

Qytete të Korruptuara

Një Udhëzues Praktik për Kurimin dhe Parandalimin

Robert Klitgaard

Ronald MacLean-Abaroa

H. Lindsey Parris

E drejta e autorësisë ©2000 Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa, dhe H. Lindsey Parris

Shtypur në Republikën e Maqedonisë. Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij libri nuk mund të përdoret apo riprodhohet pa lejen e shprehur me shkrim, përveç rasteve kur citohet shkurtimisht në artikuj apo kritika.

Ky libër është një botim i Institutit për Studime Bashkëkohore (ISB), një organizatë kërkimore jofitimprurëse, jopartizane e specializuar në politikat publike dhe Instituti i Bankës Botërore, organi i Bankës Botërore përgjegjës për trajnimin e klientëve dhe punonjësve. Analizat, konkluzionet dhe opinionet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë detyrimisht qëndrimin e ISB-së, Bankës Botërore apo zyrtarëve, drejtuesve ose njerëzve të tjerë të lidhur me ta ose me financimin e punëve të tyre.

Zyrat qendrore të ISB-së ndodhen në Press. Latham Square, 1611 Telegraph Avenue. Suite 406. Oakland. CA 94612. Tel.: (510) 238-5010; Fax: (510) 238-8440; Faqja e Internetit: www.icspress.com; Email: mail@icspress.com. Për porositjen e librave dhe kërkesat për katalogë, telefononi pa pagesë në: Shtetet e Bashkuara: (800) 326-0263. Jashtë Shteteve të Bashkuara telefononi në numrin: (717) 325-5686.

Instituti i Bankës Botërore ndodhet te zyrat qendrore të Bankës Botërore, 1818 H Street. N.W. Uashington, DC 20433 SHBA. Tel.: (202) 458-2498; Faqja e Internetit për Qeverisjen dhe Anti-korrupsionin: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

email: wbUnfoline@Worldbank.org.

Përkthimi dhe botimi i këtij libri në Maqedonisht dhe Shqip u mundësua nga Development Alternatives Inc. (DAI) në bashkëpunim me Development Consulting Group (DCG).

Zyrat qendrore të Development Alternatives Inc. (DAI) ndodhen në adresën: DAI, 7600 Wisconsin Avenue, Suite 200, Bethesda, MD 20814, SHBA; Faqja e Internetit: www.dai.com.

Development Consulting Group (DCG) ndodhet në adresën: DCG, Drinciceva 3, 11000 Belgrade, Serbia; Faqja e internetit: www.dcg-consulting.com.

PARATHËNIE NGA INSTITUTI PËR STUDIME BASHKËKOHORE	6
PARATHËNIE NGA INSTITUTI I BANKËS BOTËRORE	7
Hyrje	9
Kapitulli 1. Rëndësia e Korrupsionit	11
<i>Ç'është "Korrupsioni" Dhe Përse Është i Dëmshëm?</i>	11
Përkufizim.....	11
Një shembull	15
Përse Korrupsioni është një Çështje Kaq e Spikatur Sot?	18
Përse Shumë Përpjekje Kundër Korrupsionit Dështojnë?.....	20
Kapitulli 2. Formulimi i një Strategjie	23
<i>Shembulli i një Strategjie Parandaluese</i>	23
<i>Si Formulohet një Strategji</i>	29
Kapitulli 3. Korrupsioni si një sistem	33
<i>Një Trajtim Ekonomik i Korrupsionit</i>	33
<i>Korrupsioni si një Krim Përlllogaritjeje</i>	35
<i>Një Kuadër për Analizë Politikash</i>	37
<i>Zbatimi i Kuadrit në Hong Kong</i>	41
<i>Shembulli i Prokurimit</i>	45
Kapitulli 4. Vlerësimi i Korrupsionit	48
<i>Diagnoza me Pjesëmarrje</i>	48
Çfarë është Diagnoza me Pjesëmarrje	48
Si mund të kryhen Diagnostikat me Pjesëmarrje	49
Studimet Teknike dhe Eksperimentet	52
<i>Përfshirja e Sektorit Privat dhe e Qytetarëve</i>	57
Kapitulli 5. Zbatimi i reformës	62
<i>Organizimi i luftës kundër korrupsionit</i>	62
<i>Vilni frutat që janë më afër</i>	68
<i>Aleancë me forcat e favorshme</i>	70
<i>Çrrënjësja e kulturës së mosndëshkimit</i>	71
Kapja e peshqve të mëdhenj	72
Tërhiqni vëmendjen	74
<i>Ndryshoni sistemet</i>	78
<i>Punoni me burokracinë dhe jo kundër saj</i>	81
Filloni me diçka pozitive	81
Vini theksin tek informacioni dhe stimujt.....	82
Kapitulli 6. Konkluzione dhe Komente të Hollësishme	85
<i>Zbërthimi i Korrupsionit</i>	86
<i>Beteja e parë e La Pazit</i>	87
Diagnoza.....	89
Strategjia.....	89
Zbatimi.....	91
<i>Përmbledhje e hapave për të luftuar korrupsionin</i>	91
<i>Qëndrueshmëria e reformave</i>	93

<i>Informacioni dhe stimujt</i> -----	96
SHTOJCË MBI KORRUPSIONIN NË PROKURIME -----	102
<i>Një Proces i Stilizuar Prokurimi me Katër Hapa</i> -----	105
<i>Llojet e Korrupsionit që Karakterizojnë çdo Hap</i> -----	105
<i>Kushtet më të Favorshme për Korrupsion</i> -----	107
<i>Treguesit e Aktiviteteve Potencialisht të Korruptuara</i> -----	108
<i>Kurimi me anë të politikave</i> -----	110
<i>Punime të fundit mbi prokurimet</i> -----	117
<i>Efektet Dytësore</i> -----	122
<i>Burime të dyfishta</i> -----	124
<i>Mekanizmat e Protestave</i> -----	125
<i>Komente Përfundimtare</i> -----	127
INDEKSI -----	130
Rreth Autorëve -----	133
VLERËSIME TË TJERA PËR LIBRIN “QYTETE TË KORRUPTUARA” -----	134

Kutia 1:	Variacionet sipas qyteteve	12
Kutia 2:	Shtatë justifikime të pavlefshme për të mos luftuar korrupsionin	22
Kutia 3:	Tiparet kyçe të Strategjisë së Hong Kongut	28
Kutia 4:	Parandalimi i Korrupsionit: Një Kuadër për Analizë Politikash	37
Kutia 5:	Kuadri për Analizën e Politikave të Zbatuar në Hong Kong.....	41
Kutia 6:	Kuadri për Analizën e Politikave të Aplikuar për Shmangien e Marrëveshjeve në Prokurime	45
Kutia 7:	Diagnostikimi me Pjesëmarrje në La Paz, 1985	51
Kutia 8:	Disa prej përparësive të konsulentëve të jashtëm	53
Kutia 9:	Model memorandumi për punonjësit, si bazë për eksperimentet e stimujve	54
Kutia 10:	Shembuj të studimeve teknike që ndihmojnë përgatitjen e reformave stimuluese	55
Kutia 11:	Skica për një "Vlerësim të Cënueshmërisë"	56
Kutia 12:	Karta e raportimit mbi shërbimet bashkiake në Bangalore.....	58
Kutia 13:	Një zyrë e pavarur për të luftuar korrupsionin në ndërtimin e shkollave në qytetin e Nju Jorkut	63
Kutia 14:	Disa ligje të reja që do të ndihmonin në uljen e korrupsionit.....	76
Kutia 15:	Manuali për qytetarët, që ndihmon në parandalimin e korrupsionit.....	80
Kutia 16:	Disa këshilla praktike për reformat nxitëse.....	84
Kutia 17:	Hapat që rekomandohen për parandalimin e korrupsionit	91
Kutia A1:	Prokurimi dhe Korrupsioni: Një Kuadër për Funkionarët Publikë.....	103
Kutia A2:	Kur Priset Modeli Konkurrues.....	111

PARATHËNIE NGA INSTITUTI PËR STUDIME BASHKËKOHORE

Korrupsioni ka qenë me ne që prej fillesave të organizimit njerëzor. Ka qenë gjithmonë pjesë e aktiviteteve tona kolektive. Sidoqoftë nuk mund t'i lejojmë vetes të jemi të pakujdesshëm ndaj korrupsionit, pasi ai gërryen jo vetëm strukturën ekonomike të shoqërisë, por edhe bazat morale të rregullave.

Shkundja nga pakujdesia ndodh, për shembull, kur dikush lexon se pjesa më e madhe e shkatërrimit të madh, të shkaktuar nga tërmeti i kohëve të fundit në Turqi, ishte si rezultat i korrupsionit të përhapur ndërmjet industrisë së ndërtimit dhe zyrtarëve të qeverisë. Por shumicën e kohës ne nuk e shikojmë korrupsionin ose, thjesht, dëshirojmë ta injorojmë atë. Kjo ndodh edhe se ai operon nën një mantel të sekretshëm. Aristoteli vuri re një anë tjetër të problemit kur tha "Të zakonshmes njerëzit i kushtojnë gjithmonë kujdesin më të vogël". Edhe sot, pjesa më e madhe e korrupsionit ende ndodh në vende publike, e prandaj stimuj më të fuqishëm duhen të mendohen në mënyrë që të sigurohet reduktimi i tij.

Megjithatë stimuj të rinj e të fuqishëm e që premtojnë shumë për bërjen publike të praktikave korruptive janë zhvilluar tashmë. Era e informacionit është duke i pajisur njerëzit dhe organizatat joqeveritare me mjete të fuqishme organizative dhe me informacion për luftimin e korrupsionit. Në mënyrë të ngjashme, ekonomia globale i vendos qeveritë lokale nën një trysni të jashtëzakonshme për eliminimin e faktorëve që ulin aftësinë e tyre konkurruese. Korrupsioni është qartë një faktor që mund dhe e redukton në të vërtetë tërheqjen e një komuniteti ndaj një tjetri.

Informacioni po nuk pati mjete që ta përdorin në mënyrë produktive, mbetet me pak vlera. Ky libër prezanton grupin e këtyre mjeteve të domosdoshme. Zyrtarët e zgjedhur, qytetarët dhe administratorët publikë mund t'i përdorin këto mjete për të përcaktuar se ku po ndodh korrupsioni, si edhe shkaqet e tij rrënjësore. Këtu autorët japin një këshillë të mençur: Fokusohuni në institucionet që stimulojnë korrupsionin dhe jo në karakterin e atyre që i kryejnë aktet korruptive. Përse? Sepse nëse institucionet që stimulojnë korrupsionin nuk ndryshohen, zyrtarët e ardhshëm të këtyre pozicioneve kanë shumë gjasa të jenë po aq të korruptuar sa paraardhësit e tyre. Në përfundim, autorët paraqesin shembuj konkretë të përpjekjeve të suksesshme në luftën kundër korrupsionit, duke përfshirë këtu dhe mënyrat e përfshirjes së qytetarëve në këtë proces.

Libri *Qytete të Korruptuara* ka gjithashtu, dhe një rol të vlefshëm për t'u mësuar studentëve se si të analizojnë sistemet komplekse sociale. Duke u fokusuar në marrëdhënien ndërmjet institucionit dhe karakterit njerëzor, autorët i pajisin studentët me mjetet e dobishme për të kuptuar se si këta dy komponentë kritikë të shoqërisë njerëzore kombinohen dhe punojnë së bashku. Përqendrimi vetëm në karakterin njerëzor ose në institucionet do të thotë të humbasësh gjysmën e dinamikës së rendit njerëzor.

Robert B. Hawkins, Jr.

President i *Institutit për Studime Bashkëkohore*

Përparimi drejt decentralizimit, llogaridhënies dhe formave demokratike të qeverisjes në nivelin lokal është duke u përshpejtuar. Në këtë kontekst, kostot e mëdha të korrupsionit janë duke u pranuar në mënyrë të hapur, ashtu siç është duke u pranuar dhe nevoja urgjente e korrigjimit të keqbërjes në qeverisje. Korrupsioni është një simptomë e rrënjosur e keq-qeverisjes që shpesh reflektohet nëpërmjet patronazhit, burokracisë, agjencive joefektive të gjenerimit të të ardhurave, mitmarrje e madhe në prokurime dhe dështim në sigurimin e shërbimeve për qytetarët. Por kur zyrtarët lokalë përgjegjës për menaxhimin e burimeve publike janë të përgjegjshëm përpara qytetarëve të tyre, procesi i vendim marrjes mund të bëhet pjesëmarrës. Nga ana tjetër, një proces pjesëmarrës mund të bëhet guri themeltar i një strategjie nën-kombëtare për të reformuar institucionet e “sëmura” dhe për të përmirësuar mirëqënien e qytetarëve.

Libri *Qytete të Korruptuara* përbën një kontribut të rëndësishëm për këtë fushë premtuese, pasi adreson kontekstet historike, tradicionale dhe kulturore që krijojnë stimujt perversë për ekzistencën e korrupsionit. Në të njëjtën kohë, ky libër parashtron zgjidhje praktike si edhe një grup stimujsh që skicojnë shtegtimin nga keqqeverisja drejt qeverisjes efektive të nivelit lokal. Autorët prezantojnë raste studimore si të sukseseve, ashtu dhe dështimeve për të nënvizuar faktin që goditja ndaj korrupsionit është thjesht një dritare drejt reformave të thella të sektorit publik. Libri shërben si një udhëzues për reformatoret lokalë dhe për ato grupe qytetare, të cilat kanë për qëllim ndryshimin e sistemeve të korruptuara duke parashtruar strategji praktike për luftën antikorrupsion dhe reformimin e institucioneve lokale. Metodrat dhe trajtimet praktike prezantohen këtu duke përfshirë transfertat fiskale, informatizimin për ndjekjen e të ardhurave dhe të shpenzimeve publike, rregulla të thjeshtëzuar për përmirësimin e procesit të prokurimit, diagnoza dhe teknikat pjesëmarrëse për zhvillimin dhe monitorimin e buxheteve lokale.

Sfida më të cilën përballen qeveritë lokale është zhvillimi i mënyrave të reja për ndërtimin e sistemeve efektive, llogaridhënëse dhe transparente. Libri *Qytete të Korruptuara* i sjell këto nisma së bashku në një mënyrë sistematike duke parashtruar, gjithashtu, dhe një kuadër konceptual dhe praktik, si edhe një perspektivë ndërkombëtare të bazuar në shembuj konkretë të vendeve të ndryshme si Hong Kongu dhe La Pazi. Ne mësuam rreth krijimit të një kuadri për formulimin dhe zbatimin e politikave në nivelin e bashkive, të bazuara mbi një filozofi moderne për menaxhimin. Ky kuadër kërkon të promovojë një mënyrë të re të menduarit dhe të vepruarit si prej reformatoreve publikë, ashtu dhe prej grupeve qytetare. Si pjesë e programeve antikorrupsion, në qeverisje dhe të reformave bashkiake në mbarë botën, Instituti i Bankës Botërore (IBB) është duke mësuar dhe, në të njëjtën kohë, duke shpërndarë mësimet e nxjerra rreth krijimit të një qeverisjeje bashkiake të besueshme dhe transparente. Këto programe janë duke u përçuar drejt një audience të madhe dhe në rritje, që përfshin menaxherët e qytetit në shumë vende të botës. Ekspertiza e këtij libri është tashmë një pjesë integrale e kësaj qasjeje mësimore me drejtuesit e qytetit. Nga ky libër dhe nga pjesëmarrësit e kurseve të IBB-së ne mësojmë që megjithë ngjashmërinë në dukje të problemeve dhe sfidave në qytete, secili prej tyre kërkon një trajtim të veçantë të bazuar mbi realitetet e ndryshme në nivelin lokal.

