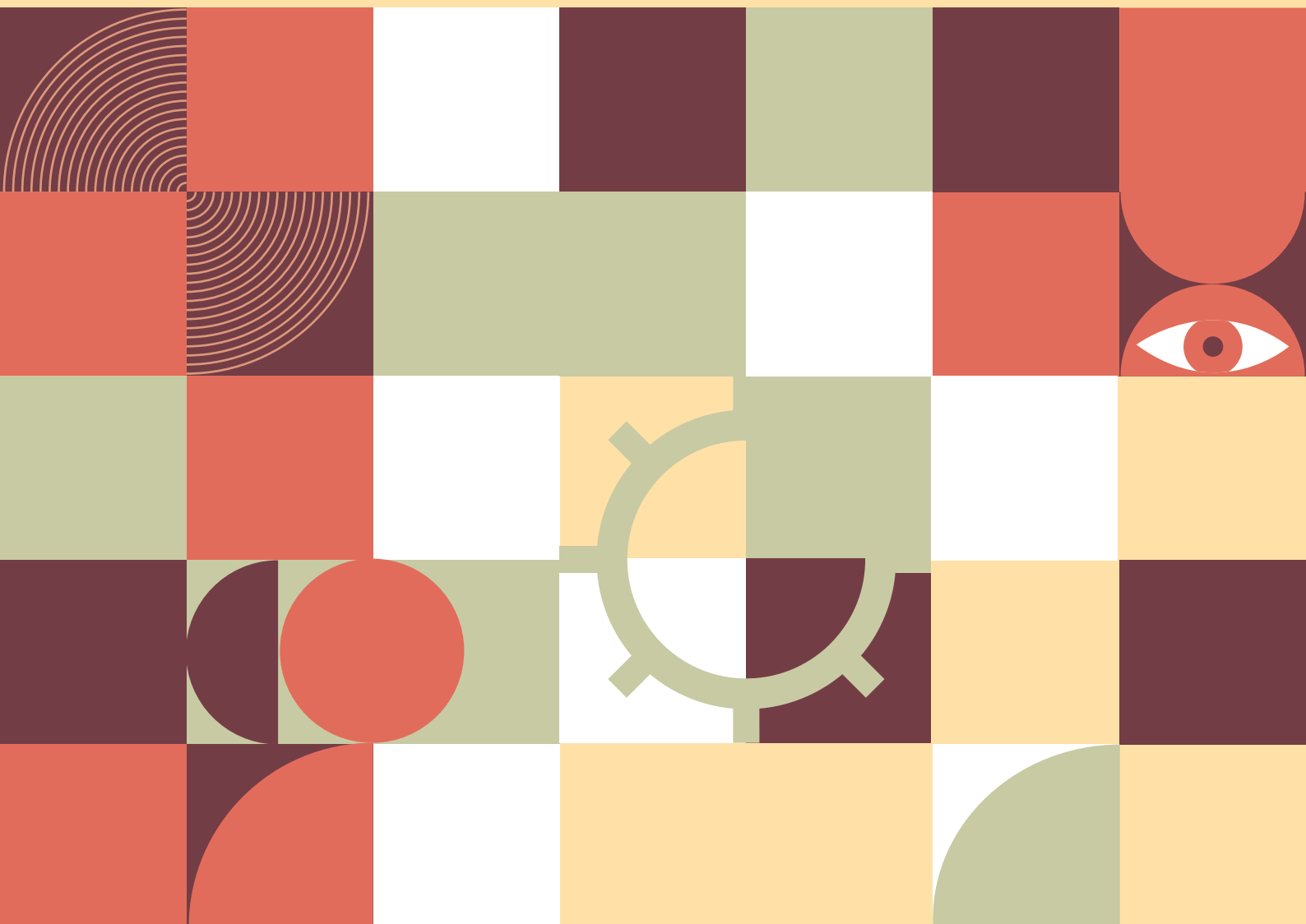


# Veprimet e Qeverisë gjatë gjendjes së jashtëzakonshme nga aspekti i rreziqeve nga korrupsioni në prokurimet publike, donacionet dhe ndihmën shtetërore

Autor: Marko Mitevski, Nikica Kusnikova, Misha Popoviq





Projekti "Monitorimi i Suksesit të Punës së Komisionit Shtetëror për Mbrojtje nga Korrupsioni"  
është financuar nga Fondacioni Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

"Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe e grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni."

