



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim



Hanns
Seidel
Stiftung

DOKUMENT POLITIKASH

SFIDAT QË PENGOJNË PROMOVIMIN E KULTURËS ME INTEGRITET NË QEVERISJEN VENDORE

PËRGATITUR NGA **PROF. ASOC. DR. NADIA RUSI**

DHJETOR 2022

QËLLIMI DHE OBJEKTIVAT E DOKUMENTIT TË POLITIKAVE

Kultura e integritetit vepron si një tregues i angazhimit të njësive të vetëqeverisjes vendore për politikat kundër korrupsionit dhe për rritjen e besimit të qytetarëve në ofrimin e shërbimeve publike vendore në përputhje me kuadrin ligjor dhe parimet e integritetit, transparencës dhe llogaridhënies. Në terma të përgjithshëm, pjesa më e madhe e njësive të vetëqeverisjes vendore janë të përkushtuara për forcimin e integritetit vendor, por shpesh ka mospërputhje mes deklaratave të politikave dhe mënyrës se si përfaqësuesit e pushtetit vendor veprojnë për forcimin e integritetit dhe realizimin e objektivave dhe masave kundër korrupsionit në nivel të vetëqeverisjes vendore.

Në këtë dokument jepen gjetjet e procesit të analizës dhe vlerësimit të risqeve të integritetit të identifikuar në planet e integritetit të miratuara në 21 njësi të vetëqeverisjes vendore (NJQV) me fokus të veçantë analizën e sfidave me të cilat përballen NJQV-të në drejtim të forcimit të kulturës së integritetit në qeverisjen vendore.

Në mënyrë të veçantë, objektivi i këtij dokumenti është që përmes identifikimit të sfidave që hasen në promovimin e kulturës së integritetit në qeverisjen vendore, të ofrojë rekomandime të posaçme në drejtim të menaxhimit të duhur të sfidave të identifikuar dhe promovimit të kulturës së etikës dhe integritetit në të gjitha fushat funksionale të njësive të vetëqeverisjes vendore. Në të njëjtën kohë, ky dokument do të ofrojë rekomandime konkrete për rritjen e proaktivitetit të institucioneve në nivel vendor në drejtim të zbatimit të detyrimeve strategjike për hartimin e planeve të integritetit vendor dhe forcimit të mekanizmave kundër korrupsionit në këtë nivel.

Objekt i analizës për qëllim të këtij dokumenti politikash janë risqet e identifikuar nga grupet e punës për hartimin e planeve të integritetit në nivel vendor në të gjitha fushat funksionale të bashkive. Më konkretisht, fushat e mëposhtme:

1. Menaxhimi financiar
2. Menaxhimi i burimeve njerëzore
3. Kontrolli, auditimi dhe mekanizmat kundër korrupsionit
4. Shërbimet publike
5. Administrimi dhe menaxhimi i pronave;
6. Planifikimi, administrimi dhe zhvillimi i territorit;
7. Arkivimi, ruajtja dhe administrimi i dokumenteve si dhe i informacionit dhe dokumenteve elektronike.

KORNIZA LIGJORE

Hartimi i Planeve të Integritetit në nivel të qeverisjes vendore është bërë në përputhje me kuadrin kombëtar ligjor të vetëqeverisjes vendore si dhe në mbështetje të objektivave të Strategjisë Ndërsektoriale kundër Korrupsionit (SNKK) 2015-2020, dhe masave të Planit të Veprimit 2018-2020 dhe 2020-2023. Konkretisht, objektivi A11 i SNKK-së, "Adoptimi i politikave kundër korrupsionit në nivelin e qeverisjes vendore", parashikonte hartimin dhe miratimin e planeve vendore të integritetit, si instrumente parandaluese të korrupsionit dhe forcimit të integritetit.

