



Analizë Politike

Zgjidhja e Nyjes
Ekonomia Politike e Korrupsionit dhe Llogaridhënies në Kosovë

29 Qershor 2010

Copyright ©IKS

Përmbajtja

I.	HYRJE.....	3
II.	DEFINIMI I KORRUPSIONIT	5
III.	KORRUPSIONI DHE PROKURIMI PUBLIK	7
	Ndjeshmëria e Zyrtarëve të Prokurimit.....	9
IV.	POLITIZIMI I NDËRMARRJEVE PUBLIKE	12
V.	SI TË TRAJTOHET ÇËSHTJA E KORRUPSIONIT?	18
	Mungon Korniza Adekuate për Luftimin e Korrupsionit.....	18
	Nuk mund të ketë Sundim të Ligjit pa Ligj – Aspekti Juridik	20
VI.	KONKLUZION.....	22

Ky raport mbështetet në hulumtime të financuara nga Departamenti i Britanisë së Madhe për Zhvillim Ndërkombëtar. Qëndrimet e shprehura në këtë botim i përkasin IKS-it dhe nuk pasqyrojnë medoemos qëndrimet ose politikat e Qeverisë së Lartmadhërisë së Saj.

I. HYRJJE

Korrupsioni është një njësimatës kyç nëpërmjet të cilit bashkësia ndërkombëtare vlerëson sfidat e paqes dhe stabilitetit në Kosovë. Në Progres Raportin e fundit për Kosovën, Komisioni Evropian konkludoi se ‘korrupsioni mbetet tejet i përhapur në shumë fusha në Kosovë dhe mbetet një çështje e shqetësimeve serioze.’¹ Departamenti Amerikan i Shtetit, në Raportin e vitit 2009 për të Drejtat e Njeriut në Kosovë theksoi se ‘mungesa e mbikqyrjes efektive dhe mangësive të përgjithshme në sundimin e ligjit i kanë kontribuar rritjes së korrupsionit në qeveri.’² Çështja e *korrupsionit* poashtu është bërë pjesë e rëndësishme e diskursit të brendshëm politik në Kosovë, me ç’rast partitë politike shkëmbejnë akuza për korrupsion në përpjekje për të fituar më tepër përkrahje dhe për t’i diskredituar kundërshtarët e tyre. Megjithatë, përkundër deklaratave të rregullta të kosovarëve dhe ndërkombëtarëve për korrupsion, detajet për shtrirjen dhe strukturën e këtij fenomeni nuk janë aq të njohura dhe rrjedhimisht kjo e kufizon njohjen e pasojave të korrupsionit në zhvillimin politik dhe ekonomik të vendit.

Një vështrim më me kujdes në disa prej anketave më të njohura mbi korrupsionin e theksojnë këtë problem. Raporti i Transparency International për vitin 2009 sugjeron që në shkallën prej 1 deri në 5 (ku 5 paraqet korrupsion të skajshëm) qytetarët e Kosovës i vlerësojnë institucionet e tyre me mesataren 3.4.³ Mirëpo, ky numër mat vetëm perceptimin e korrupsionit, ndërsa hulumtime të tjera, siç janë Raportet e Paralajmërimit të Hershëm të UNDP-së, tregojnë qartë dallimin e konsiderueshëm mes *perceptimeve* të popullit rreth korrupsionit dhe *përvojave* aktuale të korrupsionit.⁴

Ndërsa në vitin 2009, rreth 35 përqind të respondentëve mendonin se ka korrupsion në qeveri, mirëpo vetëm 11 përqind prej tyre thanë se e kishin përjetuar ndonjëherë korrupsionin. Ky dallim nuk vlen vetëm për rastin e Kosovës, por dëshmon faktin që perceptimet rreth korrupsionit shpeshherë udhëhiqen nga mediat dhe nga iniciativat kundër-korrupsion të qeverisë apo akterëve ndërkombëtar dhe ato perceptime mund të mos jenë të lidhura me përvojën aktuale të njerëzve me korrupsionin. Në mesin e shqiptarëve të Kosovës, numri i atyre që pranuan se kanë paguar ryshfet ka shënuar rënie nga afro 35 përqind në vitin 2002 në rreth 11 përqind në vitin 2009.⁵ Të dhënat gjithashtu fshehin ndryshime të rëndësishme të përjetimit të korrupsionit midis komuniteteve të ndryshme në Kosovë. Në anën tjetër, në mesin e serbëve të Kosovës, kjo shifër shënoi rritje dramatike pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës në shkurt të vitit 2008, nga 17 përqind në vitin 2007 në afro 37 përqind në vitin 2009. Ka gjasa që ky zhvillim të jetë i

¹ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën* (2009).

² Departamenti Amerikan i Shtetit, *Raporti për të Drejtat e Njeriut: Kosovë*, (2009).

³ Transparency International, *Barometri Global i Korrupsionit*, (2009), f.29.

⁴ UNDP, *Raportet e Paralajmërimit të Hershëm për Kosovën*, 2004-2009.

⁵ Po aty.

ndërlidhur me pasigurinë politike në komunat serbe me ardhjen e pavarësisë së Kosovës. Të dhënat e hulumtimeve konfirmojnë përshtypjen e përgjithshme rreth prezencës së korrupsionit, por nuk ofrojnë dëshmi bindëse që korrupsioni është problem social në rritje.

Përveç paqartësisë rreth shkallës së korrupsionit, mungojnë edhe të dhëna për karakterin e këtij fenomeni. Hulumtimet mund të regjistrojnë vetëm llojet e korrupsionit me të cilat ballafaqohen qytetarët në aktivitetet e tyre të përditshme, siç janë ryshfetet për marrjen e liçencës apo për trajtim mjekësor ose ryshfetet për policët apo inspektorët e tatimeve për t'ju shmangur gjobave. Ky korrupsion administrativ apo 'i vogël' çon në ofrimin e pabarabartë dhe të fragmentuar të shërbimeve publike dhe minon legjitimitetin e shtetit. Mirëpo, ndikimi i tij në sistemin politik dhe ekonomik është i kufizuar krahasuar me korrupsionin 'e madh' apo politik i cili nuk regjistrohet nga këto hulumtime por ka ndikim të fuqishëm në perceptimet rreth tij.⁶

Njohuritë e kufizuara për shkallën dhe posaçërisht për karakterin e korrupsionit paraqesin disa probleme për politikbërësit në Kosovë. Së pari, mungesa e informatave specifike në debatin rreth korrupsionit, e bën të lehtë që të akuzuarit për korrupsion t'i cilësojnë ato si të motivuara politikisht. Së dyti, dhe ç'është më e rëndësishme, kjo e bën të vështirë zhvillimin e politikave të duhura dhe konkrete. Pa një kuptim të mirëfilltë të karakterit të korrupsionit, një gamë e gjerë e problemeve sociale dhe politike – duke filluar nga dështimet rregullative dhe tregjet e shtrembëruara e deri të mosfunksionimi i institucioneve politike dhe qeverisëse – shpeshherë përmbledhen në termin gjithëpërfshirës të njohur si 'korrupsion.' Ndërkohë që të gjitha këto probleme paraqesin sfida për paqen dhe prosperitetin në Kosovë, secila prej tyre kërkon reagim të veçantë.

Janë tre faktorë që pengojnë kuptimin e mirëfilltë të karakterit të korrupsionit në Kosovë: problemi i terminologjisë dhe i definicionit, me fjalë të tjera çka përbën korrupsion e çka jo, mungesa e të dhënave të hollësishme dhe cilësore, dhe në fund mungesa e njohjes së ekonomisë politike të gjerë të Kosovës, e cila përkufizon kontekstin e marrëdhënieve brenda të cilave zhvillohet korrupsioni. Për ta kuptuar plotësisht këtë është e nevojshme të bëhet një ekzaminim i zhvillimit të ekonomisë politike të Kosovës duke filluar nga vitet 1990. Gjatë asaj kohe, një gamë faktorësh vendor dhe ndërkombëtar çuan në rritjen e informalizimit të ekonomisë dhe në zhvillimin e lidhjeve të ngushta midis akterëve të ndryshëm politik dhe ekonomik. Megjithëse një shpjegim i detajuar i këtyre zhvillimeve është përtej qëllimeve të këtij punimi, është e nevojshme të ofrohet një pasqyrë e shkurtër.

Pas largimit masiv të punëtorëve shqiptarë nga ndërmarrjet publike dhe shoqërore, falë miratimit të ligjeve diskriminuese të regjimit të udhëheqësit të atëhershëm serb Slobodan Millosheviq dhe politizimit të ekonomisë, në Kosovë lindi një ekonomi plotësisht e veçuar dhe joformale. Kjo ishte pjesë e zhvillimit të shtetit paralel të shumicës shqiptare nën udhëheqjen e Ibrahim Rugovës

⁶ Mbi korrupsionin e madh dhe të vogël shih Dominik Zaum, *Korrupsioni i Madh vs. Korrupsioni i Vogël në Zonat e Konfliktit*, punim i përgatitur për Kolokiumin Korrupsioni, Konflikti dhe Ndërtimi i Paqes. Fletcher School, Tufts University, 12-13 prill 2007. Mund ta gjeni në: <http://fletcher.tufts.edu/corruptionconf/odf/zaum.pdf>.

dhe Lidhjes Demokratike të Kosovës (LDK) e cila ofronte shërbime të caktuara për njerëzit dhe mblydhte taksa për financimin e këtyre shërbimeve. Përjetimi i praktikave diskriminuese gjatë viteve 1990, kur njerëzit duhej të paguanin ryshfet për shërbime të cilat përndryshe duhej të ofroheshin nga shteti, bëri që këto shprehje të barten edhe në periudhën e pasluftës.⁷ Për shkak të mjedisit të paqëndrueshëm menjëherë pas luftës dhe zbakimit të ngadalshëm të Misionit të Administratës të Përkohshme të OKB-së në Kosovë (UNMIK), Ushtria Çlirimtare e Kosovës (UÇK) themeloi strukturat e ‘qeverisë së përkohshme’ të cilat morën përsipër kontrollin mbi menaxhimin dhe asetet e ndërmarrjeve shoqërore, duke penguar kështu zgjedhjen e përfaqësuesve lokal. Në atë periudhë kaotike u krijua një mjedis afarist në një hapësirë pothuajse të parregullt. Nuk kishte taksa, as kufizime të ndërtimeve e as tarifa të liçencimit. Shumë njerëz e shfrytëzuan informalizimin e ekonomisë si dhe të sferës politike deri në momentin kur UNMIK-u arriti ta zbatoj autoritetin e tij në raport me strukturat e UÇK-së. Sot, është e pamundur të kuptohet ekonomia e Kosovës pa vlerësuar ngjarjet e atyre viteve, sepse farat e të këqijave me të cilat përballemi sot u mbollën në vitet 1990 dhe menjëherë pas luftës.⁸

Duke pasur parasysh këtë prapaskenë, punimi në fjalë ofron një analizë sistematike të karakterit të korrupsionit në Kosovë si dhe një ekzaminim të implikimeve të korrupsionit në zhvillimin politik dhe ekonomik të vendit. Ky punim nuk ofron një pasqyrë të hollësishme të korrupsionit, por përqendrohet në dy fusha të cilat sipas IKS-it kanë rëndësi të jashtëzakonshme dhe mund të kenë pasoja serioze për cilësinë e qeverisjes në Kosovë. Kjo zgjidhje u ndikua edhe nga disponueshmëria e të dhënave të besueshme me të cilat mund të demonstrohet karakteri dhe ndikimi i korrupsionit në këto fusha. Dy fushat e identifikuar nga IKS-i janë prokurimi publik dhe politizimi i ndërmarrjeve publike. Ndërkohë që e para ndikon në mënyrën e shpenzimit të fondeve publike gjithnjë e më të pakta, e dyta ka të bëjë me menaxhimin e ndërmarrjeve më të mëdha publike (NP).⁹ Këto janë Posta dhe Telekomunikacioni i Kosovës (PTK) dhe furnizuesi i vetëm me energji elektrike në vend, Korporata Energjetike e Kosovës (KEK). Vlerësimet e IKS-it bazohen në intervista të shumta me zyrtarë vendor dhe ndërkombëtar, anëtarë të komunitetit të biznesit, gjyqësorit dhe të shoqërisë civile. Për ta lehtësuar njohjen dhe eliminimin e sjelljeve korruptive dhe për t’i ulur nxitjet dhe mundësitë për zhvillimin e këtij fenomeni, rekomandimet e ofruara janë në përputhje me synimin e punimit: të identifikohen mangësitë strukturore – institucionale dhe ligjore – dhe të ofrohen sugjerime për ndryshimet e nevojshme.

