungesë efëçence institucionale. Korrupsioni shfaqet në ato rrethana ku takohen ekonomitë formale dhe joformale, ku bizneset dhe individët paguajnë për ekzistencën joformale të institucioneve, ose dhe në rastet kur paguajnë për të lehtësuar legalizimin e duhur dhe më të lirë të produkteve apo shërbimeve të tyre.<sup>17</sup>

Figura 13. Rrethi vicioz i korrupsionit dhe ekonomisë së fshehtë



Burimi: Qendra për Studimin e Demokracisë.

Rrethi vicioz midis **korrupsionit dhe ekonomisë së fshehtë** dëmton rritjen ekonomike duke nxitur konkurrencën e pandershme, duke siguruar një masë të madhe të “talenteve të lira” për punësim në **bizneset që operojnë në të zezë dhe ato pjesë e ekonomisë gri**, dhe përjetësuar e një sasive të konsiderueshme të burimeve

financiare dhe të burimeve të tjera të pagjetura.<sup>18</sup> Gjetjet e SMK-së për vitin 2016 të paraqitura më sipër konfirmojnë se nuk ka gjasa për të pasur një mbështetje të gjerë shoqërore apo simpantinë e votuesve në Evropën Juglindore, përveç rasteve kur ata janë të përfshirë në politikat e reformave ekonomike dhe përmirësohen në mirëqenie.<sup>19</sup> Kjo kërkon një **përqendrim të debatit antikorrupsion** të pozicionuar larg zbatimit absolut të ligjit dhe **drejt një arsytimi më racional ekonomik**, siç është adresimi i lidhjes ndërmjet korrupsionit dhe ekonomisë së fshehtë. Këto përfundimisht duhet të jenë të lidhura me masat e gjera të rimëkëmbjes ekonomike siç mund të jenë treguesit e konvergjençës, të cilat preferohet të kenë indikatorë të tillë si qeveri të hapura apo të bërit biznes në periudha afatmesme drejt atyre afatgjata në funksion të vlerësimit të suksesit të reformës ekonomike.

Siç vihet re nga Tabela 2, fusha e praktikave të fshehura të biznesit nga vëzhgimi i qeverisë në Evropën Juglindore është mjaft e gjerë për të pritur që ato të kenë një ndikim në aktivitetet e tjera të paligjshme. Ndërkohë që ka vlerësime të ndryshme të madhësisë së saktë të ekonomisë së fshehur, këto fusha në mënyrë të qartë sigurojnë burime të mjaftueshme për të dhënat mbi korrupsionin administrativ dhe lulëzimin e politikave korruptive.

“Ekonomia e fshehur”, megjithatë, është një koncept i gjerë që përfshin ndërmarrjet e ndryshme që variojnë nga ato mjaft dashamirëse (ku anashkalohen vetëm rregullat e vogla) ose edhe ato të dobishme (p.sh. aktivitetet ekonomike vetë-ekzistuese) deri tek ato plotësisht të dëmshme (p.sh. tregjet e ndryshme kriminale).

Ky rang ka gjeneruar setin e tij përkatës të mbiemrave analitikë që fillon nga “ekonomi të pa vëzhguara” në “ekonomi informale” dhe duke vazhduar deri në “ekonomi të zeza”. Si rrjedhojë, përfshirja e korrupsionit

<sup>17</sup> CSD. 2011. Ekonomia e Fshehtë në Bullgari dhe Kriza Ekonomike Botërore. Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.

<sup>18</sup> CSD. 2015. *Financing of Organised Crime*. Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje. Shikoni gjithashtu CSD. 2010. *Examining the Links between Organised Crime and Corruption*, Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.

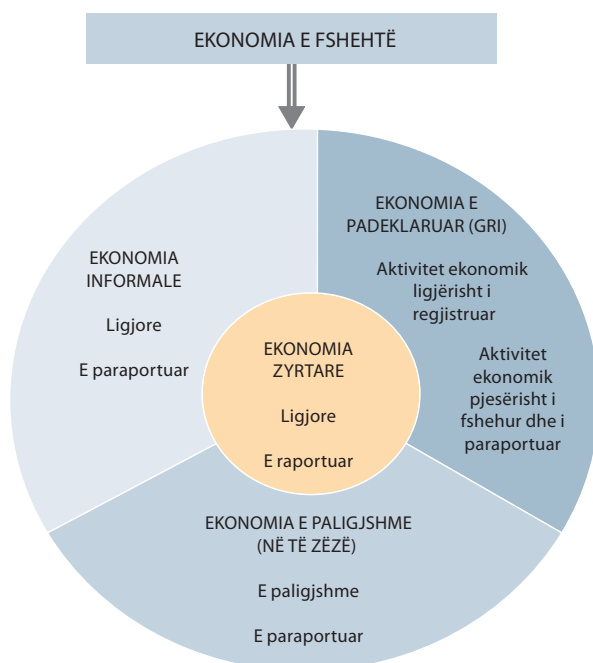
<sup>19</sup> Lidhja inverse mes PBB-së dhe korrupsionit është gjerësisht e dokumentuar në literaturë. Për një rishikim më të kuptueshëm referojuni Mungiu-Pippidi (ed). 2013, 2014 and 2015. *The Anti-corruption Report; Volumi i parë: Controlling Corruption in Europe, Volumi i dytë: The Anticorruption Frontline; dhe Volumi i 3-të: Government Favouritism in Europe*, Barbara Budrich Publishers, Berlin.

Tabela 2. Vlerësimet e ekonomisë së fshtë (si pjesë e PBB-së)

	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
Turqia	32.7	32.1	32.8	32.4	31.8	31.0	30	29.5	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2	26.5
Kroacia	33.8	33.4	33.2	32.6	32.1	31.7	31.3	30.8	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4
Rumania	34.3	34.4	33.7	33.5	32.8	32.0	31.7	30.7	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4
Shqipëria	35.7	35.3	34.9	34.7	34.4	33.9	33.7	33.3	32.9	-	-	-	-	-	-
Bullgaria	37.3	36.9	36.6	36.1	35.6	34.9	34.1	33.5	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2
Maqedonia	39.0	38.2	39.1	38.9	38.4	37.4	36.9	36.0	34.9	-	-	-	-	-	-
Bosnje dhe Hercegovina	34.3	34.1	34.0	33.9	33.5	33.6	33.3	32.9	32.8	-	-	-	-	-	-
Serbia	-	-	33.2	32.7	32.1	32.0	31.6	31.2	30.7	30.1	30.6	30.1	-	-	-

Burimi: Burime të ndryshme.<sup>20</sup>

Figura 14. Arkitektura e ekonomisë së fshtë



Burimi: Qendra për Studimin e Demokracisë.

ka ndryshuar gjithashtu përgjatë vazhdimësisë së praktikave të fshehura. Ky kapitull do të fokusohet në bashkëveprimin mes këtyre dy fenomeneve, me theks të veçantë në tre komponentët e ekonomisë së fshtë, të cilët janë identifikuar si më të dëmshmit për zhvillimin ekonomik dhe social:

<sup>20</sup> Të dhënat për vitet 1999 – 2007 (me përjashtim të Serbisë) nga Schneider, F., Buehn, A. dhe Mali I Zi, C.E. 2010. 'New Estimates for the Shadow Economies all over the World', World Bank Policy Research Working Paper 5356; të dhënat për Serbinë nga Schneider, F., Krstić, G., Arsić, M. dhe Randelović, S., 2015. What Is the Extent of the Shadow Economy in Serbia? In *Formalizing the Shadow Economy in Serbia* (fq. 47-75). Springer International Publishingtë gjitha të dhënat nga Schneider, F., 2013. Size and Progression of the Shadow Economies of Turkey and Other OECD Countries from 2003 to 2013; Some New Facts. *International Economics Journal*, 2(2), fq. 83-116.

- mjedisin e biznesit, i cili është matësi më i gjerë i mundësive për zhvillim ekonomik, dhe është parë edhe si i ndikuar si nga korrupsioni administrativ ashtu edhe nga kapja e shtetit.
- punësimin e fshtë, i cili krijon rrezikun e përjashtimit të pjesës më të madhe të fuqisë punëtore nga shteti ligjor dhe vendos të punësuarit informalë në një pozicion të prekshëm lidhur me zyrtaret që kërojnë ryshfet dhe lidhur me interesa të tjera të paligjshme të biznesit;
- evazionin fiskal, i cili mundësohet ndër të tjera edhe nga ryshfetet dhe mungesa e efijencës së organeve tatimore; kjo ndërkohë tregon mungesën e besimit në qëndrueshmërinë ekonomike të një vendi dhe dëmton cilësinë dhe madhësinë e shërbimeve publike që qeveria mund të përballojë për t'ua ofruar qytetarëve të saj.

## 2.1. MJEDISI I BIZNESIT

Në Evropën Juglindore, mbirregullimi i bizneseve, që kryesisht ka të bëjë me regjistrim, licencim dhe implementim të regjimit të lejeve, në mënyrë të vazhdueshme sjellë barriera të ndryshme për bizneset e reja dhe kosto më të larta të të bërit biznes. Si rezultat, ndërmarrësit i drejtohen sektorit joformal dhe përdorin një formë apo tjetër të ryshfetit. Kjo situatë po ashtu krijon mekanizma përmes të cilëve rrjetet politike dhe ato të biznesit kapin tregjet dhe institucionet shtetërore duke përfituar trajtim preferencial dhe renta monopoliste, edhe kur, zyrtarisht, tregjet duken të konkurreuese.<sup>21</sup> Ky zhvillim

<sup>21</sup> CSD. 2016. *State Capture Unplugged: Countering Administrative and Political Corruption in Bulgaria*. Sofje.

Tabela 3. Pozicioni i shteteve të EJL në vlerësimet më të rëndësishme të mjedisit ekonomik

Indikatori	Lehtësia e të bërit biznes	Liria ekonomike	Indeksi global i konkurrueshmërisë	Mesatarja e rritjes së PBB-së vjetore për kokë banori shkalla 2001 – 2015
Shqipëria	97	59	93	4.4
Mali i Zi	46	65	70	3.3
Kosova	66	84	-	3.3
Maqedonia	12	47	60	3.3
Bosnja dhe Hercegovina	79	108	111	3.0
Serbia	59	77	94	3.0
Turqia	55	79	51	3.2
Bullgaria	38	60	54	3.9
Kroacia	40	103	77	1.2
Rumania	37	61	53	4.1

**Burimi:** Banka Botërore, Fondacioni Heritage, and Forumi Ekonomik Botëror.

më pas justifikon barriera të reja administrative dhe rregullim të mëtejshëm.<sup>22</sup>

Korrelacioni mes korrupsionit dhe ekonomisë së fshehur nuk mund të kuptohet plotësisht pa iu referuar kornizës më të gjerë që mbulon të bërit biznes, përfshirë këtu ligjet dhe rregulloret. Cilësia e kornizës së të bërit biznes ndikohet nga një numër faktorësh; në EJL shqetësim kryesor është **kapja e shtetit**, rezultat i të cilit është ndikimi i interesave private ose i qarqeve të biznesit dhe atyre politike në ligje dhe rregullore, duke vënë kështu kontroll mbi qasjen në ligjet e qeverisë dhe politikëbërje.

Një pengesë kryesore në lehtësinë e të bërit biznes, që po ashtu është edhe faktor ndihmues për shpërndarjen e korrupsionit është luhatshmëria e ambientit rregullativ. Në njërin anë, shumë qeveri nga EJL kanë provuar të tërheqin investitorë dhe donatorë duke vendosur sisteme tatimore të thjeshta për administratën. Në anën tjetër, administrimi i taksave mbetet i vështirë në mungesë të avancimit në adresimin të karakteristikave specifike të biznesit, si hulumtimi (ose kërkimi) dhe zhvillimi dhe inovacioni. Ndërrimi i rregulloreve për shkak të problemeve ende ndodh pa ndonjë rregull në EJL, brenda vitit dhe pa konsultime, duke shkatërruar kështu parashikueshmërinë e ambientit të bizneseve në përgjithësi.

Në Shqipëri, kapja e shtetit konsiderohet si çështje serioze në sistemin e prokurimit, privatizimit dhe

monopoleve ekonomike në sektorët kyç ekonomik.<sup>23</sup> Sipas studimeve të reja<sup>24</sup>, dy në tre biznese e konsiderojnë zbatimin e ligjeve si të pafavorshëm dhe vetëm më pak se 1/5 e konsiderojnë atë si të favorshëm. Bosnja dhe Hercegovina ka një kornizë ligjore që shpesh konsiderohet si e dyfishuar. Ligjet nuk janë të miratuara gjithnjë në transparencë, ndërsa implementimi i tyre nga subjekte të ndryshme është kontradiktor dhe i parregullt. Duke marr parasysh, juridiksionet e dyfishta dhe mungesën e burimeve qendrore të informacionit, është vështirë për bizneset e reja të jenë gjithmonë të informuara për rregulloret e reja.<sup>25</sup> Serbia është ballafaquar vazhdimisht me praktika të dyshimta, që kanë të bëjnë me kapjen e shtetit, sikurse marrëveshja për propozimet kushtetuese e arritur brenda natës dhe pa debate publike<sup>26</sup>, dhe vendosja e ‘përfaqësuesve’ të biznesmenëve me shumë ndikim në autoritete ekzekutive për të siguruar trajtim të favorizuar dhe mbrojtje të interesave.<sup>27</sup> Në Mal të Zi kapja e shtetit është e shprehur në veçanti në privatizimin e

<sup>23</sup> Transparency International Shqipëri. January 12, 2014. *TIA prezanton rezultatet e Indeksit të Përceptimit të Korrupsionit (CPI) 2013*.

<sup>24</sup> Amcham, Indeksi i Biznesit 2014 – 2015, Shqipëri, <http://www.amcham.com.al/amcham-business-index-2014-2015/>

<sup>25</sup> U.S. Departamenti i Shtetit. 2015. ‘Investment Climate Statement – Bosnia and Herzegovina 2015’.

<sup>26</sup> Qendra për Studimet Politike Evropiane, 2007. ‘State Capture and Widespread Corruption in Serbia’, CEPS Dokument Pune Nr. 262.