Ne mësojmë gjithashtu që me qëllim që të arrijmë rezultate konkrete dhe të qëndrueshme, shpesh është e nevojshme shkëputja e plotë prej mënyrave tradicionale të të bërit të punës. Në këtë kontekst, vullneti i fuqishëm politik, zëri i qytetarëve, mbështetja e duhur teknike, si edhe një strategji afatgjatë dhe realiste zbatimi janë kyçe për sigurimin e suksesit. Aty ku ka integrim të faktorëve të ndryshëm mund të priten rezultate të rëndësishme: dije të informuara (me një plan veprimi të bazuar mbi evidencat empirike të

thelluara për secilën situatë), ndërtimi i koalicioneve që çon drejt veprimeve kolektive, si edhe drejtimi transparent politik në nivelin lokal. Qytetet që zbatojnë programe reformuese të qëndrueshme qeverisjeje nga të cilat përfiton popullata qytetare, mund të thithin burime financiare dhe njerëzore, si edhe mund të shndërrohen në ekspozë të praktikave shembullore që mund të ndiqen në mbarë botën.

Daniel Kaufmann Drejtues i Lartë i Divizionit të Qeverisjes, i Rregullimit dhe i Financave në
Institutin e Bankës Botërore

Hyrje

Parandalimi i korrupsionit ndihmon në rritjen e të ardhurave të qytetit, në përmirësimin e shërbimeve të ofruara, në nxitjen e besimit dhe pjesëmarrjen e publikut, dhe në fitoren në zgjedhje.

Ky libër është hartuar për të ndihmuar qytetarët dhe zyrtarët publikë të diagnostikojnë, të hetojnë, dhe të parandalojnë llojet e ndryshme të shfaqjeve korruptive dhe të paligjshme. Libri përqendrohet te korrupsioni sistematik dhe jo në aktivitetet e rastësishme të disa shkelësve të ligjit, dhe thekson masat parandaluese në vend të fushatave kryesisht ndëshkuese ose moralizuese. Ndryshe nga shumë materiale mësimore përshkruese mbi korrupsionin, libri nënvizon hapat praktikë.

Ky libër ofron shembuj strategjish të antikorrupsionit që funksionojnë. Megjithëse korrupsioni është subjekt i opinionit pasionant dhe i ngarkesës etike, parandalimi i tij kërkon një strategji të përlllogaritur me të njëjtën gjakftohtësi si çdo inovacion tjetër i rëndësishëm në politikat dhe në drejtimin e një qyteti. Një strategji duhet të shkojë përtej moralizmit, qasjeve ligjore dhe klisheve që korrupsioni nuk do të ekzistonte nëse të gjithë do të kishim përmbushur detyrimet tona. Ajo duhet të kapërcejë refleksin e natyrshëm për të vendosur rregulla të reja dhe shtresa të reja shqyrtimi.

Gjithashtu, libri ofron sugjerime, që kanë të bëjnë me *zbatimin* në kushte të vështira, që mund të karakterizohen nga indiferenca politike, inercia burokratike, dhe nga mbështetja qytetare ende e pamobilizuar. Ne sigurojmë disa kuadre të ndryshme për analiza dhe masa, të cilat shpresojme se do t'u duken stimuluese politikëbërësve dhe drejtuesve. Megjithatë, këto kuadre nuk pretendojnë t'u tregojnë kryetarëve të bashkive, këshillave bashkiake dhe funksionarëve të lartë se cilin buton duhet të shtypin, cilën politikë të ndryshojnë, cilat sisteme të instalojnë, njerëzit që duhet të punësohen ose të pushohen, apo, madje, edhe cilat prej formave të korrupsionit duhet të trajtohen më parë. Udhëzimet dhe shembujt nuk përbëjnë një recetë që mund të zbatohet në çdo situatë. Ato kërkojnë ripunim dhe përshtatje të kujdesshme sipas karakteristikave specifike të çdo lokaliteti.

Lexuesit mund ta gjejnë këtë libër si më modest dhe më të guximshëm se shumë diskutime mbi korrupsionin, ose mbi çështjet e menaxhimit të qytetit. Libri njeh faktin që planet e detajuara nuk janë ende gati, që politika dhe çështjet praktike të administratës drejtojnë dhe kufizojnë linjat e mundshme të sulmit, dhe se çfarë funksionon për një qytet nuk funksionon për një tjetër. Në të njëjtën kohë, mund të jetë e guximshme t'u kërkohet lexuesve që ta shikojnë korrupsionin nëpërmjet

lenteve të reja të shkencave ekonomike dhe të shmangin përkohësisht lentet e njohura të moralit dhe të etikës. Libri trajton, ndonëse në mënyrë skematike, ato që lihen jashtë prej shumë materialeve për drejtimin, veçanërisht *taktikat*, që bëjnë të mundur realizimin e gjërave të mira edhe në situata ku është i pranishëm korrupsioni. Trajtimi ynë mbështetet në mirëbesimin tek aftësitë e funksionarëve bashkiakë që ta përdorin këtë libër për të nxitur krijimtarinë e tyre.

Ne përpiqemi ta shikojmë korrupsionin në perspektivë. Korrupsioni nuk është gjëja e vetme, apo edhe më e rëndësishme, për të cilën duhet të shqetësohen drejtuesit e bashkive. Qytetet e sotme mishërojnë një shumëllojshmëri objektivash. Ato duhet të ofrojnë shërbime, ato duhet të fuqizojnë qytetarët. Ato duhet të punojnë me sektorin privat në marrëdhënie kolegjiale që mund të konsiderohej e pazakontë ose e pamundur një gjeneratë më parë, dhe marrëdhëniet shpesh kanë një qëllim të ndryshëm: si mund të bëhen qytetet qendra më dinamike ekonomike.

Trajtimi i korrupsionit në mënyrat e duhura mund të jetë një mjet drejt realizimit të këtyre objektivave. Ne nuk do të rekomandonim një qëndrim ndaj korrupsionit që kërkon më shumë kontrolle, më shumë ligje dhe më shumë burokraci. Këto, thjesht, mund ta paralizojnë administratën dhe në disa raste, mund të nxisin lloje të reja dhe më të ngulitura të korrupsionit. Përkundrazi, sidomos në rastet e korrupsionit sistematik, ne promovojmë si një ristrukturim të shërbimeve që ofron qyteti ashtu dhe reforma institucionale që përmirësojnë informacionin dhe krijojnë stimuj dhe frenues të rinj e më të fuqishëm. Një temë kryesore e këtij libri është që *luftimi i korrupsionit në mënyrat e duhura mund të bëhet një levë për të arritur objektiva më të mëdhenj, jo vetëm mbijetesën financiare, por rikrijimin e marrëdhënieve ndërmjet qytetarëve dhe pushtetit vendor.*

Libri mbështetet si në kontribute teorike, ashtu edhe praktike në parandalimin e korrupsionit, por mbulimi i tij nuk synon të jetë enciklopedik. Libri nuk synon të paraqesë një përmbledhje se çfarë kanë bërë dhe nuk kanë bërë qytetet në botë. Edhe dy rastet studimore që analizojmë — Hong Kongu në vitet 1970 dhe La Paz në 1980—nuk janë të prezantuara në detaje të plota. Këtu nuk paraqitet ndonjë shkop magjik dhe, fatkeqësisht, ne dyshojmë në ekzistencën e tij. Megjithatë, qëndrimet e diskutuara në këtë libër kanë ndihmuar funksionarët në shume vende ta analizojnë korrupsionin, të hartojnë strategji për ta reduktuar atë, dhe të zbatojnë këto strategji, disa here, në kushte të pafavorshme politike dhe administrative. Mesazhi ynë është optimist. Korrupsioni, në fakt, mund të parandalohet, edhe pse nuk mund të eliminohet kurrë në këtë botë të papërsosur.

Kapitulli 1. Rëndësia e Korrupsionit

Ç'është "Korrupsioni" Dhe Përse Është i Dëmshëm?

Përkufizim

Korrupsioni është një problem universal, por në botë pushtetet vendore janë të ekspozuara në mënyrë të veçantë. Për shembull, në Japoni, sipas një parashikimi, pushtetet vendore kanë tri herë më shumë funksionarë se sa pushteti qendror, por prodhojnë pesëmbëdhjetë herë më shumë raste të raportuara korrupsioni dhe katër herë më shumë funksionarë të arrestuar.¹ Në qytetin e Nju Jorkut kostoja e korrupsionit në të shkuarën, vetëm për ndërtimin e shkollave, vlerësohet në qindra milionë dollarë.² Bashkitë janë shpesh të akuzuara jo vetëm për keqmenaxhim, por edhe për derdhjen e fondeve publike në xhepa privatë. Akuzat janë po aq të ndryshme, sa dhe aktivitetet e autoriteteve bashkiake.

1. Ryshfetet çojnë drejt një keqshpërndarjeje të fondeve për strehim.
2. "Gjobat" që u paguhen funksionarëve të prokurimeve bëjnë që kontratat e bashkisë t'u jepen shpesh firmave që nuk i meritojnë.
3. Departamentet e policisë së qytetit, disa here, i injorojnë aktivitetet kriminale në shkëmbim të një ryshfeti.
4. Prona publike përdoret nga funksionarët e bashkisë për qëllime private.
5. Lejet dhe liçensat lehtësohen nga paratë e shpejta dhe, ndonjëherë, shiten në këmbim të një ryshfeti.
6. Ryshfeti mundëson njerëzit të thyejnë rregullat e sigurisë, të shëndetit ose dhe rregulla të tjera, cënimi i të cilave krijon rreziqe të rënda sociale.
7. Shërbimet e bashkisë mund të jenë të padisponueshme pa një pagesë të paligjshme nën dorë.

¹ Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), Simpozium mbi Korrupsionin dhe Mirëqeverisjen, Paris, 13-14 Mars 1995, Sesioni 3, faqe 2.

² Thomas D. Thacher II, "Zyra e Inspektorit të Përgjithshëm të Autoritetit të Ndërtimit të Nju Jorkut: Një Strategji e Re e Suksesshme për Reformimin e Kontraktimit Publik në Industrinë e Ndërtimit", rast studimor i pabotuar, qershor 1995.

8. Mbledhësit e taksave mund të zhvasin qytetarët, madje, më shpesh të bëhen palë me taksapaguesit për të inkurajuar një evazionin në këmbim të një ryshfeti.
9. Vendimet zonale janë të ndikuara nga korrupsioni.

Dhe kështu me radhë: kjo listë nuk është një tipologji e plotë e korrupsionit që gjendet në pushtetet vendore nëpër botë.

Ekzistojnë shumë përkufizime për korrupsionin. Në vijat më të përgjithshme, korrupsion do të thotë keqpërdorim i detyrës për përfitime personale. Detyra është një pozicion besimi, ku njeriut i jepet autoritet në mënyrë që të veprojë në emër të një institucioni, qoftë ai privat, publik, apo jofitimprurës. Korrupsion do të thotë vendosje e një pagese të paligjshme për një shërbim ose përdorimi i detyrës publike për qëllime të tjera të paligjshme. Korrupsioni mund të përfshijë dhe akte ose veprime që shtohen ose hiqen me qëllime fitimi. Ai mund të përfshijë aktivite të ligjshme ose të paligjshme. Mund të jetë i brendshëm në një organizatë (për shembull përvetësim fondesh) ose i jashtëm (për shembull zhvatje). Efektet e llojeve të ndryshme të korrupsionit mund të variojnë shumë. Megjithëse, veprimet korruptive ndonjëherë mund të rezultojnë në një përfitim social neto, korrupsioni zakonisht çon në mungesë efektshmërie, padrejtësi, dhe pabarazi.³

Kutia 1: Variacionet sipas qyteteve

Disa prej variacioneve në tabelën më poshtë reflektojnë, pa dyshim, diferencat në klimë dhe gjeografi, por disa tregojnë dhe diferencat në mundësitë për korrupsion.

Qyteti	Lejet e ndërtimit	Afati i	Kostot e ndërtimit,	Raporti i çmimit	Koha e rrugës	Rezidentë të
--------	----------------------	------------	------------------------	---------------------	------------------	-----------------

³ Disa literatura mbi korrupsionin në vitet 1960 tentonin të justifikonin korrupsionin si diçka të ngjashme me një çmim tregu në një kohë kur tregjet nuk ishin të lejuara ose si diçka e ngjashme me shprehjen e interesit kur shumë mjete demokratike ishin të pamundura. Që atëherë, si studimet empirike dhe teorike e kanë bindur pjesën më të madhe të njerëzve që shumica e llojeve të sjelljes korruptive janë të kushtueshme si nga pikëpamja ekonomike, ashtu dhe nga ajo politike, edhe kur disa herë prej tyre përfiton grupi që është në pushtet. Për një shqyrtim të mëtejshëm shiko Robert Klitgaard, *Duke Kontrolluar Korrupsionin* (Berkeley dhe Los Anxhelos: University of California Press, 1988), në veçanti faqet 30-48.

	të vonuara, në muaj	ndërtimit, në muaj	\$/m ²	të shtëpive me të ardhurat*	për në punë, në minuta	paligjshëm %**
Algjer	2	6	500	11.7	30	4
Bankok	11	5	156	4.1	91	3
Pekin	24	17	90	14.8	25	3
Bogotá	36	6	171	6.5	90	8
Dares Salam	36	28	67	1.9	50	51
Hong Kong	2	30	641	7.4	45	3
Stamboll	2	16	110	5.0	40	51
Xhakarta	28	2	65	3.5	40	3
Johanesburg	24	2	192	1.7	59	22
Karaçi	na	12	87	1.9	na	44
Kingston	6	12	157	4.9	60	33
Londër	5	20	560	7.2	30	0
Madrid	8	18	510	3.7	33	0
Manila	36	3	148	2.6	30	6
Melburn	36	3	383	3.9	25	0
Nju Delhi	36	24	94	7.7	59	17
Paris	2	8	990	4.2	40	0

Rio de Zhaneiro	6	18	214	2.3	107	16
Seul	20	18	617	9.3	37	5
Singapor	2	9	749	2.8	30	1
Tokio	8	12	2604	11.6	40	0
Toronto	30	6	608	4.2	26	0
Uashington, D.C.	36	4	500	3.9	29	0

Shënime: na – të dhëna jo të disponueshme, m2 Metra katror

a. Çmimi mesatar i një shtëpie si një shumëfish i të ardhurave mesatare vjetore.

b. % e të strehuarve që kanë pushtuar tokë në mënyrë të paligjshme.

Burimi: *The Economist*, "Një Anketë e Qyteteve," Korrik 29, 1995, fq. 8, citim i të dhënave të papublikuara nga Banka Botërore.

Veprimet korruptive ndryshojnë si në nivel, ashtu dhe në lloj. Një pjesë e korrupsionit është "rastësor," pasi persona zyrtarë ose grupe të vogla prej tyre përpiqen të përfitojnë nga fuqia e monopoleve të tyre për të gjeneruar ryshfete. Fatkeqësisht, ndonjëherë, korrupsioni bëhet sistematik. Dy autorë kanë dalluar, së fundi, një lloj korrupsioni që është i ngjashëm me një faull në sport, dhe një lloj tjetër, i cili është kolapsi i rregullave që përcaktojnë dhe zbatojnë këto faulle. Në rastin e dytë, konkurrenca sportive virtualisht dështon. Luis Moreno Ocampo e quan atë "hiperkorrupsion." Ndërsa etiketimi i Herbert Werlin është "korrupsion dytësor," dhe e krahason atë me alkoolizimin.⁴

Cilado qoftë terminologjia, kur korrupsioni arrin në këtë gjendje, është vdekjeprurës; dhe kjo, fatkeqësisht, është situata në shumë qytete të botës. Korrupsioni sistematik gjeneron kosto ekonomike duke shtrembëruar stimujt, kosto politike, duke minuar institucionet, dhe kosto sociale duke rishpërndarë mirëqenie dhe pushtet atyre që nuk e meritojnë. Kur korrupsioni minon të drejtat e pronësisë, sundimin e ligjit, dhe simujt për investime, zhvillimet ekonomike dhe politike gjymtohen.