II. DEFINIMI I KORRUPSIONIT

Njëri ndër problemet kryesore me debatet mbi korrupsionin është mungesa e qartësisë se për çfarë llojesh keqpërdorimi bëhet fjalë.¹⁰ Definicionet e shkurta dhe tërheqëse siç është ai që përdor Transparency International, që korrupsioni është ‘keqpërdorim i fuqisë së besuar për

⁷ OSBE, Plani i Veprimit Anti-Korrupsion, (2006), f.11

⁸ OSBE, Plani i Veprimit Anti-Korrupsion, (2006), f.11.

⁹ Nganjëherë quhen edhe Ofruesit e Shërbimeve Publike.

¹⁰ Mark Philip, “Ndërtimi i Paqes dhe Korrupsioni,” *International Peacekeeping*, vol. 15/3 (2008), ff.310-27.

përfitime private,¹¹ paraqesin dy probleme. Së pari, ato e zgjerojnë konceptin në atë shkallë sa që është vështirë të bëhet dallimi midis korrupsionit dhe formave të tjera të sjelljes kriminale siç janë vjedhja, mashtrimi apo përvetësimi, si dhe nga probleme tjera më të përgjithshme siç janë mungesa e llogaridhënies dhe transparencës. Ky definicion i gjerë nuk vë re mënyrat e veçanta me të cilat korrupsioni përfshin keqpërdorimin e pozitës zyrtare dhe shtrembëron sistematikisht funksionet e pozitës zyrtare në shoqëri. Korrupsioni jo vetëm që shkel normat e udhëheqjes së pozitës zyrtare por edhe pritet legjitime që ka shoqëria nga mbajtësit e atyre pozitave. Së dyti, definicioni i përdorur nga Transparency International e ngushton pa nevojë konceptin e korrupsionit duke e kufizuar motivimin për korrupsion në përfitime private, derisa korrupsioni poashtu mund të përdoret edhe për përfitime të grupeve apo partive dhe për interesa politike.

Për këtë arsye, IKS-i ka përvetësuar definicionin e korrupsionit të Dr. Mark Philip nga Universiteti i Oksfordit, i cili ndoshta nuk është aq tërheqës sa definicioni i Transparency International dhe i donatorëve siç është Banka Botërore, por ndihmon në përcaktimin e qartë të dallimit midis korrupsionit dhe formave tjera të sjelljes kriminale:

Korrupsioni në politikë ndodh kur një zyrtar publik (A), duke vepruar në mënyra që shkelin rregullat dhe normat e pozitës zyrtare, dhe që përfshijnë përfitime personale, partizane apo grupe, i dëmton interesat e publikut (B) (apo të ndonjë nëngrupi tjetër) që është përfitues i asaj pozite zyrtare, për t'i sjell përfitim vetës dhe/apo palës së tretë (C) që i shpërblen apo e stimulon në mënyrë tjetër A-në për të fituar qasje në mallrat dhe shërbimet të cilat nuk do të mund ti përfitonin në rrethana të tjera.¹²

Ky definicion dëshmon qartë pse korrupsioni është bërë brengë kryesore e akterëve të angazhuar në procesin e zhvillimit dhe shtetndërtimit në Kosovë. Kjo brengë i ka tri arsye të veçanta. Së pari, në vendet e pasluftës, korrupsioni është i shoqëruar me vazhdimësinë e strukturave udhëheqëse nga koha e luftës dhe me përkeqësimin e pabarazive sociale dhe ekonomike.¹³ Në Kosovë, për shembull, mediat e kanë hedhur në qendër të vëmendjes rolin e strukturave të luftës duke i lidhur kontratat për ndërtimin e rrugëve, që merr pjesën më të madhe të buxhetit të Kosovës, me bashkëpunëtorët e kohës së luftës të zyrtarëve qeveritar.¹⁴ Së dyti, korrupsioni shpeshherë shoqërohet me rritjen e dobët ekonomike, për shkak të ndikimit negativ që ky fenomen ka në mjedisin rregullativ dhe në investimet direkte të huaja. Korrupsioni, dhe në përgjithësi mungesa e sundimit të ligjit, janë faktorët kyç që shpjegojnë mungesën e investimeve të huaja direkte në krahasim me vendet fqinje.¹⁵ Së treti, dhe ndoshta me më shumë rëndësi, korrupsioni ndikon në legjitimitetin dhe efektshmërinë e shtetit. Korrupsioni jo vetëm që çon në alokim të pamjaftueshëm apo mosalokim të fondeve publike (p.sh. mallrat që shteti i blen me çmime tepër të larta apo ndërtimi i rrugëve për askund), por po ashtu e zhvesh shtetin nga fondet

¹¹ Transparency International, *Barometri Global i Korrupsionit*, (2009), f.29.

¹² Mark Philip, "Ndërtimi i Paqes dhe Korrupsioni," *International Peacekeeping*, vol. 15/3 (2008), f.315.

¹³ Phillipe LeBillon, 'Nxitja e Luftës apo Blerja e Paqes: Roli i Korrupsionit në Konfliktet,' *Journal of International Development* 15 (2003), ff.413-426.

¹⁴ Lawrence Marzouk dhe Petrit Çollaku, 'Miqti e Ministrat Kosovar Pasurohen nga Bonanza e Rrugëve,' *Prishtina Insight*, 8 prill 2010.

¹⁵ Daniel Kaufmann dhe Aart Kray, *Rritje pa Qeverisje*, Banka Botërore Punim i Hulumentit të Politikave, No.2928 (Washington, D.C: Banka Botërore, 2002).

që nevojiten në fusha të tjera për ofrimin e shërbimeve efektive publike. Dështimi për të ofruar shërbime publike kërcënon përsëri të minojë legjitimitetin e shtetit, sepse nuk përmbushen pritjet e qytetarëve. Humbja e legjitimitetit përkeqësohet nga përshtypja që një klasë e caktuar e njerëzve janë mbi ligjin, posaçërisht nëse korrupsioni shtrihet në gjyqësor dhe individët mund të shpëtojnë pa u ndëshkuar, ose pasurohen në llogari të qytetarëve të rëndomtë.¹⁶ Edhe pse ky punim nuk synon të gjykojë nëse veprime të caktuara përbëjnë korrupsion apo jo, nevojitet një definicion i qartë i temës në fjalë kur shikojmë strukturat që mundësojnë ‘lulëzimin’ e korrupsionit.

III. KORRUPSIONI DHE PROKURIMI PUBLIK

Prokurimi publik përfshin çdo gjë duke filluar nga shpenzimet për pajisje të zyreve e deri te ndërtimi i magjistrave, dhe është identifikuar njëloj nga institucionet vendore dhe ndërkombëtare si një ndër pikat më të theksuara të korrupsionit në Kosovë. Keqpërdorimet e ndërlidhura me prokurimin përbëjnë shumicën e rasteve që hetohen nga Agjencia Kundër Korrupsionit.¹⁷ Përqendrimi në prokurimin publik si fushë e cila është e prirur ndaj korrupsionit vjen në kohë të duhur për shkak të rritjes së shkallës së prokurimit publik në Kosovë nga rreth €400 milion në vitin 2007 në rreth €778 milion në vitin 2009. Kjo përfaqëson një rritje prej pothuajse 100 përqind dhe mallrat dhe shërbimet e prokuruar tash përbëjnë rreth 20 përqind të BPV-së¹⁸ në Kosovë – rritje kjo e cila thekson nevojën për institucione transparente dhe të përgjegjshme në krye të prokurimit publik për ta kufizuar hapësirën e sjelljeve korruptive.¹⁹

Prokurimi publik në Kosovë rregullohet sipas Ligjit për Prokurim Publik²⁰ (LPP - i miratuar në vitin 2003 dhe i amendamentuar në vitin 2007), i cili synon përdorimin efikas, transparent dhe korrekt të parasë publike. Ligji është modeluar sipas dy udhëzimeve relevante të BE-së²¹ por nuk i përmban të gjitha dispozitat e tyre.²² Ligji përmban edhe dispozita nga burime të tjera siç janë ligji model i Komisionit të OKB-së për Ligjin për Tregti Ndërkombëtare (UNCITRAL) dhe udhëzimet e Bankës Botërore, përzierje kjo e kodeve të cilat e komplikojnë pa nevojë LPP-në dhe e vështirësojnë zbatimin e tij në praktikë.²³ Në bazë të ligjit, të gjitha aktivitetet e prokurimit publik duhet të zbatohen nga zyrtarë të prokurimit të trajnuar në mënyrë të veçantë dhe të vendosur në të gjitha 154 autoritetet kontraktuese.²⁴ Këto të fundit përfshijnë të gjitha departamentet e qeverisë, komunat dhe ndërmarrjet publike.

¹⁶ Christine Cheng dhe Dominik Zaum, ‘Tema kyçe në Ndërtimin e Paqes dhe Korrupsioni,’ *International Peacekeeping*, vol. 15/3 (2008), ff.301-9.

¹⁷ Agjencia Kundër Korrupsionit e Kosovës, *Raporti Vjetor 2009*, (2010).

¹⁸ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.32.

¹⁹ Në vitin 2008, prokurimi publik arriti shumën prej €826 milion. Në vitin 2009, shënoi rënie të vogël në €778 milion. Komisionit Rregullativ i Prokurimit Publik ‘Raport mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë të për vitin 2009,’ f.7. <http://www.ks-gov.net/krpp/>

²⁰ Ligji për Prokurimin Publik në Kosovë, Ligji Nr. 2003/17, i amendamentuar më 8 shkurt 2007.

²¹ Bashkimi Evropian, Udhëzimet për Prokurimin Publik 2004/17 dhe 2004/18, 31 mars 2004.

²² Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.31.

²³ SIGMA, Sistemi i Prokurimit Publik (2009), f.4.

²⁴ Ligji për Prokurimin Publik në Kosovë, Ligji Nr. 2003/17, i amendamentuar më 8 shkurt 2007. Neni 22 dhe 23.

Struktura institucionale e sistemit të prokurimit publik përbëhet nga trekëndëshi i tre institucioneve: Komisioni i Rregullave për Prokurim Publik²⁵ (KRPP) si trup legjislativ, Agjencia e Prokurimit Publik²⁶ (APP) si degë ekzekutive dhe Organi Shqyrtues i Prokurimit²⁷ (OSHP) si fuqi gjyqësore.

- APP-ja shërben si prokurues i vetëm për mallrat që i janë caktuar nga qeveria. Po ashtu, APP-ja mund të heq dorë nga Neni 30 (a) i LPP-së i cili urdhëron për të pasur tre ofertues në një tender, masë mbrojtëse kjo kundrejt korrupsionit institucional nëpërmjet diskualifikimit të konkurrencës.
- KRPP-ja është përgjegjëse për zhvillimin dhe funksionimin e përgjithshëm të sistemit të prokurimit publik nëpërmjet monitorimit dhe inicimit të hartimit të legjislacionit sekondar.
- OSHP-ja shërben si ‘gjykata’ më e lartë e prokurimit publik meqë ka kompetenca të rishikojë, dhe nëse është e nevojshme, të shfuqizojë vendimet e prokurimit të ndonjë institucioni tjetër. Në vitin 2008, ky mekanizëm rishikoi 28 vendime dhe i shfuqizoi 22 prej tyre. Megjithatë, ai është kritikuar që shpeshherë ka dështuar të ofrojë arsye të mjaftueshme ligjore për shfuqizimin e vendimeve,²⁸ dhe për shumë vëzhgues OSHP-ja është hallka më e dobët e sistemit të prokurimit.