<sup>27</sup> Partnerët Ndërkombëtar për Komunikim, ‘The Struggle against Monopoly’, 2013, <http://icp-co.com/ep-content/uploads/sites/2/2014/12/the-struggle-against-monopoly.pdf>

<sup>22</sup> SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Qendra për Studimin e Demokracisë: Sofje, p. 91.

ndërmarrjeve shtetërore.<sup>28</sup> Në Maqedoni ky fenomen manifestohet përmes rregulloreve të dizajnuara për t'ju ofruar institucioneve autoritet të fshehtë në vendimmarrje, gjobitje, si dhe fuqi për të bërë presion ndaj kundërshtarëve politikë dhe për të marrë kontroll mbi kompani ose sektor të tërë ekonomik.<sup>29</sup> Nëntë në dhjetë biznese maqedonase kanë deklaruar se ndikimi në qeveri i grupeve të fuqishme të biznesit që kanë për qëllim mbrojtjen e interesave private ekonomike në Maqedoni është i lartë.<sup>30</sup> Në Bosnje dhe Hercegovinë, menaxherët e firmave konsiderojnë se aspektet e politikave dhe rregulloreve që kanë të bëjnë me kapjen e shtetit janë problemi më i madh i bizneseve.<sup>31</sup> Në Kosovë, si shteti më i ri në rajon, ka rrezik më të lartë të kapjes së shtetit se sa në shtetet tjera të EJL, pasi ka një kombinim të një gjyqësori të dobët dhe mbikëqyrjeje të dobët të institucioneve, si dhe varësi më të madhe në rregulloret e qeverisë dhe mbështetje fiskale; një e treta e bizneseve konsiderojnë se negociimi jozyrtar me zyrtarë të administratës tati-more është praktikë normale.<sup>32</sup>

Ndërkohë që disa shtete në rajon kanë arritur rezultate të larta në indikatorët zyrtar për mjedisin e biznesit që kane krijuar, e sidomos Maqedonia në lehtësinë e të bërit biznes, performanca e përgjithshme e rajonit në aspektin e mjedisit të biznesit dhe krijimit të mundësive ekonomike për qytetarët është e pamjaftueshme për të iniciuar bazën ekonomike për antikorrupsion. Rritja e PBB-së vjetore mesatare për banor ka qëndruar e pa luhatur që nga viti 2001, në nivelet prej 4%, nivel ky që mund të jetë i mjaftueshëm për të mbajtur votuesit të palumtur por që është larg nga baza e gjerë ekonomike e parë historikisht në shtete që kanë arritur reforma të qëndrueshme antikorrupsion, sikurse Estonia, Korea e Jugut, Singapori dhe Kili. Mungesa e përparimit të tillë ekonomik në EJL në dy dekadat e fundit do të thotë që nuk ka gjasa që rrethi vicioz i korrupsionit dhe ekonomisë së fshehur të ndalet vetëm nga rritja ekonomike dhe qeverisja e mirë dhe pa përpjekje serioze të aktorëve kryesorë: qeverive të rajonit, shoqërisë civile dhe Bashkimit Evropian.

<sup>28</sup> Këshilli i Evropës. 2015. 'Basic Anti-Corruption Concepts, A training manual', fq. 17.

<sup>29</sup> Instituti i Politikave Evropiane dhe Instituti i Shkencave Sociale dhe Humanitare. 2015. 'The EU revisits Macedonia: chances for a new approach?'

<sup>30</sup> Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qendra për Kërkime dhe Politikë-bërje. 2015. 'Monitoring the Hidden Economy in Macedonia: Trends and Policy Options', Shkup.

<sup>31</sup> Banka Botërore. 2005. 'Bosnia and Herzegovina, Diagnostic Survey of Corruption', fq. 3.

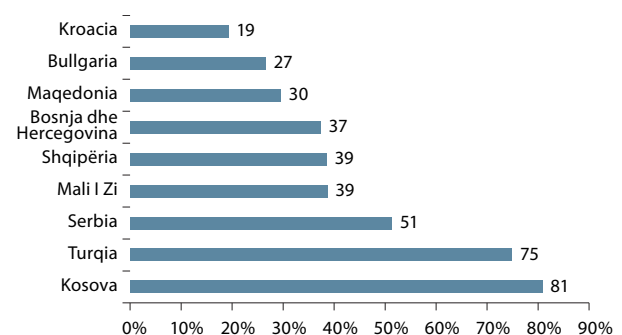
<sup>32</sup> UBO Consulting. 2014. 'The Municipal Competitiveness Index Report 2014', fq. 28.

## 2.2. PUNËSIMI I FSHEHUR

Punësimi joformal është formë e viktimizimit të punësimit, që praktikohet në kurriz të financave publike dhe punëtorëve individual. Tregu i fshehtë i punës nxitet nga një numër faktorësh, ligjor, si politikat qeveritare të taksave dhe mirëqenies shoqërore, dhe joligjor, si presioni për korrupsion në biznese.

Duke qënë se kompanitë janë të shtyra të konkurrojnë përmes metodave të korruptuara, ato i imponojnë më tutje ato metoda në punëtorët e tyre përmes punësimit të padeklaruar dhe kushteve të këqija të punës, që edhe më tej zgjasin informalitetin dhe lënë burime të mjaftueshme për pagesa korruptive në duart e kompanive dhe individëve. Përfshirja e konsiderueshme shoqërore e punësimit të fshehur në EJL, siç është evidentuar nga SMK nga SELDI në 2016, përjashton një pjesë të madhe të fuqisë punëtore nga mbrojtja përmes rregulloreve të qeverisë dhe zvogëlon mbështetjen për sundim të ligjit. Papunësia në të gjitha shtetet e Ballkanit perëndimor ka qëndruar e lartë me kokëfortësi dhe në vlera dy shifrore, përfshirë një të tretën e fuqisë punëtore në Maqedoni dhe në Kosovë, dhe më shumë se çerekun e fuqisë punëtore në Bosnje dhe Hercegovinë, që së bashku me mjedisin e shtypur ekonomik dhe presionin e lartë për korrupsion në rajon ka shkaktuar emigrim të vazhdueshëm drejt Bashkimit Evropian.

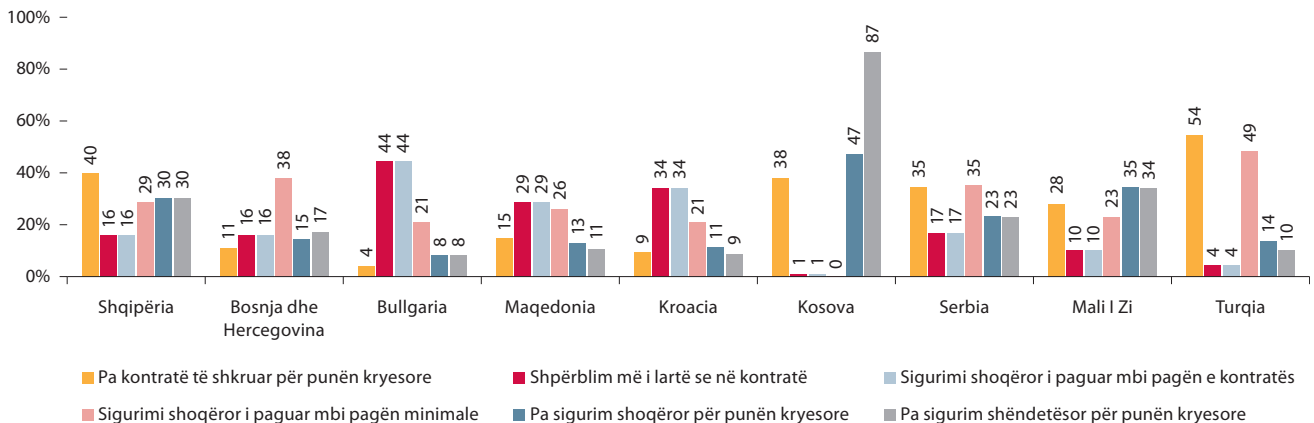
Figura 15. Të punësuar në ekonomi të fshehur në EJL, 2016 (% e të punësuarëve sipas punësimit të tyre kryesor)



Burimi: SELDI Anketa për Ekonominë e Fshehtë, 2016.

Pavarësisht interesimit të konsiderueshëm për studimin e ekonomisë së fshehtë, nuk ka pasur të dhëna të reja të krahasueshme rreth punësimit të fshehtë në EJL. SELDI e mbush këtë hapësirë me SMK-në e vitit 2016. Gjetjet nga ky raund i monitorimit fillojnë nga një përkufizim më i gjërë i ekonomisë së fshehur në të cilën një person llogaritet si pjesë e ekonomisë së fshehtë nëse është i përfshirë në së paku gjashtë praktika të fshehjes:

Figura 16. Përqindja e llojeve të ndryshme të punësimit fshehur në EJJ



**Burimi:** SELDI Anketa për Ekonominë e Fshtëtë, 2016.

- Pa kontratë me punëdhënësin për pozicionin kryesor të punës.
- Kompensimi i vërtetë i pranuar në muajin e kaluar është më i lartë se sa ai i shkruar në kontratë me punëdhënësin kryesor.
- Sigurimet shoqërore nuk paguhen nga pozicioni kryesor i punës.
- Baza për sigurimet shoqërore të paguar është bazuar në pagën minimale, edhe pse paga aktuale është më e lartë.
- Baza për sigurimet shoqërore të paguara është bazuar në shumën e shënuar në kontratë edhe pse paga aktuale është më e lartë.
- Sigurimet shëndetësore nuk paguhen nga pozicioni kryesor i punës.

Në disa shtete të rajonit disa nga këto kritere nuk janë të aplikueshme nëse ka kontratë të punës (sigurim shëndetësor dhe shoqëror të detyrueshëm); në shtete të tjera, administrata tatimore ka fuqinë të vendosë nëse kontratat specifike me gjysmë orari duhet të bëjnë pagesën e sigurimit shoqëror dhe shëndetësor, kur personi i kontraktuar nuk paguhet mbi një prag të caktuar. Kjo lë hapësirë për mospërputhje dhe shmangie të kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore, edhe kur paga deklarohet dhe tatimi në të ardhura paguhet.

Ekonomia e fshtëtë në shtetet e EJJ-së nuk është vetëm në nivele të ndryshme, por ka dallime edhe në modelet e fshtjes, gjë që kërkon zgjidhje të ndryshme. Më shumë se gjysma e gjithë fuqisë punëtore në Turqi, për shembull, është me individë pa kontrata të punës; arsyeja kryesore për këtë evazion është evazoni i kontributeve të sigurimeve shoqërore, që në fakt duket si i toleruar nga autoritetet. Në Serbi, Kosovë,

dhe Shqipëri më shumë se gjysma e atyre në punësim të fshtëtë nuk kanë kontrata të punës. Bullgaria, e cila e adresoi këtë çështje para ca kohësh përmes një kombinimi të regjistrimit të obliguar dhe inspektimeve pasuese, gëzon një normë të ulët prej vetëm 1% të të punësuarave dhe 4% të punësuarve në ekonomi të fshtëtë që punojnë pa kontrata të punës.<sup>33</sup>

Pothuajse të gjithë (87%) Kosovarët e punësuar në ekonomi të fshtëtë nuk paguajnë kontribut për sigurimet shëndetësore. Kjo lidhet me faktin që Kosovarët, mbi të gjitha ata në fshatra më të vegjël, janë mjaft të pakënaqur me qasjen në kujdesin shëndetësor, me cilësinë e shërbimeve shëndetësore, dhe mbizotërimin e korrupsionit.<sup>34</sup> Ngjashëm, shtete të tjera që kanë probleme serioze në financimin e kujdesit shëndetësor përmes taksave janë Mali i Zi dhe Shqipëria, ku një e treta e atyre, që janë pjesë e punësimit të fshtëtë nuk paguajnë kontribut të sigurimit shoqëror dhe shëndetësor. Relativisht më mirë në këtë drejtim është Bullgaria, edhe pse shumica e mbledhur nuk është e mjaftueshme për të siguruar nivel të lartë të kujdesit shëndetësor. Kujdesi shëndetësor është ndoshta një nga shembujt më të mirë, që tregon se si korrupsioni shkatërron besimin në institucione publike, duke nxitur fshtetje të mëtejshme të kontributeve për kujdes shëndetësor dhe duke zvogëluar aftësinë e qeverisë për të financuar shpenzimet gjithnjë më të larta në këtë fushë.

Në Turqi, gati gjysma e atyre që janë të punësuar në ekonomi të fshtëtë paguajnë kontributet e sigurimeve

<sup>33</sup> CSD. 2006. *On the Eve of EU Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria*, Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.

<sup>34</sup> Uka, F. dhe Balidemaj, F. 2013. 'Satisfaction with Healthcare Care Services and Perceptions on Presence of Corruption,' UNDP.

shoqërore bazuar në pagën minimale dhe kursejnë në dallimin me pagën e plotë të pranuar realisht; mes 35% dhe 38% e atyre në ekonomi të fshehur në Serbi dhe BiH bëjnë të njëjtën gjë. Këto janë burime të konsiderueshme që pastaj konkurrojnë në tregun e parregulluar të sektorit privat, ose përdoren për ryshfet drejt një kujdesi më të mire shëndetësor, duke dëmtuar kohezionin social dhe besimin në këtë proces. Të qenit në punësim të fshehur ndonjëherë është çështje e zgjedhjes, por më shpesh është rezultat i ndikimit të mjedisit të personi social (Figura 17). Kur zgjerohen rrjetet sociale të atyre që fshehin disa aspekte të punësimit të tyre, ata zhvillojnë moralin e tyre tati, një qëndrim të tati të paguar që justifikon regjistrimin e tyre në ekonominë e fshehur.

Individët e punësuar në ekonominë e fshehur në EJT janë më të rinj, meshkuj (62%) dhe kanë tendencë të njohin më shumë njerëz të cilët janë në një pozicion të ngjashëm. Kjo strukturë e moshës dhe gjinisë tregon, se janë pikërisht ata që pritet të jenë përgjegjës për qëndrueshmërinë afatgjatë të sistemit në EJT që më së shumti preferojnë të fshihen, e që mund të konsiderohet si një tregues i protestës kundër shërbimeve qeveritare të korruptuara dhe funksionimit të tyre të dobët.

Një dimension i rëndësishëm i praktikave të punësimit të fshehur është përfshirja e tyre në rrjetet sociale dhe profesionale. Sipas Anketës për Ekonomi të Fshehur, SELDI 2016, gjashtëdhjetë e dy për qind e të papunëve në EJT njohin njerëz, të cilët fshehin të paktën një pjesë të të ardhurave të tyre, kështu që shanset janë që ata të kenë njohuri në lidhje me fenomenin, të ndjehen në presion që të ndjekin të njëjtin model të sjelljes në të ardhmen. Kosova dhe Serbia kanë dallimin më të vogël në punësimin e fshehur të vetë-raportuar dhe përhapjes së praktikës në rrethit shoqëror, ndërsa Kroacia dhe Mali i Zi kanë dallimin më të madh.