# Impresum

---

**Titull:** Veprimet e Qeverisë gjatë gjendjes së jashtëzakonshme nga aspekti i rreziqeve nga korrupsioni në prokurimet publike, donacionet dhe ndihmën shtetërore

**Autor:** Marko Mitevski, Nikica Kusnikova, Misha Popoviq

**Botues:** Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup

**Dizajn:** Matea Londza Shumkovska

Publikimi mund të shkarkohet falas në:

<http://www.idscs.org.mk>

Pandemia e shkaktuar nga koronavirusi Kovid-19 i ka ballafaquar pothuajse të gjitha vendet në botë me sfida të mëdha në parandalimin e përhapjes së virusit, sigurimin e trajtimit të duhur mjekësor për të sëmurët, si dhe riparimin e efekteve të pandemisë mbi ekonominë, standardin e jetesës dhe zhvillimit shoqëror. Komplexiteti dhe shkalla e sfidave, por edhe pasojat e mundshme të pandemisë, kanë rritur presionin ndaj qeverive, përfshirë tonën, për t'iu përgjigjur në kohë, në mënyrë efektive dhe efikase të gjitha nevojave të jashtëzakonshme dhe gjendjeve të reja të shkaktuara. Kjo, nga ana tjetër, shkaktoi një nevojë të shtuar në mënyrë të konsiderueshme për burime financiare, materiale dhe njerëzore. Kushtet e tilla u reflektuan si tek të ardhurat përmes huamarrjes së shtuar dhe mbledhjes së donacioneve nga burime të shumta, ashtu edhe në shpenzimet në drejtim të sigurimit të fondeve dhe pajisjeve për sistemin shëndetësor, si dhe mbështetjen financiare për sektorët ekonomik më të prekur dhe grupet të qytetarëve. Në mënyrë plotësuese, nevoja për veprime urgjente, në përputhje me gjendjen e jashtëzakonshme të shpallur, rezultoi me lehtësimin e mekanizmave të vendosur të kontrollit, rregulloreve, proceseve dhe procedurave të sistemit juridiko-politik në mënyrë që institucionet dhe palët e tjera të

involuara të mund të zbatojnë me kohë masat për ballafaqim me pandeminë.

Nga ana tjetër, akumulimi i tillë i burimeve dhe fuqisë së vendimmarrjes direkte në pushtetin ekzekutiv rezultoi me sfida në drejtim të sundimit të ligjit dhe rrezikut nga keqpërdorime të mundshme dhe korrupsion. Prandaj, rrethanat e jashtëzakonshme të shkaktuara nga pandemia kërkojnë përgjegjësi edhe më të madhe nga institucionet për trajtimin e rreziqeve të mundshme nga korrupsioni dhe nevojën për rritjen e transparencës dhe llogaridhënies.

Ky dokument synon të identifikojë rreziqet e mundshme të korrupsionit dhe shkeljen e parimeve të qeverisjes së mirë në tre segmente kryesore që lidhen me trajtimin e pandemisë në Republikën e Maqedonisë së Veriut: 1) prokurimi publik në kushte të jashtëzakonshme; 2) donacione për Kovid-19 nga qytetarët dhe kompanitë për institucionet publike dhe 3) ndihma shtetërore përmes masave për mbështetje financiare për kompanitë dhe qytetarët e prekur nga pandemia. Analiza mbulon periudhën nga shpallja e gjendjes së jashtëzakonshme në territorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut për shkak të pandemisë së virusit Kovid-19 nga Presidenti i vendit më 18 mars 2020 deri në gusht 2020.

# Analiza e të dhënave dhe kushtet

## Prokurimi publik në gjendje të jashtëzakonshme

Gjendja e jashtëzakonshme ka kërkuar prokurimin urgjent të mallrave, shërbimeve dhe punëve që lidhen me mbrojtjen dhe parandalimin e përhapjes së virusit. Në përputhje me Ligjin për prokurim publik<sup>1</sup> në këtë rast, prokurimet kryhen me procedurën për negocim, pa publikim paraprak të shpalljes. Për më tepër, gjatë gjendjes së jashtëzakonshme, Qeveria lëshoi katër urdhëresa<sup>2</sup> me fuqi ligjore lidhur me prokurimin publik si dhe tre konkluzione<sup>3</sup> miratuar në seancat e Qeverisë, dhe i referohen prokurimeve jo thelbësore dhe transparencës fiskale. Padyshim të nevojshme, politikat dhe vendimet e lartpërmendura mbartin gjithashtu rreziqe të caktuara korrupsioni dhe kërkojnë zbatim të kujdesshëm, në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë.

### • Procedura pa shpallje publike për prokurim publik me negocim

Neni 55, paragrafi 1 g) Ligji për prokurime publike përcakton që autoriteti kontraktues mund të zhvillojë procedurë negocimi pa shpallje publike për prokurim publik për mallra, shërbime ose punime nëse për shkak të urgjencës ekstreme, të shkaktuara si rezultat i ngjarjeve të cilat autoriteti kontraktues nuk ka mundur të sigurojë, afatet për procedurat e tjera nuk mund të zbatohen. Gjithashtu, rrethanat që justifikojnë urgjencën ekstreme nuk duhet në asnjë rast të jenë të tilla që t'i atribuohen autoritetit kontraktues. Për më tepër, paragrafi 6 i të njëjtit nen përcakton se autoriteti kontraktues nuk është i detyruar të marrë mendim paraprak nga Byroja për Prokurime Publike, para se të kryejë procedurë të negociuar pa shpallje publike paraprake bazuar në paragrafin (1) pika g) të këtij neni, nëse drejtpërdrejt rrezikojnë sigurinë, jetën dhe shëndetin e njerëzve.