Ligji për Prokurim Publik përcakton tre procedura të ndryshme të tenderimit varësisht nga lloji i tenderave dhe mallrave dhe shërbimeve që prokurohen. Procedura normale, e përdorur për afro 85 përqind të buxhetit të prokurimit në vitin 2009,²⁹ është procedura e hapur ku shpallet ftesa e hapur për tenderim. Në rastin e procedurës së kufizuar duhet të ofrohet arsyetimi me shkrim ku deklarohen dhe shpjegohen arsyet pse puna mund të kryhet vetëm nga një operator ekonomik³⁰ me kapacitete të veçanta. Procedura e negociuar³¹ lejohet vetëm për ‘raste të veçanta’ kur është e pamundur të përcaktohen kushtet specifike të kontratës gjë që do të lejonte përdorimin e ndonjë prej procedurave të tjera.³²

Në vitin 2008, procedura e negociuar përbënte 20.5 përqind të prokurimit total të qeverisë në vlerë prej €164 milion.³³ Krahasuar me vitin 2007, përdorimi i procedurës së negociuar u trefishua në vitin 2008. Edhe pse u përgjysmua përsëri në vitin 2009, përdorimi i kësaj procedure mbetet mjaft i përhapur dhe përbën rreth 11 përqind të prokurimit total.³⁴ Shumat e mëdha të parave që përdoren me këtë procedurë rrisin shqetësimin rreth sistemit të prokurimit për shkak të

²⁵ KRPP-ja është krijuar sipas Nenit 81 të LPP-së.

²⁶ APP-ja është krijuar sipas Nenit 90 të LPP-së.

²⁷ OSHP-ja është krijuar sipas Nenit 94 të LPP-së.

²⁸ SIGMA, Vlerësimi i Prokurimit Publik (2009), f.6.

²⁹ KRPP, Raport mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë (2009), f.16.

³⁰ Term i përdorur për tenderuesit/kompanitë.

³¹ Janë dy forma të procedurës së negociuar, ‘pas publikimit të njoftimit për kontratë’ (Seksioni 33) dhe ‘pa publikimin e njoftimit për kontratë’ (Seksioni 34), Ligji për Prokurimin Publik në Kosovë, Ligji Nr. 2003/17 i amendamentuar më 8 shkurt 2007.

³² Ligji për Prokurim Publik në Kosovë, Ligji Nr. 2003/17 i amendamentuar më 8 shkurt 2007, Neni 33.

³³ SIGMA, Vlerësimi i Prokurimit Publik (2009), f.4.

³⁴ KRPP, Raport mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë (2009), f.16.

mbështetjes gjithnjë e më të madhe në këtë procedurë jokonkurrese dhe mjaft të fshehtë e cila iu mundëson autoriteteve kontraktuese të zgjedhin paraprakisht kontraktorët potencial dhe t'i ftojnë ata në tenderim në vend që të shpallin konkurrim të hapur. Përdorimi i shpeshtë i kësaj procedure sugjeron një kuptim goxha të gjerë të 'rasteve të veçanta' edhe nëse marrim parasysh heqjen e tenderave të furnizuesit të energjisë elektrike, KEK-ut.³⁵

Institucionet dhe akterët relevant duhet të dëshmojnë transparencë dhe integritet në menaxhimin e parasë publike, një fakt ky që nuk është praktikuar gjithmonë dhe që jo vetëm i jep shkas sjelljeve korruptive, të cilat mund të fshihen në procese të dyshimta dhe të çrregullta, por ushqen gjithashtu perceptime publike rreth korrupsionit, qofshin këto të bazuara apo jo.³⁶ Ky është gjithashtu rezultat i mangësive të sistemit të prokurimit të cilat janë ligjore dhe institucionale. Në mesin e problemeve që janë cekur gjatë shqyrtimit të sistemit dhe gjatë bisedave me ekspertë vendor dhe ndërkombëtar, janë mungesa e përvojës së stafit të institucioneve të prokurimit, mungesa e trajnimit të tyre,³⁷ kompleksiteti i legjislacionit i cili e vështirëson implementimin,³⁸ mungesa e njohurive dhe vetëdijesimit për të drejtat dhe obligimet e tyre,³⁹ dhe mungesa e arsyetimeve të duhura ligjore gjatë rishikimit të vendimeve të prokurimit.⁴⁰ Ky mjedis sjell si rrjedhojë një rrjet të errët të procedurave dhe kompetencave në të cilin mund të fshihen parregullsitë dhe korrupsioni. Këta faktorë strukturorë duhet të identifikohen dhe të adresohen në mënyrë që të zvogëlohet shtrirja dhe mundësitë për korrupsion dhe të rritet llogaridhënia në menaxhimin e parasë publike.

Ndjeshmëria e Zyrtarëve të Prokurimit

Një nga pasojat e problemeve strukturore të sistemit të prokurimit është pozita e dobët e zyrtarëve përgjegjës në raport me padronët e tyre politik. Ata shpeshherë mund të jenë nën presion për të nënshkruar kontrata ose për të manipuluar me vendime të prokurimit. Jo vetëm që i është raportuar EULEX-it, misionit për sundimin e ligjit të BE-së, për kërcënim fizik të zyrtarëve të prokurimit nga ana e politikanëve,⁴¹ por mënyra në të cilën institucione të ndryshme të prokurimit e kanë interpretuar ligjin e ka bërë të pasigurt punën e zyrtarëve të prokurimit dhe i bën ata edhe më të ndjeshëm ndaj presionit. Rasti i zyrtarit për prokurim në komunën e Rahovecit i pasqyron më së miri këto probleme.

Në vitin 2009, komuna e Rahovecit shpalli tenderin për sistemin ujësjellës me vlerë prej €900,000 i cili do t'i jepej tenderit më të favorshëm ekonomikisht dhe jo ofertuesit me çmim më të ulët.⁴² Kryetari i komunës së Rahovecit emëroi komisionin e vlerësimit për t'i shqyrtuar

³⁵ KEK-u shpeshherë e përdor procedurën e negociuar për blerjen e energjisë elektrike. Në vitin 2009, vlera totale e tenderave arriti shumë prej €53 milion dhe SIGMA ka sugjeruar që të përjashtohet plotësisht nga prokurimi importi i energjisë nga KEK-u dhe në vend të saj të përdoren 'praktika të shëndosha komerciale,' SIGMA, Vlerësimi i Prokurimit Publik (2009).

³⁶ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.32.

³⁷ Intervistë e IKS-it me një specialist ndërkombëtar të prokurimit, janar 2010.

³⁸ SIGMA, Sistemi i Prokurimit Publik, (2009). f.4.

³⁹ Intervistë e IKS-it me një ekspert ndërkombëtar të prokurimit, maj 2010.

⁴⁰ Intervistë e IKS-it me një ekspert ndërkombëtar të prokurimit, maj 2010.

⁴¹ Intervistë e IKS-it me një zyrtar të lartë të EULEX-it, 15 janar 2010.

⁴² Komuna e Rahovecit, Urdhëresa Nr. 12, 8 korrik 2009.

ofertat dhe t'i jepte rekomandimin në bazë të kriterëve të vlerësimit zyrtarit përgjegjës të prokurimit, i cili pastaj bëri shqyrtimin e vet dhe morri vendimin përfundimtar. Ndërkohë që komisioni i vlerësimit duhet të përbëhet nga specialistë relevant në mënyrë që t'i japin një rekomandim të mirinformuar zyrtarit të prokurimit, komisioni i vlerësimit në Rahovec përfshinte dhe zyrtarin autorizues të komunës që nisi procedurën e prokurimit, gjë që paraqet konflikt administrativ të interesit. Për më tepër, i njëjti zyrtar autorizues kishte hartuar kriteret e përzgjedhjes dhe të vlerësimit, të cilat supozohet të jenë përgjegjësi ekskluzive e zyrtarit të prokurimit, gjë që paraqet shkelje të LPP-së.⁴³

Derisa zyrtari i prokurimit konfirmoi përzgjedhjen e komisionit, përkundër parregullsive në proces,⁴⁴ kompanitë humbëse iu ankuan OSHP-së për moszbatimin në rregull të kriterëve të përzgjedhjes dhe vlerësimit dhe kërkuan të përsëritet procesi i tenderimit. Pas konsultimeve me një ekspert të pavarur, OSHP-ja e pranoi ankesën dhe kërkoi nga zyrtari i prokurimit të ri-vlerësojë tenderin për shkak të përbërjes së komisionit dhe për shkak të kriterëve të vlerësimit që ky komisioni kishte aplikuar.⁴⁵ Zyrtari i prokurimit e përsëriti procesin e tenderimit me një komision tjetër dhe tenderi u fitua përsëri nga po e njëjta kompani. OSHP-ja më pas lëshoi një urdhëresë ku kërkonte zbatimin e vendimit paraprak dhe argumentonte se problemi i kriterëve nuk ishte mënjanuar.⁴⁶ Zyrtari i prokurimit bëri një ri-vlerësimin të dytë me një komision tjetër të ri pas së cilit përsëri e njëjta kompani u shpall fituese. Një javë më vonë, OSHP-ja lëshoi vendimin me të cilin dënoi Komunën e Rahovecit me €5,000 dhe shkarkoi e dënoi zyrtarin e prokurimit me €1,000 për mosrespektim të vendimit të parë.⁴⁷

Ky rast ngre dy çështje brengosëse. Së pari, për të mënjanuar shkeljet e LPP-së të identifikuar nga OSHP-ja, komuna është dashur ta anulojë dhe ta ri-shpall tenderin, dhe jo të rivlerësonte disa herë ofertat ekzistuese duke qënë se sipas LPP-së kriteret nuk mund të ndryshohen gjatë procesit të rivlerësimit.⁴⁸ Me sa duket as OSHP-ja e as zyrtari komunal për prokurim nuk kanë pasur njohuri për këtë dispozitë themelore të LPP-së. Kjo dëshmon trajnimin e dobët të zyrtarëve të prokurimit në Kosovë. Zyrtarët e prokurimit publik duhet të kenë diplomë universitare dhe të vijojnë trajnimin e organizuar nga Instituti Kosovar për Administratë Publike për t'u çertifikuar.⁴⁹ Megjithatë, çështja e diplomës universitare nuk është e specifikuar dhe trajnimi 10 ditor është kritikuar për aspekt të tepruar teorik, ku testohet vetëm njohuria e pjesëmarrësve mbi ligjin, dhe nuk ka ndryshuar prej tre vitesh.⁵⁰ Duke marrë parasysh se zyrtari i prokurimit është pastaj personi i vetëm përgjegjës për të vendosur dhe për të nënshkruar tendera, pa marrë parasysh vlerën e tyre, ky trajnim mund të konsiderohet i mangët.

⁴³ Ligji për Prokurim Publik, Neni 20.2, intervistë e IKS-it me zyrtarin për prokurim në komunën e Rahovecit, 10 shkurt 2010.

⁴⁴ Intervistë e IKS-it me zyrtarin për prokurim në komunën e Rahovecit, 10 shkurt 2010.

⁴⁵ OSHP, Vendim nr. 2607/09, 17 nëntor 2009.

⁴⁶ OSHP, Vendim nr. 3039/09, 14 dhjetor 2009.

⁴⁷ OSHP, Vendim nr. 2927/09, 14 dhjetor 2009.

⁴⁸ Ligji për Prokurim Publik, Neni 20.1 dhe 20.2.

⁴⁹ Ligji për Prokurim Publik, 2007, Neni 21.1.

⁵⁰ SIGMA, Vlerësimi i Prokurimit Publik, (2009), f.4.

Së dyti, edhe pse OSHP-ja vepron në suazat e të drejtave ligjore për dënimin dhe shkarkimin e zyrtarit të prokurimit, ata nuk e respektuan të drejtën e këtij të fundit për apelim. Në vendimin për shkarkimin e zyrtarit të prokurimit, OSHP-ja përfshiu 'këshillën ligjore' ku thuhej që nuk mund të apelohej kundër vendimit të panelit por vetëm të kërkohej kompensim i dëmeve nga Gjykata Supreme e Kosovës brenda 30 ditëve.⁵¹ Kjo bie ndesh me të drejtën e zyrtarit të prokurimit si shërbyes civil për të parashtuar ankesë ndaj vendimit për shkarkim nga autoriteti kontraktues, siç ceket në Rregulloren ende valide të UNMIK-ut për Shërbimin Civil në Kosovë. Seksioni 11 i këtij ligji përcakton procedurat e ankesës për shërbyesit civil, mirëpo në këtë rast asnjëra prej këtyre procedurave nuk u aplikua. Në rregullore thuhet se një shkelje aq serioze sa të arsyetojë shkarkimin e shërbyesit civil duhet të hetohet nga Bordi i Pavarur Mbikqyrës,⁵² dhe shërbyesve civil duhet t'ju jepet mundësia të ankohen ndaj vendimit për shkarkim dhe ta tregojnë versionin e tyre të ngjarjes. 'Këshillat ligjore' në vendimin e OSHP-së ia mohuan të gjitha këto të drejta zyrtarit të prokurimit.