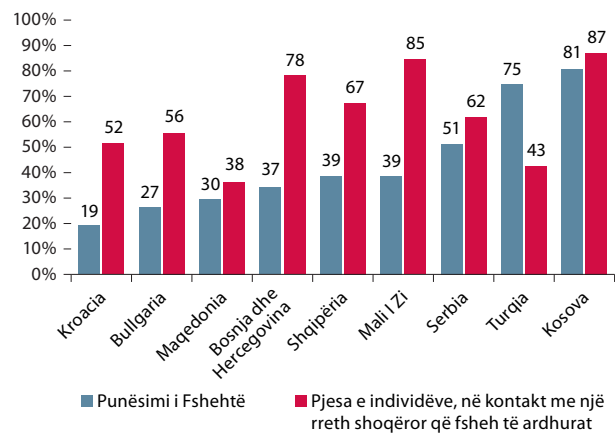
Një lidhje e cila mund të jap një shpjegim për dallimin mes punësimit të fshehur të vetë-raportuar dhe perceptimit të përhapjes së praktikës në mesin e rrethit shoqëror është ajo me pabarazinë e të ardhurave, sa më e lartë pabarazia, aq më i lartë dallimi (Kroacia dhe Mali i Zi kanë më shumë pabarazi që tregohet nga indeksi më i lartë Gini në Kosovë dhe Serbi<sup>35</sup>). Turqia tregon një dallim të kundërt, më shumë njerëz vetë-raportojnë

<sup>35</sup> Sipas vlerësimeve të fundit të Bankës Botërore mbi Indeks Gini shifrat janë: 44.1 për Maqedoninë (2008), 40.2 për Turqinë (2012), 36 për Bullgarinë (2012), 33 për Bosnje dhe Hercegovinën (2007), 33.2 p 137r Malin e Zi (2013), 32 për Kroacinë (2011), 29.7 për Serbinë (2010), 29 p 137r Shqipërinë (2012), 27.3 për Rumaninë (2012), dhe 26.7 për Kosovën (2013). Vlera më të larta të Indeksit tregojnë për vlera më të larta të pabarazisë.

përfshirjen në ekonomi të fshehur se sa vlerësojnë se ka përfshirje të rrethit të tyre shoqëror.

Stratifikimi ka modele të ndryshme të rrjeteve, dhe vendet me të njëjtat nivele të diferencimit të të ardhurave mund të ketë nivel të ndryshëm të lidhjes apo ndarjes së shoqërisë. Në të njëjtën kohë, Maqedonia ka pabarazinë e të ardhurave më të lartë, por perceptim më të ulët të hendekut të përfshirjes në punësim fshehur, që mund të shpjegohet nga shkalla më e ulët e ndarjes në vendet ku rrjetet sociale janë shumë më të forta edhe përgjatë dallimeve të të ardhurave.

Figura 17. Përfshirja e ekonomisë së fshehur në shoqëri\*



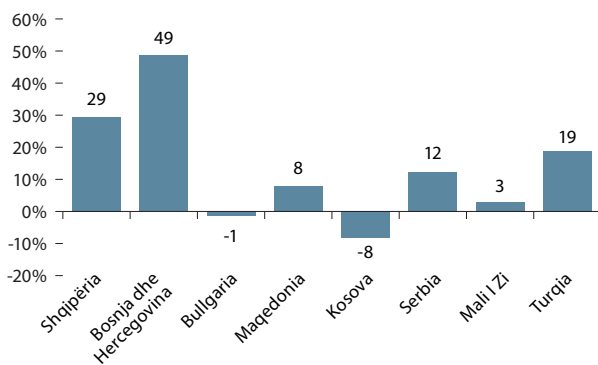
\* Dallimi midis pjesëmarrjes së vetë-raportuar në ekonomi të fshehur dhe vlerësimit të përfshirjes së rrethit shoqëror në ekonomi të fshehur. Duke përfshirur pjesën që janë përgjigjur "Nuk e di/Pa përgjigje".

Burimi: SELDI Anketa për Ekonominë e Fshtëtë, 2016.

Në shumicën e shteteve individët fitojnë më shumë në sektorin formal se sa në atë të fshehur, në kundërshtim me bindjet se e kundërta është e vërtetë. Dallimi është 50% në Bosnje-Hercegovinë dhe pothuajse një e treta në Shqipëri. Madhësia e dallimit varet nga shumë faktorë, duke përfshirë normën e papunësisë, karakteristikat e sistemeve të sigurimeve shoqërore, dhe sektorët e punësimit. Në Bullgari dhe Kosovë dallimi është negativ, edhe pse në Bullgari dallimi nuk është statistiki i rëndësishëm. Rezultatet sugjerojnë se të qëndruarit në ekonominë e fshehur mund të jetë një zgjedhje racionale në disa vende (askush nuk qëndron vullnetarisht në pagë më të ulët, nëse llogarisim se rrethanat e tjera janë të njëjta), duke vënë në dukje kështu mangësitë institucionale apo rregullatore. Paga më e lartë dhe më shumë vende pune formale lidhen me arsim dhe aftësi profesionale, pasi punëtorët me shkollim të avancuar gjenden më shpesh në ekonominë formale. Gjetjet mbi ekzistencën e një page më të lartë në ekonominë formale, janë në përputhje me një studim më të hollësishëm, që krahason të ardhurat në punësimin formal dhe atë

joformal për shtresat e ndryshme të popullsisë në Mal të Zi.<sup>36</sup> Shtresa me të ardhurat më të ulëta në ekonominë joformale fiton 36% të të ardhurave mesatare të shtresës me të ardhurat më të ulëta në ekonominë formale. Në shtresat e sipërme të popullsisë dallimi zvogëlohet, por të ardhurat e ekonomisë joformale asnjëherë nuk tejkalojnë ato të ekonomisë formale.

**Figura 18. Dallimi i pagave në ekonominë formale ndaj atyre në ekonominë e fshehur, 2016**



**Burimi:** SELDI Anketa për Ekonominë e Fshehtë, 2016.

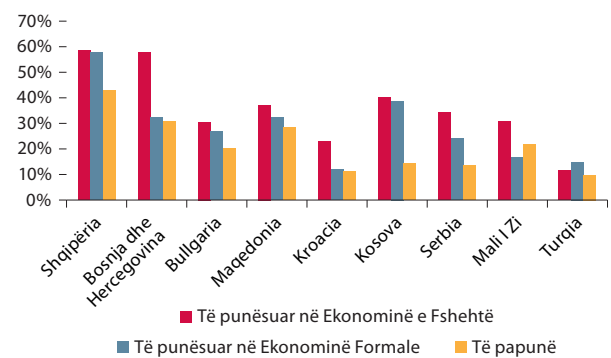
Periodha të zgjatura të punësimit të një pjese të konsiderueshme të fuqisë punëtore në ekonominë joformale mund të sjellin ndryshime thelbësore në qëndrimet e qeverisjes. Studime të thella të punës joformale në Mal të Zi, që mbulojnë një periudhë të caktuar kohore, për shembull, tregojnë se 19% e të punësuarave në ekonominë e fshehur kanë punuar 15 vjet ose më shumë në të njëjtat vende punë<sup>37</sup> (nuk ka studime të ngjashme për vendet e tjera të Ballkanit Perëndimor, por të dhëna anekdotike konfirmojnë të njëjtat modele).

Besimi në institucionet qeveritare në mesin e familjeve që janë të punësuar në afat të gjatë në ekonominë e fshehur është shumë i ulët dhe në disa raste transformohet në një mosbesim aktiv dhe opozitë, veçanërisht nëse përkeqësohet nga prania e tensioneve etnike në vend. Kështu, ngjashëm me rastin e përfshirjes në korrupsion të diskutuar më lart, kjo mund të çojë në një situatë ku një pjesë e madhe e publikut thjesht do të mohojë respektimin e rregullave formale.

Marrëveshjet e punësimit të fshehur vendosin njerëzit në pozicion të vështirë. Prandaj, nuk është për t'u habitur, që këta njerëz janë më shpesh subjekt i presionit për korrupsion, si për shkak të incidenteve të punës

(inspektive që gjejnë parregullsi apo korrupsion të iniciuar nga biznesi) ashtu dhe për shkaqe personale (qasje në kujdesin shëndetësor, qasje në financa dhe qasje në arsim që kërkojnë sigurime shoqërore dhe shëndetësore të paguara, paga të larta në të dhëna, etj.). Nga anketa e SELDI-t për ekonomi të fshehur, 2016, doli se 34% e atyre që fshehin punësimin kanë përjetuar presion për korrupsion, në krahasim me 29% të atyre në sektorin formal. Të papunëve kanë më pak gjasa të iu kërkojë rryshfet – vetëm 22% e tyre kanë përjetuar presion për korrupsion.

**Figura 19. Presioni për korrupsion i përjetuar nga ata që janë në situata të ndryshme të punësimit, 2016**



**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016 dhe SELDI Anketa për Ekonominë e Fshehtë, 2016.

Dallim në presionin për korrupsion të ushtruar në mesin e të punësuarave në ekonominë e fshehur dhe atyre të punësuar në ekonominë formale nuk është vërejtur statistikisht në Shqipëri, Kosovë dhe Turqi (atje, presioni për korrupsion ndaj atyre në ekonominë të fshehur është më i ulët se sa ndaj atyre në sektorin formal). Është e mundur që vlerat ekstreme të presionit për korrupsion në Shqipëri dhe punësimit të fshehur në Kosovë dhe Turqi e turbullojnë fenomenin. Një shpjegim tjetër mund të jetë se disa nga ata që janë pjesë e punësimit formal në Turqi (punësimi në administratën publike përben rreth 15% të punësimit formal), ushtrojnë presion për korrupsion apo që njerëzit e afërt dhe rrjetet tjera sociale luajnë një rol më të rëndësishëm dhe jo statusi i punësimit. Në Bosnjë-Hercegovinë, megjithatë, dallimi i presioni për korrupsion mes dy grupeve është më shumë se 25%. Dallime të mëdha janë gjetur edhe në Mal të Zi (14% ndryshim në presionin e korrupsionit), Kroaci (11%), dhe Serbi (10%).

Politikat qeveritare të cilat lehtësojnë formalizimin e grupimeve të kompanive duke u mbështetur në lidhjen komplekse të marrëdhënieve shoqërore, përfshirë edhe investimet joformale përmes remitancave (si në

<sup>36</sup> UNDP. 2016. *National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions.*

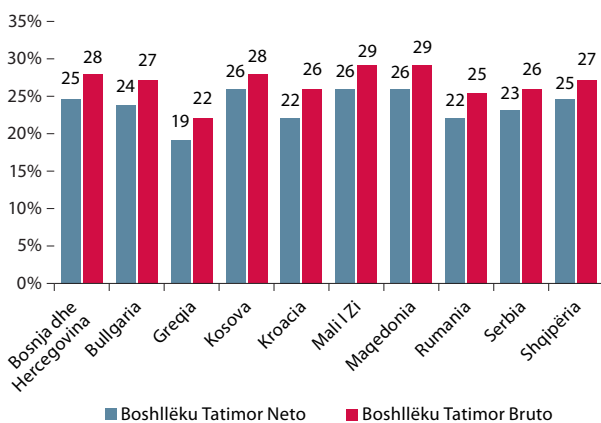
<sup>37</sup> Ibid, p. 71.

Maqedoni, Kosovë dhe BiH), mund të jenë më efektive se sa bastisjet e inspektorëve të punës dhe taksave (që janë dëshmuar të kenë vetëm efekt të përkohshëm në zbatimin e rregullave, dhe që po ashtu përforcojnë presionin për korrupsion).

## 2.3. PAGESAT DHE EVAZIONI TATIMOR

Edhe pse metodologjitë për vlerësimin e boshllëkut tatimor dhe komponentëve të tij ndryshojnë, ka pak dyshim se një pjesë e konsiderueshme e detyrimit tatimor në vendet e EJJL-së është shmangur me anë të shmangies dhe evazionit. Ngjashëm me punësimin e fshehur, kjo krijon një mjedis pjellor për praktika korruptive.

Figura 20. Vlerësimet e boshllëkut tatimor në EJJL, 2013



Burimi: Shoqata Shqiptare e Taksimit, 2014.

Nga pikëpamja e publikut, integriteti i përgjithshëm i qeverisjes në një vend, duke përfshirë shkallën e korrupsionit, ndikon në prirjen e individëve dhe bizneseve për t'u angazhuar në sjellje të paligjshme sikurse evazioni fiskal. Nga ana e qeverisë, një sërë faktorësh konsiderohen se kontribuojnë drejtpërdrejt në korrupsionin e ushtruar në administratat tatimore dhe doganore, duke përfshirë shkallën e gjykimit të zyrtarëve tatimor dhe doganor, ndërlikimin e procedurave tatimore, mungesën e monitorimit, përkushtimin e lidhshëm politik për të luftuar korrupsionin, dhe ambientin e përgjithshëm në sektorin publik.

Zyrtarë të tatimeve dhe doganave zakonisht vendosen në një zonë të caktuar gjeografike të operacioneve. Për një tatimpagues të veçantë (kompani), zyrtari tatimor

ose doganor është departamenti i taksave/doganave. Kjo liri veprimi ju jep zyrtarëve tatimor dhe doganor mundësinë për të krijuar marrëdhënie me kompani (tatimpagues), që shpesh përfundojnë në korrupsion. SMK ka treguar vazhdimisht se për të gjitha shtetet e EJJL-së, zyrtarët e tatimeve dhe doganave janë renditur mes profesioneve me rrezik më të lartë të përfshirjes në korrupsion, që është edhe një tregues i lidhjes së drejtpërdrejtë mes korrupsionit dhe ekonomisë së fshehtë.

Mungesa e burimeve, kryesisht njerëzore, parandalon qeveritë e EJJL-së nga monitorimi efektiv i zyrtarëve tatimor dhe doganor. Mungesa e monitorimit rrit gjasat e përfshirjes në praktika korruptive nga zyrtarët e taksave dhe doganave.

Shërbimi i Auditimit Tatimor (TAS) në Turqi, për shembull, ka personel të pamjaftueshëm: që nga fund të vitit 2015, TAS ka një total prej 9,205 të punësuarave ose 0.6 të punësuar për çdo 1,000 banorë, ndërkohë që ky numër është 1.3 për Francën dhe 1.5 për Mbretërinë e Bashkuar. Pasi TAS mund të kryejë vetëm një numër të kufizuar të inspektimeve dhe hetimeve, kompanitë e dinë se mundësia e kapjes në mënyrë të rastësishme është minimale, si rrjedhojë ata janë më të prirur të raportojnë më pak ose më shumë llogaritë e tyre në mënyrë që të minimizojnë barrën e tyre tatimore.