Вонредната состојба, непредвидливоста и неизвесноста на идните настани и состојби, потенцијалниот недостиг на неопходните производи и средства, значително го зголемуваат

ризикот од корупција при примената на постапката со преговарање без објавување оглас која и во нормални околности се смета за нетранспарентна. При спроведувањето на постапките за јавни набавки со оваа постапка покрај тоа што не се објавува огласот, не се објавува ниту тендерската документација за постапката во која по правило е содржана и техничката спецификација за она што се набавува. Единствениот начин за информирање за спроведувањето на постапките со користење на оваа постапка е известувањето за склучен договор, кое договорните органи се должни да го објават на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН) во рок од 10 дена по склучувањето на договорот, рок кој многупати не е почитуван ниту во нормални околности. Исто така, дел од објавените договори за итните набавки не содржат детален опис на набавените производи, со што се оневозможува увид во тоа што точно е набавено ниту проверка на рационалноста на потрошените пари.

Друг ризик за корупција е тоа што договорните органи најчесто при примената на овој вид постапка, поради итноста на набавката, не се во можност во преговорите да вклучат повеќе понудувачи и најчесто преговараат само со еден економски оператор. Во такви околности економските оператори можат да ги зголемат цените над реалните и на тој начин да биде оптоварен буџетот на договорните органи повеќе од што е неопходно. Постои ризик од значително повисоки цени за еден ист производ во зависност од тоа дали преговарањето се спроведува со само еден економски оператор или се вклучени повеќе од еден.

<sup>1</sup> Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, 24/2019

<sup>2</sup> Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 90 nga 4.4.2020 - <<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/a514dae1ecc84739acc865d313405519.pdf>>

Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 94 nga 7.4.2020 - <<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/d1a2603bdc59428e9a95e948d5964155.pdf>>

Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 100 nga 13.4.2020 <<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/465fa81352f744338294e29d2c1d44c5.pdf>>

<sup>3</sup> Konkluzion nga Mbledhja e 33-të e Qeverisë së RMV-së nga 2.4.2020

<<https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2020/04/Zaklucok-na-Vlada.pdf>>

Konkluzion nga mbledhja e 40-të e Qeverisë së RMV-së nga 13.4.2020

<<https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2020/04/Izvadok-od-40-sednica.pdf>>

Konkluzion nga mbledhja e 57-të e Qeverisë së RMV-së nga 26.5.2020

<<https://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2020/06/Izvadok-57-ma-sednica-na-Vlada.pdf>>

# Solidariteti në veprim dhe rritja e përgjegjësisë

---

Më 18 prill 2020, Qeveria e RMV-së, miratoi Urdhëresë me fuqi ligjore<sup>4</sup> për të krijuar Fond për ndihmë dhe mbështetje në përballimin e krizës së shkaktuar nga koronavirusi Covid-19. Fondi krijohet në kuadër të Sekretariatit të Përgjithshëm të Qeverisë së RMV-së, përmes një llogarie të veçantë donacioni dhe financohet nga: a) donacionet nga individët privatë dhe juridikë dhe b) fondet nga personat juridikë në pronësi shtetërore që nuk janë përdorues të buxhetit, njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe Qyteti i Shkupit dhe ndërmarrjet publike të themeluara nga njësitë e vetëqeverisjes lokale dhe Qyteti i Shkupit<sup>5</sup>. Mjetet nga ky fond përdoren për financimin e masave ekonomike për të ndihmuar dhe mbështetur ndërmarrjet mikro, të vogla, të mesme dhe të mëdha në tejkalimin e krizës ekonomike të shkaktuar nga koronavirusi. Ministria e Shëndetësisë ka krijuar gjithashtu një llogari donatorësh për furnizimin e mallrave, të mirave dhe shërbimeve të nevojshme për të mbrojtur popullatën nga virusi. Ministria e Shëndetësisë gjithashtu është përfituese e donacioneve nga vendet e huaja përmes zyrave të tyre përfaqësuese dhe ambasadave. U krijuar gjithashtu ueb faqe me mbështetjen e donatorëve [www.solidarnost.gov.mk](http://www.solidarnost.gov.mk) përdoret si mjet dhurimi online. Përveç këtyre dy llogarive të donatorëve, institucionet publike në nivel kombëtar dhe komunal mbledhin donacione, veçanërisht në mjete materiale (maska dhe doreza mbrojtëse,

pajisje, pako humanitare, etj.) drejtpërdrejt nga kompanitë. Më 16 prill 2020, u miratua urdhëresë me fuqi ligjore për zbatimin e Ligjit për donacione dhe sponsorizime në aktivitetet publike<sup>6</sup> gjatë gjendjes së jashtëzakonshme e cila parashikon procedurë të lehtësuar për përdorimin e stimujve tatimorë kur marrësi i donacionit është përdorues i buxhetit dhe përjashton përfituesit e tjerë (siç janë organizatat e shoqërisë civile).