Ky dështim në zbatimin e ligjit dhe në garantimin e të drejtës për mbrojtje ligjore të zyrtarëve e prokurimit e përforcon edhe më tepër ndjeshmërinë e tyre ndaj zyrtarëve të lartë dhe politikanëve të cilët mund të duan të ndërhyjnë në procedurën e dhënies së tenderit. Si shërbyes civil me grada të ulëta, të cilët shpeshherë nuk kanë edukimin dhe trajnimin e duhur, dhe siç u tha më herët, kanë shumë pak ose aspak mbrojtje ligjore nga shkarkimi arbitrar, ata janë të ekzpozuar ndaj presioneve për të vendosur se kujt do ja japin tenderin. Përveç presionit nga masat administrative dhe shkarkimi, poashtu ka pasur raste kur zyrtarët e prokurimit janë ballafaquar me kërcënim fizik.⁵³ Pozita e këtyre zyrtarëve është një ndër hallkat më të dobëta të sistemit të prokurimit publik dhe lë hapësirë për ndërhyrje politike dhe korrupsion.

Ekspertët e prokurimit e kanë theksuar nevojën për sigurimin e mbrojtjes më të mirë dhe për izolimin e zyrtarëve të prokurimit nga këto presione,⁵⁴ mirëpo deri më sot ka pasur më shumë fjalë e më pak veprime. IKS rekomandon largimin e zyrtarëve të prokurimit nga mbikëqyrja dhe menaxhimi i autoritetit respektiv kontraktues dhe kalimin e tyre nën autoritetin e APP-së i cili poashtu do të ishte përgjegjës për pagat e tyre. Në këtë mënyrë, zyrtari i prokurimit do të vazhdonte të punonte për autoritetin kontraktues por do të largohej nga autoriteti i tyre dhe rrjedhimisht edhe nga ndikimi i mundshëm brenda këtij institucioni.

Duke marrë parasysh trajnimin dhe edukimin e tyre, si dhe pozitat e tyre relativisht të ulëta në hierarkinë e autoritetit kontraktues që është në kontrast me përgjegjësitë e tyre, IKS-i përkrah propozimin e Zyrës Ndërlidhëse të Komisionit Evropian në Kosovë që të gjitha kontratat që e kalojnë një shumë të caktuar duhet t'i kenë dy nënshkrime,⁵⁵ si dhe propozon që nënshkrimi i dytë duhet të bëhet nga Sekretari Permanent i çdo autoriteti kontraktues. Përveç kësaj, IKS-i

⁵¹ 'Këshillat Juridike: Kundër vendimit të panelit nuk mund të ushtrohet ankesë. Mirëpo, parashtuesi i ankesës, për kompensim dëmi në afat prej 30 ditësh mund të ushtroj padi pranë Gjykatës Supreme të Kosovës,' OSHP, Vendim Nr. 3039/09, 14 dhjetor 2009.

⁵² Rregullorja e UNMIK-ut 2001/36 për Shërbimin Civil në Kosovë, Neni 11.1.

⁵³ Intervistë e IKS-it me një zyrtar të lartë të EULEX-it; Intervistë e IKS-it me një ekspert ndërkombëtar të prokurimit, 15 janar, 16 shkurt 2010.

⁵⁴ Intervistë e IKS-it me Auditorin e Përgjithshëm, 16 janar 2010; SIGMA, Vlerësimi i Prokurimit Publik, (2009), f.4.

⁵⁵ Marrëveshja mes Zyrës Ndërlidhëse të Komisionit Evropian dhe Qeverisë së Kosovës për 'Reforma në Sistemin e Prokurimit Publik në Kosovë', 21 dhjetor 2009, Vatra Qehaja, "Komisioni Evropian kërkon borde të reja në institucionet e prokurimit", *Koha Ditore*, 3 maj 2010.

rekomandon që të gjitha kontratat që e kalojnë shumën prej €2 milion duhet të menaxhohen nga APP-ja dhe jo nga autoritetet individuale kontraktuese. Për këtë kërkohet së pari analizë e hollësishme e procedurave të APP-së për të siguruar pavarësinë dhe izolimin e zyrtarëve të prokurimit nga ndikimet e mundshme, gjë që është përtej qëllimeve të këtij punimi. Megjithatë, KRPP-ja e ka shumë më të lehtë të monitorojë dhe kontrollojë funksionimin e një institucioni qendror sesa atë të 154 autoriteteve të vogla kontraktuese.

Sistemi i prokurimit publik në Kosovë ballafaqohet me sfida të shumta, duke filluar nga nevoja për amendamentimin e LPP-së për të përfshirë shtrirjen e plotë të direktivave relevante të Bashkimit Evropian dhe për të lehtësuar zbatimin e tij. Përveç kësaj, duhet të forcohet mbrojtja ligjore e zyrtarëve të prokurimit qoftë nëpërmjet ligjit apo me anë të miratimit të Ligjit për Shërbyesit Civil për ta ulur ndjeshmërinë e pozitës së tyre, gjë që kërkon ndryshime në kushtet e tyre të punës. Në anën institucionale, duhet të ofrohet trajnim më i mirë për zyrtarët e prokurimit si dhe për stafin e institucioneve të prokurimit për ta ulur shkallën e paditurisë rreth procedurave ligjore gjatë procesit të tenderimit, siç u parashtrua në rastin e Rahovecit. Roli monitorues i KRPP-së duhet të forcohet në mënyrë që të mund të monitoroj procedurën e tenderimit para dhënies dhe imlementimit të tenderave, gjë që nuk ndodh aktualisht.⁵⁶

Ky mjedis procedurash të ngatërruara, pasigurish ligjore e institucionale dhe arbitrariteti në vendime të cilave shpeshherë ju mungon arsytimi ligjor, ofron terren potencial për rritjen e korrupsionit. Parregullsitë dhe përvetësimet mund të fshihen në rrjetin e procedurave të paqarta dhe të çrregullta të cilat karakterizojnë prokurimin publik në Kosovë dhe ilustrohen me këtë shembull i cili vlen edhe për shumë raste tjera të prokurimit në Kosovë.⁵⁷

IV. POLITIZIMI I NDËRMARRJEVE PUBLIKE

Në shumicën e rasteve, korrupsioni është shumë politik, qoftë për nga motivimet ashtu edhe nga pasojat. Shembujt e dy ndërmarrjeve më të mëdha publike në Kosovë, Postës dhe Telekomit të Kosovës (PTK) dhe Korporatës Energjetike të Kosovës (KEK), e ilustrjnë më së miri këtë gjendje. Që nga viti 2008, qeveria e Kosovës ka bërë ndryshime të dukshme në bordet udhëheqëse të të dy ndërmarrjeve. Përveç kësaj, janë bërë disa ndryshime të papritura edhe në pozitat kyçe të menaxhimit, përfshirë këtu postet e zyrtarëve financiar, zyrtarëve të prokurimit si dhe drejtorëve menaxhues. Kjo ndërhyrje e thellë në udhëheqjen e ndërmarrjeve publike ka krijuar përshtypjen që qeveria nuk bën shumë dallim midis burimeve dhe aktiviteteve të saj dhe atyre të ndërmarrjeve publike. Për shembull, në shtator të vitit 2008, qeveria deklaroi qëllimet e saj se do t'i përdorte rezervat e parave të gatshme të PTK-së për të bërë investime në infrastrukturën rrugore dhe në shërbimet publike. Një lajmërim i tillë ngjalli reagime shqetësuese nga ana e Zyrës Civile Ndërkombëtare (ZCN) dhe nga pjesë të tjera të bashkësisë

⁵⁶ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.31.

⁵⁷ Intervistë e IKS-it me një ekspert ndërkombëtar të prokurimit.

ndërkombëtare, meqenëse rezervat e PTK-së prej më tepër se €250 milion janë rezervat më të mëdha se të ndonjë institucioni tjetër në mbarë vendin.⁵⁸

Gjatë kohës së UNMIK-ut, Ndërmarrjet Publike (NP) ishin nën administrimin e Agjencionit Kosovar të Mirëbesimit (AKM), trup i cili kontrollohej nga UNMIK-u. Prej vitit 2004 deri në vitin 2008, AKM-ja i inkorporoi ndërmarrjet publike nën administrimin e saj dhe themeloi struktura të reja qeverisëse për ato, përfshirë këtu borde drejtorësh që kontrollin menaxhimin e ndërmarrjeve. Në vitin 2005, PTK-ja ishte një ndër ndërmarrjet e para publike që u inkorporuan nën administrimin e AKM-së, derisa KEK-u u inkorporua në vitin 2006. Anëtarët e bordeve të propozuar nga AKM-ja, UNMIK-u, qeveria dhe anëtarët ex officio (kryeshefi ekzekutiv dhe kryeshefi financiar) emëroheshin nga AKM-ja. Këto borde gradualisht u ‘kosovarizuan’ deri në vitin 2008. Por pas shpalljes së pavarësisë dhe me miratimin e Ligjit të ri për Ndërmarrjet Publike, qeveria shume shpejt ushtroi të drejtën e saj për riemërimin e bordeve të NP-ve.⁵⁹

Sekretari Permanent në Zyrën e Kryeministrit⁶⁰ caktoi “komisione rekomanduese” të cilat kishin për detyrë të përpilonin lista të ngushta të kandidatëve për bordet e NP-ve. Vëzhguesit pohonin që këto në komisione përfshiheshin anëtarë pa përvojë relevante industriale dhe pa përvojë në qeverisjen e korporatave,⁶¹ siç kërkohet me ligj.⁶² Listat e ngushta të cilat komisionet ia dërgonin qeverisë përfshinin kandidatë të cilët konsideroheshin të pakualifikuar nga vëzhguesit ndërkombëtarë.⁶³ Kjo gjendje u përkeqësua edhe më tej kur qeveria filloi të shtonte emra të tjerë në lista, edhe pse për këta individë nuk ishte diskutuar në komisionet rekomanduese. Vetëm pas presionit prapa skenës nga Zyra Civile Ndërkombëtare dhe ambasadat, qeveria u pajtua t’i largojë emrat e të cilëve i kishte futur ilegalisht nëpër lista.⁶⁴

Si rezultat i këtij procesi, ndërmarrjet publike ngelën me borde të politizuara të drejtorëve. Disa prej këtyre drejtorëve kishin mbajtur pozita të mëhershme, gjë që i diskualifikonte sipas Ligjit për Ndërmarrje Publike, në të cilën thuhet se asnjë person me lidhje politike apo mbajtës të mëhershëm të posteve politike nuk mund të emërohen anëtarë të bordeve.⁶⁵ Këtë më së miri e ilustron rasti i ish-anëtarit të PDK-së në kuvendin komunal të Pejës i cili sot është drejtor i përgjithshëm i PTK-së si dhe ish-zëvendës drejtori i Administratës Tatimore të Kosovës⁶⁶ dhe këshilltari i lartë në kuvendin komunal në Skenderaj, të cilët sot janë drejtorë të po këtij bordi.⁶⁷

⁵⁸ Grupi Ndërkombëtar i Krizave, *Tranzicioni i Ndjeshëm i Kosovës*, (2008), f.21.

⁵⁹ Ligji për Ndërmarrjet Publike, Ligji Nr. 03/L-87, Republika e Kosovës (2008), Nenet 15-17.

⁶⁰ Ligji për Ndërmarrjet Publike, Ligji Nr. 03/L-87, Republika e Kosovës (2008), Neni 15.2.

⁶¹ Intervistë e IKS-it me ish-zyrtarin e AKM-së, Prishtinë, 14 prill 2010.

⁶² Ligji për Ndërmarrjet Publike, Ligji Nr. 03/L-87, Republika e Kosovës (2008).

⁶³ Intervistë e IKS-it me ish-zyrtarin e AKM-së, Prishtinë, 14 prill 2010.

⁶⁴ Intervistë e IKS-it me ish-zyrtarin e AKM-së, Prishtinë, 14 prill 2010.

⁶⁵ Ligji për Ndërmarrjet Publike, Ligji Nr. 03/L-87, Republika e Kosovës (2008), Neni 17. Për listën e tërë të anëtarëve të bordeve të NP-ve të emëruar në kundërshtim me Ligjin për NP, shih Çohu, *Shtrirja e Kontrollit me qëllim të Fshehjes së Korrupsionit: Qeveria Thaçi në 100-ditëshin e dytë*, Prishtinë, Korrik (2008).