Në përputhje me këtë kuadër ligjor dhe strategjik, 21 bashki hartuan planin e integritetit si një dokument strategjik dhe operacional, i cili bazohet në identifikimin e risqeve sipas fushave të veprimtarisë së bashkisë, analizën e nivelit të cënueshmërisë, vlerësimin e ekspozimit të njësive të qeverisjes vendore kundrejt praktikave joetike dhe të korrupsionit, duke prezantuar masat e nevojshme për forcimin e integritetit të bashkisë dhe rritjen e besimit të qytetarëve në shërbimet publike të ofruara nga secila njësi.

SFIDAT E IDENTIFIKUARA

A. MUNGESA E KAPACITETEVE DHE BURIMEVE TË NEVOJSHME PËR ZBATIMIN E PLANEVE TË INTEGRITETIT VENDOR

Analiza e deritanishme tregon se përgjithësisht bashkitë kanë qenë të angazhuara në hartimin e planeve të integritetit, por u mungojnë kapacitetet dhe burimet e nevojshme për zbatimin e këtyre planeve. Në të njëjtën kohë, mungesa e planifikimit të fondeve buxhetore të nevojshme për realizimin e masave të parashikuara në planet e integritetit pamundëson në arritjen e objektivave të parashikuara në këto plane dhe menaxhimin e rreziqeve në nivel vendor me pasoja negative në forcimin e integritetit të qeverisjes vendore dhe rritjen e besimit publik në qeverisjen vendore. Hartimi i planeve të integritetit nuk do sjellë pasojat e dëshiruara në nivel vendor në mungesë të marrjes së masave për zbatimin e tyre.

Për sa më sipër, rritja e nivelit të zbatueshmërisë së planeve të integritetit dhe forcimi i mekanizmave monitorues lidhur me to përbën një sfidë me të cilën përballen NJQV në kuadër të forcimit të kulturës së integritetit të promovuar përmes masave të parashikuara në planet përkatëse.

B. PLANET E INTEGRITETIT NUK JANË SHTRIRË NË NIVEL TË PREFEKTURAVE DHE QARQEVE

Me gjithë angazhimin e deritanishëm të NJQV për miratimin e planeve të integritetit në nivel bashkie, mungesa e përfshirjes në proces të nivelit të dytë të qeverisjes, prefekturave dhe qarqeve, ngushtojnë hapësirën e vlerësimit të integritetit vendor vetëm brenda juridiksionit të bashkive. Ngushtimi i sferës së veprimit të planeve të integritetit vetëm në këtë nivel mund të sjellë rrezikun e pamundësisë për të ndjekur/zbatuar një qasje të integruar të luftës kundër korrupsionit në nivel vendor dhe mungesën e identifikimit të rrezikut kundër korrupsionit dhe integritetit në drejtim të administratës vendore në nivel qarku apo prefekturë.

C. BURIME NJERËZORE TË KUFIZUARA ME PASOJË EFEKTIVITETIN E PUNËS DHE MBINGARKESËN E STAFIT EKZISTUES

Analiza e planeve të integritetit të miratuara në 21 bashki nxori në pah sfidën e NJQV në drejtim të arritjes së misionit të vetëqeverisjes vendore për të siguruar një qeverisje të efektshme, efikase dhe sa më pranë qytetarëve për shkak të mangësive në staf në njësitë funksionale të bashkive dhe kapaciteteve teknike të kufizuara në sektorë specifikë, si menaxhimi i kontratave publike, administrimi i pronave në juridiksion të bashkisë, urbanistika, prokurimet publike vendore, planifikimi i fondeve buxhetore, etj. Edhe në rastet kur këto vende të lira janë shpallur, vihet re një mungesë aplikimesh për pozicione të caktuara si topografë, arkitektë apo inxhinierë për shkak të nivelit të ulët të pagave në NJQV. Mungesa e burimeve njerëzore të mjaftueshme brenda bashkive përbën një tjetër sfidë me të cilën përballen NJQV duke marrë në konsideratë ndikimin që kjo mungesë sjell në ushtrimin efektiv të funksioneve, kompetencave dhe realizimit të detyrave të organeve të qeverisjes vendore në përputhje me ligjin "Për vetëqeverisjen vendore". Në të njëjtën kohë, burimet e pamjaftueshme njerëzore e bëjnë të vështirë realizimin e shërbimeve publike vendore në përputhje me nevojat e qytetarëve dhe sipas standardeve të mirëqeverisjes, transparencës dhe mbrojtjes së interesave publike në nivel vendor.

