

II. INTEGRITETI DHE ETIKA NË ADMINISTRATËN PUBLIKE

(përmbledhje ekzekutive)

Në vitet e fundit, Shqipëria ka ndërmarrë hapa të rëndësishëm për të promovuar integritetin në administratën publike dhe për të rritur efektivitetin e masave kundër korrupsionit, si një nga elementët kryesorë për garantimin e transparencës dhe efikasitetit të proceseve institucionale. Shqipëria ka treguar përparim të dukshëm në rritjen e integritetit në administratën publike, referuar Indeksit më të fundit të Integritetit Publik (IPI), i publikuar nga Qendra Kërkimore Evropiane për Antikorrupsionin dhe Shtetndërtimin. Shqipëria në këtë indeks vlerësohet me 7/10 pikë, duke qenë mbi mesataren rajonale (6.37) dhe atë globale (6.02).

Në drejtim të promovimit të integritetit në institucionet shtetërore dhe luftës kundër korrupsionit Shqipëria ka bërë progres duke bashkërenduar më drejt kompetencat e Koordinatorit Kombëtar Kundër Korrupsionit dhe drejtimin të Reformës në Administratën Publike në një pozicion të vetëm, atë të Ministrit të Shtetit për Administratën Publike dhe Antikorrupsionin, i cili është njëherësh përgjegjës edhe për garantimin e parimeve të mirëqeverisjes. Ky koordinim kompetencash, që tregon një angazhim të fortë në përmirësimin e transparencës, përgjegjshmërisë dhe integritetit në administratën publike, duke krijuar një qasje të integruar për adresimin e këtyre sfidave, është vlerësuar pozitivisht edhe në Raportin e fundit të Komisionit Evropian 2024.

Ristrukturimi së fundmi i Drejtorisë së Përgjithshme Antikorrupsion (DPAK), si një ndër hapat kryesorë, që synon fuqizimin e kapaciteteve për monitorimin e politikave parandaluese dhe ndërgjegjësuese, ka adresuar disa nga rekomandimet e Komisionit Evropian lidhur me zbutjen e rreziqeve të korrupsionit në sektorët më të ndjeshëm. Përmes këtij ristrukturimi synohet forcimi i kornizës institucionale mbikëqyrëse për zbatimin e kuadrit strategjik kombëtar, për të garantuar që masat kundër korrupsionit të jenë të qëndrueshme dhe të zbatohen në mënyrë efikase.

Ndër vite, garantimi i integritetit në administratën publike dhe lufta kundër korrupsionit është synuar përmes një qasjeje të trefishtë (i) parandaluese, (ii) ndëshkuese dhe (iii) ndërgjegjësuese, e detajuar në objektivat dhe masat e parashikuara në Strategjinë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit 2015-2023 dhe draft-Strategjinë Ndërsektoriale Kundër Korrupsionit 2024-2030, si dhe në Planetin përkatës të Veprimit të tyre. Prioriteti i luftës kundër korrupsionit është zhvendosur nga përdorimi i instrumenteve ndëshkuese drejt qasjes parandaluese. Kjo qasje, e udhëhequr nga Koordinatorin Kombëtar Kundër Korrupsionit, synon të parandalojë korrupsionin në rrënjët e tij, duke adresuar në mënyrë sistematike sfidat e integritetit në administratën publike. Kjo nuk kufizohet vetëm në trajtimin e rasteve individuale, por veçanërisht në eliminimin e rreziqeve, që mund të nxisin korrupsionin.

Në këtë kontekst, zbatimi i rekomandimeve të Raundit V të GRECO-s “*Parandalimi i korrupsionit dhe promovimi i integritetit në qeverinë qendrore (funksionet e larta ekzekutive) dhe agjencitë e*

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI II

zbatimit të ligjit” për integritetin e zyrtarëve të lartë dhe integritetin në agjencitë ligjzbatuese ka avancuar në mënyrë të konsiderueshme. Paralelisht, si një zhvillim tejet i rëndësishëm, shqyrtimi analitik i kuadrit ligjor dhe institucional gjatë periudhës 2022-2023 ka ndihmuar ndjeshëm në diagnostifikimin dhe identifikimin e kapaciteteve aktuale dhe mangësive ekzistuese në administratën publike shqiptare, mes të tjerash, edhe në drejtim të garantimit të integritetit të stafëve dhe proceseve institucionale. Kjo ka ndihmuar autoritetet shqiptare të identifikojnë angazhimet konkrete, që duhen ndërmarrë për përmirësimin e integritetit dhe etikës në administratën publike deri në vitin 2030 (të reflektuara në Udhërrëfyesin për Shtetin e së Drejtës 2023-2030 dhe Udhërrëfyesin për Reformën në Administratën Publike 2023-2030). Kjo qasje siguron që masat e marra të jenë në përputhje me detyrimet e Shqipërisë si vend kandidat përgjatë gjithë fazave të ardhshme të punës drejt anëtarësimit në BE.