Tabela 4. Hetimet e taksave në Turqi

Viti	Numri i tatimpaguesve*	Numri i tatimpaguesve të hetuar	Proportioni
2013	2,460,281	71,352	2.90%
2014	2,472,658	55,284	2.24%
2015	2,527,084	58,676	2.32%

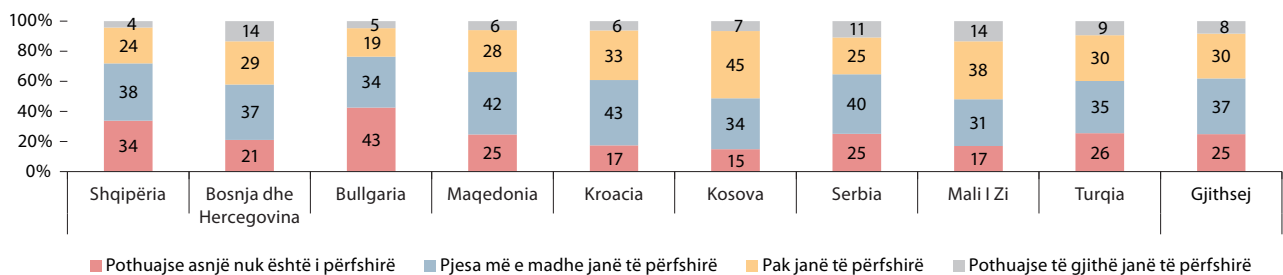
\* Tatimi mbi të ardhurat dhe tatimi i korporatave.

Burimi: VDK Faaliyet Raporu 2015, fq. 43.

Në një shembull tjetër, një studim i kohëve të fundit nga Kosova<sup>38</sup>, gjeti se gati 63% e kompanive janë të sigurt se në qoftë se vendosin të shmangin taksat, ata mund të bëjnë atë në mënyrë të lehtë pa u kapur, duke u mbështetur në mundësinë e korrupsionit të inspektorit tatimor. Situata është shumë e ngjashme edhe në vendet e tjera të EJJL-së. Edhe pse normat e gjobave janë të lidhura pozitivisht me nivelin e pagesës së taksave, norma e lartë e gjobave gjithashtu mund të

<sup>38</sup> Instituti Riinvest. 2013. *To Pay or Not to Pay: a Business Perspective of Informality in Kosovo*, fq. 8.

Figura 21. Vlerësimet e shkallës së korrupsionit në mesin e zyrtarëve tatimorë në EJT nga ana e publikut, 2016\*



\* Duke përfshirë pjesën që janë përgjigjur "Nuk e di/Pa përgjigje".

**Burimi:** SELDI Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit, 2016 dhe SELDI Anketa për Ekonominë e Fshehtë, 2016.

dështojë nëse bizneset e konsiderojnë se dënimi nuk është i besueshëm; gjë që gjithashtu rrit gjatë vitit 2013, qeveria rriti monitorimin e transaksioneve të parasë duke sjellë regjistrat e parasë online ('projekti i fiskalizimit'), që pati një ndikim të dukshëm në mbledhjen më të lartë të taksave krahasuar me vitin 2012 (si përqindje e PBB-së). Në janar 2014, një formë e thjeshtuar për kthimin e taksave u prezantua, duke zëvendësuar pesë forma ekzistuese dhe duke lejuar dërgimin e informacionit për pagesat e taksave në kohë reale në administratën tatimore.<sup>39</sup> Projekte të tilla janë shembuj të një lidhjeje pozitive të mundshme mes reduktimit të ekonomisë së fshehur dhe motivimit për korrupsion, në të njëjtën kohë. Në Maqedoni, të dhënat nga raportet telefonike të Zyrës së të ardhurave publike për shkëlqje tregojnë se evazioni fiskal dhe mos-lëshimi i faturave në arkë janë llojet kryesore të shkeljeve (78% e të gjitha raportimeve). Që nga viti 2014, Maqedonia ka qenë gjithashtu duke aplikuar një masë që krijon një lidhje të drejtpërdrejtë mes arkave fiskale që mbledhin të dhënat e transaksioneve në kohë reale nga pikat e shitjes në Zyrën e të Ardhurave Publike<sup>40</sup>.

Ndërkohë që Bullgaria (aktualisht dhe në të kaluarën), Kroacia dhe Maqedonia (kohët e fundit) dhe Shqipëria (planifikuar) përqendrohen në teknologji, Mali i Zi dhe Kosova përqendrohen në ngritjen e vetëdijes në lidhje me financat publike dhe pagesës së taksave përmes fushatave të ndryshme. Fushatat kanë synuar përfshirjen e publikut të gjerë në shkallë më të madhe, dhe zbatimin e rregullave të integritetit. Publiku, megjithatë, duket të jetë mjaft i vetëdijshëm dhe i ndjeshëm kur është fjala për korrupsionin e zyrtarëve tatimor: një e katërta e të anketuarve në anketën e SELDI-t beson se pothuajse të gjithë zyrtarët tatimorë kanë qenë të përfshirë në korrupsion dhe 37% e të anketuarve mendojnë se shumica e tyre kanë qenë të përfshirë. Doganierët janë vlerësuar në përgjithësi ngjashëm me organet tatimore, me përjashtim të Shqipërisë dhe Bullgarisë, ku njerëzit besojnë se korrupsioni në dogana është shumë më i lartë. Ndër të tjera, vlerësimet e korruptueshmërisë së zyrtarëve të të ardhurave mund të reflektojnë ndjeshmërinë më të lartë publike të këtyre shërbimeve specifike qeveritare, një konsideratë që të duhet të merret parasysh kur vendoset për sektorët prioritarë në lidhje me të cilët duhet ndërmarrë masa për zbatimin e integritetit.

<sup>39</sup> European Commission. 2014. 'Convergence Report', European Economy series, No. 4.

<sup>40</sup> CSD and Center for Research and Policy Making. 2014. 'Hunting the Shadows – Tax Evasion Dynamics in Macedonia.' Policy Brief No. 33, p. 6.





**P**ushteti korrupton në më shumë se sa një kuptim. Duke qënë se qeveritë e EJL-së, posedojnë, rregullojnë dhe/ose mbikëqyrin pothuajse të gjitha aspektet e sektorit të energjisë, çdo formë e keq-qeverisjes ka efekt në të gjithë ekonominë dhe shoqërinë. Energjia është identifikuar si një nga sektorët kritik me korrupsion të lartë dhe rrezik të kapjes së shtetit, që duhet të adresohet me prioritet.<sup>41</sup> Llojet e përfitimeve të paligjshme që mund të nxirren nga sektori energjetik shtyjnë grupet me interesa të veçanta të ushtrojnë një kontroll të tillë mbi vendimmarrjen e qeverisë që shkatërron ndjekjen e një politike energjetike për të mirën e përbashkët. “Një sfidë e madhe e qeverisjes është mungesa e një marrëveshjeje politike për politika energjetike kombëtare afatgjatë që mbështetet instrumentet financiare, dhe që do të zvogëlonte vendimmarrjen ad-hoc, e cila shpesh dyshohet të jetë e ndikuar nga interesat private politike dhe ekonomike”.<sup>42</sup>

Mundësitë dhe burimet për praktika të paligjshme dhe/ose për keq-menaxhim në këtë sektor janë të bollshme, ndërsa kufizimet e brendshme dhe kushtëzimet e jashtme mbeten të pamjaftueshme për të tejkaluar rreziqet e sigurisë së energjisë dhe dobësitë sektoriale. Në mesin e mangësive më kritike të qeverisjes së energjisë në EJL janë rreziqet nga korrupsioni i shprehur **në keq-menaxhimin e ndërmarrjeve shtetërore të energjisë (NSH), parregullsitë në kontratat e prokurimit publik dhe përparimi i ngadalshëm në liberalizimin dhe de-monopolizimin e sektorit të energjisë**, që izolon rrjetet e korruptuara nga forcat e tregut.<sup>43</sup>

Dështimi për të lejuar më shumë konkurrencë në sektor është përforcuar nga pasojat negative të bllokimit ekonomik dhe gjeo-politik BE – Rusi në rajon, nga njëra anë, dhe nga varësia e partive politike në financimin nga kompanitë që operojnë në sektorin e energjisë në anën tjetër. Projektet e mëdha energjetike në të gjithë rajonin janë shfrytëzuar nga grupe oligarkike lokale me qëllim të rritjes së pasurisë e tyre në kurriz të prioriteteve të politikave kombëtare të energjisë.

<sup>41</sup> SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Center for the Study of Democracy: Sofia, p. 19.

<sup>42</sup> CSD. September 2015. *Transparent Governance for Greater Energy Security in CEE*, Policy Brief No. 58, p. 1.

<sup>43</sup> See further SELDI. 2016. *Energy Governance and State Capture Risks in Southeast Europe: Regional Assessment Report*. Center for the Study of Democracy: Sofia.

## 3.1. QEVERISJA KORPORATIVE E NDËRMARRJEVE SHOQËRORE TË ENERGJISË

Në EJL, përfshirja e konsiderueshme e qeverive në ekonomi kërkon zbatimin e vazhdueshëm të standardeve të qeverisjes korporative në menaxhimin e ndërmarrjeve shoqërore. Kjo është e nevojshme për t’u siguruar që kompanitë janë fitimprurëse, menaxhohen në mënyrë efikase dhe rreziqet e korrupsionit shmangen. Rrethi vicioz i çmimeve të subvencionuara, varfërisë energjetike, joefikasitetit të energjisë dhe investimeve të ulëta në modernizimin e infrastrukturës, të paktën mund të lehtësohet, në qoftë se jo të ndalet, duke vendosur struktura dhe procedura menaxheriale të shëndosha, transparente dhe të pavarura.

Qeverisja më e mirë korporative e ndërmarrjeve shoqërore çon drejt përfitimeve jo vetëm në nivel të kompanisë, por edhe në nivel shtetëror.<sup>44</sup> Në mënyrë të veçantë, reformat e qeverisjes së NSH-ve ndikojnë performancën operative, në kuptimin që produktiviteti i punëtorëve, tarifat dhe, më e rëndësishmja, madhësia dhe cilësia e mbulimit të shërbimeve kanë tendencë për t’u përmirësuar në qoftë se ka një kornizë të fuqishme ligjore dhe pronësore, bord dhe staf profesional, disiplinë fiskale, një menaxhim të mirë të performancës dhe të sistemit të monitorimit dhe një shkallë të lartë të transparencës, si vullnetare (raporte të aktiviteteve, dhënie e informacioneve shpjeguese), ashtu dhe nëpërmjet auditimeve.

Praktika ka treguar se NSH-të në fakt mund të kursejnë të holla me anë të një qeverisje më të mirë dhe për këtë arsye mund të përcjellin burimet e tyre aty ku janë më tepër të nevojshme, si në infrastrukturë apo projekte, që kanë për qëllim rritjen e efikasitetit të energjisë.<sup>45</sup> Qeverisja më e mirë do të thotë rritje e të ardhurave për shtetin përmes dividendëve vjetor nga NSH-të e forta financiarisht.

Rregulloret dhe praktiket e qeverisjes korporative të NSH-ve në EJL janë prapa standardeve më të mira

<sup>44</sup> OECD. 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris.

<sup>45</sup> World Bank Group. 2014. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*, pp. 16-17.

ndërkombëtare. Për shembull, një tregues shumë i rëndësishëm i punës së mirë të drejtorëve të këtyre ndërmarrjeve është procesi i tyre i punësimit. Punësimet dhe largimet arbitrare nga puna janë një shenjë e menaxhimit të keq publik. Edhe më problematike janë rastet, që tregojnë lidhjet e drejtorëve dhe bordeve me partitë politike. Në shumicën e vendeve të rajonit, bordet e drejtorëve të NSH-ve të energjisë janë të dominuar nga emërimet e partive, ka prova për të paktën 27 figura politike, që kanë një vend në bordet e NSH-ve të energjisë në vendet e SELDI-t. Në shumë raste, kjo është bërë një formë e shpërblimit për anëtarët e lartë të partive politike. Në Serbi dhe Shqipëri, për shembull, është bërë një praktikë e zakonshme për të shpërndarë emërimet në bordet e NSH-ve mes partive politike pas zgjedhjeve, si pjesë e marrëveshjeve të ndarjes së pushtetit<sup>46</sup>. Në Maqedoni, skandali i fundit i përgjimit zbuloi se si kreu i kabinetit të Kryeministrit pretendohet të ketë urdhëruar drejtorin e ELEM, një prodhues i energjisë elektrike dhe furnizues me shumicë, të punësojë persona nga një listë të përgatitur nga Ministria e Brendshme. NSH-të e energjisë në rajon kanë mungesë të madhe të rregullave transparente dhe procedurave vendimmarrëse që janë kosto efektive, ndërsa presioni politik ushtrohet për të mirën e rrjeteve të afërta. Në disa raste, korniza e duhur e qeverisjes korporative është krijuar, por rregullat nuk zbatohen në mënyrë efektive. Në rastin e Turqisë, shteti është duke menaxhuar NSH-të përmes udhëzimeve të qarta dhe të drejtpërdrejta për drejtorët e tyre. Përveç kësaj, Ministria e Energjisë dhe Burimeve Natyrore dhe Parlamenti mbajnë kontroll të NSH-ve përmes buxhetit të tyre, pasi ministria e ka autoritetin të kërkojë buxhet afatgjatë në vend të atij vjetor.