⁶⁶ Çohu, *Shtrirja e Kontrollit me qëllim të Fshehjes së Korrupsionit: Qeveria Thaçi në 100-ditëshin e dytë*, Prishtinë, Korrik (2008)

⁶⁷ Rexhë Gjonbalaj, Elmaze Pireva, dhe Abdyl Imeri. Emërimi i tyre është në kundërshtim me Ligjin e NP-ve, Neni 17.2 (k).

Pasojat e këtij politizimi u bën shumë shpejt të qarta, kur bordet e PTK-së dhe KEK-ut bënë ndryshime në menaxhmentin e lartë të ndërmarrjeve të tyre. Në rastin e KEK-ut, për shembull, bordi i ri e ndërroi zyrtarin kryesor financiar, dhe e ndryshoi përbërjen e komisionit për auditim.⁶⁸ Ngjashëm me këtë, bordi i PTK-së e emëroi Adnan Merovcin në postin e kryeshefit ekzekutiv në korrik të vitit 2008. Merovci, i cili kishte qenë truproja e Presidentit Ibrahim Rugova dhe më pas anëtar i partisë në pushtet PDK-së, ishte suspenduar nga pozita e tij udhëheqëse në PTK prej ish-Agjencionit Kosovar të Mirëbesimit në vitin 2002.⁶⁹ Në vitin 2006, ai kishte dhënë dorëheqje nga posti i shefit të sekretariatit të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) pas akuzave për keqmenaxhimin e buxhetit.⁷⁰ Në vitin 2008, Merovci dha dorëheqjen nga PTK-ja për herë të dytë pas vetëm pesë javësh në këtë post. Shpjegimi i Merovcit për dorëheqjen e tij ishin ‘arsyet personale,’ mirëpo mediat raportonin që ai ishte larguar si rezultat i presionit nga ana e bashkësisë ndërkombëtare.⁷¹

Mund të diskutohet se ndryshimet në bordin dhe menaxhmentin e PTK-së kanë bërë pak në përmirësimin e cilësisë së qeverisjes së korporatës. Perceptimi publik për PTK-në si njëra ndër institucionet publike më të korruptuara në Kosovë⁷² u forcua edhe më tej nga raportet për praktika të dyshimta të prokurimit dhe rritjes masive të numrit të punëtorëve në kohën kur përfitimi i ndërmarrjes kishte pësuar rënie.⁷³ E tërë kjo, me apo pa arsye, e ka dëmtuar reputacionin e PTK-së.

Sa i përket akuzave për praktika të dyshimta të prokurimit publik, Komisioni për Rishikimin e Prokurimit Publik ka vënë në dukje se në vitin 2009 një projekt i PTK-së i ndarë në disa tenderë e kishte shkelur ligjin për prokurim dhe i kishte sjellë humbje në vlerë prej €690,000 kompanisë (dhe si rezultat qytetarëve të Kosovës). KRPP-ja kërkoi nga PTK-ja që ta ndërpresë tenderin për zgjerimin e kabllos optike të Kosovës, meqenëse procesi i dizajnuar nga kjo ndërmarrje ishte në kundërshtim me ligjin për prokurim.⁷⁴

Me anë të tenderave specifik, PTK-ja e kishte ndarë projektin e ofrimit të kabllos optike në dhjetë pjesë, me ç’rast kompanitë mund të ofertonin për tri pjesë edhe pse ato mund të fitonin vetëm një të njërit prej tyre. Nëse kompania do të ishte ofertuesja më e lirë në më shumë se një pjesë të projektit, ajo megjithatë do ta fitonte vetëm një pjesë por më të shtrenjtën. Kjo do të thotë që për pjesët e mbetura ofertuesi tjetër më i lirë do ta fitonte tenderin edhe pse ndoshta mund të mos ishte ofertuesi më i lirë për atë pjesë në përgjithësi. Përveç rritjes së çmimit për tërë projektin, meqenëse ofertuesi më i lirë në përgjithësi nuk do ta fitonte pjesën, kjo strukturë e ofertimit krijon mundësi për marrëveshje të fshehta midis ofertuesve.

⁶⁸ USAID, *Vlerësimi i progresit të KEK-ut drejt Privatizimit*, Prishtinë, prill (2009).

⁶⁹ Komunikatë për shtyp e AKM-së, Shkarkimi i Adnan Merovcit, 14 tetor 2002.

⁷⁰ Transkript i konferencës për shtyp të UNMIK-ut, 22 shtator 2006, f.3.

⁷¹ ‘Adnan Merovci emërohet drejtor i PTK-së’ të përditshmet, Monitorimi i Mediave të UNMIK-ut, 23 korrik 2008. ‘Adnan Merovci jep dorëheqje nga PTK-ja,’ të përditshmet, Monitorimi i Mediave të UNMIK-ut, 6 shtator 2008.

⁷² Shih për shembull hulumtimet e *Raporteve të Paralajmërimit të Hershëm* të UNDP-së, ku 30-40 përqind të respondentëve rregullisht pohojnë ‘korrupsion të lartë në PTK.’ Shih numrat shtator 2006, tetor 2007, qershor 2008.

⁷³ RIINVEST/Forum 2015, *Dilema dhe Ngecje në Rrugën e Shpejtë: Privatizimi i NP-ve në Kosovë*, Prishtinë, tetor 2009, f.29.

⁷⁴ KRPP, Raporti mbi monitorimin e përdorimit të procedurës speciale nga ana e PTK-së lidhur me Lota, aktiviteti i prokurimit PTK/09-369-521 dhe të tjera, 2 dhjetor 2009.

KRPP-ja e rishikoi tenderin dhe zbuloi që ai e kishte shkelur nenin 58.1 të Ligjit për Prokurim Publik ku thuhet që, nëse nuk specifikohet ndryshe, tenderi do t'i jepej operatorit ekonomik që ofron çmimin më të ulët.⁷⁵ PTK-ja pastaj iu drejtua Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP) si instancë e fundit për çështjet e prokurimit. Edhe pse OSHP-ja zbuloi që procesi i tenderimit kishte rënë ndesh me ligjin për prokurim, ajo megjithatë e pranoi ankesën e PTK-së dhe vendosi që ndërmarrja mund të procedonte me këtë tender përderisa nuk do ta përsëriste më këtë praktikë.⁷⁶ Kjo është edhe një dëshmi tjetër e arsytimit ligjor interesant të OSHP-së. Megjithatë, pas presionit të shtuar nga konkurruesit e tjerë dhe nga Zyra Ndërlidhëse e Komisionit Evropian, OSHP-ja e ndryshoi qëndrimin duke e konfirmuar vendimin e KRPP-së, e urdhëroi PTK-në të rivlerësonte aplikacionet⁷⁷ dhe më vonë edhe të anulonte tenderin.⁷⁸ Procese të tilla i kontribuojnë imazhit negativ të institucioneve të prokurimit publik, në këtë rast të OSHP-së, e cila në rastin më të mirë nuk ishte e njoftuar me seksionin specifik të Ligjit për Prokurim Publik, apo në rastin më të keq nuk çante kokën fare për këtë.

Pasojë tjetër e qartë e politizimit të Ndërmarrjeve Publike ka qenë rritja dramatike e punësimit në disa prej tyre. PTK-ja e ka rritur numrin e punëtorëve nga 2,500⁷⁹ në vitin 2008 në 3,200 në vitin 2009⁸⁰ – rritje prej më shumë se 28 përqind, përkundër faktit se në vitin 2008 ajo kishte shënuar rënie të përfirimit para-tatimor më tepër se €17 milion. Kjo rritje dramatike paraqet dallim të madh në krahasim me vetëm 50 punëtorë në vit të cilët PTK-ja i punësonte gjatë viteve 2005-2008.⁸¹ Është e qartë që rritja e punësimit është vështirë të identifikohet si korrupsion; megjithatë, ajo ngjall kureshtjen për arsyet e mundshme prapa kësaj rritjeje enorme. Për shembull, rritja e punësimit për t'i shpërblyer përkrahësit besnik të partisë, e jo në bazë të kualifikimeve të tyre, do të ishte korrupsion, posaçërisht kur bëhet fjalë për ndërmarrje publike. Përderisa ka akuza që këto emërime shtesë ishin të motivuara politikisht,⁸² IKS-i nuk arriti të gjente dëshmi të forta që do ta mbështesnin këtë. Duke iu përgjigjur këtyre akuzave, në një intervistë telefonike me IKS-in, zyrtarë të PTK-së deklaruan se “kjo informatë është konfidenciale dhe do të publikohet brenda muajit. Ne nuk mund t’iu japim këtë informatë para se ta njoftojmë së pari publikun.”⁸³

Përkundër kësaj, motivimi për rritjen e punësimit nuk duket të ketë buruar nga motivet ekonomike, nëse e marrim parasysh trajektoren e vlerës së përgjithshme në treg dhe rënien e përfitimeve të ndërmarrjes. Megjithatë, pa marrë parasysh motivimin, ndikimi i kësaj praktike pa

⁷⁵ Ligji për Prokurim Publik 2003/17 i amendamentuar në vitin 2007, Seksioni 58, Neni 58.1.

⁷⁶ OSHP Vendim Nr. 2929/09, 6 janar 2010.

⁷⁷ OSHP Vendim Nr. 2901/09, 22 dhjetor 2009.

⁷⁸ OSHP Vendim Nr. 18/19/10, 9 mars 2010.

⁷⁹ Sipas Raportit Vjetor 2008, PTK-ja kishte 2,556 nëpunës në fund të vitit 2008. Komunikimi me e-mail i IKS-it me Kujtim Gërvallën, menaxher i stafit të PTK-së, 20 prill 2010. RIINVEST/Forum 2015, *Dilema dhe Ngecje në Rrugën e Shpejtë: Privatizimi i NP-ve në Kosovë*, Prishtinë, tetor 2009, f.29.

⁸⁰ Komunikimi me e-mail i IKS-it me Kujtim Gërvallën, menaxher i stafit në PTK, 20 prill 2010.

⁸¹ PTK, *Deklaratat e Konsoliduara Financiare* (2008), 16 qershor 2009; PTK, Raporti Financiar për vitin 2006. Të gjitha raportet mund të gjenden në: www.ptkonline.com.

⁸² Intervistë e IKS-it me një ish-zyrtar të AKM-së, Prishtinë, 14 prill 2010.

⁸³ Intervistë telefonike e IKS-it me Kujtim Gërvallën, menaxher i stafit në PTK, 21 qershor 2010.

dyshim ka qenë vendimtar për vlerën e ndërmarrjes e cila bën pjesë në numrin e vogël të ndërmarrjeve të mëdha që mund të sjellin fitim të konsiderueshëm nëse privatizohen një ditë. Këto para i duhen jashtëzakonisht shumë qeverisë nëse kjo e fundit dëshiron t'i vazhdoj shpenzimet marramendëse në rrugë dhe në investime të tjera infrastrukturore.

Derisa shteti duhet të ketë rol në qeverisjen e ndërmarrjeve publike, politizimi i Ndërmarrjeve Publike, që ka ndodhur në veçanti që nga viti 2008, duhet të përmbahet dhe duhet të garantohet pavarësia e bordeve të këtyre ndërmarrjeve. Respektimi strikt i ligjit do ta mundësonte këtë pasi që disa anëtarë aktual të bordeve janë emëruar në këto poste në kundërshtim me dispozitat e Ligjit për Ndërmarrje Publike. Njësitë për Monitorimin e NP-ve, i cili sipas ligjit duhet të themelohet nga ministrinë relevante për ta monitoruar performancën e NP-ve, mund të marrë përsipër përgjegjësinë për t'u siguruar që kandidatët për bordet e ndërmarrjeve publike i përmbushin kërkesat formale. Përveç kësaj, IKS propozon nivel më të lartë të autonomisë për komisionet rekomanduese duke i përfshirë për shembull anëtarët e agjencioneve rregullative rajonale dhe ndërkombëtare, siç është Unioni Ndërkombëtar i Telekomunikacionit në rastin e PTK-së, dhe duke e rritur transparencën e procesit të seleksionimit. Kjo mund të bëhet me anë të intervistave publike të kandidatëve nga komisionet rekomanduese.