Korniza ligjore mbi integritetin dhe rregullat e etikës në administratën publike përfshin (i) ligjin nr. 9131, datë 08.09.2003 “*Për rregullat e etikës në administratën publike*”; (ii) ligjin nr. 9049, datë 10.4.2003 “*Për deklarimin dhe kontrollin e pasurive, të detyrimeve financiare të të zgjedhurve dhe të disa nëpunësve publikë*”; (iii) ligjin nr. 9367, datë 7.4.2005, “*Për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksioneve publike*”, i ndryshuar; (iv) ligjin nr. 152/2013 “*Për nëpunësin civil*”, i ndryshuar; (v) ligjin nr. 138/2015 “*Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike*”, (vi) ligjin nr. 60/2016 “*Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve*”, i ndryshuar, si dhe (vii) Vendimin nr. 874, datë 29.09.2021, i Këshillit të Ministrave “*Për miratimin e rregullave për zbatimin e parimeve të etikës, klasifikimin e veprimtarive të jashtme dhe vlerën e dhuratave që mund të pranohen gjatë veprimtarisë së punonjësit të administratës publike*”.

Lidhur me shkeljet disiplinore dhe etike të nëpunësve civilë, të dhënat tregojnë për një trend zbritës të këtyre shkeljeve. Bazuar në objektivat dhe masat e parashikuara në Udhërrëfyesin për Reformën në Administratën Publike 2024-2030, nën drejtimin e Ministrit të Shtetit për Administratën Publike dhe Antikorrupsionin, si dhe Departamentit të Administratës Publike, ka filluar procesi i hartimit të ndryshimeve ligjore në ligjin nr. 152/2013 “*Për shërbimin civil*”, i ndryshuar. Këto ndryshime synojnë përmirësimin e kuadrit ligjor aktual, duke patur në fokus jo vetëm procedurat e rekrutimit dhe vlerësimit të performancës së nëpunësve civilë në nivelet e larta, por edhe forcimin e mekanizmave ekzistues, që garantojnë etikën dhe integritetin në administratën publike.

Ndërkohë, zbatimi i Ligjit mbi Etikën nuk kufizohet vetëm tek nëpunësit civilë, por shtrihet tek të gjithë punonjësit e administratës publike. Ligji i kushton një vëmendje të veçantë edhe çështjes së konfliktit të interesit, duke krijuar në këtë mënyrë konfuzion ndërmjet përmbajtjes së tij dhe dispozitave të Ligjit për Konfliktin e Interesit. Po ashtu, ligji nuk parashikon sanksione për shkeljet e etikës pas përfundimit të marrëdhënieve të punës ose për shkeljet në fushën e lobimit, duke krijuar një mungesë në trajtimin e këtyre çështjeve pas punësimit, veçanërisht për kategorinë e këshilltarëve politikë. Rrjedhimisht, Ligji mbi Etikën në Administratën Publike do të duhet të rishikohet në mënyrë që të jetë një pjesë integrale e menaxhimit të etikës për administratën publike

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI II

në tërësi. Ky rishikim fiton veçanërisht rëndësi në kuadër të procesit për miratimin e ligjit të ri për konfliktin e interesit, i parashikuar të finalizohet brenda vitit 2025, sipas Udhërrëfyesit për Shtetin e së Drejtës.

Më konkretisht, një sfidë e rëndësishme e theksuar nga raportet ndërkombëtare është garantimi i integritetit në sektorët si pronat, taksat dhe tatimet, shëndetësia dhe kontratat shtetërore, të cilat janë identifikuar si fusha veçanërisht vulnerabël ndaj korrupsionit. Po ashtu, raporti i SIGMA-s për vitin 2021 e ka vlerësuar pozitivisht fushën e prokurimeve publike për cilësinë e kuadrit ligjor. Megjithatë, kjo fushë mbetet ende me risk, çka kërkon masa të reja për të garantuar transparencën dhe llogaridhënien. Për këtë qëllim, një sërë masash konkrete për adresimin e risqeve të integritetit në këta sektorë janë ndërmarrë për realizim me afate të qarta për periudhën 2023-2030 në Udhërrëfyesin për Shtetin e së Drejtës. Synimi final i këtij procesi parashikohet të jetë ulja deri në vitin 2030 e incidencës së korrupsionit. Në këtë kuadër, Strategjia e re Antikorrupsion 2024-2030, e cila pritet të miratohet brenda vitit 2024, i detajon këto angazhime, duke përfshirë një metodologji të standardizuar për vlerësimin e rrezikut të korrupsionit, të zbatueshme në të gjithë sektorët e ekspozuar ndaj këtij fenomeni.