⁴ Shiko Luis Moreno Ocampo, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993); dhe Herbert W. Werlin, "Të kuptojmë Korrupsionin: Implikime për Stafin e Bankës Botërore," Gusht 1994, dorëshkrim i pabotuar. Një tjetër përshkrim i korrupsionit të përgjithësuar Jean-François Bayart's *L'État en Afrique: La politique du ventre* (Paris: Fayard, 1989).

Korrupsioni ekziston në të gjitha vendet. Por korrupsioni tenton të bëhet më i dëmshëm për vendet e varfra, ku mund të minojë të drejtat e pronësisë, sundimin e ligjit, dhe stimujt për investime.

Një shembull

Vetëm pak zyrtarë bashkish përballen me një situatë po aq ekstreme sa ajo e ndeshur nga Ronald MacLean-Abaroa kur ai mori detyrën si kryetar i bashkisë së La Pazit në Bolivi. Megjithatë kur e kemi treguar këtë rast në vende të tjera, dëgjuesit janë përgjigjur me një buzëqeshje kuptimplotë.

Më 13 Shtator 1985, u betova si kryebashkiaku i parë i zgjedhur i La Pazit që prej 1948-ës. E dija që do të përballoja një detyrë të vështirë, por asnjëherë nuk e kisha imagjinuar sa e rëndë ishte situata. Shpejt zbulova që do të ishte mirë të gjeja dikë që të më jepte hua disa të holla për të mbijetuar deri në muajin e ardhshëm, pasi paga ime e re ishte ekuivalent me vetëm 45 dollarë amerikanë në muaj. Jo vetëm aq, unë do ta kisha, pothuajse, të pamundur të formoja stafin tim të afërt pasi ata do të pagueshin edhe më pak se aq. Në fund të ditës, i hipa makinës së kryebashkiakut, një fuoristradë vjetërsirë e vitit 1978, për t'u kthyer në shtëpi, duke menduar nëse nuk kisha rënë në një kurth prej të cilit ishte e pamundur të shpëtoja pa dhënë dorëheqjen nga detyra ime e parë e zgjedhur.

Ideja se një ndryshim rrënjësor ishte esencial rezultoi të ishte shpëtimtari im. Isha vërtet përpara një rasti të kufizuar. Bolivia ishte ende në mes të krizës më të thellë ekonomike. Presidentit të mëparshëm iu desh ta ndërpriste mandatin e tij dhe të linte detyrën përpara se të ishte i detyruar të largohej nga ushtria, nga populli, apo, më e mundshme, nga kombinimi i të dyjave. Megjithëse ishte një President i ndershëm, ai, gjithësesi, nuk pati mundësi të kthente mbrapsht kolapsin ekonomik. Inflacioni në gusht arriti, me përafërsi, një nivel prej 40.000 përqind.

Ditën tjetër u ktheva në zyrën time, duke pyetur veten nga t'i nisja reformat e mia. Fouristrada u prish dhe mua m'u desh të vija në punë me makinën time. Ndërsa po parkoja përpara bashkisë, vura re se, ndërmjet makinave në gjendje të mjeruar, binin në sy dy makina ekstravagante. Mësova më vonë se njëra i përkiste një ekspertit të huaj që punonte me bashkinë, ndërsa tjetra, një veturë elegante, i përkiste arkëtarit të bashkisë. Krijova pështypjen e parë se ku gjendeshin burimet financiare.

Arkëtari ishte një burokrat i klasit të ulët me një pagë minimale, i cili, siç mora vesh, e

ndryshonte disa herë në javë makinën me të cilën vinte në punë. Ai nuk mbante asnjë sekret për pasurinë e dukshme që kishte. Në fakt, ai u ofronte, zakonisht, nëpunësve të varfër të bashkisë para hua, duke përfshirë disa nga drejtuesit e tij, me një përqindje javore interesi “konkurruese”.

Më pas, lart në zyrën time, unë zhvillova një sens të thellë izolimi. I mësuar të punoja në sektorin privat, ku menaxhoja kompani minierash të një përmase të konsiderueshme, unë isha mësuar të punoja me një ekip. Në postin tim të zgjedhur së fundi, nuk kishte asgjë që të ngjante me një ekip. Të gjithë njerëzit që gjeta, dukeshin dhe vepronin më shumë se çdo gjë tjetër si të mbijetuarit e një rrënoje. Stafi profesional fitonte, mesatarisht rreth 30 dollarë amerikanë në muaj. Shumë nëpunës ishin duke kërkuar vazhdimisht me ankth burime alternative të ardhurash që t'i çonin në shtëpi. Korrupsioni, ndonëse jo në nivelin e arkëtarit, gjendej kudo.

Bolivia sapo kishte pasur një ndryshim të pushtetit në nivel qendror dhe administrata e re vinte nga një parti e ndryshme nga imja. Nuk do të kisha mundësi të siguroja mbështetjen e qeverisë qendrore, siç ndodhte zakonisht në të shkuarën e afërt kur kryebashkiakët emëroheshin nga presidenti dhe financoheshin nga thesari i shtetit. Ligjet e reja përcaktonin që bashkitë të ishin të pavarura financiarisht, dhe unë mësova se në dy javë do të duhej të paguaja një bordero që ishte gati 160 përqind e të ardhurave totale mujore të La Pazit! Kjo ishte edhe për shkak të hiperinflacionit dhe të ndryshimit në mbështetjen federale. Por një pjesë e saj, ndoshta e madhe, ishte për shkak të korrupsionit.

Zbulova shumë shenja keqdashjeje në bashki. Niveli i kalbëzimit institucional ishte i tillë që autoriteti, praktikisht, nuk ekzistonte në bashki. Çdokush kërkonte mbijetesën duke gjeneruar të ardhura dhe, si pasojë, korrupsioni ishte përhapur gjerësisht. Taksambledhësit përdornin teknika që varionin që nga zhvatja dhe paratë e shpejta në dorë e deri te marrëveshjet për të ulur taksat në shkëmbim të një ryshfeti. Taksat e pronësisë ishin në mënyrë të veçantë të cënueshme ndaj marrëveshjeve ndërmjet taksapaguesve dhe funksionarëve të korruptuar. Një vlerësim i ri ishte i nevojshëm si rezultat i hiperinflacionit; dhe një legjion funksionarësh të bashkisë ishte gati të merrte rrugët të takonte pronarët dhe “të negocionin” një vlerë pronësie që mund t’u leverdiste të dyja palëve, pronarëve dhe funksionarëve, por një vlerë e cila ishte shumë poshtë nivelit të vlerës së vërtetë. Rezultati do të ishte një kursim i taksës për pronarët e këtyre pronave, sidomos për të pasurit; një ryshfet për funksionarin bashkëpunëtor; dhe një qytet i paaftë për të siguruar shërbime, sepse i mungonin edhe burimet më minimale.

Bashkia ishte, efektivisht, një “kompani ndërtimi” shumë e madhe që nuk ishte duke

ndërtuar shumë. Bashkia zotëronte traktorë, kamionë dhe të gjitha llojet e makinerive të ndërtimit. Ishin 2000 punëtorë bashkie, të cilët ishin të paguar shumë keq, me paga fikse dhe që vinin në punë, mesatarisht, pesë orë në ditë. Makinaria, gjithashtu, përdorej për një sasi kohe të ngjashme, duke e bërë atë ekstremisht joefikase për shkak të kostos së saj të lartë kapitale. Por zbulova se përdorimi i benzinës, i naftës dhe i pjesëve të këmbimit ishin të larta deri në anormalitet. Mendova që, me siguri, ato ishin duke u shitur në treg të zi, dhe së shpejti ky dyshim m'u vërtetua me dhembje. Goma të reja dhe pjesë të shtrenjta makinerish si injektorët e karburantit, pompat dhe pjesët e Caterpillarë-ve ishin të disponueshme për shitje; dhe më pas pjesë të prishura dhe të përdorura vendoseshin në makineritë e bashkisë.

Së fundi, ishte policia bashkiake, një “polici e butë”, që nuk kryente hetime kriminale dhe nuk mbante armë, por ishte përgjegjëse për rregullimin e sektorit informal, të inspektimit të tregjeve për pastërti, dhe për ruajtjen e rregullit ndërmjet shitësve të qytetit. Kjo, gjithashtu, ishte një burim korrupsioni, pasi policia bashkiake mund të zhvaste para në shkëmbim të lejimit të shitësve për të ndërmarrë aktivitete si të ligjshme dhe jo të ligjshme.

I përballur me këto probleme dërrmuese, kryebashkiaku MacLean-Abaroa mendoi për një moment të jepte dorëheqjen. Fatmirësisht për La Pazin, ai nuk e dha; dhe në vend të saj, siç do të shohim, ai mori masa të forta në drejtim të këtyre problemeve të papërballueshme. Por shumë drejtues të tjerë bashkish në Bolivi dhe në botë kanë ngurrar të parandalojnë korrupsionin. Në disa raste kjo mungesë dëshire ka qenë si rezultat i bashkëfajësisë. Në raste të tjera kryebashkiakët dhe këshilltarët e bashkisë e kanë evituar problemin e korrupsionit për arsye të tjera. Disa drejtues kanë ndierë pak presion zgjedhjes, dhe disa qeveri provinciale dhe qendrore kanë shfaqur pak interes. Në raste të tjera drejtuesit vendorë nuk kanë qenë të predispozuar për ta përqendruar vëmendjen te korrupsioni, duke pasur frikë se qoftë dhe një përpjekje relativisht e suksesshme mund ta damkoste administratën e tyre me etiketimin “e korruptuar”. Lufta kundër korrupsionit, në një farë mënyre, nënkupton se dikush është i korruptuar dhe kjo në shkëmbim u ofron municion kundërshtarëve.

Së fundi, shumë drejtues kanë menduar se pak mund të bëhet për të adresuar korrupsionin. “Si mundet që dikush të fillojë në kushte të tilla të vështira?” - pyesin ata. Faqet në vijim të këtij libri mundohen të ofrojnë disa përgjigje për këtë pyetje.

Treguesit e sotëm tregojnë se batica po kthehet. Mbanë botës zgjedhjet lokale dhe qendrore e konsiderojnë korrupsionin si një çështje kyçe. Duket sikur ka kaluar ajo kohë kur dikush mund të thotë atë me të cilën mburrej një kryetar bashkie në Brazil gjatë fushatës së tij rizgjedhore: “Robo mas faço obras” (në linja të trasha përkthehet: “Po, unë vjedh, por e bëj dhe punën”).

Përse Korrupsioni është një Çështje Kaq e Spikatur Sot?

Në të gjithë globin lufta kundër korrupsionit është shndërruar tashmë në një prioritet. Përse? Është e vështirë ta thuash, por ekzistojnë disa linja shpjeguese.

Një mundësi është që korrupsioni është përkeqësuar duke shkaktuar një valë zemërate publike dhe një vendosmëri të re politike. Por përse korrupsioni mund të jetë përkeqësuar kaq shumë? Një linjë argumenti citon rritjen e shpejtë të tregtisë dhe të komunikimit ndërkombëtar, kështu që njerëzit përballen me tundime ekonomike si asnjëherë më parë. Dipak Gyawali nga Akademia Mbretërore e Nepalit për Shkencë dhe Teknologji beson se reklamat kanë krijuar kërkesa të reja dhe pagat e gërryera nga inflacioni kanë krijuar nevoja të reja për sjellje korruptive.⁵ Një argument tjetër nxjerr në pah reformat demokratike dhe ekonomike që kanë përfshirë botën. Në një periudhë afatgjatë, shumë njerëz presin që konkurrenca politike dhe liberalizimi ekonomik të reduktojnë korrupsionin, sepse të dyja tentojnë ta kufizojnë ushtrimin arbitrar të monopolit të pushtetit. Por në një periudhë afat shkurtër, si konkurrenca demokratike dhe konkurrenca e re ekonomike mund të kenë krijuar mundësi të reja për korrupsion nëpërmjet ndryshimit të shpejtë të rregullave të njohura të lojës, duke çuar drejt një lloji qëndrimi të hapur për të gjithë me pak vëmendje drejt zbatimit. Në shumë raste, korrupsioni ndodh sepse ndryshimet e shëndetshme të politikave zbatohen prej institucioneve të sëmura, duke çuar drejt një konkurrence jo të drejtë, por në marrëveshje të brendshme, trafikim politik dhe qytete mitmarrëse.

Është, gjithashtu, e mundur që niveli i korrupsionit të mos ketë ndryshuar aq shumë sa ndërgjegjësimi ynë dhe toleranca ndaj tij. Ne mund t’i perceptojmë kostot e korrupsionit në mënyrë më të mprehtë tani që Lufta e Ftohtë ka mbaruar dhe politikat ekonomike dhe politika shumëpartiake janë pothuajse në nivelin e duhur. Ose ndoshta liberalizimi politik ka garantuar liri të reja për ta dokumentuar dhe për t’u ankuar për korrupsionin e, si pasojë, ne jemi ndërgjegjësuar më shumë për

⁵ Dipak Gyawali, “Pandershmeria Strukturore: Kultura Korruptive në Punët Publike,” dorëshkrim i pabotuar, 1994.

të. Shumë vende gëzojnë një shtyp më të lirë dhe më shumë transferta ndërkombëtare informacioni se sa në të kaluarën; dhe të dyja këto kushte mirëpritëse e bëjnë më të lehtë raportimin e korrupsionit, madje, edhe të llojeve që mund të kenë ekzistuar në të kaluarën.

Një mundësi tjetër është që njerëzit fajësojnë korrupsionin për faktin që as tregjet më të lira, as reformat demokratike nuk kanë dhënë rezultatet e pritura, në mënyrë që të shmangin pranimin që këto reforma nuk mund të ecin njësoj mirë në të gjitha situatat. Disa njerëz argumentojnë se korrupsioni është një justifikim i mbështetësve të kapitalizmit në vigjilje të dështimit të kapitalizmit në vendet ish-komuniste. Ata i vënë gishtin për qafimit të papritur të korrupsionit si një çështje nga Banka Botërore dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar që në të kaluarën nuk e kishin marrë në konsideratë. Është më e thjeshtë të kritikosh zbatimin e korruptuar të një strategjie të njerëzve të tjerë se sa të ngresh dyshime mbi vetë vlefshmërinë e këtyre strategjive.

Është e vështirë të matet nëse korrupsioni është duke u shtuar apo duke u zvogëluar. Informacioni mbi korrupsionin është i kufizuar dhe mund të jetë çorientues. Siç thekson John T. Noonan në historinë e tij autoritare të ryshfetit, një vend mund të ketë penalizuar më shumë raste korruptive se sa një tjetër, por, aktualisht, mund të ketë një frekuencë shumë më të ulët të korrupsionit, thjesht sepse vullneti i vendit të parë dhe aftësitë për të luftuar korrupsionin janë më të mëdha.⁶

Po për sa i përket korrupsionit në bashki? A është duke u përkeqësuar? Diskutohet se substanca dhe stili i drejtimit të bashkisë është duke ndryshuar në mënyra që premtojnë qeverisje më të mirë, por që, gjithashtu, ofrojnë tundime të reja për korrupsion. Një raport i kohëve të fundit nga Komisioni i Auditit i Britanisë së Madhe i përmbledh këto ndryshime: Komisioni i Auditit pohon se “shumë nga ndryshimet e fundit në pushtetin vendor kanë qenë larg kontrollit të centralizuar dhe regjimeve të rrepta financiare dhe kanë rritur risqet e mashtrimit dhe të ndodhjes së korrupsionit.”⁷

Decentralizimi administrativ dhe lokal përbëjnë risi shumë domethënëse. Gjatë pesëmbëdhjetë viteve të fundit, pushteteve vendore u është kërkuar t’i rrisin përgjegjësitë e tyre. Në të njëjtën kohë, sidomos në vendet në zhvillim, shumë bashki kanë pësuar një erozion në pagat reale të funksionarëve. Për të gjitha këto arsye është rritur shqetësimi mbi korrupsionin bashkiak. Analisti kilian i politikave, Claudio Orrego, thekson se: “Të gjitha objektivat që janë përcaktuar për reformën

⁶ John T. Noonan, Jr., *Ryshfetet* (Nju Jork: Macmillan, 1985).