Sistemi aktual i qeverisjes së ndërmarrjeve shtetërore në EJL është pronë e abuzimeve të fondeve publike dhe rrezikut të korrupsionit. Shqyrtimi i mjaftueshëm publik i një mekanizmi gjithëpërfshirës të raportimit është, pra, i nevojshëm për të rritur transparencën e qeverisjes dhe për të përmirësuar menaxhimin e ndërmarrjeve shtetërore. Shumë kompani në rajon jo vetëm që kanë dështuar të publikojnë raportet e tyre financiare vjetore për vitin 2014 dhe 2015, por po ashtu nuk kanë ofruar të dhëna historike para viteve

2009/2008. Shumica e kompanive prezantojnë një minimum të informacionit financiar dhe nuk japin ndonjë pasqyrë të detajuar narrative të aktiviteteve të tyre apo vendimeve të menaxhimit. Raportet financiare të ngarkuara në faqet zyrtare të internetit nuk kanë deklarata të rrjedhës së parasë dhe/ose informacion në lidhje me rrjedhën e pa konsoliduar të parasë. Në vend të kësaj, bilancet financiare të kompanive ofrojnë vetëm rrjedhën e fundit e lirë të të hollave për periudhën e raportuar. Një nga studimet e rasteve më problematike të identifikuar në rajon kanë qenë ato të NSH-ve të energjisë në Shqipëri, të cilat nuk publikojnë aspak pasqyrat e tyre financiare në faqet e tyre. Përveç kësaj, shumica e NSH-ve në rajon nuk publikojnë pasqyrë të detajuar të aktiviteteve aktuale të lidhura me projektet e tyre të energjisë. Informacioni në lidhje me prokurimin publik të NSH-ve është gjithashtu i pamjaftueshëm. Shpesh është pothuajse e pamundur për të gjetur të dhëna për tenderët e dhënë në një vit të caktuar pasi informacionet për shumë kontrata mungojnë, ose kjo konsiderohet si çështje e ndjeshme në terma tregtarë sipas ligjit kombëtar.

### 3.2. RREZIQET E KORRUPSIONIT NË PROKURIMIN PUBLIK TË SEKTORIT TË ENERGJISË

Prokurimi publik ka qenë tradicionalisht i pambrojtur nga presioni për korrupsion në demokracitë e reja, në veçanti kur bëhet fjalë për tenderë të mëdhenj dhe mungesë të konkurrencës, dukuri që janë tipike për sektorin e energjisë. Prokurimi publik luan një rol të rëndësishëm për një numër aktiviteteve në sektorin energjetik duke filluar nga ndërtimi i infrastrukturës deri në blerjen e materialeve, shërbimeve financiare dhe konsulencës. Ndërmarrjet e energjisë janë ndër ndërmjetësit më të mëdhenj publik në rajon si në aspektin e kontratave të prokurimit publik të dhëna, dhe në aspektin e shpenzimeve. Në rastet kur operatorët e energjisë janë edhe autoritete kontraktuese, për shkak të lehtësisë së procedurave rregullatore për autoritetet sektoriale kontraktuese (rregullimi i shërbimeve), korrupsioni mund të paraqitet në përdorimin e procedurave kufizuese (mungesa e konkurrencës/qasje e kufizuar në treg); tenderëve të përshtatur (me specifikime teknike shumë të individualizuara); devijimeve në zbatimin e kontratave (kryesisht punë dhe furnizimet që konsumohen në masë të madhe nga

<sup>46</sup> Agjensioni Serb Antikorrupsion ka vendosur një masë rekomandimin për shkarkimin e Drejtorit të Srbijagas për shkak të konfliktit të interesit. Arsyeja është se ai ishte edhe Presidenti i Bordit Mbikëqyrës të magazinimit të gazit të nëntokësor Banatski Dvor dhe të shoqërisë anonime të sigurimit SOGAZ, si dhe Anëtar i Bordit Mbikëqyrës të Jugorosgaz. Përveç kësaj, ai është drejtor i kompanisë South Stream (SELDI Qeverisja 2016. Energjia dhe kapa e shtetit, rreziqet në Evropën Juglindore, Raporti i Vlerësimit Rajonal, Qendra për Studimin e Demokracisë: Sofia).

ofruesit e energjisë); dështimeve për të përmbushur specifikimet teknike ose standardet e cilësisë të përshkruara në termat dhe kushtet e tenderit; kontratatave imagjinare (punëve, mallrave dhe shërbimeve), që nuk janë zbatuar. Edhe në rastet kur proceset e konkurrimit për tenderë përdorin specifikime të përgjithshme (në vend se të detajuara), kushtet jopraktike lënë hapësirë për negociata me ofertues pas tenderit dhe për rryshfet.

**Faktorët kryesorë që kontribuojnë në ngritjen e rreziqeve të korrupsionit në prokurimin publik të sektorit të energjisë në EJT mund të përmbliken si vijon:**

- interesat e rëndësishëm ekonomikë, lobistët e fuqishëm politikë dhe burimet e konsiderueshme financiare të përfshira në sektorin e energjisë;
- mungesa e konkurrencës së mirëfilltë dhe monopolizimi i segmenteve të veçanta në ndërtim, mirëmbajtje dhe inxhinieri brenda sektorit të energjisë;
- mungesa e transparencës, ndërgjegjësimit publik dhe vlerësimit të pavarur të ekspertëve, si dhe qasja e kufizuar në informacion në bazë të sigurisë kombëtare;
- kompleksiteti teknik i sektorit të energjisë;
- përqindja e kontratave jo-konkurrese të prokurimit publik në sektorin e energjisë, e cila është sistematikisht më e lartë se përqindja e kontratave konkurruese për pjesën tjetër të ekonomisë.<sup>47</sup>

Mungesa e transparencës në menaxhimin e prokurimit publik është një nga treguesit më të qartë të qeverisjes së komprometuar.<sup>48</sup> Edhe pse të dhënat për kontratat e prokurimit janë në dispozicion të publikut, informatat në lidhje me prokurimin publik që kanë të bëjnë specifikisht me energji janë të kufizuara, gjë që nuk lejon krahasime ndërmjet sektorëve dhe vendeve. Shqipëria është një shembull tipik, pasi NSH-të e energjisë nuk publikojnë informacion të mjaftueshme në lidhje me tenderët e lëshuar. Të dhënat mbi ankesat për keq-menaxhimin e prokurimit publik janë më specifike, por nuk kanë detaje dhe nuk ofrojnë bazë për konkluzione përkatëse. Një tjetër shembull është Kosova, e cila siguron të dhëna për kompanitë që fitojnë kontratat e prokurimit

publik, si dhe informacione në lidhje me ofertën më të ulët dhe procesin e prokurimit, por lë jashtë arsyen për shkarkimin e kandidatëve që humbasin, emrat e të cilëve nuk janë bërë publik. Informacionet për prokurimin publik në sektorin e energjisë në Serbi janë po ashtu të kufizuara pasi të dhënat e përgjithshme për të gjithë sektorin nuk ekzistojnë në Zyrën e Prokurimit Publik, dhe për arsye se Ligji i Prokurimit Publik nuk detyron një gjë të tillë për tenderët nga marrëveshjet ndërkombëtare. Në mënyrë të ngjashme, në Mal të Zi, të dhënat për prokurim publik në sektorin e energjisë janë në dispozicion vetëm përmes kërkesave. Raportet e vetme që hartohen në Mal të Zi janë raportet individuale vjetore të autoriteteve të kontraktuara për të cilat nuk ka asnjë detyrim ligjor që të publikohen, si dhe raporti i përbashkët për të gjithë autoritetet e kontraktuara që hartohet nga Administrata e Prokurimit Publik në baza vjetore. Përveç kësaj, në Mal të Zi ligji rregullon procedurat deri në momentin e nënshkrimit të kontratës, ndërsa zbatimi i kontratave nuk kontrollohet. Rezultat janë informacionet publike të pabesueshme, siç ishte rasti i buxhetit të prokurimit të kompanisë kombëtare të energjisë EPCG, për të cilën Administrata e Prokurimit Publik dhe vetë kompania kanë publikuar shifra të ndryshme (Tabela 5). Kjo vë në dyshim nëse dallimi në shumat e raportuara nga qeveria dhe kompania shtetërore janë produkt i fondeve të pagjetura apo të humbura apo thjesht një shenjë e neglizhencës së tyre.

**Tabela 5. Mospërputhjet në raportimin e buxhetit të prokurimit publik të kompanisë shtetërore të energjisë EPCG të Malit të Zi në vitin 2012**

	Buxheti i planifikuar	Buxheti i përfunduar
EPCG	€141,514,376	€86,168,074
Administrata e Prokurimit Publik	€174,575,497	€138,216,835

*Burimi: Portali i Prokurimit Publik të Malit të Zi, (buxheti i planifikuar) dhe Raporti Vjetor i Prokurimit Publik i EPCG për 2012 (buxheti i përfunduar).*

### 3.3. KUFIZIMET E KONKURENCËS

Një rrezik i shprehur i korrupsionit për rajonin e Evropës Juglindore në fushën e prokurimit publik të energjisë është kufizimi i konkurrencës në tenderim. Autoritetet kontraktuese shpesh përfshijnë kërkesa përjashtuese dhe përcaktojnë kritere ekskluzive

<sup>47</sup> CSD. 2014. Qeverisja e Sektorit të Energjisë dhe Energjisë (In) Siguria në Bullgari, Qendra për Studimin e Demokracisë: Sofje.

<sup>48</sup> Të dhënat e pakta dhe jo të besueshme përbëjnë një pengesë të madhe në identifikimin e problemeve të qeverisjes dhe në hartimin përgjigjeve të duhura të politikës, e aq më pak lejojnë krahasime të shëndosha ndërmjet vendeve. Në këtë drejtim, një avantazh potencialisht i rëndësishëm është prania vullnetare e një vendi në nismën e Partneritetit për qeveri të hapur. Megjithatë, në disa shtete pjesëmarrëse, progresi ka qenë i ngadalhtë dhe i pabarabartë paso që ky është një angazhim jo-ligjërshëm detyrues ndaj qytetarëve.

Tabela 6. Kontratrat e prokurimit të ELEM (2009 – 2014)

Nr. i kontratave:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Nr. i kontratave ('09-'14)	Totali Shuma (€)	Përqindja
Procedurë e hapur	384	406	362	336	214	209	1911	373,432,008	46.8%
Procedurë e kufizuar	13	3	5	1	0	0	22	29,253,698	3.7%
Procedurë e negociuar pa publikim paraprak të njoftimit të kontratës	39	37	29	82	137	70	394	106,265,053	13.3%
Procedurë me negociim me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës	3	0	6	3	1	0	13	289,365,123	36.2%
<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>446</b>	<b>402</b>	<b>422</b>	<b>352</b>	<b>279</b>	<b>2340</b>	<b>798,315,882</b>	<b>100.0%</b>

*Burimi: Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar (QMBN), Ilogaritje të bazuara në të dhënat e Sistemit Elektronik të Maqedonisë për Prokurim Publik.*

për të kufizuar konkurrencën e ofertave. Kriteret e përjashtimit shpesh janë të përpiluara për t'iu përshtatur profilit të një kompanie të caktuar duke ndikuar kështu në procesin e hartimit të njoftimit të prokurimit publik nëpërmjet transferimit të paligjshëm të fondeve apo bashkëpunimit të menaxherëve të lartë në NSH-ve.<sup>49</sup> Në rastin e marrëveshjeve ndërqeveritare serbe, për shembull, kontratat e energjisë mund edhe të përjashtohen nga i gjithë procesi i prokurimit publik.<sup>50</sup> Një rast tjetër është ai i Operatorit të Sistemit, Transmisionit dhe Tregut të Kosovës, i cili ka dhënë 31 kontrata nga dhjetori 2010 deri në janar të vitit 2014 në bazë të një procedure të negociimit të prokurimit pa njoftim, si dhe 2 kontrata me procedurë të negociuar të prokurimit, që është realizuar pas publikimit të kontratës.<sup>51</sup> I njëjti problem u zbulua në procedurat e prokurimit publik të prodhuesit të energjisë elektrike të Republikës së Maqedonisë dhe furnizuesit me shumicë ELEM (Tabela 6). Kontratrat nën këtë lloj procedure janë praktikisht një "marrëveshje në katër sy", e lidhur ndërmjet zyrtarëve të kompanive shtetërore dhe kontraktorëve privatë. Implementimi i tillë nuk lejon qasje të hapur dhe/ose të barabartë për çdo agjent ekonomik, duke e penguar kështu konkurrimin

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Një shembull është procedura e prokurimit në pjesën serbe të Tubacionit të Linjës së Jugut të udhëhequr nga rusët, i cili ishte përjashtuar plotësisht nga ligji prokurimit publik siç ishte rezultat i një marrëveshjeje ndërqeveritare mes Rusisë dhe Serbisë.

<sup>51</sup> Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, [https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu\\_OpenNode=114](https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Notices&LID=2&PCID=-1&CtlID=SearchNotices&stat=2&PPRCMenu_OpenNode=114)

e ofertave.<sup>52</sup> Duke marrë parasysh madhësinë e këtyre kontratave, sidomos kur bëhet fjalë për projekte të mëdha, ekziston një rrezik i madh i përfshirjes së korrupsionit. Kontratrat e çmimeve më të larta se sa vlera e tregut janë shpesh rezultat i procedurave të prokurimit pa njoftim publik. Më shumë se 13% e tenderëve të prokurimit publik të ELEM-it në vitet 2009 – 2014 kanë qenë të strukturuar në këtë mënyrë, ndërsa një tjetër pjesë prej 36% kanë qenë rezultat i procedurës së negociuar pas publikimit të njoftimit.

Shpesh mjedisi i errët i prokurimit publik në sektorin e energjisë është i bazuar në kritere ekskluzive për qasje dhe siguri të zonave të energjisë, monopol efektiv të teknologjisë për një numër të furnizimeve në nivel mikro, natyrë të paqartë ligjore të transaksioneve të eksportit të energjisë, mungesë të auditimeve efektive financiare dhe mungesë të monitorimit dhe kontrollit të efikasitetit të prokurimit publik të ushtruar nga sektori i energjisë apo ndonjë organ tjetër të kontrollit. Përqindja e procedurave të hapura ku është dorëzuar një tender i vetëm është tregues i përpilimit të specifikimeve diskriminuese. Procedurat e hapura në përgjithësi tërheqin interes më të gjerë dhe në mënyrë tipike numri i ofertave të paraqitura është më i lartë. Megjithatë, edhe me tenderim të hapur, prokurimi publik me ofertë të vetme është një rrezik serioz për korrupsion për shkak të të paktën dy faktorëve: a) pengesave të hyrjes – autoritetet kontraktuese mund të kenë hartuar specifikimet e tenderit për t'ju përshtatur profilit të një

<sup>52</sup> Qendra për Komunikimet Civile. (2014). *Manual për pjesëmarrjen e firmave në prokurimet publike*. Botim i dytë i rishikuar.