Po ashtu, si një element kyç në garantimin e integritetit të funksionarëve në administratën publike, rritja e kapaciteteve për verifikimin e deklaratave të pasurive të zyrtarëve është thelbësore për të garantuar transparencë. Ngritja e platformës elektronike për deklarimin e pasurive në vitin 2022 është vlerësuar pozitivisht në raportet e Komisionit Evropian dhe GRECO-s, duke theksuar ndikimin e saj në lehtësimin dhe shpejtësinë e procesit. Aktualisht, deklaratat e pasurisë mund të aksesohen vetëm me kërkesë pranë ILDKPKI, por deri në dhjetor 2024 për të rritur transparencën planifikohet publikimi i tyre në faqen zyrtare të këtij institucioni, sipas Agjendës Kombëtare të Reformave. Një çështje tjetër e identifikuar nga Komisioni Evropian është mandati i kufizuar i ILDKPKI-së në verifikimin e pasurive të fshehura përmes subjekteve private, e evidentuar si çështje për adresim në Raportin më të fundit të vitit 2024.

Sa u përket inspektimeve publike, janë evidentuar sfida të tilla si mungesa e profesionalizmit të inspektorëve dhe ndërhyrjet e jashtme në procedurat e inspektimit. Aktualisht vërehen një sërë problematikash, ku mund të përmenden: mungesa e një procesi objektiv për përzgjedhjen e subjekteve të inspektimit, që aktualisht bazohet në një qasje subjektive dhe jo në vlerësimin e riskut, duke krijuar mundësi për abuzim dhe korrupsion; ndikimi i jashtëm dhe politik në vendimmarrjen inspektuese, që ka cenuar pavarësinë dhe integritetin e inspektorëve; mungesa e besueshmërisë në komisionet e ankesave, ku vetëm 6% e vendimeve përfundimtare i nënshtrohen apelimit administrative, si dhe mungesa e trajnimit dhe profesionalizmit të inspektorëve, gjë që i bën ata të ndjeshëm ndaj presioneve dhe abuzimeve. Këto problematika theksojnë nevojën për ndërhyrje në strukturën dhe procedurat ekzistuese të inspektimeve, për të garantuar një sistem inspektimi transparent dhe të bazuar në integritet.

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI II

Në përgjithësi, sa i takon kuadrit ligjor për integritetin e funksionarëve të zgjedhur dhe të emëruar, që nga hyrja në fuqi e ligjit nr. 138/2015, i ndryshuar, vihet re një ndërgjegjësim në rritje nga ana e subjekteve të këtij ligji lidhur me masat e parashikuara.

Sa i takon sinjalizimit të praktikave korruptive në administratën publike, ligji për mbrojtjen e sinjalizuesve ka sjellë përmirësime në parandalimin e korrupsionit, por vërehen sfida në zbatimin e plotë të tij. Mungesa e besimit në mekanizmat e sinjalizimit dhe frika nga hakmarrja kanë bërë që numri i rasteve të sinjalizimeve, veçanërisht në nivel lokal, të mbetet i ulët. Gjithashtu, evidentohet se mund të përmirësohet raporti vjetor mbi veprimtarinë e ILDKPKI-së përmes detajimit të të dhënave për praktikën e sinjalizimit në nivelin qendror dhe atë vendor.

Për përballimin e suksesshëm të këtyre sfidave në bashkërendim të rregullt mes të gjithë aktorëve të interesuar, rekomandohet ndërmarrja e një sërë masash të dedikuara, në përputhje me detyrimet e Shqipërisë në kuadër të negociatave për anëtarësim në BE dhe për rrjedhojë, në zbatim të angazhimeve të ndërmarra nga autoritetet shqiptare në Udhërrëfyesin për Shtetin e së Drejtës 2023-2030, Udhërrëfyesin për Reformën në Administratën Publike 2023-2030 dhe Agjendën Kombëtare të Reformave 2024-2027, në kuadër të Planit të Rritjes për Ballkanin Perëndimor.

Në këtë drejtim rekomandohen:

- **Fokus i targetuar në sektorët më të rrezikuar ndaj korrupsionit** (pronat, taksat dhe tatimet, prokurimi publik, shëndetësia dhe kontratat shtetërore), në përputhje me angazhimet e Udhërrëfyesit për Shtetin e së Drejtës 2023-2030, si dhe intensifikimi i bashkëpunimit me partnerët ndërkombëtarë për zbatimin e praktikave të mira kundër korrupsionit dhe forcimin e integritetit në këta sektorë;
- **Rritja e efikasitetit në zbatimin e kuadrit ligjor për dekriminalizimin**, përmes përcaktimit të periudhës së ndalimit për funksionarët e dënuar jashtë vendit në rastet kur nuk është bërë njohja e vendimit të gjykatës së huaj, rritjes së ndërgjegjësimit dhe trajnimit të personelit të administratës publike për detyrimet ligjore që lindin nga kuadri ligjor për dekriminalizimin në institucionet publike, si dhe përmes hartimit të një metodologjie për krijimin e një databaze të dedikuar qendrore për verifikimet e kryera ndaj subjekteve të këtij ligji;
- **Rishikimi i kuadrit ligjor mbi sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve dhe rritja e efikasitetit të zbatimit të tij**, përmes miratimit të ndryshimeve ligjore brenda vitit 2025 për të garantuar harmonizimin me *acquis*-në e BE-së, lehtësimin të procedurave për trajtimin e sinjalizimeve anonime, sigurimit të mbrojtjes së plotë ligjore për sinjalizuesit, si dhe përfshirjes së mbrojtjes shtesë për ata që ndihmojnë sinjalizuesit. Gjithashtu, rekomandohet rritja e ndërgjegjësimit publik dhe në nivelin vendor për rolin e sinjalizuesve, përmirësimi i raportimit të ILDKPKI-së me të dhëna të detajuara dhe krijimi i një Rrjeti për Mbrojtjen e Sinjalizuesve në administratën publike;
- **Miratimi i ligjit të ri për konfliktin e interesit brenda vitit 2025**, duke garantuar një kuadër gjithëpërfshirës, që shmang mbivendosjet ligjore, adreson fragmentarizimin e rregullave mbi

MIRËQEVERISJA/ KAPITULLI II

konfliktin e interesit, si dhe që garanton përputhshmërinë me *acquis*-në e BE-së dhe standardet evropiane; në vijim rekomandohet edhe hartimi i manualeve gjithëpërfshirëse të kuadrit ligjor dhe krijimi i një regjistri publik për rastet e konfliktit të interesit dhe marrjes së dhuratave;

- **Verifikimi më efikas i deklaratave të aseteve dhe interesave private**, përmes konsolidimit progresiv të kapaciteteve financiare dhe njerëzore për ILDKPKI, zgjerimit të procesit të verifikimit të pasurive edhe drejt aseteve të fshehura përmes të tretëve, si dhe përmes krijimit të strukturave të posaçme pranë institucioneve publike për të mbështetur zbatimin efikas të procesit të deklarimit nga subjektet me detyrimin për deklarim;
- **Garantimi i zbatimit efikas të reformës së inspektorateve**, me qëllimin për të rritur profesionalizmin e inspektorëve dhe integritetin e procedurave inspektuese;
- **Zgjerimi gradual i pranisë së Koordinatorëve Antikorrupsion** në institucionet qendrore dhe vendore, krahas 26 autoriteteve ku koordinatorët janë aktualisht të pranishëm me ristrukturimin më të fundit të Rrjetit të Koordinatorëve Antikorrupsion, në përkrahje të rolit të tyre si mekanizma parandalimi dhe hetimi të korrupsionit administrativ;
- **Rishikimi i ligjit për etikën në administratën publike**, duke u fokusuar në miratimin e rregullave për kufizimin e përfshirjes së këshilltarëve politikë në aktivitete private pas detyrës, si dhe në përcaktimin e mekanizmave zbatues për shkeljet e rregullave të etikës nga nëpunësit në institucionet publike;
- **Promovimi i vazhdueshëm i integritetit në administratën publike**, përmes hartimit të Planeve të Integritetit në të gjitha institucionet, monitorimit të zbatimit të Kodeve të Etikës, zhvillimit të trajnimeve të rregullta për stafin dhe forcimit të strukturave përgjegjëse për adresimin e rasteve të shkeljes së rregullave të etikës dhe integritetit.
- **Krijimi i Indikatorëve Bazë të Performancës (KPI)** për institucionet e administratës, që ofrojnë shërbime publike dhe miratimi periodik i Raportit të Performancës Institucionale, duke përfshirë vlerësimin e performancës edhe nga aktorë të tjerë përveç KLSH;
- **Krijimi i Portalit të Performancës së Administratës Publike pranë Komisionit të Parlamentit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut**, për publikimin e raporteve të auditit të performancës dhe raporteve vjetore për institucionet e administratës publike.

Rekomandimet e mësipërme kanë si synim vijimin e punës për forcimin e integritetit të institucioneve publike, forcimin e qeverisjes së mirë dhe avancimin drejt integritetit të plotë të Shqipërisë në BE. Realizimi i këtyre objektivave kërkon bashkëpunim të ngushtë me të gjithë aktorët e interesuar vendas dhe të huaj, si një parakusht thelbësor për suksesin e këtyre ndërhyrjeve.

Ky dokument është hartuar nga:

z. Geron Kamberi

Dr. Eniana Qarri

znj. Blerta Tuci