Analiza e rrezikut i referohet vetëm donacioneve nga qytetarët dhe kompanitë si individë privatë që dhurojnë vullnetarisht mjetet e tyre. Rrjedhimisht, nuk mbulon mjetet nga paragrafi b) të Fondit, mjetet nga një institucion publik në tjetrin, si dhe donacionet nga Qeveritë e huaja të cilat janë gjithashtu mjete publike (edhe pse trajtimi duhet të jetë i njëjtë sa i përket shpenzimeve të mjeteve). Duke e ndjekur procesin e donacionit, ka disa pika kyçe të rrezikut nga korrupsioni dhe shkeljes së parimeve të qeverisjes së mirë. Respektimi i parimeve të qeverisjes së mirë në donacionet private është veçanërisht i rëndësishëm, duke pasur parasysh se qytetarët dhe kompanitë donatore kontribuojnë në Buxhetin e RMV-së, përmes tatimeve dhe kontributeve. Duke dhuruar, ata ndajnë mjete shtesë, vetanake për të mirën më të gjerë publike, që është shkalla më e lartë e besimit, kështu që përgjegjësia për këto të ardhura nga institucionet duhet të jetë shumë më e madhe.

---

<sup>4</sup> Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 106/2020

<sup>5</sup> Këtu bëjnë pjesë para nga diferenca e pagës së personave të zgjedhur dhe të emëruar, shumat e njëhershme dhe përfitimet në para që nuk do të paguhen, shtesat dhe kompensimet e pagave që nuk do të paguhen, dhe shtesat e personave të punësuar në bazë të kontratës në vepër që nuk do të paguhen.

<sup>6</sup> Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 103/2020 dhe 140/2020

• **Planifikimi i donacioneve: Sa kërkohet nga mjetet e qytetarëve dhe kompanive?**

Gjatë planifikimit të donacioneve, aspektet kryesore të qeverisjes së mirë janë përshtatshmëria e donacionit dhe kosto-efektiviteti i tij. Duke pasur parasysh që qytetarët dhe kompanitë tashmë kontribuojnë në buxhetin e shtetit si tatimpagues, institucionet publike duhet të përdorin mbledhjen e donacioneve private vetëm kur është absolutisht e nevojshme, ndërsa mjetet nuk mund të sigurohen nga burime të tjera. Kjo përfshin planifikimin specifik se sa mjete nevojiten dhe për çfarë qëllimi. Në gjendjen e jashtëzakonshme të shkaktuar nga virusi korona, shteti pa dyshim ka nevojë për burime shtesë për të plotësuar nevojat, gjë që e bën mbledhjen e donacioneve të justifikuar në parim. Të dy llogaritë e donatorëve gjithashtu japin informacion mbi qëllimin për të cilin mblidhen mjetet.

Ajo që duket se mungon si informacion i disponueshëm për publikun është një projektion i qartë financiar i mjeteve të nevojshme për secilën nga masat, shumat e mjeteve të siguruara nga burime të ndryshme (buxheti ekzistues, donacionet e huaja, kreditë, fondet nga paragrafi b i lartpërmendur etj.), dhe më pas të ndahet me publikun një projektion edhe sa mjete duhet të mblidhen përmes donacioneve nga qytetarët dhe kompanitë. Qytetarët dhe kompanitë duhet të kenë informacionin se sa para nevojiten sepse donacionet e tyre nuk duhet të trajtohen si rezervë në buxhet. Mungesa e një parashikimi të tillë e bën të vështirë monitorimin e shpenzimeve dhe efektet e donacioneve. Gjithashtu nuk është e qartë sesi harmonizohen donacionet e mbledhura në llogarinë e donatorëve me kërkesat individuale të institucioneve dhe institucioneve shëndetësore dhe si evitohen donacionet me qëllim të dyfishtë.

Për më tepër, veçanërisht në rastin e donacioneve jo financiare, aspekti i efektivitetit të koston është i rëndësishëm, duke pasur parasysh se një donacion i caktuar mund të kërkojë kosto të larta për mirëmbajtje

të mëtejshme, për të tërhequr shërbime shtesë specifike nga donatori dhe ngjashëm, të cilat rrisin rrezikun e korrupsionit dhe mund të shkaktojnë kosto shtesë, të paparashikuara për institucionet në planin afatgjatë.

• **Mbledhja dhe dokumentimi i donacioneve**

Mbledhja e donacioneve përmes një fushate publike drejtuar të gjithë qytetarëve dhe kompanive, siç bëhet me të dy llogaritë e donatorëve, zvogëlon rrezikun e korrupsionit që do të ndodhte kur një institucion publik drejtpërdrejt, "privatisht" i drejtohet një kompanie individuale. Ky nuk është rasti me donacionet individuale të kërkuara nga kompani të caktuara, ku rreziku është më i lartë, veçanërisht në mungesë të rregullave dhe procedurave të sakta për mbledhjen e donacioneve nga institucionet.