Politizimi i bordeve të NP-ve në Kosovë nuk ndikon vetëm në qëndrueshmërinë financiare të këtyre ndërmarrjeve, por ka edhe ndikim politik te mediat në Kosovë, duke i përkeqësuar më tej kërcënimet ndaj lirisë së mediave në vend. Besohet që ndikimi politik mbi mediat në Kosovë bëhet nëpërmjet kërcënimeve ndaj gazetarëve hetues⁸⁴ dhe mbylljes së stacioneve të lajmeve që e kritikojnë pushtetin.⁸⁵ Përderisa këto kërcënime pasqyrohen në lajmet kryesore, në të njëjtën kohë ekziston një varësi po aq brengosëse e mediave ndaj qeverisë dhe NP-ve. Kjo varësi është financiare dhe nuk përmendet në lajme, por shpjegon ndikimin që ka qeveria dhe një numër shumë i vogël i ndërmarrjeve, mbi gazetatat ditore.

Reklamat e qeverisë dhe NP-ve janë në fakt shtylla kurrizore financiare e gazetave në Kosovë. Qarkullimi ditor i të gjitha gazetave në Kosovë besohet të jetë rreth 30,000 - 40,000, ndërkohë që disa gazeta shesin vetëm 1,000-2,000 kopje në ditë (shih Tabelën 1).⁸⁶ Çmimet e gazetave janë prej €0.10 - €0.30 për kopje, prandaj të ardhurat nga shitja e gazetave arrijnë vetëm disa qindra euro për gazetatat e vogla siç janë *Infopress*, *Express* dhe *Zëri*. Edhe në rastin e gazetave të mëdha siç janë *Koha Ditore* dhe *Kosova Sot*, të ardhurat nga shitja e gazetave arrijnë në pak më shumë se €3,000-€4,000.

Si rezultat i kësaj, të gjitha gazetatat ditore, posaçërisht gazetatat e vogla, burimin kryesor të të ardhurave e kanë nga reklamat. Në bazë të numrit të përafërt të shitjes, numrit të reklamave dhe koston së reklamave, IKS-i ka arritur një vlerësim të këtyre të ardhurave. Gjatë periudhës dy-

⁸⁴ Reporterët pa Kufij, 'Kërcënimet me vdekje kundër reporterit hulumtues televiziv,' 9 qershor 2009, Balkan Insight.

⁸⁵ Reporterët pa Kufij, 'Stacioni televiziv Rrokum ende i përjashtuar nga rrjeti kombëtar i transmetimit,' 4 qershor 2009.

⁸⁶ Shumë prej gazetave refuzuan kërkesat e IKS-it për t'u bërë publike shifrat e tyre të qarkullimit. IKS-i ka llogaritur shifrat e përafërta në këtë tabelë duke u bazuar në shifrat e qarkullimit të marra nga *Zëri*, *Koha Ditore*, llogaritjet e përafërta të qarkullimit nga OSBE-ja dhe shifrat e hises së tregut nga raporti i tregut i Index Kosovës për muajin korrik 2009.

javore të observimit në mars të vitit 2010, *Infopress* për shembull ka fituar katër herë më tepër nga reklamat, rreth €20,000, sesa nga shitja e gazetës që besohet të jetë rreth €4,800.⁸⁷

Tabela 1. Monitorimi ditor i mediave 8 – 19 mars 2010

Gazeta	Qarkullimi i përafërt	Numri total i reklamave	Qeveria (nr.reklamave/hisa totale)	KEK (nr.reklamave/hisa totale)	PTK (nr.reklamave/hisa totale)	Raiffeisen Bank (nr.reklamave/hisa totale)
Koha Ditore	10,500 – 14,500	483	125 (25.8%)	34 (7%)	9 (1.8%)	16 (3.4%)
Zëri	2000 - 6000 ⁸⁸	261	109 (41.7%)	23 (8%)	3 (1%)	0
Infopress	1,200 - 1,600/7000	340	218 (64.1%)	3 (0.9%)	10 (3%)	2 (0.6%)
Express	900 - 1,200	183	36 (19.6%)	45 (24.5%)	4 (3.9%)	3 (1.3%)
Kosova Sot	10,000 – 13,500	373	156 (41%)	43 (11.5%)	13 (3.4%)	3 (0.8%)

Tabela më sipër tregon qartë që pas qeverisë, ndërmarrjet publike janë burimi i dytë kryesor i të hyrave nga reklamat për shumicën e gazetave, posaçërisht për *Express*, *Kosova Sot* dhe *Zëri*. Politizimi i bordeve dhe menaxhmentit të tyre krijon brengën që këto ndërmarrje mund ta përdorin fuqinë e tyre financiare për qëllime politike e jo komerciale. Shpërndarja e reklamave, posaçërisht nga KEK-u, ngre pyetjen për shkallën e reklamave për qëllime kryekëput komerciale.⁸⁹ Krahasuar me njëren prej kompanive më të mëdha të huaja në Kosovë, *Raiffeisen Bank*, e cila lirisht mund të thuhet se i përqëndron reklamat e veta në fletushka të cilat mund të arrijnë tek një audiencë sa më e gjerë, KEK-u dhe në një masë më të vogël PTK-ja, harxhojnë shumën të konsiderueshme në botimin e reklamave në gazeta me qarkullim shumë të vogël. Nëse çereku i të hyrave të saj nga reklamat varet nga KEK-u, sa kritike do të jetë një gazetë si *Express*-i ndaj praktikave të kësaj ndërmarrjeje publike? Në përgjigje të shifrave në këtë tabelë një zëdhënës i KEK-ut deklaroi se “kjo periudhë dy javore nuk e përfaqëson strategjinë e KEK-ut për reklama e cila është e bazuar në rotacion dhe se gjatë vitit reklamat e KEK-ut janë shfaqur edhe në gazeta më të mëdhaja. KEK-u i trajton të gjitha gazetatat në të njëjtën mënyrë duke dërguar publikime në të gjitha ato.”⁹⁰

Prandaj, politizimi i Ndërmarrjeve Publike i forcon edhe më tej brengat e ngritura nga raportet e shpeshta që flasin për mungesën e lirisë së mediave në Kosovë, që varësia financiare në mënyrë sistematike mund të ndikojë mbi raportimin e mediave. Ndikime të këtilla mund të bëhen me anë

⁸⁷ Llogaritjet e IKS-it për *Infopress* bazohen në 340 reklama gjatë periudhës së observimit me çmim mesatar prej €50 për çerek faqe, dhe shitjen e 1,600 kopjeve në ditë gjatë ditëve të punës me çmim prej €0.30. Në një intervistë telefonike, *Infopress* pohoi se shiste 7,000 kopje në ditë por ky numër vështirë se është real nëse e marrim parasysh totalin e gazetave të shitura në Kosovë, intervistë e IKS-it, 15 prill 2010. Çmimi mesatar i reklamës për çerek faqe në të gjitha gazetatat në Kosovë është €60 - €80, sipas bisedës që IKS zhvilloi me *Kohën Ditore* dhe *Zërin*, 15 prill 2010.

⁸⁸ Sipas *Zërit*, shitjet kanë shënuar rritje prej 2,000 në 6,000 që kur ka kaluar në pronësinë e re në 2009.

⁸⁹ Iniciativa Rinore për të Drejtat e Njeriut, *Shteti i Kufizimeve?* (2010), f.3.

⁹⁰ Intervistë e IKS-it me Viktor Buzhalën, zëdhënës i KEK-ut, 25 qershor 2010. Sipas shifrave të marra nga KEK-u për periudhën 1-24 qershor, numri i reklamave në gazeta të ndryshme ka qënë: 61 në *Kosova Sot*, 53 në *Koha Ditore*, 39 në *Zëri*, 56 në *Ekpress*, 33 në *Infopress*, 57 në *Epoka e Re* dhe 37 në *Bota Sot*.

të tërheqjes së reklamave apo me anë të dhurimit të shpërblimeve financiare nëpërmjet postimit të reklamave fitimprurëse. Kjo praktikë ndërthen në vete rrezikun e vetëcensurimit të mediave. Rishtazi është diskutuar publikisht për ekzistimin e presionit financiar të NP-ve mbi mediat, pas një konflikti mes gazetës ditore *Zëri* dhe drejtorit të përgjithshëm të PTK-së Shyqyri Haxha.⁹¹

Në këtë mënyrë, politizimi i NP-ve nuk ka vetëm pasoja ekonomike dhe financiare, duke i zhvatur të ardhurat e shtetit dhe duke e minuar cilësinë e shërbimeve publike që ofrojnë këto ndërmarrje, por ky proces poashtu e rrezikon tërë politikën duke censuruar dhe ndikuar në mediat e shtypit.⁹²

V. SI TË TRAJTOHET ÇËSHTJA E KORRUPSIONIT?

Në luftën kundër korrupsionit, akterët vendor dhe ndërkombëtar në Kosovë kohëve të fundit janë përfshirë në lojën e fajësimit, duke ia hedhur njeri tjetrit përgjegjësinë për të vepruar. Duket qartë se kjo qasje ende nuk ka prodhuar ndonjë rezultat të prekshëm.

Bashkësia ndërkombëtare duhet të ofrojë përkrahje të përqendruar dhe efektive për shkak të mangësive ligjore dhe institucionale të shumicës së institucioneve kosovare gjë që mundëson një mjedis tolerant ndaj lulëzimit të korrupsionit. Duke marrë parasysh mandatin për sundim të ligjit dhe kompetencat e gjëra ekzekutive të EULEX-it, ky mision është padyshim faktori më adekuat për mbështetjen e përpjekjeve kundër korrupsionit. Megjithatë, në të kaluarën, ky misioni ka hezituuar të veproj me vendosmëri atëherë kur kërkohej. Kjo e ka forcuar edhe më tej perceptimin se EULEX-i është më tepër i interesuar në ruajtjen e stabilitetit të brishtë të statukuosë sesa në ndjekjen e vizionit transformues të mandatit të tij shtetndërtues.

Mungon Korniza Adekuate për Luftimin e Korrupsionit

Korniza institucionale për luftimin dhe parandalimin e korrupsionit në Kosovë është një përzierje e institucioneve vendore dhe ndërkombëtare dhe e akterëve gjysëm të pavarur. Dy institucionet më të rëndësishme vendore janë Agjencia Kosovare Kundër Korrupsionit (AKK), e krijuar në vitin 2006 dhe operon në bazë të autoritetit që i është dhënë nga Ligji Kundër Korrupsionit,⁹³ dhe Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP), e themeluar në vitin 2003.⁹⁴ Institucionet e tjera janë Zyra për Qeverisje të Mirë në Zyrën e Kryeministrit, Këshilli Anti-Korrupsion i qeverisë, dhe Grupi Punues Ndër-Ministror Anti-Korrupsion, një grup i ri punues i kryesuar nga shefi i EULEX-it Yves de Kermabon dhe Zëvendës Kryeministri Hajredin Kuçi. Përkundër të gjitha

⁹¹ *Zëri*, 'PTK-ja vazhdon me presione ndaj gazetës *Zëri*, 31 janar 2010. Arbana Xharra: 'Nuk do të ketë asnjë fuqi financiare dhe asnjë presion tjetër, që do të na ndal që të bëjmë hulumtimet tona si gazetarë në ndërmarrjet publike.'

⁹² Ndikimi financiar i qeverisë dhe i NP-ve nëpërmjet reklamave në televizion është shumë më i kufizuar, megjithatë, gazetaria hulumtuese pothuajse kufizohet vetëm në disa gazeta dhe në BIRN, e përkrahur në veçanti nga National Endowment for Democracy (NED), The Rockfellers Brothers Fund (RBF) dhe The Balkans Trust for Democracy (BTD).

⁹³ Ligji Kundër Korrupsionit, Rregullorja e UNMIK-ut 2004/34.

⁹⁴ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, e themeluar me Rregulloren e UNMIK-ut 2002/18 dhe e përfshirë në Kushtetutën e Kosovës në Nenin 136 (1).

këtyre iniciativave kundër korrupsionit, IKS nuk ka vërejtur ndonjë bashkërendim të dukshëm në mes këtyre institucioneve, dështim ky i cili është kritikuar edhe nga Raporti i Progresit i Komisionit Evropian për vitin 2009. Në këtë rrjet të institucioneve dhe grupeve punuese, është vështirë të kuptohet se kush duhet të bëjë çka, e mos të flasim fare për një front transparent dhe të bashkërenduar kundër korrupsionit.