D. BURIME TË PAMJAFTUESHME BUXHETORE DHE MUNGESA E PLANIFIKIMIT TË SHPENZIMEVE BUXHETORE BAZUAR NË ANALIZË

Planifikimi i shpenzimeve buxhetore publike në NJQV duhet të bazohet në analizën paraprake të situatës dhe nevojave me qëllim ndarjen e fondeve buxhetore në dispozicion të bashkisë në përputhje me nevojat prioritare dhe qëllimet strategjike për çdo vit buxhetor. Mungesa e kësaj analize ka çuar në planifikimin jo efektiv

të shpenzimeve buxhetore të nevojshme për financimin e qëndrueshëm të shërbimeve bazë në nivel vendor me pasojë mos-ofrimin e shërbimeve publike në periudha afatgjate. Në të njëjtën kohë, mungesa e një metodologjie të planifikimit të të ardhurave në nivel bashkie ka sjellë si pasojë në një pjesë të bashkive parashikime jorealiste të sigurimit të të ardhurave, gjë që gjithashtu ka rezultuar në fonde buxhetore të pamjaftueshme për realizimin e shërbimeve në fund të vitit buxhetor përkatës.

E. MUNGESA E NJË METODOLOGJIE PËR MONITORIMIN E SHËRBIMEVE PUBLIKE QË OFRON BASHKIA

Monitorimi i ofrimit të shërbimeve publike në nivel vendor bazohet në garantimin e parimeve të transparencës, mirëqeverisjes dhe llogaridhënies vendore si parime të rëndësishme që garantojnë kulturën me integritet të qeverisjes vendore. Analiza e kryer në kuadër të këtij dokumenti politikash tregon se pavarësisht angazhimit të NJQV në drejtim të parashikimit të ofrimit të shërbimeve publike në dokumentet strategjike vendore (planet vendore), mungesa e një metodologjie të qartë në lidhje me monitorimin e zbatimit të tyre bazuar në tregues specifik performance e bën të pamundur matjen e performancës së shërbimeve publike vendore, realizimin e masave të planifikuara si edhe hartimin e rekomandimeve të nevojshme për realizimin efektiv dhe të qëndrueshëm të shërbimeve publike që ofron bashkia.

F. NIVELI I ULËT I INFORMIMIT TË PUNONJËSVE TË ADMINISTRATËS NË NIVEL VENDOR LIDHUR ME MEKANIZMAT E INTEGRITETIT DHE LUFTËS KUNDËR KORRUPSIONIT

Informimi i punonjësve të administratës vendore lidhur me mekanizmat e integritetit dhe luftës kundër korrupsionit janë me rëndësi në formimin e kulturës së integritetit për çdo punonjës të administratës vendore. Me gjithë përpjekjet e vazhdueshme të organeve të qeverisjes vendore për të parashikuar masat e duhura dhe për të hartuar akte të brendshme që luftojnë korrupsionin, mungesa e informimit të punonjësve në lidhje me këto instrumente dhe

masa ndikon jo vetëm në mosrealizimin efektiv të tyre, por sidomos në mungesën e rezultateve pozitive për sa i përket llogaritjes së indeksit të integritetit në nivel vendor. Një administratë vendore e informuar lidhur me mekanizmat dhe kuadrin ligjor kundër korrupsionit, parandalimin e konfliktit të interesit dhe mbrojtjen e sinjalizuesve krijon një bazë të qëndrueshme në drejtim të evidentimit të risqeve të integritetit dhe situatave të konfliktit të interesit me qëllim marrjen e masave të nevojshme për parandalimin apo trajtimin e tyre me efikasitet nga organet përkatëse të qeverisjes vendore.