### Kutia 1. Vendimet sfiduese të prokurimit në NSH-të shqiptare të energjisë

Operatori Shqiptar i Sistemit të Shpërndarjes së Energjisë Elektrike i (OSHEE) është akuzuar nga kompania GEN-I Tirana për favorizim të kompanive EFT dhe GSA duke ofruar informacion të besueshëm dhe kështu duke i lejuar të harmonizojnë ofertat e tyre. Sipas GEN-I, OSHEE, EFT dhe GSA kanë komplotuar në mënyrë të paligjshme për të vendosur ofertat e shitjes së energjisë të organizuara nga ana e furnizuesit të energjisë në periudhën janar-korrik 2014. Pretendimet janë që EFT dhe GSA kanë koordinuar ofertat e blerjes së energjisë me një çmim që është vetëm pak lek më poshtë se sa ai i GEN-I dhe konkurrentëve të tjerë duke i lejuar EFT dhe GSA të kapin pjesën më të madhe të tregut të importit të energjisë elektrike. Këto praktika jo konkurruese dhe të paligjshme u kanë kushtuar taksapaguesve miliona euro sipas GEN-I. Pas ankesave të GEN-I, Autoriteti i Konkurrencës e Shqipërisë nisi një hetim ndaj OSHEE por më pas mbylli hetimin mbi rastin, duke theksuar se nuk është identifikuar asnjë kufizim i konkurrencës dhe ka sugjeruar auditim të OSHEE-së për këtë rast.

*Burimi: Republika e Shqipërisë – Autoriteti i Konkurrencës, Komisioni i Konkurrencës, Vendim nr.388, 14.12.2015.*

kompanie ose të një kombinimi të kompanive (që është më e zakonshme); b) përfshirjes politike, p.sh. njohurive dhe marrëdhënieve të brendshme që lejojnë firmat e lidhura politikisht për të konkurruar në tendera me kërkesat të vështira ose të pamundura që më vonë do të ndryshohen apo të injorohen përmes kontrollit të ulët të zbatimit.

Një tjetër kufizim i konkurrencës mund të ndodhë në rastet kur kriteret e tenderit kanë rrjedhur në mënyrë të fshehtë tek ofertuesit në një procedurë të hapur për të ndihmuar në hartimin e një ofertë fituese, por edhe për të lejuar ofertuesit e tjerë për të marrë pjesë në mënyrë që të krijojnë konkurrencë të rreme. Agjencia Kundër Korrupsionit në Kosovë ka anuluar një tender për shkak të dyshimeve për manipulim të ofertës në lidhje me rrjedhjen e dokumenteve të tenderit.<sup>53</sup> Bazuar në dëshmi anekdotike dhe monopolizim të kontratave në duart e disa kompanive me lidhje, mund të konstatohet se një pjesë e madhe e prokurimit publik në sektorin e energjisë të rajonit ka qenë paracaktuar në një mënyrë ose në një tjetër.

## 3.4. LIBERALIZIMI I TREGUT TË ENERGJISË

Parakusht kryesor për rrezikun e kapjes e shtetit në sektorin e energjisë është përqendrimi natyror i tregut në këtë sektor. Çdo përqendrim i lartë i fuqisë së tregut

krijon mundësi të mjaftueshme për kontroll të shtetit, nxjerrje të qirave të monopolit dhe korrupsion. Në sektorin e energjisë në EJL, qiraja nga monopoli nuk mund të jetë e qëndrueshme në aspektin afatgjatë pa përfshirjen e korrumpuar të politikanëve, pasi që ndërmarrjet kryesore dhe rregullatorët janë të kontrolluara nga qeveritë. Liberalizimi, pra, i tregtisë dhe shërbimeve të energjisë zvogëlon rrezikun e korrupsionit dhe kapjes së shtetit që rrjedhë nga marrëveshjet të fshehta midis monopoleve shtetërore ose private dhe qeverisë.

Kandidatët apo kandidatët potencial<sup>54</sup> të BE-së në EJL kanë marrë përsipër të reformojnë sektorët e tyre të energjisë për të miratuar legjislacionin e energjisë të BE-së, si pjesë të negociatave të tyre të pranimit në Union. Vendet e Ballkanit Perëndimor (Turqia është vetëm një vëzhgues) janë gjithashtu Palë të kontraktuar të Traktatit të Komunitetit të Energjisë, i cili ofron udhëzime për organizimin e Komunitetit të Energjisë me qëllim të mbështetjes së miratimit dhe zbatimit të legjislacionit të energjisë së BE-së, duke vepruar si një monitorues rajonal. Aspektet më të rëndësishme të reformës rregullatore të nxitura nga Komuniteti Evropian i Energjisë janë liberalizimi i tregjeve të gazit natyror dhe energjisë elektrike, krijimi i shkëmbimeve kombëtare dhe rajonale të energjisë dhe gazit, dhe përfundimi i projekteve të bashkëpunimit energjetik rajonal duke përforcuar lidhjen mes vendeve dhe duke parandaluar krizat e furnizimit. Agjenda e reformave është në përputhje me Paketën e Tretë të Energjisë në BE, që synon të ndajë pronësinë e kompanive të prodhimit të energjisë

<sup>53</sup> Veliu, E. March 27, 2014. Dyshime për kurdije të tenderit në KOSTT, *Zeri.info*.

<sup>54</sup> Albania, Macedonia, Serbia, Montenegro and Turkey are EU candidate countries, BiH and Kosovo are potential candidates.

Tabela 7. Gjendja e zbatimit të Pakos së Tretë të Energjisë

Masa	Shqipëria	Bosnja dhe Hercegovina	Kosova	Maqedonia	Mali i Zi	Serbia
Legjislacioni Primar	▲	◻	▶	◀	▲	▲
Akte Ligjore Plotësuese	◻	◻	◻	◻	▶	▶
Treg i Organizuar Paraprakisht (Ditë Përpara)	◻	◻	◻	◻	◻	▲
Balancimi i Tregut Kombëtar	◻	▶	▶	◻	▶	▶
Alokimi Rajonal i Kapaciteteve	▶	▶		◀	▶	◀
Derregullim i Çmimit	◀	◀	◀	◀	▶	▶
Ndarja e Operatorit të Sistemit të Shpërndarjes	◀	◀	▲	◀	◀	◻
Ndarja e Operatorit të Sistemit të Transmetimit	▶	◻	◻	◻	▶	◻
Pavarësia e ERE-s	◻	◻	◻	◻	◻	◻
Zbatimi i Marrëveshjeve për Operim (Inter TSO)	/	/	◀	/	/	◀

◀ Kritike ◀ Vonesë e Rëndësishme ◻ Progres i Pamjaftueshëm || Pezull  
 ▶ Progres në Vazhdim ▶ Progres i Rëndësishëm ▲ Plotësuar

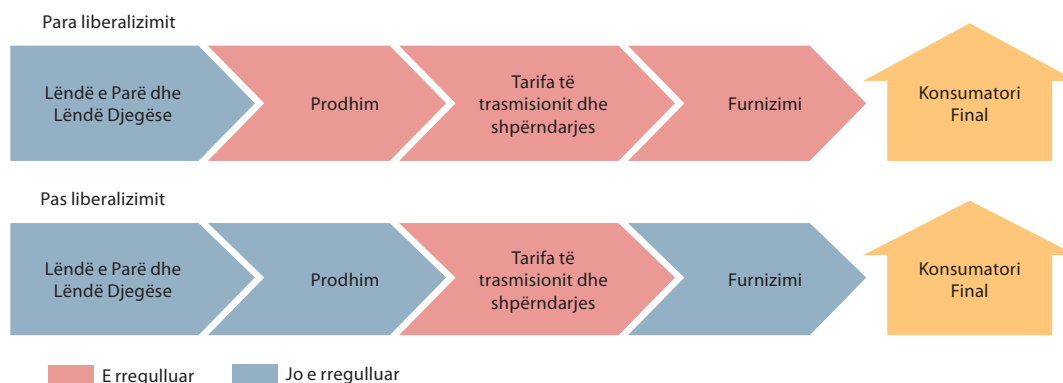
*Burimi: Komuniteti i Energjisë. Mars 2016. Komuniteti i Monitorimit të Energjisë WB6, 03/2016.*

dhe gazit dhe kompanive të rrjeteve të transmetimit dhe shpërndarjes së energjisë, për të krijuar kornizën rregullatore për liberalizimin e plotë të tregut.

Suksesi i reformës rregullatore në EJL, megjithatë, është i kërcënuar nga mangësitë që ekzistojnë në miratimin formal të ligjeve dhe zbatimin efektiv të tyre. Përshtatja e legjislacionit të energjisë të BE-së në EJL zakonisht pasohet nga një zbatim i dobët, pasi përndryshe do të kërkohej një rishikim i tërë sistemit të energjisë, duke përfshirë rrjetet e përforcuara të kapjes së shtetit. Aktualisht janë 15 raste të hapura në mekanizmin e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të Komunitetit të Energjisë (pjesë e rasteve të shteteve të vetme ose grupeve të shteteve), që tregojnë se harmonizimi i plotë me Traktatin ka qenë një proces i vështirë. Transformimi i sektorit të energjisë në rajon drejt një pjese funksionale të tregut të brendshëm të energjisë të planifikuar në Evropë është duke u zhvilluar me një ritëm shumë të ngadaltë.

Përveç Kosovës dhe Bosnje-Hercegovinës, të gjitha vendet tjera kanë ndërmarrë hapa drejt liberalizimit të çmimit të energjisë, por kanë kufizuar përpjekjet e tyre vetëm për klientët e mëdhenj industrial të energjisë. Rregulloret për tarifa më të ulëta se ato të tregut dedikuar familjeve janë tipike kudo, përveç në Turqi, ku çmimet për familje janë të fiksuara në një nivel të përafërt me ato të tregut. Përveç stabilitetit financiar të komprometuar të NSH-ve të energjisë dhe mungesës së investimeve në infrastrukturë të re dhe modernizim, mbajtja e tarifave të energjisë elektrike dhe të gazit nën koston e prodhimit ka çuar në formimin e kërkuesve tërëshfeteve me lidhje të fortatë cilët kanë përfituar nga mundësitë e arbitrazhit mes çmimeve të rregulluara dhe atyre të tregut. Raste studimore të praktikave të ngjashme në rajon janë të shumta, por incidentet më skandaloze janë regjistruar në Bosnje-Hercegovinë ku drejtorë të përgjithshëm të kompanive shtetërore të prodhimit të energjisë kanë komplotuar në një numër rastesh me tregtarët privat për të shitur energjinë e

**Figura 22. Efektet e synuara të liberalizimit të zinxhirit të gjenerimit dhe furnizimit të energjisë (i/e rregulluar = risk më të lartë të korrupsionit, jo i/e rregulluar = risk më të ulët të korrupsionit)**



**Burimi:** CSD, 2014, Qeverisja e Sektorit të Energjisë dhe (Pa) Siguria e Energjisë në Bullgari.

tepërt nën çmimet e tregut, duke reduktuar kështu ndjeshëm fitimet e NSH-ve për përfitimin e lojtarëve privat.

Një parakusht kyç për suksesin e Paketës së Tretë të Energjisë dhe ndarjes së politikës nga interesat e biznesit dhe korrupsionit është krijimi i një rregullatori të fortë të pavarur. Zhvillimet në rajon, megjithatë, janë të parregullta. Bosnje-Hercegovina, për shembull, nuk ka treguar ndonjë përparim në zbatimin e ndryshimeve të nevojshme legjislative, që sigurojnë pavarësinë e autoritetit rregullator (Tabela 7). Qeveria e Bosnje-Hercegovinës emëron komisionin rregullator dhe parlamenti e miraton atë, por strukturat e fragmentuara politike të vendit, në të cilën bëjnë pjesë organet rregullatore të shumta të energjisë konkurruese, e bëjnë vendimmarrjen joefikase dhe shpesh produkt të bisedimeve politike midis fraksioneve konkurruese.<sup>55</sup> Në shumicën e vendeve të tjera në rajon, rregullatori i energjisë është të paktën ligjërish dhe në operim i pavarur nga ekzekutivi. Megjithatë, problemi me mungesën e autonomisë për emërimet e stafit dhe përcaktimin e buxhetit vazhdon, gjë që shpesh është e lidhur në mënyrë të qartë me përpjekjet për ruajtjen e marrëdhënieve politike dhe të biznesit. Kosova ka nevojë për të përshtatur legjislacionin e energjisë të BE-së rreth pavarësisë dhe funksionimit të rregullatorit.

Megjithëse Shqipëria dhe Turqia kanë ndryshuar një pjesë të madhe të legjislacionit të energjisë dhe kanë shtyrë përmes ligjeve që ndalojnë ish-politikanë apo të punësuar në kompani të energjisë për t’iu bashkuar drejtimit të rregullatorëve, progresi i kufizuar i të dy vendeve në reformat kyçe të sektorit të energjisë si hapja

e tregut të energjisë në Shqipëri dhe de-monopolizimi i sektorit të gazit në Turqi ngre flamuj të kuq për mundësinë e ndikimit të jashtëm në vendimmarrjen e rregullatorëve. Është pikërisht roli i rregullatorëve të parandalojë përqendrimin e fuqisë së monopolit, që është burim i zakonshëm i korrupsionit dhe kapjes së shtetit.

Një praktikë e zakonshme e mospërputhjes me paktën e tretë në tërë rajonin është mungesa e ndarjes të duhur në sektorin e energjisë. Ndarja e prodhimit, transmetimit, shpërndarjes dhe shitjes me pakicë të energjisë elektrike në përgjithësi ka për qëllim të sigurojë qasjen e të gjithë lojtarëve në sistemet e shpërndarjes dhe transmetimit, pa diskriminim. Në EJL, do të kishte efektin e shtuar të ndërprës së marrëveshjes së fshehtë të politikës me industrinë e energjisë. Vendet e EJL janë të ndara ose vetëm në letër, ose në aspekte të veçanta të procesit si ndarja e pasqyrave financiare ose aspekti i kontrollit të menaxhimit nuk janë ende në vend. Ndarja është një detyrë e rëndë për shumicën e shteteve të EJL-së, pasi ndarja e plotë e prodhimit të energjisë dhe furnizimit nga transmetimi përfshin shpërbërjen e monopoleve të energjisë shtetërore, të cilat përdoren me sukses për maskimin e deficiteve financiare dhe rregullatore të sistemit. Nga njëra anë, kompanitë shtetërore të energjisë ngurrojnë të përballen me konkurrencë më të ashpër, dhe nga ana tjetër, politikanët kanë frikë nga ndikimi i një liberalizimi të papritur të çmimeve. Prandaj, hartuesit e politikave në rajon janë të prirur për të ruajtur status-quo-në dhe të shtyjnë vetëm reforma “në letër”, që transformojnë kornizën rregullatore vetëm zyrtarisht.