Rreziku i korrupsionit në kërkesën dhe grumbullimin e donacioneve është veçanërisht i lartë në rastet kur qytetari ose kompania mund të paraqitet si furnizues ose përfitues i subvencioneve dhe masave shtetërore jo vetëm gjatë periudhës së shpalljes së gjendjes së jashtëzakonshme, por edhe në kushte normale ose ka lëndë të pazgjidhura në institucione (kërkesë për leje, ndryshime në rregullativë, etj.). Në atë rast, edhe pse i ligjshëm, donacioni mund të kuptohet si presion indirekt, rryshfet për lehtësim ose zvatje dhe vendos si dhënësin ashtu edhe marrësin në veprim potencialisht korruptiv. Për më tepër, rregulloret dhe urdhëresat aktuale nuk parashikojnë asnjë dispozitë për të parandaluar konfliktin e interesit kur dhuroni për institucionet publike dhe nuk kanë mekanizëm për mbrojtje nga situata të tilla.

Për dokumentimin e donacioneve përdoret marrëveshje për donacion, e cila më pas duhet të shoqërohet me një faturë për pranimin e donacionit. Kopja e marrëveshjes për donacion publikisht është në dispozicion për nevojat e Fondit është shumë e përgjithshme dhe nuk përmban informacion të



mjaftueshëm mbi qëllimin e donacionit, mënyrën e shpenzimit të qëllimshëm të fondeve dhe dispozitat që lidhen me parandalimin e konfliktit të interesit. Për më tepër, neni 4 përcakton që Përfituesi "deklaron se në ditën e nënshkrimit të kësaj Marrëveshjeje konsiderohet se ka pranuar fondet..." që është një rregullim ligjor jo i drejtë sepse vetë nënshkrimi i kontratës nuk mund të nënkuptojë automatikisht ekzekutimin të kontratës. Kjo zvogëlon besimin në kapacitetin e institucioneve për të menaxhuar me përgjegjësi dhe në mënyrë të përshtatshme donacionet nga qytetarët dhe kompanitë.

Sa i përket transparencës në lidhje me donacionet e mbledhura, ueb faqja e Qeverisë [www.koronavirus.gov.mk](http://www.koronavirus.gov.mk) në pjesën për transparencën financiare jep një listë të të gjitha kontributeve individuale në dy llogaritë e donatorëve. Ky është një hap i rëndësishëm pozitiv përpara, në lidhje me praktikën e zakonshme të institucioneve në mbledhjen e donacioneve private. Ueb faqja regjistron gjithsej 1 394 donacione financiare me një shumë totale prej 215 556 446 denar<sup>7</sup> dhe 57 donacione jo financiare në vlerë prej 63 716 181 denar<sup>8</sup>. Informacioni mbi përmbajtjen e donacionit është gjithashtu në dispozicion për kontribute jo financiare. Lista e donacioneve përfshin të gjitha të ardhurat e marra nga subjektet e listuara në nenin 3 të Urdhëresës me fuqi ligjore për krijimin e Fondit për ndihmë dhe mbështetje në përballimin e krizës së shkaktuar nga koronavirusi Covid-19<sup>9</sup>.

#### • Shpenzimet e donacioneve

Shpenzimi, prapërdorimi i donacioneve të grumbulluara është vendimtar nga aspekti i menaxhimit të mirë. Në përputhje me parashikimin për fondet e kërkuara dhe qëllimin e tyre, marrësi i donacionit duhet të mbajë shënime të hollësishme rreth asaj që është prokuruar me secilin donacion individual, dokumentacionin e prokurimit dhe informacionin për përdoruesin përfundimtar. Gjatë prokurimit të pajisjeve, ato duhet të dokumentohen me numra serik për të shmangur

dyfishimin e shpenzimeve. Institucionet gjithashtu duhet të krijojnë mekanizma mbrojtjeje dhe kontrolli se përfituesi përfundimtar do ta përdorë donacionin për qëllimin e tij të synuar dhe nuk do ta keqpërdorë atë për qëllime private ose partiake.

Në ueb faqen e Qeverisë [www.koronavirus.gov.mk](http://www.koronavirus.gov.mk) në pjesën për transparencën financiare, është dhënë evidencë e donacioneve individuale dhe prokurimet dhe pagesat e kryera, që është një praktikë pozitive në aspektin e transparencës. Informacioni në dispozicion tregon se ka regjistrim dhe dokumentim të shpenzimeve nga të dy llogaritë e donatorëve. Procesi mund të përmirësohet me listë integrale që do të japë informacion të veçantë për shpenzimin e donacioneve nga burime të ndryshme (të ndahen donacionet e huaja nga ato të qytetarëve dhe kompanive, etj.), si dhe informacion mbi përdoruesit përfundimtarë. Në rastin e donacioneve nga kompanitë, duhet përcaktuar qartë dhe treguar se për çfarë përdoret secili donacion individual, i cili do të përmbushë detyrimin për të respektuar vullnetin e donatorit i cili ka ndarë mjetet për një qëllim të caktuar. Gjithashtu është e nevojshme të zhvillohen politika dhe procedura kur institucionet dhe entet mund të kërkojnë donacione jashtë asaj që ofrohet përmes të dy llogarive të donatorëve.