G. TRANSPARENCA E KUFIZUAR NË VEPRIMTARINË E ORGANEVE TË QEVERISJES VENDORE

Transparenca në veprimtarinë e organeve të qeverisjes vendore mundëson një monitorim më të plotë nga ana e publikut lidhur me vendimmarrjen vendore në respektimin të parimit të llogaridhënies qytetare në nivel vendor dhe rritjes së përgjegjshmërisë së autoriteteve publike në këtë nivel. Të dhënat e analizuara nga planet e integritetit evidentojnë për një pjesë të bashkive sfida në drejtim të ngritjes të mekanizmave të duhur dhe zbatimit të masave specifike për rritjen e transparencës së organeve të vetëqeverisjes vendore, veçanërisht në drejtim të plotësisimit të të gjitha rubrikave dhe përditësimit të programit të transparencës, caktimit apo emërimit të koordinatorit për të drejtën e informimit, hartimit të raporteve vjetore të transparencës, publikimit të projekt-akteve në regjistrin e njoftimeve publike në zbatim të detyrimeve të parashikuara në Ligjin Nr. 146/2014, "Për konsultimin publik."

H. PJESËMARRJA E ULËT E QYTETARËVE NË PROCESIN E VENDIM-MARRJES VENDORE DHE HARTIMIN E PLANEVE TË PLANIFIKIMIT VENDOR

Niveli i lartë i pjesëmarrjes qytetare në proceset vendimmarrëse në nivel të qeverisjes vendore është tregues i rëndësishëm për sa i përket miratimit të vendimeve të qeverisjes vendore bazuar në pjesëmarrje dhe të pranuar në shkallë të gjerë. Gjithashtu, pjesëmarrja qytetare në vendimmarrjen vendore është rezultat i një procesi qeverisjeje që bazohet në parimet

e etikës dhe në kulturën e integritetit në qeverisjen vendore. Në këtë kontekst, treguesi i pjesëmarrjes së ulët qytetare është një nga sfidat që do të duhet të menaxhohet më mirë nga organet e qeverisjes vendore me qëllim marrjen e vendimeve që reflektojnë nevojat qytetare dhe pranohen gjerësisht nga publiku.

I. MUNGESA E AKTEVE TË BRENDSHME RREGULLATORE LIDHUR ME PARANDALIMIN E KONFLIKTIT TË INTERESIT DHE LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT

Ligji Nr. 9367/2005, "Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike" i ndryshuar, ka si qëllim garantimin e një vendimmarrjeje të paanshme, transparente, në interesin më të mirë të mundshëm të publikut e të besimit të tij ndaj institucioneve publike. Ai parashikon parandalimin e konfliktit ndërmjet interesave publikë dhe atyre privatë të një zyrtari në ushtrimin e funksioneve të veta. Megjithatë, pavarësisht parashikimeve ligjore, miratimi i rregullave të brendshme për parandalimin e konfliktit të interesit është me rëndësi për krijimin e një mekanizmi të nevojshëm, i cili siguron që punonjësit e bashkisë dhe këshilltarët bashkiakë të kenë njohurinë dhe mbështetjen e nevojshme për njohjen dhe reagimin efikas ndaj rasteve të mundshme të konfliktit të interesit. Mungesa e rregullave të brendshme mbi konfliktin e interesit shoqërohet me efekte frenuese lidhur me deklarin, parandalimin në kohë dhe raportimin e rasteve të konfliktit të interesit gjë që çon në menaxhimin jo efikas dhe jo të duhur të integritetit në qeverisjen vendore.