Për të garantuar modernizimin e qëndrueshëm dhe liberalizimin e tregut të energjisë, përputhjen me

<sup>55</sup> Energy Community Secretariat. 2015. *Annual Report 2014/2015*.

rregulloren e BE-së, dhe uljen e rrezikut të korrupsionit dhe kapjes, qeveritë në rajon duhet të përqendrohen në zbatimin gradual të reformave në tri fusha kryesore:

- sigurimin e pavarësisë totale të autoritetit rregulator, si dhe efektivitetin dhe cilësinë e procesit të vendim-marrjes;
- ndarjen e operatorëve të transmisionit dhe sistemit të shpërndarjes në mënyrë që të rritet konkurrenca;
- zgjerimin e qasjes në tregun e hapur të energjisë elektrike për ndërmarrjet e vogla dhe konsumatorët familjarë.

Nga anën tjetër, liberalizimi i tregut, në vetvete, nuk do të japë automatikisht më shumë konkurrencë. Një shembull është Mali i Zi, ku edhe pse tregu i energjisë elektrike është i hapur, kompanitë private nuk janë të interesuara të marrin pjesë. Kjo është shkaktuar kryesisht nga dominimi i tregut nga shoqëria shtetërore e integruar vertikalisht, EPCG, çmimi relativisht i ulët të energjisë elektrike, infrastruktura e pazhvilluar dhe madhësia e tregut të energjisë elektrike në vend.<sup>56</sup> Për këtë arsye, autoritetet malazeze kanë rezistuar ndaj procesit të liberalizimit duke thënë se do t'i kushtonte vendit qëndrueshmërinë financiare të sektorit të energjisë.

Duke lënë menjanë të gjitha mohimet, shtetet e EJJL-së kanë hapur tregjet e tyre më 1 Janar 2015 në përputhje me Paketën e Tretë të Energjisë duke bërë të mundur për të gjithë të zgjedhin një furnizues të energjisë elektrike sipas preferencës së tyre. Vetëm Maqedonia ka bërë një vendim ad-hoc për të shtyrë këtë proces të liberalizimit për pesë vjet, duke mos lejuar kështu konsumatorët e vegjël dhe konsumatorët familjarë të zgjedhin furnizuesin e tyre të energjisë elektrike. Kështu, Maqedonia ka shkëlur Traktatin e Komunitetit të Energjisë dhe rrjedhimisht Sekretariati i Komunitetit të Energjisë ka filluar një procedurë shkeljeje kundër Maqedonisë. Nga shtyrja e liberalizimit të tregut të energjisë elektrike ka përfituar kompania që mbanë monopolin e shpërndarjes, EVN, e cilat në të kundërtën do të ishte përballur me konkurrencën në rritje nga të sapoardhurit, që ofrojnë kushte më të mira për familjet konsumatore. Ky është një rast tjetër i një qeverie nga EJJL që mbron monopolin e një kompanie private të furnizimit me energji elektrike në dëm të konkurrentëve dhe konsumatorëve.

<sup>56</sup> Njoftim për shtyp në Elektroprivreda, Nr. 356, Niksic, Shkurt 2015.



**R**ezultatet nga Sistemi i Monitorimit të Korrupsionit nga SELDI 2016 dhe Anketa për Ekonominë së Fshehtë kanë treguar se edhe pse në disa nga vendet në rajon ka pasur përparim, **përparimi në trajtimin e çështjeve të korrupsionit në EJL nuk ka qenë i plotë as në ndonjë shtet të veçantë dhe as në rajon në tërësi.** Ndërsa integrimi i rajonit në BE dhe mbështetja për përpjekjet antikorrupsion në përgjithësi ka vazhduar, optimizimi për të ardhmen është zbehur.

Pasiguria në lidhje me marrëdhëniet BE – Turqi në mes të reformave të ngrira të qeverisjes në vend, kriza e vazhdueshme e migrimit dhe pasojat e vendimit të Brexit-it kanë qenë veçanërisht shqetësuese. Kriza politike dhe shoqërore në Maqedoni dhe bllokimit i vazhdueshëm në Bosnje e Hercegovinë kanë treguar në mënyrë të qartë nevojën për qasje të reja dhe më të fuqishme në trajtimin e qeverisjes dhe aplikimin e reformave antikorrupsion. Të dhëna të SELDI-t për presionin për korrupsion, qeverisjen e energjisë, si dhe përhapjen e ekonomisë së fshehur në vendet e EJL-së tregojnë se ndërsa përafrimi ligjor dhe zgjidhjet teknike kanë vazhduar të kontribuojnë në uljen e korrupsionit administrativ, reformat nuk janë të pakthyeshme në asnjë prej vendeve; nuk ka pasur ndonjë progres në trajtimin e praktikave të kapjes së shtetit, dhe qeveritë në rajon kanë dështuar për të ofruar rritje ekonomike të nevojshme për të mbështetur përpjekjet e shoqërisë civile për antikorrupsion.

Zgjidhja e problemit të korrupsionit në rajon kërkon përpjekje të vazhdueshme në shumë fronte dhe përfshirje të të gjithë aktorëve vendorë dhe ndërkombëtarë në këtë përpjekje për një afat të gjatë. Ky raport rithekson rekomandime të mëhershme dhe ofron një numër rekomandimesh të reja për të arritur progres të mëtijshëm në zvogëlimin e korrupsionit, qeverisjes së keqe, dhe kapjes së shtetit në EJL.<sup>57</sup> Ndër të tjera, disa fusha të rëndësishme që duhet të jenë prioritet i qeverive në rajon, nismave rajonale dhe institucioneve evropiane, në mënyrë që të arrihet një përparim i plotë të paktën në periudhën afatmesme janë:

**Ndjekja efektive e politikanëve të korruptuar të nivelit të lartë dhe shërbyesve të lartë civil është e**

vetmja mënyrë për të dërguar një mesazh të fortë dhe të menjëhershëm që korrupsioni nuk do të tolerohet. Dërgimi i politikanëve jo-korrekt para drejtësisë është dëshmuar efektive në forcimin e masave kundër korrupsionit në Kroaci dhe Slloveni, dhe ka fituar terren në Rumani në dy vitet e fundit. Për të arritur sukses në këtë drejtim do të duhej mbështetje ndërkombëtare dhe rajonale, përfshirë mbështetjen e institucioneve të zbatimit të ligjit nga shtetet anëtare të BE-së. Përvoja në Maqedoni në dy vitet e fundit ka treguar shumë qartë se progresi është i pamundur pa **presion të jashtëm të intensifikuar nga BE.** Kjo do të kërkonte përfshirje më të gjerë edhe nga elitat politike lokale dhe nga qytetarët vendas. Ata duhet të bëhen më të vetëdijshëm për përfitimet e menjëhershme të qeverisjes së mirë, dhe të jenë në gjendje për të parandaluar politikanët lokalë dhe lojtarët ndërkombëtarë, si Rusia, në portretizimin e përpjekjeve të shoqërisë civile të mbështetur nga BE si 'agjentë të huaj'. Bashkëpunimet rajonale, si Këshilli për Bashkëpunim Rajonal, duhet të marrin një rol shumë më aktiv në promovimin e reformave antikorrupsion të lidhura me performancën në bashkëpunim me shtetet anëtare të BE-së nga rajoni dhe me drejtoritë e KE-së të specializuara në drejtësi dhe punë të brendshme.

**Komisioni Evropian duhet të zgjerojë angazhimin e tij të drejtpërdrejtë me organizatat e shoqërisë civile në rajon.** Kjo është thelbësore për disa arsye: a) që reformat e mbështetura ndërkombëtarisht të bëhen të qëndrueshme, ato kanë nevojë për të fituar pranim të gjerë publik dhe OSHC-të janë të domosdoshme në arritjen e kësaj të fundit; b) përfshirja e OSHC-ve është një mënyrë për të garantuar që përgjegjësia e qeverive ndaj donatorëve dhe organizatave ndërkombëtare nuk do të marrë përparësi mbi llogaridhënien ndaj elektoratit vendor; c) efektiviteti i ndihmës ndërkombëtare do të rritet në qoftë përdoren aftësitë monitoruese, analitike dhe mundësitë e avokimit të OSHC-ve; d) angazhimi i drejtpërdrejtë do të kishte dobësi në shtuar të parandalimit të shoqërisë civile nga kapja nga rrjetet klienteliste të administratës publike të pa reformuar dhe shpesh të korrumpuar. **BE-ja duhet të zgjerojë dhe të fuqizojë instrumentet që përdor për t'u angazhuar me shoqërinë civile në luftën kundër korrupsionit në rajon, duke përdorur më mirë Fondin Evropian për Demokraci, duke forcuar themelet e pavarura kombëtare, dhe duke zgjeruar instrumentet ndër-shtetërore, që përfshijnë vendet e BE-së dhe ato**

<sup>57</sup> Për një përmbledhje të rekomandimeve të mëparshme të SELDI. 2014. *Anticorruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.

nga rajoni. Rezultatet e SMK-së kanë treguar në mënyrë të qartë se qytetarët mendojnë se bizneset lokale janë të lidhura ngushtë me interesat e qeverive, duke vazhduar kështu të përjashtojnë sektorin e biznesit vendor dhe ndërkombëtar në EJL nga angazhimi i sinqertë dhe i hapur në mbështetjen e përpjekjeve antikorrupsion. Komisioni Evropian dhe donatorët ndërkombëtarë duhet të jenë të vetëdijshëm për këtë, kur hartojnë programet e tyre të mbështetjes rajonale për antikorrupsionin.

**Mekanizmat e pavarur të monitorimit të korrupsionit dhe antikorrupsionit** duhet të vazhdojnë në nivel kombëtar dhe rajonal për të siguruar të dhëna dhe analiza, dhe për të integruar **diagnostikimin e korrupsionit me vlerësimin e politikave antikorrupsion**. Mekanizmi duhet të zbatohet përmes organizatave kombëtare dhe /ose rajonale të shoqërisë civile dhe rrjeteve të ndryshme dhe duhet të jetë i pavarur nga financimi i drejtpërdrejtë i qeverisë kombëtare. Ai duhet të shërbejë si një mjet për hapjen e të dhënave administrative dhe për rritjen e qasjes së publikut në informacion. Të dhëna që lejojnë ndjekjen e prokurimit publik, koncesioneve, zbatimin e legjisllacionit të konfliktit të interesit, ndihmës shtetërore, transferit të buxhetit, raporteve vjetore të performancës së agjencive të mbikëqyrjes dhe të pajtueshmërisë, etj, duhet të vihen në dispozicion të publikut në një format të bazës së të dhënave, duke lejuar analiza të të dhënave dhe përdorim të mjeteve të monitorimit.

**Efektiviteti i OSHC-ve** në adresimin e çështjeve të qeverisjes së mirë në rajon varet në një masë të madhe në kapacitetin e tyre për qeverisjen të mirë. Rreziku i kapjes së shoqërisë civile nga interesa të veçanta, zyrtarët e korruptuar publik apo politikanë të zgjedhur, rrjedh nga mundësia për të shfrytëzuar një numër të mangësive të sektorit jo-fitimprurës në rajon:

- mungesa e procedurave të detyrueshme të transparencës;
- pajtueshmëria joefektive me rregulloret financiare;
- mungesa e një kulture të auditimit;
- niveli i ulët i vetë-rregullimit dhe koordinimit të përpjekjeve.

**Shmangia e rreziqeve të kapjes së shoqërisë civile duhet të jetë pjesë e përpjekjeve kombëtare antikorrupsion në Evropën Juglindore.** Organizatat e shoqërisë civile në EJL duhet të jenë të vetëdijshme se në bazë të gjetjeve SMK-së, mungesa e trajtimit të plotë të korrupsionit në rajon, ka bërë që qytetarët të shohin OSHC-të, si pjesë e status-quo-së, duke reduktuar kesh-

tu efikasitetin e përpjekjeve të tyre. Kjo është një tendencë e rrezikshme, e cila bën thirrje për veprim si në fushën antikorrupsionit, ashtu dhe brenda OSHC-ve. Në këtë drejtim, organizatat e shoqërisë civile në rajon duhet të drejtojnë përpjekjet e tyre si në veprime më të guximshme politike dhe në hartimin e mekanizmave për të mbështetur dhe përfshirë lëvizje të reja.

## 4.1. PËRMIRËSIMI I HARTIMIT TË POLITIKAVE TË BAZUARA NË DËSHMI NË SEKTORËT KRITIKE

Synimi kryesor i përpjekjeve antikorrupsion në rajon duhet të drejtohet në luftimin e korrupsionit të nivelit të lartë politik dhe kapjes së shtetit. Por kjo nuk duhet të vijë në kurriz të të gjitha masave të tjera administrative dhe teknike të ndërmarra në vitet e fundit. Ato kanë treguar që mund të kontribuojnë në uljen e korrupsionit administrativ në një nivel të caktuar edhe në mungesë të vullnetit të gjerë politik në nivel më të lartë politik. Shumë shpesh, politikat antikorrupsion në EJL kanë qenë të një natyre të përgjithshme. Kjo do të thotë se këto politika nuk kanë qenë të bazuara në matje të sakta dhe prova antropologjike të praktikave specifike, dhe as nuk janë shndërruar në mekanizma dhe protokolle që operojnë në organizata publike. Hartimi i masave të kundërveprimimit mbetet në nivel të përgjithshëm shoqëror, me pak përpjekje për të dalluar në mes të grupeve të synuara apo llojeve të shërbimeve publike. Këto politika nuk kanë nivelin e sofistikimit që është arritur në fusha të tjera të qeverisjes publike. Në të njëjtën kohë, Bashkimi Evropian – donatori më i madh në rajon – duhet të i mendoj sërish në mënyrë të qartë mekanizmat e tij të ofrimit, dhe në veçanti ato që kanë të bëjnë me ndihmën teknike. Në rajon këto janë parë në masë të madhe si joefektive dhe të kota, ndërsa konsiderohet që kanë arritur rezultate disproporcionalisht të vogla në krahasim me shumën e burimeve të dedikuara për instrumentin. BE-ja duhet të konsiderojë lidhje më të fortë në mes të mbështetjes së përgjithshme financiare me vlerësimin e përparimit dhe fushave kryesore.