Duke pasur parasysh gjendjen e jashtëzakonshme dhe urgjencën në prokurimin dhe shpenzimin e fondeve, ekziston një rrezik i lartë i keqpërdorimit dhe shpenzimit pa dedikim të fondeve nga përdoruesit përfundimtarë. Ky ishte rasti në përdorimin e masave për subvencionimin e pagave të punonjësve, të cilat u financuan pjesërisht përmes Fondit. Në këtë segment, shpenzimi i donacioneve lidhet me rreziqet e identifikuar në prokurimet publike dhe proceset e ndihmës shtetërore. Institucionet duhet të ndërtojnë mekanizma të fortë të mbikëqyrjes, llogaridhënies dhe përgjegjësisë nga përdoruesit fundorë të donacioneve për të parandaluar rrezikun e keqpërdorimit dhe veprimet potencialisht korruptive.

<sup>7</sup> Lista e donacioneve financiare. E disponueshme në: <https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/?ga=2.164608377.775003015.1623061822-795464248.1623061822#/donation-financial-details>

<sup>8</sup> Lista e donacioneve jo financiare. E disponueshme në: <https://finansiskatransparentnost.koronavirus.gov.mk/?ga=2.164608377.775003015.1623061822-795464248.1623061822#/donation-non-financial-details>

<sup>9</sup> Gazeta Zyrtare e RMV, nr. 106/2020, neni 3.

## Ndihma shtetërore

---

Pandemia pati ndikimin më të madh mbi procesin e punës në procesin e punës, pra mbi punëtorët dhe kompanitë. Për shkak të specifikave të sëmundjes, një pjesë e fuqisë punëtore (njerëzit në rrezik) duhej të përjashtoheshin nga procesi i punës ose të transferoheshin në punë në distancë. Në mënyrë që komuniteti të përballlet me përhapjen e sëmundjes, u vendosën kufizime në lëvizjen dhe orarin e punës, standardet e punës u ndryshuan, kryesisht përmes zvogëlimit të kapacitetit. Në industrinë e shërbimeve, kjo nënkuptonte zvogëlimin e aksesit të klientit në biznese, dhe në prodhim, zvogëlimin e prodhimit ku kushtet e punës nuk mund të përmbushnin standardet e reja të higjienës.

E gjithë kjo pati pasoja të rëndësishme për ekonominë në të gjitha vendet e botës, kështu që qeveritë

përgatitën ndihmë shtetërore që do të riparonte pasojat e përhapjes së sëmundjes, kufizimet e dhëna që penguan zhvillimin normal të biznesit dhe ndryshimin e shprehive të konsumatorit. Qeveria e Maqedonisë së Veriut, si shumica e vendeve, ka përgatitur pako të ndihmës shtetërore për kompanitë dhe qytetarët në mënyrë që të zvogëlojë efektet negative, si humbja e vendeve të punës, likuiditeti i menjëhershëm, të ardhurat afatgjata dhe konsumi i reduktuar.

Megjithatë, gjatë planifikimit dhe shpalljes së ndihmës shtetërore, dy elementë kryesorë që do të siguronin integritet më të madh të procesit duket se janë lënë anashkaluar.

## Rreziku nga lobimi

---

Mangësia e parë ishte procesi i negociimit të ndihmës me përfaqësuesit e palëve të interesit. Konsultimi me palët e interesuara është një nga parimet e qeverisjes së mirë. Në këtë mënyrë, perspektivat dhe kërkesat e grupeve të cilave u referohet një politikë mund të përfshihen strukturisht në rregullativën e ardhshme. Por palët e interesuara kanë interesa të veçanta nga ndonjë rregullativë e ardhshme. Në këtë rast, përfaqësuesit e odave kanë interesat e tyre se sa duhet të jetë dhe si duhet të shpërndahet ndihma shtetërore. Kjo do të thoshte se në procesin e negociimit të ndihmës, Qeveria kishte detyrim ndaj qytetarëve për transparencë më të madhe në lidhje me pozicionet e ndryshme - ato të odave dhe të sajat. Kjo ishte veçanërisht e rëndësishme për qëndrimet e Qeverisë, përkatësisht në bazë të cilave analiza dhe vlerësime hyjnë në bisedime me odat.

Një qasje e tillë rezulton nga Rregullorja e Qeverisë, pra nga vlerësimi i ndikimit mbi rregullativën. Në të, Qeveria është e detyruar të sigurojë analiza në bazë të të cilave krijohen rregulloret. Në të njëjtën kohë, Qeveria ka detyrim të regjistrojë procesin e konsultimit. Megjithëse VNR nuk është mjet që duhet zbatuar në kushte të jashtëzakonshme, është akt i qeverisjes së mirë nëse ruhen parimet që e rregullojnë atë.

Transparenca rreth procesit të krijimit të urdhëresave për ndihmë shtetërore siguron se do të zvogëlohen ose evitohen përshtatjet ndaj interesave të veçanta pa arsytimin e nevojshëm. Megjithatë, njëkohësisht një rast i ndryshimit të kriterëve për dhënien e ndihmës shtetërore sugjeroi mangësi.