⁷ Komisioni i Auditit, *Mbrojtja e Kuletës Publike. Ndershmëria në Sektorin Publik: Lufta kundër Mashtrimit dhe Korrupsionit në Pushtetin Vendor* (Londër: HMSQ, 1993), fq. 3.

në sektorin vendor (rritjen e legjitimitetit të tyre dhe demokratizimin, rritjen e efikasitetit dhe efektivitetit të shërbimeve të tyre, dhe rritjen e pjesëmarrjes së qytetarëve), mund të përmbliidhen si një pjesë e këtij synimi të përgjithshëm: *rritjen e llogaridhënies.*”⁸

Noonan ka ngritur hipotezën, pa e mbështetur plotësisht atë, se një shoqëri tenton të bëhet *më pak* tolerante për korrupsionin, ndërsa bëhet *më shumë* tolerante ndaj sjelljes seksuale.⁹ Noonan komenton se penalizimi i paprecedent i korrupsionit në Shtetet e Bashkuara nisur në vitet 1970 ndodhi pas një liberalizimi të paprecedent të sjelljeve dhe të shfaqjeve seksuale.¹⁰

Sikurse ilustron nocioni i Noonanit, pyetja “përse është korrupsioni një çështje kaq e madhe tani?” mund të çojë nëpër shtegje larg nga gjetja e kurave praktike. Cilatdo qofshin arsyet për shqetësimin më të madh mbi korrupsionin, ky është një ndryshim, të cilin duhet ta mirëpresim. I thënë thjesht, korrupsioni cënon zhvillimin ekonomik dhe politik. Ne kemi nevojë ta plotësojmë shqetësimin e sotëm mbi korrupsionin me një analizë më të thellë të fenomeneve të korrupsionit dhe me një mënyrë të menduari më krijuese dhe më praktike rreth mënyrës si mund të punojmë së bashku për t’u bërë ballë atyre.

Përse Shumë Përpjekje Kundër Korrupsionit Dështojnë?

Fatkeqësisht, historia e fushatave të antikorrupsionit në botë nuk është inkurajuese. Në nivelin qendror dhe vendor, në ministritë dhe agjencitë siç është policia, edhe përpjekje me shumë publicitet për të ulur korrupsionin kanë pasur tendencën të lëkundën, dhe së fundi të zhgënjejnë.

Një model tipik ngjan me diçka të tillë. Një skandal ndodh. Për shembull, një këshilltar bashkie mund të gjendet fajtor për mitmarrje, ose policia mund të shihet sistematikisht si bashkëpunëtore me kriminelët. Programet e punëve publike mund të rezultojnë se përmbajnë kosto të ekzagjeruara si rezultat i mashtrimeve dhe “gjobave”. Tenderuesit për projektet e bashkisë mund të zbulohen të kenë krijuar një rreth ortakërie për të ndaluar konkurrencën dhe të rritur çmimet.

Pasi plas skandali, publiku zemërohet. Shtypi shpërthen. Politikanët shprehen të lebetitur dhe bëjnë thirrje për veprime vendimtare. Formohet një komision hetimor dhe gjashtë muaj me vonë mbërrijnë rekomandimet e tij. Ato kanë tendencën të përfshijnë më shumë nivele për mbikëqyrje,

⁸ Claudio Orrego, “Pjesëmarrja Qytetare dhe Forcimi i Llogaridhënies së Pushteteve Vendore në Kili,” dorëshkrim i pabotuar, Prill 1995, fq.5.

⁹ Rrënja e fjalës Latine *corruptere* i referohet si mitmarrjes politike, ashtu dhe joshjes të një virgjëreshe.

¹⁰ Noonan, *Ryshfeti*, fq. 599-600, 701-2.

buxhete më të mëdha për hetim dhe zbatim, dhe një kod të ri sjelljeje. Por në gjashtë muajt që kanë kaluar, zemërimi i publikut ka rënë, dhe kështu shtypi dhe politikanët i kushtojnë pak vëmendje rekomandimeve. Duke folur drejt, kjo ndodh pjesërisht sepse rekomandimet tentojnë të jenë të kushtueshme dhe premtojnë pak parandalim real.

Mund të jetë shkak se, në kënvështrim afatshkurtër, një shqetësim i rritur çon në reduktimin e korrupsionit në agjencinë për të cilën bëhet fjalë. Por shqetësimi rezulton të jetë i vështirë për t'u ruajtur dhe institucionalizuar. Si rezultat, ekzistojnë cikle për reformë. Pas krizës, mund të ketë përmirësim, por pas pak korrupsioni rishfaqet.¹¹

Dikur, sociologu Amitai Etzioni vuri në dukje se në shumicën e vendeve,¹² nuk ka lobe për të luftuar korrupsionin. Ndryshe nga rastet, le të themi, të sheqerit apo të sojës, apo të këpucëve, ku interesi i veçantë i një grupi ndikohet në mënyrë të veçantë nga një ndryshim në politika, kostot e korrupsionit janë zakonisht të shpërndara mbi një numër të madh njerëzish, zakonisht nga taksapaguesit. Për arsye se përfitimet e parandalimit të korrupsionit janë gjithashtu të përhapura gjerësisht, logjika e veprimeve kolektive parashikon që efektiviteti i një grup interesi do të ishte i vështirë për t'u mobilizuar dhe për t'u mbajtur.

Krijimi, së fundmi, i Transparency International (TI)¹³ është një shenjë inkurajuese që ky parashikim nuk do të zgjasë përgjithmonë. TI u formua në vitin 1993 në Berlin dhe tani ka degë në dyzetë vende duke shpresuar të bëjë për korrupsionin atë që Amnesty International bëri për të drejtat e njeriut. Siç do të shohim, një shqetësim kyç strategjik për fushatat e antikorrupsionit është mobilizimi dhe mbajtja e pjesëmarrjes popullore në luftën kundër korrupsionit.

Shumë përpjekje të antikorrupsionit kanë dështuar sepse ato mbajnë një qëndrim ekskluzivisht ligjor ose mbështeten në thirrje për moralitet. Shpesh herë përpjekjet e antikorrupsionit janë ndjekur vetëm me zemër të thyer, si pasojë e "shtatë justifikimeve" të Kutisë 2. Ndonjëherë përpjekjet e antikorrupsionit bëhen përpjekje korruptive për të shkatërruar apo fajësuar opozitën.

¹¹ Për cikle të tilla, në korrupsionin e policisë në Shtetet e Bashkuara, shiko Laërence Sherman, *Skandal dhe Reformë* (Berkeley dhe Los Anxheles: University of California Press, 1979), dhe Milton Mollen *et al.*, *Raport i Komisionit: Komisioni Hetimor për Akuzat e Korrupsionit në Polici dhe Procedurat Antikorruptive të Departamentit të Policisë*, Bashkia e Nju Jorkut (Nju Jork, Korrik 1994). Një model teorik për këmbënguljen e korrupsionit është prezantuar nga Jean Tirole, "Këmbëngulja e Korrupsionit," IPR55, Seritë e Punëve Studimore (Uashington, DC: Instituti për Reformat Politike, Tetor 1992).

¹² Amitai Etzioni, "Lufta kundër Mashtrimit dhe Abuzimit," *Revista e Analizës së Politikave dhe Menaxhimit*, Vol. 2, No. 4 (Vjeshtë 1982).

¹³ Shiko *Llogaridhënia dhe Transparenca në Zhvillimin Ekonomik: Promovimi i Transparency International në Berlin*, Maj 1993, ed. Fredrik Galtung (Berlin: Fondacioni Gjerman për Zhvillimin Ndërkombëtar dhe Transparency International, 1994).

Fatmirësisht, ekzistojnë nisma të suksesshme antikorrupsioni nga të cilat mund të mësojmë.

Ato na mësojnë se çelësi i suksesit është ekzistenca e një *strategjie* për të parandaluar korrupsionin.

Kutia 2: Shtatë justifikime të pavlefshme për të mos luftuar korrupsionin

Justifikimi 1. "Korrupsioni është kudo. Japonia e ka, Hollanda e ka, Shtetet e Bashkuara e kanë. Asgjë nuk mund të bëhet për diçka të tillë endemike." Por kini parasysh shëndetin. Sëmundje ka kudo, megjithatë asnjë nuk nxjerr përfundimin që përpjekjet për të parandaluar dhe për të trajtuar sëmundjet duhet të zvogëlohen. Ashtu si sëmundjet, nivelet dhe llojet e korrupsionit variojnë shumë, e parandalimi dhe masat kurative janë të ndryshme.

Justifikimi 2. "Korrupsioni ka ekzistuar gjithmonë. Ashtu si mëkati, është pjesë e natyrës njerëzore. Nuk mund të bëhet asgjë kundër tij." Përsëri, vërejtja është e drejtë, por konkluzioni është i pavlefshëm. Duke qenë se mëkati ekziston, nuk domethënë se secili prej nesh mëkaton në të njëjtën shkallë dhe e njëjta gjë vlen edhe për korrupsionin. Ne mund të pengojmë mundësitë për korrupsion, edhe nëse tendenca është e përvetshme.

Justifikimi 3. "Koncepti i korrupsionit është i paqartë dhe i përcaktuar nga kultura. Në disa kultura sjellja që mund t'ju shqetësojë nuk konsiderohet korruptive. Lufta kundër korrupsionit godet imperializmin kulturor". Në fakt, siç tregon historia monumentale e John T. Noonan, asnjë kulturë nuk e lejon rryshfetin. Studimet antropologjike tregojnë që njerëzit në nivel lokal janë shumë të aftë për ta dalluar një dhuratë nga një rryshfet, dhe ata e dënojnë rryshfetin. Format e korrupsionit që trajtohen në këtë libër janë kundër ligjit në çdo qytet në botë.

Justifikimi 4. "Pastrimi i shoqërisë sonë nga korrupsioni do të kërkonte një ndryshim tërësor të sjelljeve dhe të vlerave. Kjo mund të ndodhë vetëm pas... [zgjedhja e polemistit: njëqind vjet arsimim, një revolucion i vërtetë proletariati, ringjallja e shtetit kristian ose myslyman ose e ndonjë besimi tjetër e kështu me radhë]. Çdo gjë tjetër do të jetë e kotë." Rekordit i fushatave moralizuese nuk është inkurajues. Më të lidhura ngushtë me drejtuesit bashkiakë janë dy çështjet e tjera. Së pari, inxhinierimi i këtyre ndryshimeve masive sociale e tejkalon qëllimin e tyre të punës. Së dyti, ndërkohë ka mënyra për të mbyllur shtigjet, për të krijuar stimuj dhe parandalues, për të rritur llogaridhënien dhe konkurrencën, dhe për të përmirësuar rregullat e lojës.

Justifikimi 5. "Në shumë vende korrupsioni nuk është aspak i dëmshëm. Ai është grasoja për rrotat e ekonomisë, dhe ngjitësi për sistemin politik". E vërtetë, ekuilibruerit e korruptuar ekzistojnë. Por si modelet teorike dhe studimet empirike tregojnë se ata janë inferiorë ndaj ekuilibruerëve me më pak korrupsion. Argumentimi se pagesat korruptuese kanë një funksion në një sistem të caktuar nuk provon dëshirueshmërinë e tyre agregate.

Justifikimi 6. "Nuk mund të bëhet asgjë nëse burri ose gruaja në krye është e korruptuar, ose nëse korrupsioni është sistematik." Përpjekjet e antikorrupsionit janë më të vogla nëse drejtuesit janë të pastër dhe nëse korrupsioni është episodik dhe jo rutinë. Por raste të suksesshme tregojnë se sistemet e përmirësuara çojnë në mundësi më të pakta për të tërë, duke përfshirë edhe pushtetin politik për të vjelë grabitjet e korrupsionit. Korrupsioni sistematik mund të reduktohet.

Justifikimi 7. "Shqetësimi për korrupsionin është i panevojshëm. Me tregjet e lira dhe me demokracitë shumëpartiake, korrupsioni mund të zhduket gradualisht." Demokracia dhe tregjet rrisin konkurrencën dhe llogaridhënien e, si rrjedhojë, reduktojnë korrupsionin. Por gjatë tranzicioneve, korrupsioni mund të rritet. Edhe në demokracitë e qëndrueshme, korrupsioni është një kërcënim për sigurimin e shumë të mirave dhe shërbimeve publike, të cilat janë natyrshëm monopol i shtetit (siç është drejtësia).

Kapitulli 2. Formulimi i një Strategjie

Shembulli i një Strategjie Parandaluese

Përpjekjet antikorrupsion të Hong Kongut ilustrojnë një prej argumenteve kryesore të këtij libri: Lufta kundër korrupsionit nuk duhet të konsiderohet si një qëllim në vetvete, por një parim orientues për reformimin e administratës urbane. Në Hong Kong, një nismë e dalluar për ta çrrënjosur korrupsionin, veçanërisht në departamentin e policisë, u kthye në një motor për modernizimin e sigurimit të shërbimeve, si dhe për fuqizimin e qytetarëve në qeverisjen lokale.

Ky rast ilustron, gjithashtu, dhe dy çështje të tjera. Së pari, një strategji e qëndrueshme duhet të adresojë sistemet e korruptuara. Së dyti, ajo që mund të quhet një kulturë cinizmi dhe mosndëshkimi mund të thyhet.

Në fillim të viteve 70' policia e Hong Kongut u përfshi thellë me trafikantë droge, stroullat bixhozi dhe rrjete prostitucioni, të cilët e paguanin policinë që të mbyllte një sy. Policia krijoi sindikatat (fjala sindikatë këtu ka kuptim tjetër nga organizatat e mbrojtjes së interesave të punëtorëve – shënim i përkthyesit) e veta për të procesuar dërgesat e parave të pista. Për shembull, në distriktin perëndimor të Kowloon, një sindikatë mblidhte para nëpërmjet ndërmjetësve që nga celulat dhe shitësit e drogës dhe më pas nëpërmjet oficerëve të nivelit të mesëm. Oficerëve të nivelit lartë do t'u jepeshin pagesa të rregullta për të mbyllur sytë, ndërsa sindikata përpunoi edhe një skemë të menduar mirë për të shpërndarë dhe menaxhuar dërgesat e parave të pista, duke përfshirë llogaritarrë, pagesa për gjashtë banka dhe, në disa raste, tranferime në valutë. Oficerët e niveleve më të ulëta merrnin pjesë, gjithashtu, në “sajimin” e shkeljeve të trafikut në këmbim të mitmarrjes së menjëhershme. Gjithashtu, oficerët e policisë zhvasnin para prej dyqaneve të çajit dhe shitësve të rrugës. Korrupsioni kishte pllakosur dhe sistemet e brendshme të meritokracisë, pasi dhe vetë Zyra e brendshme e Antikorrupsionit ishte e korruptuar.

Guvernatori i ri nëpërmjet një komisioni beri një analizë të madhe vlerësuese, e cila zbuloi fakte shokuese për një sëmundje të tillë institucionale. Përshkrimi që komisioni bëri është me vlerë të citohet gjerazi pasi përfaqëson një fenomen të anashkaluar të një rëndësie më të madhe: korrupsionin sistematik.