Sipas Hasan Pretenit, drejtorit të AKK-së, kjo Agjenci është krijuar si pjesë e politikës së UNMIK-ut ‘Standardet para Statusit’ si rezultat i presionit ndërkombëtar dhe jo si ndonjë iniciativë që lidhet me institucionet e Kosovës.⁹⁵ Agjencia i raporton një herë në vit Kuvendit të Kosovës. Edhe pse kjo Agjenci është institucioni kyç në luftimin e korrupsionit, sipas ligjit ajo mund të ketë vetëm 35 anëtarë të stafit dhe buxheti i saj për vitin 2010 është vetëm €516,417. Kjo, sipas Pretenit, do të thotë se ‘ne nuk kemi kapacitet për të kryer hetime.’⁹⁶ Organizata për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit (SIGMA)⁹⁷ në Raportin e Integritetit Publik për Kosovën, i mbështet pohimet e Pretenit se AAK-së i mungon stafi i kualifikuar dhe se nuk ka fuqinë e nevojshme për të pasur një kontribut efektiv në luftën kundër korrupsionit.⁹⁸

Bashkëpunimi në mes AKK-së dhe institucioneve të tjera bazohet në memorandume të mirëkuptimit dhe momentalisht ekzistojnë vetëm ato me Qendrën e Inteligjencës Financiare, Zyrën e Prokurorit Special, Komisionin e Avokatëve dhe Prokurorëve, Doganat dhe Ombudspersonin.⁹⁹ AKK-ja nuk ka memorandume me asnjë prej institucioneve të specializuara kundër korrupsionit të përmendura më sipër. Agjencia ka për detyrë të mbledhë dhe të përpunojë informatat dhe raportimet nga zyrtarët publik dhe qytetarët, të cilat pastaj mund të shndërrohen në ‘hetime administrative.’¹⁰⁰ Nëse këto rezultojnë të jenë të rëndësishme, agjencia ia kalon informatat dhe dëshmitë Zyrës së Prokurorit Special.¹⁰¹ Në realitet, bashkëpunimi me Zyrën e Prokurorit Special nuk funksionon si duhet. Kërkesat për hetimin e gjykatësve dhe prokurorëve të dyshuar për korrupsion shpeshherë refuzohen pothuajse menjëherë, që do të thotë se këto raste nuk konsiderohen aq të besueshme sa për t’u hetuar nga prokurorët, ndërsa rastet e tjera thjesht bllokohen në sistemin e ngadalshëm.¹⁰²

Përkrahja e AKK-së nga institucionet politike është kyçe duke marrë parasysh që Agjencia është në zemër të kornizës institucionale në Kosovë për luftimin e korrupsionit. Megjithatë, kjo përkrahje mungon. Në vitin 2007, Kuvendi nuk arriti të miratojë raportin vjetor të AKK-së, pasi një numër i madh i parlamentarëve e lanë sallën gjatë prezantimit të Pretenit dhe nuk u arrit kuorumi i nevojshëm për miratimin e dokumentit. Në vitin 2008, Kuvendi këmbënguli që vetëm

⁹⁵ Intervistë e IKS-it me Hasan Pretenin, 6 korrik 2008.

⁹⁶ Hulumtimet rreth efikasitetit të komisioneve anti-korrupsion kanë treguar se ato më efikas, si në Hong Kong apo Singapur, kanë kompetenca të gjëra hetuese ose janë të mbështetura nga një gjyqësor i fortë. John Heilbrunn, *Post-conflict Reconstruction, Legitimacy dhe Anti-Corruption Commissions*, prill 2010, në dosje me autorët.

⁹⁷ SIGMA është iniciativë e përbashkët e OECD-së dhe Bashkimit Evropian për t’i përkrahur reformat e administratës publikë në vendet kandidate. www.sigmaweb.org.

⁹⁸ SIGMA, *Sistemi i Integritetit Publik*, (2009), f.2.

⁹⁹ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009).f.11.

¹⁰⁰ Ligji Kundër Korrupsionit, Neni 16, Rregullorja e UNMIK-ut 2004/34.

¹⁰¹ Ligji Kundër Korrupsionit, Neni 16 (1), Rregullorja e UNMIK-ut 2004/34.

¹⁰² Intervistë e IKS-it me Hasan Pretenin, 6 qershor 2008.

përfaqësuesit e zgjedhur mund të marrin fjalën, që nënkuptonte se Pretenit nuk iu lejua ta prezantonte raportin e AKK-së në Kuvend.¹⁰³

Në bazë të kompetencave që i gëzon sipas Planit të Ahtisaarit,¹⁰⁴ Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar (PCN) në vitin 2009¹⁰⁵ e emëroi Lars Lage Olofsson në postin e Auditorit të Përgjithshëm. Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar¹⁰⁶ dhe kryen auditime vjetore, në mes të tjerash, të buxhetit të Kosovës, Kuvendit, Zyrës së Presidentit, të gjitha ministrive dhe agjencive ekzekutive, PTK-së, KEK-ut, dhe Agjencisë së Privatizimit. ZAP-i është i pavarur nga qeveria dhe i raporton drejtpërdrejt Kuvendit. Në vitin 2008, kjo zyrë kishte 80 nëpunës dhe një buxhet me vlerë prej €1,204,239 milion.¹⁰⁷ Megjithatë, fushëveprimi i ZAP-it kufizohet në ofrimin e rekomandimeve për qeverinë dhe ministrinë. Zyra vetëm mund t'i përkujtojë institucionet që t'i marrin parasysh rekomandimet e saj.¹⁰⁸ Njëlloj si të gjitha agjencitë tjera qeveritare, ZAP-i parashihet të 'kosovarizohet' në të ardhmen e afërt por duke marrë parasysh se sa e rëndësishme është që kjo zyre të mbetet e pavarur nga ndërhyrjet politike, mund të jetë jashtëzakonisht e vështirë të gjendet një kandidat i besueshëm që do të ishte imun ndaj ndikimit politik.

Institucionet që supozohen të luftojnë korrupsionin vuajnë nga mungesa e organizimit të detyrave dhe përgjegjësive si dhe e bashkërendimit me institucione të ndryshme. Poashtu, mungesa e gatishmërisë së institucioneve të caktuara qeveritare për të luftuar korrupsionin i kontribuon një mjedisi institucional që mundëson lulëzimin e praktikave korruptive. Dy institucionet kyçe për luftimin e korrupsionit nuk kanë kuadro të mjaftueshme dhe nuk kanë as përkrahje politike e as fuqi për të vepruar në mënyrë të efektshme dhe të prerë.

Nuk mund të ketë Sundim të Ligjit pa Ligj – Aspekti Juridik

Dobësia e institucioneve që e luftojnë korrupsionin në Kosovë është pjesërisht pasojë e kornizës së pamjaftueshme ligjore që lë për të dëshiruar, përderisa shumë ligje të rëndësishme akoma nuk janë miratuar në Kuvend dhe shumë prej ligjeve të miratuara janë të pamjaftueshme.¹⁰⁹ Ç'është më e keqja, sistemi gjyqësor jashtëzakonisht i brishtë është pa dyshim hallka më e dobët e të gjitha institucioneve për sundim të ligjit në Kosovë.¹¹⁰

Disa nga ligjet kyçe që akoma nuk janë miratuar në Kuvend janë Ligji për Shpërlarjen e Parasë, që është fokusi primar i Qendrës së Inteligjencës Financiare; Ligji për Financimin e Partive Politike, i cili patjetër duhet të miratohet para mbajtjes së zgjedhjeve të ardhshme parlamentare; Ligji mbi Konfliktin e Interesit, i cili duhet të shoqërohet me kurse specifike të trajnimit për

¹⁰³ Intervistë e IKS-it me Hasan Pretenin, 13 janar 2010.

¹⁰⁴ Komunikatë për shtyp e ZCN-së "Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar emëron Auditorin e Përgjithshëm të Republikës së Kosovës," Nr. 03/2009.

¹⁰⁵ Propozimi Gjithëpërfshirës për Statusin e Kosovës, Neni 2.2., Aneksi IX.

¹⁰⁶ Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni 136 (1), (2008).

¹⁰⁷ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, Raport i Performancës Vjetore, (2008).

¹⁰⁸ Intervistë e IKS-it me Auditorin e Përgjithshëm, 16 janar 2008.

¹⁰⁹ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.11.

¹¹⁰ Për më tepër hollësi rreth sundimit të ligjit në Kosovë, shih Grupi Ndërkombëtar i Krizave, *Sundimi i Ligjit në Kosovën e Pavarur*, maj 2010.

shërbyesit civil posaçërisht për zyrtarët e prokurimit; dhe Ligji mbi Gjykatat, i bllokoi që nga viti 2004 për shkak të mospajtimeve në mes të BE-së, hisedarëve lokal dhe USAID-it.¹¹¹ Pa një kornizë adekuate ligjore, lufta kundër korrupsionit do të mbetet përpjekje e kotë.

Sidoqoftë, vetëm miratimi i ligjeve patjetër që nuk nënkupton fitore të garantuar. Shembulli i fundit që e ilustron këtë është miratimi i Ligjit për Deklarimin e Origjinës së Pasurisë dhe Dhuratave për Zyrtarët e Lartë. Ligji parasheh masa ndëshkuese përveç dënimeve prej €150 deri në €1,500. Ky ligj paraqet pengesa shumë të vogla nëse e marrim parasysh mundësinë për pasurim të cilën korrupsioni iu ofron zyrtarëve të lartë në pozitë të duhura.

Ndërkohë që komponentët e tjerë kyç të sistemit për sundim të ligjit në Kosovë, siç janë policia dhe doganat, u ndërtuan nga zeroja pas luftës, sistem gjyqësor vetëm u rikonfigurua. Përkundër reformave të shumta dhe donacioneve për trajnime, problemet strukturore në sistemin e gjyqësisë vazhdojnë. Këtë e dëshmon edhe fakti që që nga viti 2001 nuk është punësuar pothuajse asnjë gjykatës apo prokuror i ri, dhe vendet e lira të punës janë mbushur duke i ‘rivendosur’ kuadrot ligjore nga një gjykatë në tjetrën, që do të thotë se mosha mesatare e kuadrove ligjore është mjaft e vjetër.¹¹² Kushtet e dobëta të punës, përfshijnë mungesën e pajisjeve dhe teknologjisë adekuate, si dhe pagat e ulëta të cilat nuk ndihmojnë në rekrutimin e kuadrove të reja.¹¹³ Si rezultat, e tërë Kosova vuan nga mungesa e gjykatësve, dhe këtë gjendje e përkeqëson edhe më tej numri i rasteve të pazgjidhura që është rreth 100,000 raste civile dhe rreth 36,000 raste penale.¹¹⁴

Prokurorët ballafaqohen me sfida të ngjashme të cilat e lënë Prishtinën, për shembull, me vetëm tre prokurorë. Sipas disa vlerësimeve, Kosova ka mesatarisht 3.7 prokurorë për çdo 100,000 banorë.¹¹⁵ Është raportuar gjithashtu se prokurorët me raste e kanë penguar në vend që ta ndihmojnë luftën kundër korrupsionit, posaçërisht nëse bëhet fjalë për ndonjë prej tyre. Këto të dhëna tregojnë se duke marrë parasysh situatën e gjykatësve dhe prokurorëve, nuk është për t’u çuditur fakti që gjyqësori është hallka më e dobët e sistemit ligjor.

Kjo gjendje është posaçërisht e dëmshme kur bëhet fjalë për gjyqësorin dhe për rastet e korrupsionit. Pagat e ulëta dhe kushtet e dobëta të punës mund t’i bëjnë gjykatësit dhe prokurorët të jenë më të prirur të pranojnë ryshfet. Rrahjet dhe kërcënimet e gjykatësve dhe prokurorëve dëshmojnë që nuk mund t’i garantohet siguria gjykatësit nëse ky i fundit shpall vendim për një rast të profilit të lartë.¹¹⁶ Duhet të ofrohen paga më të larta dhe kushte më të mira të punës për ta ndryshuar gjendjen aktuale dhe për ta ulur ndjeshmërinë e kuadrove ligjore. Përveç kësaj, duhet të forcohen korniza ligjore e gjyqësorit me anë të miratimit urgjent të ligjeve të lartpërmendura dhe forcimit të ligjeve ekzistuese me masa më të rrepta dënuese të cilat mund të shërbejnë si frenues të vërtetë.

¹¹¹ Intervistat e IKS-it me hisedarë relevant.

¹¹² Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2009), f.10

¹¹³ Intervistë e IKS-it me Hasan Pretenin, 6 korrik 2008 dhe 13 janar 2010.