Në pakon e tretë të masave kundër krizës, Qeveria ndryshoi kriteret dhe lejoi kompanitë që pushuan punëtorët nga puna të aplikojnë për ndihmë. Qeveria nuk ofroi asnjë justifikim për ndryshimin, përveçse deklaroi se kjo ka ndodhur pas reagimeve nga disa kompani. Disa ditë më vonë, pas reagimeve publike, qeveria ktheu kriteret e vjetra ku për ndihmë kualifikohen kompani të cilat kanë numrin e njëjtë të punëtorëve. Përsëri pa shpjegim.

Ky shembull tregon simptomat e një politike që nuk bazohet në analiza gjithëpërfshirëse, kështu që qeveria këtu varet nga presionet që ekzistojnë, në takime të mbyllura ose në të hapur, për shkak të reagimeve të publikut. Kjo sugjeron një rrezik korrupsioni nga lobimi, sepse politika, në këtë rast, nuk kryhet për shkak të fakteve, por varet nga fuqia e aktorëve të ndryshëm shoqërorë.

## Rreziku nga klientelizmi

---

Mangësia e dytë, e cila gjithashtu buron nga të dhëna të kufizuara dhe analiza e pamjaftueshme e politikës së ndihmës shtetërore, janë kriteret për kualifikim. Një rast që tregoi në mënyrë simptomatike këtë është ndihma për të rinjtë, ku njerëzit u kualifikuan për ndihmë në bazë të moshës. Në të njëjtën kohë, situata aktuale nuk ishte kriter, kështu që për ndihmë u kualifikuan edhe personat e punësuar edhe të pa punësuarit.

Në kohë krize, është e rëndësishme ndihma të mbërrijë aty ku është e nevojshme. Kjo nënkupton përdorimin e të dhënave që do të përcaktojnë kriteret e sakta për të siguruar efikasitetin maksimal të fondeve që do të përdoren. Prandaj, ndihma për të rinjtë është veçanërisht e rëndësishme, si një grup i cenueshëm me një shkallë të lartë papunësie. Por në të njëjtën kohë, devijimi i parave nga ata të rinj që nuk kanë nevojë për ndihmë, që me mjetet të disponojnë grupe të tjera do të ishte i mirëpritur.

Rreziku i korrupsionit këtu është kontekstual, pasi varet nga periudha kohore në të cilën është shfaqur masa. Në atë kohë, vendi po përgatitej për zgjedhje

të reja. Prandaj, një shënjestrim kaq i gjerë i atyre që nuk kanë nevojë për ndihmë mund të shihet në të ashtuquajturën strategji jo-programore të angazhimit të votuesve. Kjo nënkupton praktikën e sigurimit të përfitimit të një grupi të veçantë në mënyrë që të fitojnë vota.

Nuk mund të flitet drejtpërdrejt për ryshfet elektoral, pasi nuk ka asnjë mënyrë të dukshme për të siguruar lojalitetin e votuesve të mundshëm. Klientelizmi nënkupton një sistem llogaridhënieje të votuesve të mundshëm ndaj atyre që i kanë korruptuar. Kështu, një ryshfet tipik zgjedhor do të kishte sistem i sigurimit të dëshmisë se votuesi i korruptuar votoi ashtu siç ishte rënë dakord.

Megjithatë, ndihma e përhapur në kushte zgjedhore përsëri tregon për praktikën e dobëta të qeverisjes. Praktika të tilla nuk janë të panjohura në vendet e zhvilluara dhe mbajnë emrin "porkbarel politik". Por praktika e tyre në vendet me integritet të dobët, si yni, nënkupton sisteme të dobëta kontrolli brenda procesit të vendimmarrjes.

## Përmbledhje e gjetjeve dhe përfundimeve

Duke pasur parasysh gjendjen e jashtëzakonshme dhe nevojën në rritje për masa dhe procedura urgjente të prokurimit publik, ndihmë financiare si dhe mbledhje fondesh, ato kanë rezultuar me një numër rreziqesh dhe sfidash korrupsioni në respektimin e parimeve të qeverisjes së mirë. Një pjesë e rreziqeve dhe sfidave të identifikuara janë për shkak të procedurave të imponuara emergjente që kanë dalë nga gjendja e jashtëzakonshme. Nga ana tjetër, disa prej tyre, veçanërisht për sa i përket grumbullimit të donacioneve dhe llogaridhënies në të gjitha llojet e shpenzimeve bazohen në mangësitë ekzistuese në politikat dhe qeverisjen që u shfaqën gjatë pandemisë. Në të tre segmentet, rekomandohet një bashkëpunim më i madh me sektorin e shoqërisë civile në identifikimin dhe parandalimin e rreziqeve, si dhe monitorimin e zbatimit të politikave dhe masave.