Format më të këqia janë ato që përshkruhen ... si korrupsioni “sindikal”, që kuptohet si një grup i tërë oficerësh të përfshirë në mbledhjen dhe shpërndarjen e parave ... Shpesh “mbledhja” është shumë më tepër se sa korrupsion në kuptimin e vërtetë të fjalës. Është zhvatje e pastër e shoqëruar nga kërcënimet e liga të dhunës nga ana e gangsterëve të triadave...

Flitet se shumë oficerë policie e kanë humbur dëshirën për t’u marrë me një sërë shkeljesh “shoqërore” dhe janë bashkuar me radhët e atyre që i “shtrydhin” shkelësit e ligjit në vend që t’i dërgojnë në gjykatë...

Thuhet që korrupsioni i policisë është, në pjesën më të madhe, “i organizuar në sindikata” dhe se korrupsioni individual shihet me pakënaqësi nga ana e organizatorëve të këtyre “sindikatave” – në të vërtetë çdokush që punon më vete rrezikon t’i “ndreqet qejfi”. Organizatorët janë psikologë të mirë. Ata që hyjnë në radhët e policisë për herë të parë testohen për t’u parë se sa të lartë e kanë ndërgjegjen e tyre në kryerjen e detyrës. Testimi mund të marrë forma të ndryshme – shuma parash të vendosura në tavolinat e tyre të punës, ose me anë të mënyrave të tjera. Nëse një oficer nuk e raporton këtë uverturë të parë të këtij lloji atëherë ai është vërtet “i kapur” për gjithë kohën e tij të shërbimit në polici dhe do ketë frikë të raportojë ndonjë aktivitet korruptues me të cilin mund të ndeshet më vonë...

Ekziston një thënie në Hong Kong:

1. *“Hip në autobus,” me fjalë të tjera... nëse dëshiron ta pranosh korrupsionin, bashkohu me ne;*

2. *“Vrapo përgjatë autobusit,” ose ndryshe... nëse nuk dëshiron ta pranosh korrupsionin, s’ka problem, vetëm mos u përziej;*

3. *“Asnjëherë mos qëndro përballë autobusit”, që do të thotë nëse përpiqesh ta denoncosh korrupsionin, “autobusi” do të të marrë përpara e mund edhe të të vrasë apo ta shkatërrojë biznesin tënd. Me fjalë të tjera në një mënyrë ose në një tjetër do ta pësosh keq.*

Mund të imagjinohet fare mirë reagimi i oficerëve të rinj e të ndershëm të policisë pas dëgjimit të këtij lloj përshkrimi. Ata ose duhet të hipin në “autobus”, ose duhet të shikojnë punën e tyre.¹⁴

Korrupsioni në polici po krijonte një klimë mosbesimi në të gjithë qeverinë në një kohë kur në Hong Kong po rritej trysnia nga një “klasë e re” e profesionistëve të rinj për një qeveri më demokratike me më shumë pjesëmarrje. Për më tepër, forcat e korruptuara të policisë mundësonin përhapjen e korrupsionit dhe në agjencitë e tjera qeveritare. Reputacioni ndërkombëtar i Hong Kongut ishte dëmtuar së tepërmi. Një studim tregoi se 70 përqind e lajmeve nga Hong Kongu në shtypin Britanik kishin të bënin me praktikën korruptive.¹⁵ Ky korrupsion galopant nxiti frikën se investimet dhe tregtia do detyroheshin ta kthenin vëmendjen tjetërkund.

¹⁴ Pjesë nga Raporti i Dytë i Komisionit të Hetimit nën Sir Alistair Blair-Kerr (Hong Kong, 1973).

¹⁵ Klitgaard, *Kontrolli i Korrupsionit*, p. 100.

Korrupsioni po rritej, po ndërkohë kjo nuk ishte aspak një gjë e re. Gjithashtu dhe shqetësimi që shkaktonte, nuk ishte aspak i pamenduar më parë. Kishte pasur shumë përpjekje të mëparshme për ta adresuar korrupsionin e policisë e secila prej këtyre përpjekjeve kishte vënë në dukje ato që quhen “zgjidhjet e zakonshme” – ligje më të forta, fuqizim të Zyrës Antikorrupsion brenda policisë, si edhe një vëmendje më të madhe hetimeve. Për shembull, me kalimin e kohës, autoritetet u lejuan të kontrollonin llogaritë bankare të punonjësve qeveritarë, së pari gjatë hetimit të një akti korruptiv specifik, e më vonë kur “standardi i jetesës” dhe “kontrolli i burimeve financiare” rezultonte të ishte i tepruar. Hapi tjetër ishte lejimi i pushimit nga puna të këtyre zyrtarëve mbi bazën e “pasurimit të pashpjegueshëm”. Kur edhe kjo nuk funksionoi, hapi tjetër u përqendrua në verifikimin e provave për raste të tilla: Të akuzuarit do të duhej të demonstrojnë pafajësinë e tyre. Zyrës së Antikorrupsionit në polici iu dhanë kompetenca të reja për mbledhjen e informacionit dhe zbulimit afatgjatë për të hetuar aktet e dyshuara të korrupsionit si edhe për të gjurmuar stilin e jetesës së zyrtarëve.

Megjithë këto, korrupsioni vazhdoi. Kur korrupsioni është sistematik, zgjidhjet e zakonshme shpesh nuk funksionojnë. Në të vërtetë, prirja e zakonshme drejt më shumë rregullave dhe shtresave të tjera të kontrolleve mund të mos jetë produktive, madje edhe në qytetet më të pasura të botës siç argumentojnë Frank Anechiarico dhe James B. Jacobs mbi Nju Jorkun.¹⁶

Fatmirësisht, guvernatori i ri i Hong Kongut, Murray MacLehose, nuk ndoqi të njëjtat linja sulmi. Në vend të tyre ai aplikoi një strategji të re të guximshme. Ai krijoi një Komision të Pavarur kundër Korrupsionit (KPKK) i cili raportonte direkt tek ai edhe shkriu Zyrën Antikorrupsion të policisë. KPKK u pajis me kapacitete të fuqishme hetuese. Por, që në fillim, vuri në dukje theksin drejt *parandalimit dhe pjesëmarrjes së publikut*.

KPKK kishte tre komponentë:

1. Departamenti i Operacioneve, i cili ishte përgjegjës për hetimet.
2. Departamenti i Parandalimit të Korrupsionit (DPK), i cili vlerësonte se ku agjenci të ndryshme mund të ishin të prekshme ndaj korrupsionit, si edhe i ndihmonte këto agjenci të ndërmerrnin masa ndreqëse.

3. Departamenti i Marrëdhënieve me Komunitetin (DMK), i cili u jepte hapësira njerëzve të Hong Kongut të merrnin pjesë në luftën kundër korrupsionit.

¹⁶ Frank Anechiarico dhe James B. Jacobs, *Drejt një Integriteti Absolut: Si Kontrolli i Korrupsionit e bën Qeverinë jo-efektive*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Strategjia e KPKK-së njohu nevojën për shkatërrimin e kulturës së korrupsionit. Ashtu siç na tregojnë dhe histori të tjera të suksesshme, një hap i rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit është “kapja e peshqve të mëdhenj”, që do të thotë ndjekje penale dhe ndëshkimi i keqbërësve të nivelit të lartë. Hong Kongu ekstradoi me sukses një ish shef policie, i cili ishte larguar drejt Anglisë, ku po shijonte frytet e një pasurie të pamërituar. Ekstradimi sinjalizoi që rregullat e lojës kishin ndryshuar dhe që të gjitha fjalët e mira për parandalimin e korrupsionit duhet të shoqëroheshin me vepra.

Departamenti i Parandalimit të Korrupsionit punësoi gjashtëdhjetë e pesë specialistë, duke përfshirë këtu edhe ekspertë menaxhimi, analistë sistemesh, ekspertë kompjuterësh, llogaritarë, juristë, inxhinierë dhe arkitektë. Në fjalët e një zyrtari, DPK ishte:

Përgjegjëse për një shqyrtim të mirë e të detajuar mbi praktikat dhe procedurat e Qeverisë dhe të shërbimeve publike. Ne e bëjmë këtë nëpërmjet një ekzaminimi dhe analize të kujdesshme të sistemeve, metodave, qasjeve të punës dhe të politikave. Objektivi ishte eliminimi dhe thjeshtëzimi, aty ku do ishte e mundur dhe e dëshirueshme, i ligjeve të pazbatueshme, i procedurave të ngatërruara, [dhe] i praktikave të paqarta dhe joefektive që e ushqejnë korrupsionin.

DPK krijoi dy njësi. Njësia e “njerëzve” merrej me shërbimet dhe funksionet e personelit; dhe njësia e “pronave” që merrej me kontratat, ndërtesat dhe tokat. KPKK mbajti një profil të ulët dhe vendosi me agjencitë e ndryshme qeveritare një marrëdhënie të tipit “merita është e gjitha e juaja”. Nëse agjencitë nuk ishin të predispozuar të analizonin gjendjen e tyre së bashku me ndihmën e KPKK-së, ose nëse pas kësaj analize asnjë ndryshim nuk kishte ndodhur, zemërimi i guvernatorit ishte i pritshëm së bashku me denoncimin publik dhe me masat e rrepta. Po kjo nuk ishte e thënë të zbatohet. Së bashku, DPK dhe agjensitë qeveritare identifikuan fushat ku kishte autoritet të tepërt dhe të parregulluar, sisteme të dobëta kontrolli dhe rregulla apo rregullore të pazbatueshme. Raporti vjetor i vitit 1975 e quajti DPK-në “një koncept plotësisht të ri në administratën publike” dhe, si e tillë, një sens krenarie është i kuptueshëm. Rezultatet shkuan shumë më tej se kontrolli i korrupsionit. Qeveria, tashmë, kishte një mekanizëm të ri për reformimin e dhënies së shërbimeve publike.

Njëkohësisht, KPKK u përdor si një mjet strategjik për mobilizimin e pjesëmarrjes dhe të mbështetjes së qytetarëve. Kjo u arrit nëpërmjet dy mënyrave.

Së pari, u krijuan pesë komitete këshilluese qytetare për të udhëzuar dhe për të monitoruar punën e KPKK-së. Këto komitete, në të cilat merrnin pjesë dhe kritikët e qeverisë punonin mbi politikat e përgjithshme e shërbenin, gjithashtu, për të përmbushur edhe funksionet e KPKK-së si një “komitet ankimesh”. Ne besojmë se ideja e një bordi qytetar mbikëqyrës ka një rëndësi të madhe për sigurimin e transparencës së agjencive qeveritare, veçanërisht të atyre me fuqi aq të mëdha si në rastin e KPKK-së.

Së dyti, Departamenti i Marrëdhënieve Komunitare i KPKK-së ishte një nismë tjetër strategjike. DMK krijoi zyra lokale për mbledhjen e informacionit nga shoqëria civile mbi korrupsionin, si edhe për t’u përfshirë në aktivitetet edukuese të masave mbi të këqijat e korrupsionit. DMK krijoi, gjithashtu, programe shkollore, fushata publicitare, copëza filmi, drama televizive, një emision radiofonik me telefonata, pamflete speciale, si edhe ekspozita të ndryshme.

Rezultatet ishin të mrekullueshme. Korrupsioni sistematik në forcat e policisë u theye. Për më tepër, korrupsioni në të gjithë Hong Kongun u tkurr. KPKK-ja çoi për ndjekje penale zyrtarë nga Departamentet e Kundërzjarrit, Strehimit, Emigracionit, Punës, Marinës, Mjekësisë dhe të Shëndetësisë, të Administratës së Territoreve të Reja, Postave, Burgjeve, Punëve Publike, Transporteve dhe Shërbimeve Urbane. KPKK-ja hetoi dhe denoncoi, gjithashtu, edhe korrupsionin në sektorin privat. KPKK-ja punoi në mënyrë aktive me titullarët dhe menaxherët e shumë departamenteve qeveritare. Brenda shtatë vitesh, Departamenti i Parandalimit të Korrupsionit kreu gati 500 studime rreth politikave dhe praktikave të ndryshme në agjencitë qeveritare. Shumë prej tyre u shoqëruan me raporte monitorimi të shkallës së gjerë rreth mënyrës se si ishin duke u zbatuar rekomandimet. Gjatë këtyre shtatë viteve, seminarët e organizuara mbi parandalimin e korrupsionit u ndoqën prej më shumë se 10000 zyrtarëve.

Ndoshta përfitimet më të rëndësishme të KPKK-së nënvijëzojnë një temë të këtij libri që: parandalimi i korrupsionit mund të nxisë përtëritjen e qeverisjes në qytete. Në Hong Kong, falë kësaj nisme të udhëhequr nga KPKK-ja, shërbimet qytetare u bënë më të frytshme dhe njerëzit e Hong Kongut u pajisën me mënyra të reja për të marrë pjesë dhe për të influencuar në qeverisje.

Kutia 3 përmbledh disa prej tipareve kyçe të strategjisë së suksesshme antikorrupsion të Hong Kongut.¹⁷

¹⁷ Për një shqyrtim të mëtejshëm të progresit në Hong Kong, shih Melanie Manion, “Instrumentet e Politikave dhe Konteksti Politik: Transformimi i Kulturës së Korrupsionit në Hong Kong,” punim i prezantuar në Mbledhjen e 48 Vjetore të Shoqatës për Studime Aziatike, Honolulu, Hawaii, Prill 11-14, 1996.

Kutia 3: Tiparet kyçe të Strategjisë së Hong Kongut

1. Kur të përballeni me korrupsionin sistematik, duhet të kuptoni që qasjet e zakonshme të zbatimit të ligjit nuk janë të mjaftueshme. Edhe fuqitë drakoniane të hetimit dështojnë kur vetë mekanizmi i hetimit është i korruptuar.
2. Krijoni një agjenci të re të pavaruar antikorrupsion me një staf të talentuar e të përzgjedhur mirë me drejtues të guximshëm dhe kontrole të brendshme të fuqishme. Krijoni pesë borde qytetare mbikëqyrëse për ta udhëzuar dhe monitoruar këtë agjenci. Të dy këto hapa sigurojnë besueshmëri.
3. Thyeni kulturën e cinizmit dhe konformizmit duke “kapur peshqit e mëdhenj”.
4. Më pas vendosni theksin te parandalimi. Analizoni në mënyrë sistematike funksionet qeveritare. Ktheni vëmendjen drejt uljes të fuqisë së monopoleve, qartësoni dhe rregulloni autoritetin, si edhe promovoni llogaridhënien. Punoni së bashku me agjencitë qeveritare dhe jo kundër tyre. Ky hap, ndërsa redukton korrupsionin, mundëson në të njëjtën kohë dhe ndryshime radikale në dhënien e shërbimeve publike.
5. Mobilizoni qytetarët në luftën kundër korrupsionit duke krijuar shumë pista të reja të marrjes së informacionit mbi korrupsionin prej tyre si dhe për t’i edukuar ata rreth dëmeve të tij. Ndërkohë që kjo lufton korrupsionin, nga ana tjetër mundëson dhe ndryshime radikale në pjesëmarrjen dhe mbështetjen qytetare.
6. Në tërësi, kuptoni që korrupsioni sistematik kërkon një qëndrim sistematik dhe ndryshime radikale. Dhe që lufta kundër korrupsionit mund të jetë një nxitje drejt reformimit të përgjithshëm të qeverisjes vendore.

Si Formulohet një Strategji

Nevoja për një *strategji* mund të tingëllojë e natyrshme, por ajo shpesh u mungon fushatave të antikorrupsionit. Korrupsioni nuk duhet të konceptohet, thjesht, si një parregullsi apo një veprim zullumqar. Sekret i një reforme të suksesshme është ndryshimi i politikave dhe i sistemeve më shumë se sa gjuetia e keqbërësve të izoluar, shtimi i ligjeve dhe i rregulloreve të reja, apo thirrja për një rinovim moral. Aty ku është i pranishëm kombinimi i monopolit me autoritetin e zyrtarëve pa llogaridhënien, ne do jemi të prirur të gjejmë korrupsionin. Kur funksionarët publikë paguhen më paga të ulëta pa vlerësuar performancën në punë, dhe kur penalitetet kundër korrupsionit janë të rralla dhe të lehta, mund të presim lulëzimin e korrupsionit. Reformat e suksesshme i drejtojnë këto probleme të përgjithshme.