Përveç kësaj, përpjekjet antikorrupsion në rajon duhet të ri-fokusohen në nivel të organizimit publik, në mënyrë që të rrisin cilësinë e hartimit të politikave dhe të lejojnë monitorimin më të saktë të zbatimit dhe efektit të tyre. Vlerësuesit dhe politikëbërësit në vendet

## Kutia 2. Monitorimi i zbatimit të politikave antikorrupsion

MZPAK (Monitorimi i Zbatimit të Politikave Antikorrupsion) është një instrument për ndarjen dhe vlerësimin e politikave antikorrupsion të zbatuara në organizata publike. Ai përcakton nëse **dobësitë** e një organizate publike **ndaj korrupsionit** janë **trajtuar në mënyrë adekuate nga politikat antikorrupsion** dhe se sa efektive janë këto politika. Ky mjet po ashtu informon politikëbërësve mbi ekzistencën e dy boshllëqeve:

- **hapësirë e zbatimit të politikave** – ekziston vetëm pajtueshmëria zyrtare me politikat antikorrupsion;
- **hapësirë e hartimit të politikave** – dobësitë e korrupsionit nuk janë adresuar nga asnjë politikë.

Një theks i veçantë në hartimin e MZPAK-së është vendosur në përcaktimin e asaj se çfarë një politikë antikorrupsion është në të vërtetë. Përderisa në përgjithësi një detyrë e tillë mund të duket e parëndësishme, në përballje me organizimin konkret publik shpesh është e vështirë të përpilohet një listë e veçantë e politikave dhe/ose masave. Një vështirësi e tillë vjen si rrjedhojë e dy grupeve të problemeve të cilat diskutohen në literaturën kërkimore: a) shumëllojshmëria e definicioneve të korrupsionit dhe qasjet ndaj korrupsionit; b) mospërputhjet mes ligjeve dhe rregulloreve të përgjithshme relevante për (anti-) korrupsion dhe masave dhe procedurave antikorrupsion të miratuara nga organizata konkrete publike. Përveç kësaj, organizatat publike dallojnë shumë në bazë të strukturës, funksioneve dhe kompetencave, prandaj si praktikatat e korrupsionit, ashtu dhe masat kundër korrupsionit mund të jenë mjaft të ndryshme.

Cikli i plotë i MZPAK-së përbëhet prej dy qarqeve, përpjekjeve të **diagnostikimit** dhe përpjekjeve të **rishikimit** të politikave, ku rezultatet e fazës së parë, vihen në përdorim në fazën e dytë. Diagnostikimi në MZPAK është menduar si një hap i parë i një procesi të politikave që synon (ri)hartimin dhe zbatimin e politikave efektive kundër korrupsionit. Për këtë arsye, përfshirja e drejtimit në të gjitha fazat e këtij procesi është thelbësore për zbatimin efektiv të MZPAK-së.

*Burimi: CSD. 2015. Monitorimi i Antikorrupsionit në Evropë: Lidhja e Vlerësimit të Politikave dhe Monitorimit të Korrupsionit, Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.*

e EJL duhet të adoptojnë metoda të cilat rishikojnë arkitekturën e organizatave të veçanta antikorrupsion në sektorin publik, sikurse MACPI<sup>58</sup>. Kjo gjithashtu do t'i ndihmonte ata të përdorin krahasime dhe shembuj të politikave që tashmë janë zhvilluar në nivel të institucioneve publike. Instrumente të tilla duhet të përqendrohen në fusha kritike të presionit të korrupsionit administrativ, të cilat përfshijnë, por nuk kufizohen vetëm në:

- drejtoritë dhe njësitë e prokurimit publik;
- organet rregullatore përgjegjëse për mbikëqyrjen e sektorëve kritik të ekonomisë si sektorët e energjisë, bankave dhe financave, konkurrencës, etj.;

<sup>58</sup> MACPI (Monitoring Anticorruption Policy Implementation). Monitorimi i Zbatimit të Politikës Antikorrupsion është një instrument diagnostikimi dhe menaxhimi i antikorrupsionit i zhvilluar nga Universiteti i Trentos dhe Qendra për Studimin e Demokracisë për Drejtorinë e Përgjithshme të Punëve të Brendshme (DG Home Affairs). Për një përshkrim të detajuar të instrumentit dhe zbatimin e tij pilot në Itali dhe Bullgari shih: CSD. 2015. Monitorimi Antikorrupsionit në Evropë: Lidhja e Vlerësimit të Politikave dhe Monitorimit të Korrupsionit, Qendra për Studimin e Demokracisë, Sofje.

- agjencitë e zbatueshmërisë dhe kontrollit të cilat mbikëqyrin përputhmërinë me ligjin në baza ditore, për shembull agjencitë e taksave dhe të ardhurave, inspektoriatet e punës, dhe inspektoratet e shëndetit dhe mjedisit departamentet e licencimit dhe lejeve, etj.;
- ndërmarrjet shtetërore.

**Sektorët kritikë me korrupsion të lartë dhe rrezik për kapje shteti, si sektori i energjisë, duhet të adresohen me prioritet, përfshirë përmes:**

- rritjes së konkurrencës në prokurim publik;
- përmirësimit të qeverisjes korporative të ndërmarrjeve shtetërore;
- menaxhimit transparent të projekteve të investimeve të mëdha;
- rritjes së llogaridhënies dhe pavarësisë së autoriteteve rregullatorë të energjisë.

Përmirësimi i qeverisjes së sektorit të energjisë, duke përfshirë funksionimin dhe menaxhimin e kompanive

energjetike shtetërore në rajonin e EJJ-së është kyç për uljen e kapjes së shtetit dhe arritjes së progresit drejt integritimit në BE. Kjo mund të arrihet duke zbatuar veprimet e mëposhtme:

- Më shumë transparencë dhe standarde më të larta të qeverisjes korporative në NSH, në mënyrë që të reduktohet ndërhyrja politike në menaxhimin e këtyre kompanive.
- Rritja e transparencës dhe qasjes së publikut në të dhënat e energjisë, veçanërisht në lidhje me të dhënat mbi shpenzimet dhe qeverisjen financiare të NSH-ve në sektorin e energjisë. Qeveritë në rajon duhet të inkurajohen për t'u zotuar në angazhimin për Të Dhëna të Hapura të Energjisë dhe të Dhëna të Hapura të NSH-ve.
- Futja e standardeve të detyrueshme të qeverisjes korporative për ndërmarrjet shtetërore të sektorit të energjisë duke ndjekur parimet më të mira ndërkombëtare siç janë *Udhëzimet për Qeverisjen e Korporatave të ndërmarrjeve shtetërore nga Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD)*.
- Zvogëlimi i përfshirjes së drejtpërdrejtë të politikanëve të zgjedhur dhe nëpunësve të lartë civil në menaxhimin operativ të ndërmarrjeve të energjisë.
- Futja e standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit në raportimin e NSH-ve të energjisë, si standardet ndërkombëtare të raportimit financiar të cilat rrisin transparencën e transaksioneve përmes procedurave të unifikuara të shpalosjes dhe mundësojnë një krahasim më të lehtë të gjendjes financiare të NSH-ve të ndryshme të energjisë.

## 4.2. TRAJTIMI I EKONOMISË SË FSHEHUR

Historikisht, vendet të cilat kanë arritur një përparim të plotë nga korrupsioni sistemik, si nga ai i vërejtur në vendet e EJJ-së në një gjendje të qeverisjes së mirë, njëkohësisht kanë përfituar nga rritja e lartë ekonomike e cila ka ngritur prosperitetin duke forcuar kërkesat e qytetarëve për shërbime dhe institucionet publike pa korrupsion. Është e qartë se vendet në rajon kanë dështuar për të arritur një rritje të lartë ekonomike. Ekonomia e fshehur, e cila është një pasqyrë që tregon korrupsionin sistemik, ka vazhduar së formuari në mes të një të katërtës dhe një të tretës së ekonomive kombëtare në rajon. Trajtimi i këtyre niveleve të larta të ekonomisë së fshehur siguron një vend të prekshëm politikisht për reduktimin e mundësive

për korrupsion në EJJ. Ai është gjithashtu më lehtë i kuptueshëm në rrugë kryesore dhe përshtatet më lehtë me problemet e përditshme të qytetarëve të rajonit si varfëria, papunësia dhe të ardhurat e ulëta. Përfshirja në ekonomi të fshehur shpesh është e mbërthyer në shoqëri, e paracaktuar nga kultura dhe arsimi, dhe jo vetëm një çështje e zgjedhjes racionale për maksimizimin e dobisë personale. Prandaj, politika efektive kundër ekonomisë së fshehur nuk duhet të jetë thjeshtë një politikë ekonomike apo fiskale, por më tepër një politikë gjithëpërfshirëse sociale. Qeveritë në rajon duhet të hartojnë strategji gjithëpërfshirëse për trajtimin e ekonomisë së fshehur, ngjashëm me strategjitë që i dedikohen antikorrupsionit, që duhet të jenë të lidhura me qëllimet përfundimtare të konvergencës dinamike ekonomike në BE. Disa rekomandime të veçanta, të cilat mund të plotësojnë pikat nga seksioni i mëparshëm duhet të përfshijnë:

- Institutet statistikore kombëtare duhet të zbatojnë metodologjinë e Eurostat/OECD për rregullime në PBB dhe të publikojnë përshkrime të plota dhe në kohë të llogaritjeve sipas llojeve dhe sektorit ekonomik. Statistikat reflektuese duhet të përdoren për të kalibruar statistikën e tregtisë ndërkombëtare dhe për të shërbyer si proxy për kontrabandë dhe evazionin fiskal të tregtisë të ndërlidhur.
- Të u jepet prioritet dhe të renditen reformat e nevojshme në lidhje me mangësitë e tatimeve që kanë efektin më të fortë negativ për shoqërinë (për shembull, shëndetësia në Kosovë, kontratat e punës në Turqi, dhe evazoni nga akciza në Bosnje dhe Hercegovinë dhe Shqipëri). Fushat duhet të konsultohen gjerësisht me bizneset dhe publikun.
- Futja e politikave që lehtësojnë zyrtarizimin e zinxhirëve të tërë të vlerave ekonomike (ose pjesëve të rëndësishme të gjata të tyre) dhe grupeve të akterëve dhe marrëdhënieve ekonomike në vend të fokusimit të në legalizimin rast pas rasti përmes rritjes së gjobave dhe probabilitetit të zbulimit të jo-pajtuësishmërisë.
- Në shtetet ku remitancat janë një burim i rëndësishëm i investimit në ekonomi të fshehur (p.sh. Maqedoni, Kosovë dhe BiH), politikën duhet të kërkojnë zvogëlimin e kostos së transferimit të remitancave dhe të përputhen me skemat e brendshme të zhvillimit të ndërmarrësisë dhe programeve të donatorëve të huaj që ofrojnë incentiva të veçanta për legalizimin e punëtorëve jashtë vendit.
- Realizimi i vlerësimeve të rregullta të mangësive taksive (përfshirë edhe llojin e tatimit), duke ndjekur një metodologji të përbashkët dhe duke përshtatur politikën në përputhje me gjetjet e tyre.



- Centre for European Policy Studies. 2007. 'State Capture and Widespread Corruption in Serbia', CEPS Working Document No. 262.
- Council of Europe. 2015. 'Basic Anti-Corruption Concepts, A training manual.'
- Council of the European Union. 5 December 2011. Press Release, 3132<sup>nd</sup> General Affairs Council meeting.
- CSD & Center for Research and Policy Making. 2014. 'Hunting the Shadows – Tax Evasion Dynamics in Macedonia.' Policy Brief No. 33.
- CSD & Center for Research and Policy Making. 2015. 'Monitoring the Hidden Economy in Macedonia: Trends and Policy Options', Center for Research and Policy Making; Skopje.
- CSD. 2006. *On the Eve of EU Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2011. *The Hidden Economy in Bulgaria and the Global Economic Crisis*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2014. *Energy Sector Governance and Energy (In)Security in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2015. *Financing of Organised Crime*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. 2015. *Monitoring Anti-Corruption in Europe: Bridging Policy Evaluation and Corruption Monitoring*, Center for the Study of Democracy, Sofia.
- CSD. 2016. *State Capture Unplugged: Countering Administrative and Political Corruption in Bulgaria*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- CSD. September 2015. 'Transparent Governance for Greater Energy Security in CEE', Policy Brief No. 58.
- Energy Community Secretariat. 2015. *Annual Report 2014/2015*.
- European Commission. 2011. *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011 – 2012*.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2011) 666 final.
- European Commission. 2014. 'Convergence Report', European Economy series, No. 4.
- European Policy Institute and Institute of Social Sciences and Humanities. 2015. 'The EU revisits Macedonia: chances for a new approach?'
- International Communications Partners, 'The Struggle against Monopoly', 2013.
- Mungiu-Pippidi, A. (ed). 2013, 2014 and 2015. *The Anticorruption Report; Volume 1: Controlling Corruption in Europe, Volume 2: The Anticorruption Frontline; and Volume 3: Government Favouritism in Europe*, Barbara Budrich Publishers: Berlin.
- OECD. 2015. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing: Paris.
- Riinvest Institute. 2013. 'To Pay or Not to Pay: a Business Perspective of Informality in Kosovo.'
- Rousseau, J.-J. 1998. *The Social Contract or Principles of Political Right*, Wordsworth Editions Unlimited: Ware.
- Schneider, F., 2013. 'Size and Progression of the Shadow Economies of Turkey and Other OECD Countries from 2003 to 2013; Some New Facts.' *International Economics Journal*, 2(2), pp. 83-116.

- Schneider, F., Buehn, A. and Montenegro, C.E. 2010. 'New Estimates for the Shadow Economies all over the World', World Bank Policy Research Working Paper 5356.
- Schneider, F., Krstić, G., Arsić, M. and Randelović, S., 2015. 'What Is the Extent of the Shadow Economy in Serbia?' In *Formalizing the Shadow Economy in Serbia* (pp. 47-75). Springer International Publishing.
- SELDI. 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Center for the Study of Democracy: Sofia.
- Transparency International Albania. January 12, 2014. *TIA presents the results of the Corruption Perceptions Index(CPI) 2013*.
- U.S. Department of State. 2015. 'Investment Climate Statement – Bosnia and Herzegovina 2015.'
- UBO Consulting. 2014. 'The Municipal Competitiveness Index Report 2014.'
- Uka, F. and Balidemaj, F. 2013. 'Satisfaction with Healthcare Care Services and Perceptions on Presence of Corruption', UNDP.
- UNDP. 2016. 'National Human Development Report for Montenegro, Informal work: from challenges to solutions.'
- Veliu, E. March 27, 2014. Dyshime për kurdisje të tenderit në KOSTT, *Zeri.info*.
- World Bank. 2005. 'Bosnia and Herzegovina, Diagnostic Survey of Corruption.'
- World Bank Group. 2014. 'Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit.'
- Центар за граѓански комуникации. (2014). *Прирачник за фирми за учество во јавнитенабавки*. Второ изменето и дополнето издание.