¹¹⁴ Komisioni Evropian, *Raporti i Progresit për Kosovën*, (2008), f.14.

¹¹⁵ Mali i Zi ka 13.4, dhe Bosnja e Hercegovina ka 7.3. KIPRED, *Trekëndëshi i Ndjeshëm*, shkurt (2010).

¹¹⁶ Intervistë e IKS-it me një prokuror kosovar.

Për shkak të këtyre kufizimeve, nevojitet përkrahje e fuqishme dhe e fokusuar e EULEX-it. Misioni i BE-së u krijuar si pjesë përbërëse e Planit të Ahtisaarit për t'i përkrahur institucionet e reja kosovare për sundim të ligjit.¹¹⁷ Si trashëgimtar i pjesërishëm i misionit të UNMIK-ut që kishte operuar në Kosovë që nga viti 1999, EULEX-i zbarkoi nën Politikën e Përbashkët të Sigurisë dhe të Mbrojtjes së BE-së, dhe me një staf prej 2,814 nëpunësish është misioni më i madh për sundim të ligjit në historinë e BE-së.¹¹⁸ Me mandat të gjerë i cili përfshin kompetenca ekzekutive në fushën e krimit të organizuar, korrupsionit, krimeve të luftës dhe krimeve të rënda financiare,¹¹⁹ si dhe me buxhet prej €265 milion deri në qershor të vitit 2010,¹²⁰ EULEX-i është në pozitë më të mirë sesa paraardhësi i tij për ta përmbushur mandatin që ka.

Është e qartë që në gjendjen e saj aktuale, korniza vendore ligjore është e paaftë të luftojë korrupsionin në mënyrë të efektshme dhe se ka nevojë për asistencë të përqendruar ndërkombëtare. Nëse mandati i EULEX-it parasheh pikërisht këtë lloj asistence dhe i ka burimet e nevojshme për ta ofruar atë, pse i është dashur kaq shumë kohë për të vepruar? Hetimet e rasteve të korrupsionit të profilit të lartë përbëjnë një risi të fundit, edhe pse dihet mirë se rastet e mëdha kërkojnë kohë, EULEX-i ka mbledhur pak përkrahje popullore me retorikën e tij të fortë e cila deri më sot nuk ka ofruar rezultate konkrete. Deklarata e De Kermabon që 'Në një shoqëri demokratike, me sistem të qëndrueshëm të sundimit të ligjit, të gjithë janë të barabartë para ligjit,'¹²¹ duket e zbehtë para faktit që gjatë dy viteve të fundit EULEX-i ka gjykuar vetëm katër raste të korrupsionit.¹²²

VI. KONKLUZION

Njëri ndër problemet kryesore në luftën kundër korrupsionit është mungesa e të dhënave të besueshme mbi shtrirjen dhe karakterin e korrupsionit. Kjo njëkohësisht paraqet pengesë për hartimin e strategjive efektive kundër korrupsionit, pasi që të dhënat në shumicën e rasteve mbështeten në fjalë dhe thashetheme. Kjo s'duhet të ndodhë. Fenomeni dhe struktura e korrupsionit duhet të njihet dhe kuptohet në mënyrë që pastaj të zgjidhen problemet të cilët e mundësojnë zhvillimin e këtij fenomeni. Prandaj rekomandimet në këtë punim janë teknike, pasi që problemet që mundësojnë korrupsionin mbështeten në dobësitë ligjore dhe institucionale të sistemit. Nuk mjafton të bëhet me gisht në drejtim të individëve të dyshuar për korrupsion dhe të largohen prej pozitave të tyre nëse kjo praktikë nuk pasohet me ndryshimin e mjedisit strukturor ku zhvillohet korrupsioni.

¹¹⁷ Propozimi Gjithëpërfshirës për Statusin e Kosovës, Aneksi X, f. 57. (2007).

¹¹⁸ Aktualisht, 1713 anëtarë ndërkombëtarë dhe 1101 anëtarë vendorë. Shih: www.eulex-kosovo.eu.

¹¹⁹ Veprimi i Përbashkët i Këshillit 2008/124/CSFP i Misionit të BE-së për Sundim të Ligjit në Kosovë, EULEX Kosovë, Neni 3 (d), 4 shkurt 2008.

¹²⁰ Nga shkurti 2008 deri në qershor 2010. Kjo nënkupton buxhet prej mesatarisht €22.08 milion në muaj. Për më tepër shih: <http://www.eulex-kosovo.eu>.

¹²¹ Përvjetori i EULEX-it, 9 nëntor 2009, nxjerrë nga www.eulex-kosovo.eu.

¹²² Letër nga Zëvendës Shefi i Misionit të EULEX-it, Roy Reeve, dërguar shoqërisë civile në Kosovë, 10 shkurt 2010. Në dosje me autorin.

Nevoja për zbatimin e reformave të shpejta në sistemin e prokurimit publik në Kosovë është më se e qartë sepse kjo do ta ndryshonte gjendjen ku shuma jashtëzakonisht të mëdha të parave publike janë nën kontrollin e akterëve me nivel të ulët të kompetencës dhe në një mjedis jotransparent dhe pa mbikëqyrje adekuate institucionale. IKS-i rekomandon trajnim më të mirë, më të fokusuar dhe më praktik të akterëve relevant. Gjendja e zyrtarëve të prokurimit duhet ndryshuar duke e forcuar pozitën e tyre në mënyrë që ata të mund t'i bëjnë ballë më mirë ndikimeve të ndryshme. Prandaj, IKS-i sugjeron që Ligji për Shërbyesit Civil duhet të miratohet sa më shpejt që është e mundur. Përveç kësaj, zyrtarët e prokurimit duhet të lirohen nga mbikëqyrja e drejtpërdrejt e autoriteteve të tyre kontraktuese dhe të kalojnë nën mbikëqyrjen e APP-së për monitorim, raportim dhe pagim. Kjo do t'i jepte fund ndikimit të autoriteteve kontraktuese të cilat shpesh iu kërcënohen zyrtarëve të prokurimit me largim nga vendi i punës. IKS-i rekomandon që në rastin e kontratave me vlerë të lartë, përgjegjësia e zyrtarëve të prokurimit duhet të ndahet nëpërmjet procesit të nënshkrimit të përbashkët nga Sekretari Permanent i çdo autoriteti kontraktues. Përveç kësaj, kontratat që kalojnë shumën prej €2 milion duhet të menaxhohen nga APP-ja.

Ndikimi i qeverisë mbi Ndërmarrjet Publike nëpërmjet emërimit të bordeve të tyre, paraqet rrezik për politizimin e këtyre kompanive dhe bën të mundur që vendimet e marra të bëhen në baza politike dhe jo ekonomike. Në emërimet e fundit i është kushtuar shumë pak rëndësi menaxhimit ekonomik dhe efektiv të NP-ve. Bordet e këtyre ndërmarrjeve përfshijnë anëtarë të cilët nuk posedojnë aftësi profesionale që janë të obligueshme me ligj, kanë historik të dyshimtë të punës, ose kanë mbajtur më herët pozita politike që bie në ndesh me Ligjin për Ndërmarrje Publike. Për ta garantuar qëndrueshmërinë ekonomike të këtyre ndërmarrjeve duhet të sigurohet pavarësia dhe profesionalizmi i bordeve të tyre. Në këtë drejtim, IKS rekomandon krijimin e një mekanizmi më të fuqishëm të mbikëqyrjes i cili mund të drejtohet nga Njësia për Monitorimin e NP-ve të cilin e kanë themeluar ministritë relevante. Përveç kësaj, kandidatët e propozuar duhet të marrin pjesë në dëgjime publike në mënyrë që procesi të jetë më transparent dhe për t'i dëshmuar kualifikimet e tyre relevante.

Ndikimi i mëhershëm i qeverisë mbi bordet e ndërmarrjeve të mëdha publike dhe rëndësia ekonomike e reklamave të NP-ve për shumë gazeta, kërcënon të kufizojë rolin e medias së shkruar për raportim kritik dhe të pavarur. Kjo ndërthen në vetvete rrezikun e vetëcensurës nga gazeta të caktuara sa i përket ndërmarrjeve në fjalë dhe udhëheqësve të tyre politik të përfaqësuar nga bordet. Media e pavarur është vendimtare për një ambient llogaridhënieje dhe transparence, i cili mund të mbajë nën kontroll korrupsionin. Krijimi dhe sigurimi i pavarësisë së bordeve të NP-ve është një rrugë e gjatë në shërimin e efekteve shtrembëruese të pasqyrës aktuale.

Për më tepër, kornizës institucionale të vendit i mungon një sistem bashkëpunimi ndërmjet institucioneve dhe akterëve të shumtë përgjegjës për luftën ndaj korrupsionit, për të cilën është e nevojshme një skemë e qartë e detyrave. Nevojitet urgjentisht një qasje e bashkërenduar. IKS-i rekomandon që AKK-ja të emërohet si organizata udhëheqëse, meqënëse është institucioni kyç



në luftën kundër korrupsionit. Në këtë drejtim, IKS-i rekomandon që AKK-ja të pajiset me fuqi më të mëdha hetuese për t'a mundur atë të punojë efektivisht dhe me vendosmëri.

Përfundimisht, korrupsioni duhet të frenohet dhe luftohet nga institucionet Kosovare. Megjithatë, për momentin EULEX-i vazhdon të ushtrojë mandatin ekzekutiv i cili përfshin plotësisht luftën kundër korrupsionit. Çdo reagim efektiv ndaj korrupsionit duhet të përfshijë hetime efektive dhe zbatim nga ana e EULEX-it, njëjtë si hetimet e inicuarra së fundmi ndaj dyshimeve për korrupsion në Ministrinë e Transportit. Megjithatë, për të zbatuar mandatin e vet efektivisht, EULEX-it i duhet mbështetje aktive në veçanti nga vendet e Kuintit¹²³ dhe nga qeveria e Kosovës. Pa këto, përpjekjet e EULEX-it do të humbin përfundimisht kredibilitetin.

IKS-i dëshiron të theksojë nevojën e identifikimit të problemeve strukturore që mundësojnë lulëzimin e korrupsionit dhe fokusimin e adresuar në përmirësimin institucional dhe legal, pasi që nuk është tepër vonë për të trajtuar efektivisht sfidat që vijnë nga korrupsioni. Për të arritur këtë, institucionet e Kosovës dhe EULEX-i duhet të ngriten mbi veten për të krijuar një front të koordinuar dhe të bashkuar kundër korrupsionit dhe mjedisit që e mundëson atë.

¹²³ Shtetet e Bashkuara të Amerikës, Gjermania, Mbretëria e Bashkuar, Italia dhe Franca.



PËR NE

Iniciativa Kosovare për Stabilitet (IKS) është *think-tank* i pavarur dhe joprofitabil i cili përqëndrohet në hulumtime empirike dhe analiza të zhvillimeve socio-ekonomike në Kosovë. E themeluar në vitin 2004, IKS ofron hulumtime inovative dhe politika relevante me synim që të nxis debate për çështjet e rëndësishme për të ardhmen e Kosovës.

Ne besojmë që debatet publike të bazuara në dëshmi janë thelbi i vendimmarrjes demokratike.

Që nga vera e vitit 2004, IKS ka zgjeruar stafin dhe sot përfshin tetë analistë dhe hulumtues me orar të plotë, dhe rrjet në rritje e sipër të hulumtuesve dhe bashkëpunëtorëve. IKS përkrahet në punën e saj nga Bordi i Drejtorëve i përbërë nga analistë dhe praktikantë Kosovarë dhe ndërkombëtarë.

Që nga zanafilla e saj, puna IKS është përqëndruar në çështjet e qeverisjes, zhvillimit ekonomik, planifikimit urban, korrupsionit në rindërtimin e pas-luftës, mbrojtjen e ambientit, arsimit, problemit të imazhit të Kosovës si dhe strukturat qeverisëse ngatërruese të tanishme. IKS është poashtu pjesë e rrjetit të *think-tanks* në mbarë Evropën Juglindore të inspiruar nga ESI si dhe anëtare e ECAS-it.

Të gjitha raportet tona mund ti gjeni në faqen tone të internetit.

Iniciativa Kosovare për Stabilitet — IKS
Telefoni: + 381 38 222 321
E-mail: info@iksweb.org
www.iksweb.org
Adresa:
Rr. Garibaldi H11/6, Prishtinë, Kosovë