Për disa njerëz, sidoqoftë, nuk është e nevojshme as të flitet rreth një fushate kundër korrupsionit ose një strategjie të re. Gjëja që është më e nevojshme është që qeveria të bëjë atë që duhet bëjë. Një zëvendës president i një agjencie të madhe ndërkombëtare pak kohë më parë, i shkruajti autorit kryesor rreth kësaj çështjeje. Problemi me qeveritë Afrikane, tha ai, nuk ishte të gjenim se çfarë duhet të bëhet për korrupsionin, por që qeveritë të bënin çfarë kishin marrë përsipër për të bërë dhe nuk po e bënin.

Ky reagim përmban një element të vërtetë dhe ky element ka paralele në shumë fusha të jetës. Një kompani mund të kishte përfitime më të mëdha vetëm nëse çdo kush në të do të arrinte t'i merrte përsipër përgjegjësitë e veta. Ne të gjithë do të ishim njerëz më të mirë nëse vetëm do t'i rikujtonim vetes parimet tona më të thella morale dhe do të përpiqeshim për t'i respektuar ato.

Por nga një këndvështrim tjetër, reagimi i zëvendës presidentit lyp pyetje interesante. Përse *nuk* japim më të mirën tonë? A ka ndonjë strategji praktike të vetpërmbajtjes që të na ndihmojë të dalim më mirë? Raftë të tëra me libra vetëndihmës përpiqen të ofrojnë këshilla. Përsa i përket kompanive, një literaturë e zgjeruar merret me çështje se si liderët e biznesit mund të nxisin të punësuarit e tyre që të marrin përsipër përgjegjësitë. Fakti që ekzistojnë kaq shumë libra të tillë do të thotë që përgjigjet, gjithashtu, nuk janë shumë të qarta.

Po kështu ndodh në një fushatë kundër korrupsionit. Nëse dikush, thjesht, do të mund thoshte “mos jep dhe mos merr ryshfet“ dhe kësaj do t'i vihej veshi, atëherë ky do të ishte fundi i

mitmarrjes. Por kjo nuk është qaq e thjeshtë. Monitorimi është i kushtueshëm e ndëshkimi po ashtu. Kështu që, identifikimi i faktit që nëse dikujt i vihet veshi dhe nëse ata që nuk kushtojnë vëmendje dënohen ose jo nuk arrihet pa para dhe në mënyrë të lehtë. Duhet të krjohet një klimë e duhur, një strukturë informacioni dhe një sërë stimuljsh në mënyrë që nëpunësit publikë dhe qytetarët të përfshihen në masat optimale të korrupsionit të formave të ndryshme. Kjo kërkon që të kuptohet çfarë i nxit format e ndryshme të korrupsionit dhe si ato shkaktojnë dëme sociale (dhe ndonjëherë disa përfitime sociale) dhe cilat janë *kostot* dhe përfitimet e masave të ndryshme të antikorrupsionit. Më pas kërkohet një plan zbatimi për të kaluar nga gjendja aktuale në atë që shpresojme të arrijmë, duke marrë parasysh dhe kostot.

Çfarë është një *strategji* kundër korrupsionit? Fillimi i përgjigjes është se një strategji fokusohet tek sistemet e korruptuara e jo (vetëm) te individët e korruptuar. Me fjalë të tjera, në vend që të mendohet për korrupsionin në termat e një individi imoral që shkel ligjin dhe thyen një besim (të cilat janë të vërteta), duhet të mendohet për sisteme që janë pak a shumë të prekshme ndaj veprimeve të ndryshme të paligjshme.

Shumë mund të flitet rreth llojeve të qeverive dhe, në përgjithësi, rreth institucioneve qofshin ato publike, private ose jofitimprurëse, që janë të prekshme ndaj korrupsionit. Ky tenton të reduktohet me ndarjen e pushteteve, të kontrolleve dhe të ekuilibrave, të transparencës, të një sistemi të mirë drejtësie dhe roleve, rregullave dhe limiteve të përcaktuara qartë. Korrupsioni nuk lulëzon aty ku ka një kulturë demokratike, konkurrencë dhe sisteme të mira kontrolli, dhe ku njerëzit (nëpunësit, klientët, mbikëqyrësit) kanë të drejta për t'u informuar dhe të drejta për t'u ndrequr. Korrupsionit i pëlqejnë rregulloret e shumëfishta dhe komplekse që i lënë dorë të lirë dhe të pakontrollueshme autoritetit të funksionarëve.

Vini re se shumë nga këto ide vlejnë si për bizneset, ashtu edhe për qeveritë. Po kështu vlen dhe një formulë metaforike që ne e konsiderojme të dobishme:

$$\mathbf{K} = \mathbf{M} + \mathbf{A} - \mathbf{L} \mathbf{I}$$

Korrupsioni (K) është i barabartë me pushtetin e monopolit (M) plus autoritetin e funksionarëve (A) minus llogaridhënien (L).¹⁸ Nëse dikush ka fuqinë e monopolit mbi një shërbim ose të mirë materiale, ka autoritetin e vendosjes, nëse dikush e merr apo sa e merr atë të mirë apo

¹⁸ Formula është metaforike në shumë kuptime jo vetëm në nocionin e mbledhjes dhe të zbritjes. Korrupsioni është një funksion i shumë gjërave, me "derivate të pjesshme" pozitive për sa i përket shkallës së monopoleve dhe shtrirjes së dorës së lirë të zyrtarëve, si edhe një përbërës negativ për sa i përket llogaridhënies. Duke qenë se secili prej këtyre variablave është shumëdimensional dhe duke qenë se masat e besueshme nuk janë të disponueshme, metafora matematike është thjesht ndihmëse.

shërbim, dhe nuk ka llogaridhënie me anë të së cilës të tjerët mund të shikojnë çfarë është duke vendosur ai person, atëherë ne do të jemi të prirur të hasim korrupsion, si në sektorin publik, edhe në atë privat, si të jemi një vend i varfër apo i pasur e si të gjendemi në Beira, Berlin apo Beirut.

Kështu që një strategji kundër korrupsionit nuk duhet të nisë apo të përfundojë me deklarime të fuqishme rreth etikës ose nevojës për një grup të ri qëndrimesh. Përkundrazi, duhet të shikojë me gjakftohtësi për mënyrat e reduktimit të fuqisë së monopoleve, kufizimi dhe qartësimi i lirisë së veprimit të funksionarëve, si edhe rritja e transparencës, duke marrë parasysh në të njëjtën kohë kostot direkte dhe indirekte të këtyre mënyrave.

Ka një pikë tjetër kyçe në hartimin e një strategjie antikorrupsioni: korrupsioni është një krim i përlllogaritur e jo pasioni. Njerëzit tentojnë të përfshihen në korrupsion kur rreziqet janë të ulëta, penaltitetet e lehta dhe përfitimet e mëdha. Ky këndvështrim mbulon formulën e sapopërmendur, sepse përfitimet rriten me rritjen e fuqisë së monopolit. Por ndërkohë hedh idenë shtesë se stimujt marxhinalë janë ato që përcaktojnë përlllogaritjet e funksionarëve dhe të qytetarëve të korruptuar dhe potencialisht të korruptueshëm.

Ekzistenca e një strategjie do të thotë, gjithashtu, që ne, zakonisht, nuk duhet t'i godasim të gjitha format e korrupsionit në të njëjtën kohë. Ne duhet të dallojmë llojet e ndryshme të korrupsionit dhe të pranojmë që ato nuk janë të gjithë njësoj të dëmshëm, edhe nëse nuk shprehemi kështu në publik. Për shembull, korrupsioni sistematik në polici është, zakonisht, më i dëmshëm se korrupsioni në Departamentin e Lejeve të Qarkullimit. Në përgjithësi, inspektorët e të gjitha varieteteve duhet të jenë më të pastër se sa ofruesit e shërbimeve. Ekzistenca e një strategjie do të thotë zhvillimi i një ideje të qartë mbi qëllimet dhe mjetet në afate të shkurtra, të mesme dhe të gjata. Për të qenë e besueshme, një fushatë antikorrupsioni ka nevojë për një sukses të hershëm. Por kjo kërkon një plan pesëvjeçar me objektiva realiste të përcaktuara me faza.

Ne mund t'i ndajmë në mënyrë të vlefshme ato që mund të quhen çështje *ekonomike* prej atyre që lidhen me *zbatimin* në parandalimin e korrupsionit. Siç do të shohim më poshtë, modelet ekonomike ofrojnë mënyra të dobishme për të filluar adresimin e pyetjeve si më poshtë:

1. Cilat janë kostot (dhe përfitimet e mundshme) të formave të ndryshme të sjelljes së paligjshme?
2. Për secilin lloj apo fushë të korrupsionit cilat mund të jenë llojet e masave parandaluese që mund ta reduktojnë korrupsionin?
3. Cilat janë përfitimet përsa i përket reduktimit të korrupsionit dhe, ndoshta, rritjes së efikasitetit të masave parandaluese? Cilat janë kostot e këtyre masave?

4. Cilat janë ndërveprimet, si pozitive dhe ato negative, midis masave të ndryshme anti-korrupsion?
5. Duke marrë parasysh përgjigjet e pyetjeve më lart, cila duhet të jetë sekuenca e masave që duhet të ndërmerret e në cilat nivele?

Çështjet e ashtuquajtura të zbatimit shkojnë dhe më tej. Për shembull, si mund të mobilizohen aleatët, si dhe të neutralizohen ose të bëhen për vete armiqtë potencialë? Si do të mund ta ndihmojë apo pengojnë përzgjedhja e masave, në këtë drejtim, mundësinë e politikëbërësit (ose të qeverisë) për të lëvizur në fusha të tjera të rëndësishme? Si mund ta marrin funksionarët zbatues pronësinë e asaj çka arrihet të bëhet? Si mund të ndryshohen stimujt e funksionarëve për të përmirësuar mundësitë që ajo që është hartuar të zbatohet?

Sigurisht, çështjet ekonomike dhe të zbatimit mbivendosen. Lufta kundër korrupsionit nuk duhet parë si një qëllim në vetvete, për dy arsye. Në një moment të caktuar, kostot ekonomike të reduktimit të korrupsionit janë më të mëdha se sa përfitimet prej reduktimeve të mëtejshme. Por një moment strategjik për reformatoret e bashkive të çon në drejtimin e kundërt. E kryer në mënyrë korrekte, një strategji për parandalimin e korrupsionit mund të jetë një levë për rimëkëmbjen financiare të një qyteti, për reformën e ofrimit të shërbimeve, si edhe për përfshirjen e qytetarëve. Pas reduktimit të keqbërjes vjen vizioni i përtëritjes së pushtetit vendor.

Kapitulli 3. Korrupsioni si një sistem

Një Trajtim Ekonomik i Korrupsionit

Si mund të zhvillohet një strategji për parandalimin e korrupsionit në një situatë specifike?

Në këtë libër ne theksojmë disa hapa:

1. Kuptimi i sistemeve të korruptuara, gjë që kërkon mjete analitike (ky kapitull);
2. Diagnostikimi se si punojnë tani sistemet e korruptuara, veçanërisht në një kontekst të veçantë (Kapitulli 4);
3. Mposhtja e rezistencës politike dhe burokratike, dhe gjenerimi i mbështetjes (Kapitulli 4 dhe 5); dhe
4. Detajimi i një plani veprimi për kurimin e sistemeve të korruptuara, thyerja e kulturës së cinizmit, ndërtimi i momentit politik dhe transformimi i qeverisjes së qyteteve (Kapitulli 5).

Ky seksion fokusohet në trajtimin ekonomik të korrupsionit. Korrupsioni është një krim i përllogaritjeve ekonomike. Nëse mundësia e kapjes është e vogël dhe ndëshkimi është i butë ndërsa përfitimet do jenë të mëdha, krahasuar me stimujt pozitivë që merr një zyrtar qeveritar, atëherë do të kemi gjasa të hasim korrupsion. Për fat të mirë, analiza ekonomike sugjeron që është i mundshëm lokalizimi i pjesëve të një organizate ku korrupsioni është më shumë i pritshëm. Ashtu siç u përmend në kapitullin e mëparshëm, një formulë deduktive thotë: Korrupsioni është baraz me monopolin plus autoritetin e zyrtarëve minus llogaridhënien.

Kur mendojmë për parandalimin, ne duhet të mendojmë për ndryshimet në stimujt që u jepen zyrtarëve, duke përfshirë edhe masat, rritjen e mundësisë së kapjes, si edhe lidhjen e pagës me performancën në punë. Ne duhet të kërkojmë të reduktojmë monopolet, të qartësojmë autoritetin dhe të përmirësojmë llogaridhënien.

Ky seksion shtjellon këto parime dhe përpunon një kuadër për analizë politikash. Por së pari, me qëllim demonstrimin e atyre që mund të duken si abstrakte dhe teorike, Kryetari i Bashkisë MacLean-Abaroa përshkruan se si ai i përdori ato për të drejtuar reformimin e administratës së bashkisë së La Pazit.

Sa herë që hasja probleme në dhënien e shërbimeve ose në përfundimin në kohë të punëve publike apo në mbledhjen e të ardhurave, ato nuk ishin thjesht të lidhura me organizimin joefikas por, thuajse, gjithmonë kishin të bënin me korrupsionin. Sa më shumë mësoja rreth mbarëvajtjes së punëve të bashkisë, aq më tepër hasja sjellje të dyshimta. Kështu që, u ktheva dhe fillova të përdorja formulën e korrupsionit $K = M + A - Ll$ si parimin organizativ të përpjekjeve të mia për të transformuar qeverisjen e qytetit të La Pazit. (Në spanjisht nuk ekziston një fjalë për “accountability = llogaridhënie” kështu që ne përdorim fjalën “transparencë” dhe formula bëhet $K = M + A - T$.)

Unë arrita në përfundimin se sigurimi i konkurrencës, reduktimi i autoritetit dhe i hapësirave burokratike, si edhe rritja e llogaridhënies ishin kyçe në zgjidhjen e problemeve dhe të bllokimeve institucionale. Në fakt, unë fillova të besoja se në La Paz ndoshta, si edhe në bashki të tjera, vitet dhe dekadat e sjelljes grabitqare të institucioneve publike zhvilluan korrupsionin sistematik ose të rrënjosur. Në një mënyre darviniane këto institucione të sëmura duken të jenë zhvilluar në makineri komplekse dhe të sofistikuar korrupsioni me një formë, madhësi dhe mënyrë veprimi, si edhe me një legjitimitet statutor “të përshtatshëm” për korrupsion.

Unë mund të jepja mjaft shembuj. Po përshkruaj vetëm njërin.

Lejet e ndërtimit ishin një burim i madh korrupsioni dhe frustrimi. Në bazë të legjislacionit të qytetit, **të gjitha** punët e ndërtimit në qytet duhet të miratoheshin nga Departamenti i Zhvillimit Urban të bashkisë. Jo vetëm ajo, por çdo modifikim i ndonjë ndërtimi ekzistues, si për shembull rimodelimi ose, thjesht, vendosja e një dëre jashtë ose **brenda** çfaredo ndërtese duhej të autorizohet më parë. Merret me mend që radhët për të marrë gjithë këto autorizime kërkonin vite pritje – gjë që mund të mënjanohet duke paguar rryshfet.