Prokurimet urgjente të kryera përmes një procedure të negociuar jotransparente pa shpallje, mbartin rreziqe të shumta të korrupsionit dhe është e nevojshme të theksohen rekomandimet e mëposhtme:

- Në kohë të publikohen kontratat e përfunduara për prokurim në lidhje me mbrojtjen dhe parandalimin e përhapjes së infeksionit me virusin Covid-19, jo më vonë se 10 ditë pas përfundimit të kontratës, në përputhje me Ligjin për prokurime publike;
- Në kohë të informohet publiku në lidhje me përfundimin e kontratave të prokurimit emergjent përmes publikimit të njoftimeve për transparencë paraprake vullnetare;
- Në procedurat e negociimit pa shpallje paraprake, më shumë kompani duhet të përfshihen në mënyrë që të sigurohet konkurrencë që do të mundësonte çmime më reale dhe shpenzim më racional të mjeteve buxhetore;
- Në kontratat të sigurohet një përshkrim i hollësishëm i subjektit të prokurimit në mënyrë

që të sigurohet pasqyrë e asaj që është prokuruar dhe arsyetimin e mjeteve të shpenzuara;

- Të respektohen afatet për dorëzimin e produkteve të blera sepse urgjenca është arsyeja e vetme për të aplikuar procedurën e negociuar pa shpallje paraprake

Sa i përket donacioneve, është bërë një hap pozitiv sa i përket transparencës së donacioneve të marra dhe regjistrimit të shpenzimeve. Thirrja publike për donacione zbut rrezikun e korrupsionit, i cili është më i theksuar kur mblidhen donacione individuale në shkallë të gjerë. Mungesa ekzistuese e politikave dhe procedurave për qeverisjen e mirë dhe parandalimin e korrupsionit gjatë pranimit dhe shpenzimit të donacioneve nga institucionet publike reflektohet edhe në kohë pandemie, megjithëse ekziston një qëllim i mirë nga ana e donatorëve dhe përfituesve. Në këtë drejtim, rekomandohet:

- Të miratohen standarde për përcaktimin e justifikimit dhe përshtatshmërisë së kërkesës / marrjes së donacioneve nga institucionet publike me parametra dhe nevoja financiare të përcaktuara saktësisht. Ato gjithashtu duhet të përfshijnë mekanizma të forcuar për mbikëqyrjen e përdorimit të donacioneve;
- Gjatë kohëzgjatjes së llogarive të donatorëve të harmonizohet dhe konsolidohet procesi i evidentimit të donacioneve në të dyja llogaritë me donacionet individuale për institucionet individuale për të cilat nuk është e qartë nëse ato janë pjesë e evidentimit;
- Për mbrojtjen e donatorëve dhe interesin publik, të rishikohen marrëveshjet për donacion me informacione më të detajuara mbi qëllimin dhe kushtet e përdorimit të donacionit. Ato duhet të përmbajnë klauzola për parandalim të konfliktit të interesit, si dhe të garantojnë shkallë të lartë të

llogaridhënies për përdorimin e donacioneve nga përdoruesit përfundimtarë;

- Të miratohen politika për parandalimin e konfliktit të interesit në marrjen dhe përdorimin e donacioneve, veçanërisht nga kompanitë në institucionet publike;

- Të avancohen evidenca dhe transparenca me veçimin e llojit të donatorëve. Evidenca e donacioneve nga qytetarët vendas dhe kompanitë që janë gjithashtu tatimpagues duhet të mbahen veçmas, me kryqëzimin e drejtpërdrejtë të donacioneve individuale (veçanërisht ato nga kompanitë) me dedikim dhe shpenzimin e mjeteve. Donacionet nga kompanitë duhet të jenë të disponueshme publikisht me shumën, informacionin e detajuar të prokurimit (përfshirë numrin serik) dhe përdoruesit përfundimtar-secili donacion duhet të mund të monitorohet nga donatori deri te përdoruesi përfundimtar për të siguruar që nuk do të keqpërdoret për përfitime personale. Për donacionet nga qytetarët në shumë më të vogël, evidenca mund të mbahen në grupe. Donacionet nga qytetarët nuk duhet të përzihen me donacionet e tjera nga individët si rezultat i urdhësarëve.

Mungesa e analizave dhe politikave të bazuara në dëshmi është theksuar në gjendjen e jashtëzakonshme. Në kushtet e ritmit të përshpejtuar dhe nevojës për zgjidhje të shpejta, hendeku midis vendimeve dhe nevojës për analiza gjithëpërfshirëse është zgjeruar. Qeveria u përpoq ta kompensojë këtë duke u konsultuar me aktorë të caktuar si odat ekonomike, por kjo importoi rreziqe shtesë të korrupsionit siç është lobimi.

Në periudhën pas gjendjes së jashtëzakonshme, ndihma shtetërore u përqëndrua më shumë, por përsëri publikut nuk iu prezantua një model ekonometrik, as një vlerësim realist i suksesit të masave.

- Për periudhën e ardhshme, autoritetet duhet të përmirësojnë sistemin e vendimmarrjes, me vendosjen e pozicioneve të tyre bazuar në modelet analitike me të cilat do të veprojnë para palëve të interesuara. Për më tepër, procesi i negociatave për ndihmën shtetërore duhet të jetë më transparent përmes publikimit të shënimeve nga të gjitha takimet në të cilat bien dakord dhe negociojnë me palët e interesuara.