J. MUNGESA E RREGULLAVE TË BRENDSHME PËR FORCIMIN E ETIKËS DHE SJELLJES SË PUNONJËSVE TË ADMINISTRATËS VENDORE

Gjatë ushtrimit të kompetencave funksionale, administrata vendore përballet me dilema të ndryshme për sa i përket sjelljes ndaj veprimeve korruptive nga ana e zyrtarëve të bashkisë, menaxhimit të rasteve të shfaqjes së konfliktit të interesit, qëndrimin ndaj nxjerrjes së informacioneve konfidenciale apo private, trajtimit të shfaqjes së diskriminimit, etj. Zbatimi i kodeve të etikës apo rregullave të brendshme

të qarta dhe koherente për forcimin e etikës dhe sjelljes së punonjësve të administratës vendore në ushtrimin e detyrave të tyre përmirëson kulturën e integritetit në nivel bashkie. Lidhur me këtë, vlen të nënvizojmë se pavarësisht nismave apo vullnetit të bashkive për të krijuar një kulturë me integritet për punonjësit e bashkive, mungesa e kodeve të etikës ose mospërditësimi i rregullave për etikën dhe sjelljen vështirëson apo pengon mbujtjen e një kulture të tillë në nivel vendor.

K. MUNGESA E STRATEGJIVE AFATGJATË PËR ADMINISTRIMIN DHE MENAXHIMIN E PRONAVE BASHKIAKE

Në fushën e administrimit dhe menaxhimit të pronave, me rëndësi është menaxhimi i sfidave lidhur me nevojën për hartimin e strategjive për administrimin e pronave bashkiake dhe krijimin e inventarit elektronik të pronave ku të përfshihet i gjithë informacioni (ligjor, kontraktual, financiar) i pronave në pronësi të bashkisë me qëllim ofrimin e një shërbimi sa më transparent ndaj komunitetit dhe administrimin efikas të pronave në pronësi apo në përdorim nga bashkia. Analiza e deritanishme ka treguar se mungon një inventarizim i plotë i pronave të bashkisë. Nga ana tjetër, pronat e bashkive nuk janë të hipotekuara për shkak të mungesës së fondeve buxhetore për këtë qëllim. Kjo e fundit kushtëzon edhe zhvillimin e strategjive për menaxhimin e pronave publike në nivel vendor.

REKOMANDIME

Bazuar në sfidat e identifikuara më sipër për të gjitha fushat funksionale të ushtrimit të përgjegjësi nga ana e njësive të vetëqeverisjes vendore rekomandojmë:

- a. Marrjen e masave nga NJQV për *zbatimin dhe monitorimin e planeve të integritetit* përmes caktimit të një punonjësi të veçantë në cilësinë e Koordinatorit të Integritetit me funksion ndjekjen e zbatimit të masave të parashikuara në planet e integritetit. Po ashtu, me rëndësi duhet të shihet planifikimi i shpenzimeve të mjaftueshme buxhetore në nivel vendor për zbatimin e masave dhe arritjen e objektivave të parashikuara në këto plane. Nga ana tjetër, është e nevojshme të merren masa për përgatitjen e planeve të integritetit në të gjitha bashkitë e tjera me qëllim plotësimin e të gjitha NJQV me plane integriteti.
- b. Është e rëndësishme që planet vendore të integritetit të shtrihen edhe në nivele të njësive të dyta të NJQV-ve. Lidhur me këtë, prefekturat dhe qarqet duhet të marrin masa për identifikimin e risqeve të integritetit në nivel të njësive të dyta të vetëqeverisjes vendore dhe *hartimit të planeve të integritetit* në këto nivele.
- c. Me qëllim përmirësimit e proceseve të punës dhe rritjen e efikasitetit të qeverisjes vendore në drejtim të ofrimit të shërbimeve publike bashkitë duhet të marrin masa për *plotësimin e vendeve të lira në burime njerëzore në të gjithë sektorët*.
- d. Është e nevojshme koordinimi i të gjitha strukturave në nivel bashkie gjatë planifikimit të buxhetit vjetor me qëllim parashikimin e shpenzimeve realiste bazuar në prioritetet strategjike dhe nevojat e evidentuara nga analiza paraprake. Planifikimi real i shpenzimeve publike vendore do të krijojë bazat për realizimin e prioriteteve dhe plotësimin e nevojave të identifikuara në çdo nivel të qeverisjes vendore.
- e. Është e rëndësishme rritja e bashkëpunimit dhe koordinimit të NJQV me Ministrin e Shtetit për Standardet dhe Shërbimet për hartimin e një *kuadri të qartë metodologjik në lidhje me monitorimin e shërbimeve publike që ofron bashkia*, bazuar në tregues të caktuar performance e me qëllim matjen e performancës së shërbimeve publike vendore dhe realizimin e shërbimeve të planifikuara.
- f. Të merren masa nga NJQV lidhur me *rritjen e nivelit të informimit të punonjësve të administratës në nivel vendor mbi mekanizmat e integritetit* dhe luftës kundër korrupsionit përmes miratimit të planeve të trajnimeve të punonjësve në lidhje me kuadrin ligjor dhe rregullator për aspekte të etikës dhe integritetit në sektorin publik si dhe trajnime në fusha specifike dhe për realizimin e aktiviteteve informuese në bashkëpunim me organet e qeverisjes qendrore dhe Shkollën Shqiptare të Administratës Publike.
- g. NJQV duhet të marrin masa specifike për rritjen e transparencës së veprimtarisë të bashkisë sidomos në drejtim të plotësimin të të gjitha rubrikave dhe përditësimit të programit të transparencës, caktimit apo emërimit të koordinatorit për të drejtën e informimit, hartimin e raporteve vjetore të transparencës, publikimi i projekt-akteve në regjistrin e njoftimeve publike në zbatim të detyrimeve të parashikuara në Ligjin Nr. 146/2014, "Për konsultimin publik."
- h. Me qëllim rritjen e pjesëmarrjes së qytetarëve në vendimmarrjen vendore nevojitet marrja e masave nga ana e këshillave bashkiakë për rritjen e ndërgjegjësimin të të gjithë qytetarëve brenda juridiksionit të tyre për të marrë pjesë në *dëgjesat* publike lidhur me çdo projekt-akt/ vendim që miratohet në këtë nivel. Rritja e pjesëmarrjes publike në to do të ndikojë në miratimin e vendimeve që reflektojnë nevojat qytetare dhe pranohen në shkallë të gjerë nga

qytetarët. Gjithashtu, bashkitë duhet të marrin masa për *publikimin në kohë të projekt-akteve/ vendimeve* me qëllim njohjen dhe konsultimin e tyre nga të gjithë qytetarët brenda juridiksionit të NJQV.

- i. Bashkitë duhet të marrin masa për *plotësimin e kuadrit të brendshëm rregullator me rregulla specifike për konfliktin e interesit* dhe ngritjen e mekanizmave të posaçëm në këtë drejtim me qëllim veprimin në kohë të autoriteteve publike në nivel vendor lidhur me deklarinimin, parandalimin dhe raportimin e rasteve të konfliktit të interesit me qëllim menaxhimin efikas dhe të duhur të integritetit në qeverisjen vendore.

- j. NJQV duhet të marrin masa efektive për *hartimin dhe miratimin e kodeve të etikës apo përditësimin e rregullave ekzistuese për forcimin e etikës dhe sjelljes së punonjësve të administratës vendore* në ushtrimin e detyrave të tyre me qëllim përmirësimin e kulturës së integritetit në nivel bashkie. Gjithashtu, përcaktimi i kriterëve dhe procedurave të qarta për dypunësimin e punonjësve të administratës është mjaft i rëndësishëm për të siguruar transparencë dhe efektshmëri të administratës bashkiake.

- k. Së fundmi, është me rëndësi marrja e masave nga NJQV për *hartimin e strategjive për administrimin e pronave bashkiake dhe krijimin e inventarit elektronik të pronave* në pronësi të bashkisë me qëllim ofrimin e një shërbimi sa më transparent ndaj komunitetit dhe administrimin efikas të pronave në pronësi apo përdorim të bashkive.