Unë mësova për korrupsionin dhe më pas zbatova formulën. Kjo solli si fillim, rishqyrtimin e atyre lejeve, të cilat ishin të nevojshme si dhe rikompozimin e proceseve të dhënies së lejeve. Ne i derregulluam proceset. Për ato rregulla që qëndruan, procedurat u thjeshtuan dhe u publikuan në mënyrë që qytetarët të mos ngatërroheshin e të ishin të qartë rreth rregullave apo dhe hapave të nevojshëm.

Ne, gjithashtu, filluam të thyenim monopolin e dhënies së lejeve, gjë që më bëri mua të zgjidhja një problem strukturor. Në fakt, edhe sikur të mos ekzistonte korrupsioni, ilaçi i formulës antikorrupsion tregoi se ishte perfekt në shumë prej fushave të qeverisjes së qytetit për mënjanimin

e mungesës së efikasitetit dhe të vonesave me kosto të lartë e që përbënin dhe një barrë të kushtueshme mbi burimet financiare të bashkisë.

Në Bolivi disa lloje profesionesh kanë tepriçë oferte në burime njerëzore, e njëra prej tyre është arkitektura. Kështu që unë vendosa të propozoja që shoqata profesioniste e arkitektëve të mundësonte njohjen e anëtarëve të saj nga ana e bashkisë, në mënyrë që të jepnin lejet e ndërtimit në emër të qytetit, duke zbatuar normat dhe rregullat e bashkisë, si edhe përkundrejt një tarife që do ta vendoste tregu. Nga ana e tyre arkitektët duhet të kalonin një provim, ku të demonstrojnë njohuritë e tyre rreth normave rregullatore të bashkisë që quheshin USPA, si edhe duhet të ngrinin një depozitë në bankë e cila mund të sekuestrohej nga bashkia nëse ata nuk do ta kryenin punën me profesionalizëm dhe ndershmëri. Shoqata e arkitektëve duhet të binte dakord për të ndihmuar në zbatimin, monitorimin dhe, nëse do ishte e nevojshme, dhe në sanksionimet.

Ne nuk arritën ta zbatonim këtë punë deri në vitin 1996, pas rizgjedhjes sime. Ne shtuam më shumë se njëqind arkitektë privatë për të përballuar kërkesën e madhe për leje ndërtimi, duke shkurtuar, në mënyrë drastike, kohën e pritjes. Arkitektët e certifikuar vetëm mbushnin një formular me të gjithë informacionin e nevojshëm dhe më pas lëshonin një leje ndërtimi të firmosur, të vulosur dhe me numrin përkatës. Më pas, disa zyrtarë me rroga të mira të Departamentit të Zhvillimit Urban do të merrnin disa ekzemplarë lejesh dhe do të kryenin një kontroll të plotë. Nëse dilnin në pah parregullsi, bashkia mund të vepronte së bashku me shoqatën e arkitektëve, e cila nga ana tjetër edhe mbron anëtarët e saj në rastet kur zyrtarë të caktuar mund të ngrejnjë akuza të pabazuara. Si rrjedhojë, tregu i jashtëligjshëm i korrupsionit, ku vonesat dhe monopolet rrisnin çmimet, u mposht.

Ky ishte një shembull i një parimi shumë të gjerë. Unë përdora formulën $K = M + A - Ll$ si parimin udhëheqës të mandateve të mia si kryetar bashkie.

Korrupsioni si një Krim Përlllogaritjeje

Formula së cilës i referohet MacLean-Abaroa fillon me një vëzhgim nën frymën ekonomike. Është e vërtetë që individë të ndryshëm reagojnë në mënyra të ndryshme ndaj tundimeve për korrupsion, dhe shumë zyrtarë publikë dhe privatë nuk bien pre e korrupsionit edhe kur tundimet

janë të forta. Por është e rëndësishme që për luftën antikorrupsion të pranohet fakti që me rritjen e tundimeve, rriten gjithashtu, dhe nivelet e korrupsionit.

Çfarë e shkakton tundimin? Llogaritari Francisco Ramírez Torres nga Nikaragua diskuton në detaje faktorë të tillë si familja, shkolla, qëndrimet ndaj punës, biznesit apo ndaj ministrisë, kombit dhe ndaj situatave ndërkombëtare. Në nivelin e individit, ai citon si shkaqe korrupsioni konsumin e alkoolit, aktivitetet jashtëmartesore, humbjet spekulative, bixhozin, “shkaqet e lidhura me kotësinë”, çorganizimin administrativ, “etja për pasurim të paligjshëm”, dhe tetë të tjera.¹⁹ Le ta thjeshtojmë këtë realitet kompleks që përshkruan Ramírez Torres.

Si fillim, zyrtarët do të tundohen të përfshihen në korrupsion atëherë kur sasia e përfitimit të korrupsionit është më e madhe se masa në rastin e kapjes, shumëzuar me probabilitetin e kapjes. Masa përfshin si rrogën ashtu dhe stimuj të tjerë që duhet të sakrifikohen nëse ata i humbasin vendet e punës së tyre si edhe ndëshkimin.

Kur do jetë i madh përfitimi nga korrupsioni? Zyrtarët do të kenë mundësi të mbledhin përfitimet e korrupsionit në funksion të shkallës së monopolit mbi një shërbim apo aktivitet, të autoritetit të tyre se kush duhet të marrë dhe sa, si edhe shkallën e llogaridhënies së aktiviteteve të tyre.

Por atëherë si duhet të përpiqemi ta kontrollojmë korrupsionin? Një mënyrë do të ishte duke zvogëluar monopolin, qartësimi dhe kufizimi i autoritetit, si edhe përmirësimi i llogaridhënies.

Natyrisht reduktimi i korrupsionit nuk është shqetësimi ynë i vetëm. Ne mund të shpenzojmë shumë para duke luftuar korrupsionin, ose për të gjeneruar aq shumë procedura dhe burokraci, sa që kostot dhe humbjet e efiçencës do t'i tejkalonin përfitimet e uljes së korrupsionit.

Mund të ishte me vlerë në këtë moment të përdornim një metaforë ekonomike. Supozojmë që ju jeni drejtuesi dhe ne jemi agjentët tuaj. Drejtuesi mund të jetë kryetari i bashkisë i një qyteti, shefi i një departamenti, ose menaxheri i një programi asistence. Le të supozojmë që ju nuk jeni i korruptuar dhe se objektivat tuaja përputhen me interesin e publikut. Por ne, si agjentët tuaj, jemi të tunduar nga korrupsioni. Ju dëshironi të na inkurajoni që të merremi me aktivitete produktive dhe të heqim vëmendjen nga aktivitetet korruptive. Kështu që ju konsideroni të reduktoni fuqitë tona monopolizuese (ose të agjencisë sonë), të qartësoni dhe të kufizoni autoritetin tonë mbi shpërndarjen e shërbimeve, si dhe çmimin e tyre dhe në fund përpiqeni të forcojmë llogaridhënien. Ju doni të

¹⁹ Francisco Ramírez Torres, *Los Delitos Económicos en los Negocios* (Managua: Talleres de Don Bosco, 1990), fq. 22-26, 40-50.

rrisni stimujt tanë për të ndërmarrë aktivitete sociale produktive dhe ashpërsimin e masave ndaj korrupsionit.

Por secila prej këtyre nismave të mundshme mund të jetë e kushtueshme në disa dimensione. Ato mund të kushtojnë para, mund edhe të mbartin një kosto oportuniteti. Ato mund të shkaktojnë rrjedhoja të tjera ekonomike. Problemi juaj ekonomik është kështu shumë më i komplikuar se sa “lufta ndaj korrupsionit.” Në mënyrë ideale ju duhet të balanconi përfitimet e përpjekjeve tuaja (në sensin e përmirësimit të produktivitetit dhe të reduktimit të kostos së korrupsionit, të cilën do të ju duhet ta vlerësoni), si edhe kostot e tyre.

Një Kuadër për Analizë Politikash

Prej këtyre konsideratave mund të hartohet një “kuadër për analizë politikash” (shih Kutinë 4). Kjo nuk është një recetë por thjesht një mekanizëm për stimulimin e aftësive krijuese dhe analitike të atyre që interesohen që ta kontrollojnë korrupsionin. Sipas këtij kuadri, drejtuesi mund të zgjedhë agjentët, të ndryshojë stimujt e tyre, të mbledhe informacion me qëllim që të rrisë mundësinë e diktimit dhe të ndëshkimit të korrupsionit, të ndryshojë marrëdhënien midis agjentëve dhe klientëve, si edhe të rrisë koston morale të korrupsionit. Puna nëpërmjet këtij kuadri me zyrtarët e lartë, me bizneset dhe qytetarët ka treguar të jetë e dobishme në shumë vende duke i ndihmuar të mendojnë nëpërmjet alternativave.

Kutia 4: Parandalimi i Korrupsionit: Një Kuadër për Analizë Politikash

A. Përzgjedhja e agjentëve

1. Identifikimi i të pandershmëve (duke përdorur të dhënat dhe raportet nga e kaluara, si edhe testet parashikuese të ndershmërisë).
2. Fuqizimi i punësimit mbi bazën e meritave dhe tkurrja e nepotizmit.
3. Shfrytëzimi i “garancive” të jashtme të ndershmërisë (përdorimi i rrjeteve për të gjetur agjentë të besueshëm dhe për të siguruar që ata të mbeten të tillë).

B. Vendosja e shpërblimeve dhe e masave

1. Ndryshimi i përfitimeve.

a. Rritja e rrogave për të reduktuar nevojën për të ardhura të korruptuara.

b. Shpërblime për veprime specifike dhe agjentë që reduktojnë korrupsionin.

c. Përmirësimi i rrugëve të karrierës me qëllim që promovimet të varen nga rezultatet në punë.

d. Përdorimi i kontratave rezervë për të shpërblyer agjentët mbi bazën e suksesit eventual (për shembull, ulja e viteve për përfitimin e pensionit ose bonot mbi bazën e performancës në punë).

e. Lidhja e stimujve jomonetarë me rezultatet në punë (trajnime, transferime, udhëtime, publicitet apo lavdërime).

2. Penalizimi i sjelljes korruptive.

a. Rritja e ashpërsimit të masave formale.

b. Rritja e autoritetit të drejtuesit në drejtim të masave.

c. Përcaktimi i masave sipas efekteve parandaluese dhe thyerjes së kulturës së korrupsionit.

d. Përdorimi i një sërë masash (trajnime, transferime, publicitet, pengesat në pjesëmarrjen në skema të ndryshme; si edhe humbja e statusit profesional, përfitimeve dhe privilegjeve të udhëtimit).

C. Marrja e informacionit rreth përpjekjeve dhe rezultateve.

1. Përmirësimi i sistemeve të kontrollit dhe të menaxhimit të informacionit.

a. Mbledhja e evidencave rreth korrupsionit të mundshëm (duke përdorur flamuj të kuq, analiza statistikore, kampione të rastësishme të punës dhe inspektime)

b. Kryerja e “vlerësimeve të cënueshmërisë”—shih Kutinë 11.

2. Fuqizimi i agjentëve të informacionit.

a. Fuqizimi me staf të specializuar (auditorë, kompjuterësh, hetues, mbikëqyrës dhe sigurim të brendshëm).

b. Krijimi i një klime, në të cilën agjentët (për shembull ata që vënë alarmin) do mund të raportojnë aktivitete të papranueshme.

c. Krijimi i njësive të reja (ombudsmanë, komitete speciale hetimi, agjenci anti-korrupsion apo komisione për çështje të caktuara).

3. Mbledhja e informacionit prej palëve të treta (media dhe bankat).

4. Mbledhja e informacionit nga klientët dhe publiku (duke përfshirë shoqatat

profesionale).

5. Ndryshimi i barrës së provave, në mënyrë që ata që janë potencialisht të korruptuar (për shembull nëpunësit civilë me pasuri të madhe) duhet të demonstrojnë pafajësinë e tyre.

D. Ristrukturimi i marrëdhënies drejtues-agjent-klient për dobësimin e fuqisë së monopoleve, tkurrjen e autoritetit dhe përmirësimin e llogaridhënies.

1. Nxitja e konkurrencës në shpërndarjen e të mirave apo shërbimeve (nëpërmjet privatizimit, konkurrencës publike-private, dhe konkurrencës midis agjentëve publikë.).

2. Kufizimi i autoritetit të agjentëve.

a. Përcaktimi në mënyrë më të qartë i objektivave, i rregullave, dhe i procedurave, si dhe publikimi i tyre.

b. Organizimi i punës së agjentëve në ekipe dhe vendosja e tyre nën shqyrtim hierarkik.

c. Ndarja e vendimeve të mëdha në detyra të veçanta.

d. Qartësimi dhe kufizimi i influencës së agjentëve mbi vendime kyçe (ndryshimi i rregullave të vendimeve, ndryshimi i vendimmarrësve, si edhe ndryshimi i stimujve).

3. Rotacioni i agjentëve në mënyrë funksionale dhe gjeografike.

4. Ndryshimi i misionit të organizatës, i produktit apo i teknologjisë me qëllim që të bëhen më pak të cënueshëm ndaj korrupsionit.

5. Organizimi i grupeve të klientëve me qëllim që ata të bëhen më pak të cënueshëm ndaj disa formave të korrupsionit, promovimi i rrjedhës së informacionit si edhe krijimi i një lobi antikorrupsion.

E. Ngritja e “kostos morale” të korrupsionit.

1. Përdorimi i trajnimeve, programeve të arsimit dhe i shembujve personalë.

2. Promovimi i një kodi etike (për shërbimin civil, profesionin apo për agjencitë).

3. Ndryshimi i kulturës së korporatës.

Më poshtë vijojnë disa shënime për drejtuesit bashkiakë për të vlerësuar disa prej kategorive më të rëndësishme të këtij kuadri:

Përzgjedhja e agentëve: Agjentët përgjithësisht përfshijnë zyrtarët bashkiakë, por vini re se agjentët të cilët kryejnë punë bashkie nuk janë, detyrimisht, punonjës të bashkisë. Mjaft bashki kanë marrë përsipër shumë detyra dhe janë shndërruar në monopolistë *de facto*. Nëse vërtetë shërbimet mund t'u kontraktohen tregjeve konkurrencte dhe kryerja e punës mund të vlerësohet me kujdes (duke përfshirë dhe qytetarët – shih “Përmirësimi i llogaridhënies dhe i transparencës” më tej në këtë kapitull), atëherë efikasiteti do të përmirësohet dhe korrupsioni do të reduktohet. Ashtu si edhe me nivelet e tjera të qeverisjes, kontraktimi i agjentëve privatë për kryerjen e detyrave dhe të funksioneve është një prej masave më të rëndësishme anti-korrupsion.

Përmirësimi i stimujve pozitive për zyrtarët bashkiakë. Në shumë bashki, nivelet e pagave kanë rënë aq poshtë, sa zyrtarët nuk ia dalin as të ushqejnë familjet e tyre pa punë të dyta ose pa pranuar pagesa nën dorë. Edhe më i rëndësishëm është fuqizimi i varësive midis pagesës dhe performancës, dhe ngritjes në detyrë dhe performancës, të cilat në shumë qytete janë përkeqësuar.

Rritja e masave efektive kundër korrupsionit. Si pasojë e sistemeve të dobëta apo të korruptuara të hetimit, të prokurorisë dhe të gjykatave, akuzat për korrupsion japin fryte shumë rrallë. Në rastet kur ato merren parasysh, në praktikë masat janë shpesh minimale (për shembull zyrtari pushohet nga puna). Si rrjedhojë, masa e pritshme për korrupsionin (mundësia e kapjes dhe koha e masës nëse vërtet ka një të tillë) nuk ka fuqi parandaluese. Një hap kyç përpara do të ishte fuqizimi i kapaciteteve dhe përmirësimi i stimujve për policët, prokurorët dhe gjykatësit. Por e vërteta është që këto agjenci nuk janë në varësi të pushtetit vendor. Megjithatë, drejtuesit e bashkive mund të tregohen krijues në gjetjen e masave, si për shembull pushimi ose pezullimi nga puna i punonjësve, përdorimi i shtypit për krijimin e publicitetit, përfshirja e grupeve profesionale në denoncimin e korrupsionit, transferimi i njerëzve drejt punëve më pak të dëshiruara e kështu me radhë.

Kufizimi i monopolit. Promovimi i konkurrencës në sektorët publikë dhe privatë. Shmangia, mundësisht, e rregullave që favorizojnë monopolet.

Qartësimi i autoritetit të zyrtarëve. Thjeshtëzimi i rregullave dhe i rregulloreve. Krijimi i “vijave të ndritshme” që kufizojnë përgjegjësitë dhe autoritetin. Ndihma qytetarëve për të mësuar se si duhet të punojnë sistemet publike (nëpërmjet broshurave dhe manualeve, tryezave ndihmëse, ligjeve dhe rregullave në një gjuhë të thjeshtë, fushatave publicitare, përdorimi i qytetarëve si dhënës të shërbimit e kështu me radhë). Përmirësimi i mbikëqyrjes qytetare mbi atë çka bën bashkia.

Përmirësimi i llogaridhënies dhe i transparencës. Standarde të qarta për sjelljen dhe rregullat e lojës e bëjnë llogaridhënien më të lehtë. Po ashtu, për këtë gjë shërbejnë dhe proceset e hapura në tenderime, në dhënien e granteve dhe projektet e ndihmave. Llogaridhënia varet në aftësinë e auditorëve të brendshëm, llogaritarëve, ombudsmenëve, inspektorëve, elementëve të specializuar të policisë dhe të prokurorisë. Por llogaridhënia duhet të përfshijë gjithashtu qytetarët, sindikatat, organizatat joqeveritare (OJQ-të), mediat dhe bizneset nëpërmjet mënyrave të ndryshme, si bordet qytetare mbikëqyrëse, linjat e drejtpërdrejta telefonike pa pagesë, auditimet e jashtme, komisionet e hetimit e kështu me radhë. Qeveritë e qytetit mund të ndihmojnë aktorët e jashtëm duke gjeneruar dhe shpërndarë më shumë informacion rreth efektivitetit të shërbimeve publike. Së fundi, qytetet duhet të inkurajojnë sektorin privat që t'i ruhet marrjes pjesë në skema të korrupsionit, kontraktimi, rregullimi e të tjera.

Zbatimi i Kuadrit në Hong Kong

Shumë prej këtyre titujve janë të dobishëm në përmbledhjen e strategjisë së Komisionit të Pavarur kundër Korrupsionit në Hong Kong. Sigurisht që Jack Cater dhe stafi i tij nuk patën në mendje Kutinë 4, por analiza e tyre e problemeve të korrupsionit theksoi rëndësinë e reformave sistematike. Shikoni Kutinë 5 për shembull. Ajo tregon që titujt e Kutisë 4 përmbledhin shumë prej nismave të KPKK-së.

Kutia 5: Kuadri për Analizën e Politikave të Zbatuar në Hong Kong

A. Përzgjedhja e agjentëve

1. Identifikimi i të pandershmëve (duke përdorur të dhënat dhe raportet nga e kaluara, si edhe testet parashikuese të ndershmërisë). Vetëm disa prej stafit të Zyrës së vjetër Antikorrupsion të policisë u emëruan në KPKK dhe kjo pas shumë shoshitjesh.

2. Fuqizimi i punësimit mbi bazën e meritave dhe tkurrja e nepotizmit. Përdorimi i parimit të meritës për punësimin e llogaritarëve, auditorëve, analistëve të sistemit dhe i specialistëve të tjerë.

3. Shfrytëzimi i “garantuesve” të jashtëm të ndershmërisë. Duke qenë një koloni, Hong Kongu kishte mundësi të “importonte” oficerë të lartë policie.

B. . Vendosja e shpërblimeve dhe e masave për agjentët

1. Ndryshimi i shpërblimeve.

a. Rritja e pagave për të reduktuar nevojën për të ardhura të korruptuara. Një shtesë specifike 10 përqind u aprovua për stafin e KPKK-së.

b. Shpërblimi i veprimeve dhe i agjentëve të ndryshëm që reduktojnë korrupsionin.

c. Përmirësimi i rrugëve të karrierës me qëllim që ngritjet në detyrë të varen nga arritjet në punë. Rregullat e shërbimit civil nuk vlenin për KPKK-në e kështu ngritja në detyrë mund të ishte e shpejtë.

d. Përdorimi i kontratave rezervë për shpërblimin e agjentëve mbi bazën e suksesit të mundshëm (për shembull, ulja e viteve për përfitimin e pensionit ose bono mbi bazën e rendimentit në punë). Shumica e stafit të KPKK-së kishin kontrata dy vjet e gjysmë të gjata dhe vlerësoheshin me shumë kujdes përpara rinovimit të tyre.

e. Lidhja e shpërblimeve jomonetare me arritjet në punë (trajnime, transferime, udhëtime, publicitet apo lavdërime).

2. Penalizimi i sjelljes korruptive.

a. Rritja e ashpërsisë së penalizimeve formale. Qeveria e Hong Kongut ndoqi pas që në fillim disa “peshq të mëdhenj” dhe kapja dhe ndëshkimi i tyre u publikua gjerazi.

b. Rritja e autoritetit të organit drejtues për të marrë masa. KPKK kishte fuqi për të pushuar nga puna këdo prej punonjësve e në çdo kohë.

c. Kalibrimi i masave në përputhje me efektet parandaluese dhe me thyerjen e kulturës së korrupsionit.

d. Përdorimi i një sërë masash (trajnime, transferime, publicitet, pengesat në pjesëmarrjen në skema të ndryshme; si edhe humbjen e statusit profesional, e përfitimeve dhe e privilegjeve të udhëtimit).

C. Marrja e informacionit rreth efekteve dhe rezultateve. Ky ishte ndoshta burimi më i madh i suksesit të KPKK-së.

1. Përmirësimi i sistemeve të auditimit dhe të menaxhimit të informacionit.

a. Mbledhja e evidencave rreth korrupsionit të mundshëm (duke përdorur flamuj të kuq, analiza statistikore, kampione të rastësishme të punës, dhe inspektime). KPKK-ja përdori shumë prej këtyre teknikave për të vlerësuar përhapjen e korrupsionit. U

përdorën, gjithashtu, dhe agjentët e infiltruar.

b. Kryerja e “vlerësimeve të cënueshmërisë”. KPKK-ja analizoi shumë agjenci publike dhe punoi në harmoni me to në vend që të merrte një qëndrim armiqësor. Drejtuesit e këtyre agjencive u lejuan të merrnin autorësinë për reformat që parandaluan korrupsionin dhe përmirësuan efikasitetin dhe KPKK-ja sillej gati si konsulente menaxhimi.

2. Fuqizimi i agjentëve të informacionit

a. Fuqizimi me staf të specializuar (auditorë, kompjuterësh, hetues, mbikëqyrës dhe sigurim të brendshëm). KPKK-ja e vuri theksin te parandalimi dhe punësoi një numër të madh specialistësh të tillë në Departamentin e Parandalimit të Korrupsionit.

b. Krijimi i një klime në të cilën agjentët (për shembull ata që vënë alarmin) do të mund të raportojnë aktivitete të papranueshme. Shumë mundësi u hapën duke filluar që nga ankimmimet anonime e deri te zyrat lokale, në të cilat qytetarët do të mund të prezantonin ankesat e tyre. KPKK-ja vuri në funksionim një linjë 24 orëshe të drejtpërdrejtë telefonike pa pagesë vetëm për ankesat.

c. Krijimi i njësive të reja (ombudsmenë, komitete speciale hetimi, agjenci anti-korrupsion apo komisione për çështje të caktuara). Departamenti i Marrëdhënieve me Komunitetin u krijua edhe për të mbledhur informacion nga publiku. Bordet e mbikëqyrjes qytetare të KPKK-së ndihmuan në dhënien e informacionit, si edhe siguruan që kompetencat e shumta të KPKK-së nuk do të abuzoheshin.

3. Mbledhja e informacionit nga palë të treta (media dhe bankat). KPKK aplikoi ligje të forta që e lejuan atë të hetonte pasuritë e menduara si të pamërituara të punonjësve publikë duke përfshirë dhe llogaritë bankare.

4. Mbledhja e informacionit nga klientët dhe publiku (duke përfshirë dhe shoqatat profesionale). Departamenti i Marrëdhënieve me Komunitetin arriti të mblidhte shumë informacion nga qytetarët prej qytetarëve mbi korrupsionin dhe ineficiencën. Bordet e mbikëqyrjes përfshinë profesionistë të fushave të lidhura me punën e KPKK-së.

5. Ndryshimi i peshës së provave me qëllim që të korrupuarit e dyshuar (për shembull punonjës të administratës publike me pasuri të madhe) duhet të demonstrojnë pafajësinë e tyre. KPKK-ja bëri saktësisht këtë gjë.

D. Ristrukturimi i marrëdhënies drejtues-agjent-klient për dobësimin e fuqisë së

monopoleve, tkurrjen e autoritetit dhe përmirësimin e llogaridhënies.

1. Nxitja e konkurrencës në shpërndarjen e të mirave apo shërbimeve (nëpërmjet privatizimit, konkurrencës publike-privat dhe konkurrencës midis agjentëve publikë.).

2. Kufizimi i hapësirës së veprimit të agjentëve.

a. Përcaktimi në mënyrë më të qartë i objektivave, i rregullave dhe procedurave si dhe publikimi i tyre.

b. Organizimi i punës së agjentëve në ekipe dhe vendosja e tyre nën shqyrtim hierarkik.

c. Ndarja e vendimeve të mëdha në detyra të veçanta.

d. Qartësimi dhe kufizimi i ndikimit të agjentëve mbi vendime kyçe (ndryshimi i rregullave të vendimeve, ndryshimi i vendimmarrësve, si edhe ndryshimi i stimujve).

KPKK-ja themeloi një sistem të fuqishëm të kontrollit të brendshëm, i cili ndër të tjera, kufizoi hapësirat dhe përmirësoi përgjegjshmërinë.

3. Rotacioni i agjentëve në mënyrë funksionale dhe gjeografike.

4. Ndryshimi i misionit të organizatës, të produktit apo të teknologjisë me qëllim që të bëhen më pak të cënueshëm ndaj korrupsionit. KPKK-ja u bë shumë më shumë se një agjenci hetuese. Ajo i vuri theksin parandalimit dhe marrëdhënieve të komunitetit si kyçe për një strategji afatgjatë.

5. Organizimi i grupeve të klientëve me qëllim që ata të bëhen më pak të cënueshëm ndaj disa formave të korrupsionit, promovimi i rrjedhës së informacionit si edhe krijimi i një lobi antikorrupsion. Departamenti i Marrëdhënieve të Komunitetit ngriti zyrat lokale komunitare, të cilat ndihmuan qytetarët për të përballuar, për të raportuar dhe bërë lobim kundër korrupsionit.

E. Ngritja e “kostos morale” të korrupsionit.

1. Përdorimi i trajnimeve, programeve të arsimit dhe i shembujve personalë. Departamenti i Marrëdhënieve të Komunitetit u përfshi në shumë programe të edukimit qytetar si në shkolla dhe në media.

2. Promovimi i një kodi etike (për shërbimin civil, për profesionin apo për agjencitë). KPKK-ja aprovoi një kod të fortë sjelljeje.

3. Ndryshimi i kulturës së grupit. KPKK-ja krijoi një etikë të besueshme “më të pastër se pastërtia” dhe nëpërmjet transparencës të siguar nga bordi i mbikëqyrjes

Shembulli i Prokurimit

Prokurimi na ofron një shembull tjetër të dobisë së Kutisë 4. Kjo ndoshta është fusha e qeverisjes bashkiake ku ndodh dhe korrupsioni më i madh në vlerë monetare. Korrupsioni në prokurime ndodh në forma të ndryshme. Disa prej llojeve kryesore janë si më poshtë:

1. Marrëveshje midis palëve tenderuese, gjë që çon në çmime më të larta për bashkinë, të cilat mund të ndahen ose jo me zyrtarët e korruptuar;
2. Pagesa nga firmat për zyrtarët bashkiakë me qëllim që të “rregullohet” konkurrenca në prokurim;
3. Ryshfete për zyrtarët bashkiakë që rregullojnë sjelljen e kontraktuesit fitues. Ekzistenca e këtij lloji korrupsioni mund të inkurajojë oferta me çmime të ulëta jashtë normalitetit, të cilat duke qenë nën koston e vlerësuar arrijnë të fitojnë kontratën, por që më vonë korrektohen në llogaritjen e kontratës së korruptuar nëpërmjet kostove të mëtejshme shtesë dhe ndryshimeve fitimprurëse në specifikat e kontratës, të cilat lejohen nga rregullatori mitmarrës.

Kutia 6 tregon se si kuadri për analizën e politikave çon drejt sugjerimeve të vlefshme për secilin prej këtyre tre problemeve.

Shtojca e trajton këtë kuti më në detaj duke shqyrtuar ndërlikimet dhe mundësitë e reduktimit të korrupsionit nëpërmjet sistemeve më të mira dhe më efikase të prokurimit.

Kutia 6: Kuadri për Analizën e Politikave i Aplikuar për Shmangien e Marrëveshjeve në Prokurime

A. Përzgjedhja e tenderuesve

1. Shoshitja për ndershmërinë (survejimi nuk paraqet ndonjë marrëveshje paraprake; kontrollet e dokumentacionit të kontraktuesve; si edhe punët e kryera gjatë kontratave në të kaluarën).
2. Shfrytëzimi i garancive të jashtme të tenderimeve të ndershme dhe i kryerjes korrekte të punës.
3. Lejimi vetëm i një firme që të bëjë një ofertë dhe negocimi pa mëshirë.

B. Ndryshoni shpërblimet dhe masat me të cilat përballen pjesëmarrësit në tender.

1. Spostimi i shpërblimeve për të favorizuar ofertat (pagesat e mëvonshme të varen nga kostot dhe nga cilësia; kontrata stimuluese)

2. Ndryshimi i masave për ta bërë marrëveshjen paraprake sa më pak tërheqëse (skualifikimi i firmave që kanë bërë marrëveshje; zbatimi i sanksioneve kriminale; ose përdorimi i publicitetit për të dëmtuar emrin e kompanisë).

C. Përdorimi i strategjive të informacionit për të rritur shanset e kapjes dhe të ndëshkimit të marrëveshjeve.

1. Përdorimi i sistemeve për zbulimin e marrëveshjeve.

2. Fuqizimi i agjentëve për mbledhjen e informacionit (punë e infiltruar, survejime, çmime të tregut, dhe vlerësim i kostos).

3. Përfshirja e palëve të treta për të marrë informacion të besueshëm (fletëpalosje të kompanive industriale dhe të konsulentëve, vlerësime të pavarura kostoje, ose auditorë)

4. Përdorimi i pjesëmarrësve në tender si burim informacioni (punonjës të pakënaqur, tenderues të humbur, ose ata që zgjedhin të mos marrin pjesë në tender).

D. Ristrukturimi i marrëdhënies prokurues dhe tenderues.

1. Stimulimi i konkurrencës midis tenderuesve (ftesa e firmave të reja, publicitet në shkallë të gjerë, ulja e barrierave fillestare, kontrata me rreziqe të përbashkëta, si edhe kërkesa për të ndarë informacionin rreth kontratave).

2. Reduktimi i autoritetit të vetë agjentëve (rregulla rreth ndryshimit të urdhëresave, rreth ndjekjes së punës, “emergjencat”, ofertat e vulosura, rregullat e vendosjes për rezultatin e tenderit, si edhe shqyrtimi hierarkik i vendimeve).

3. Rotacioni i vetë agjentëve.

4. Ripërcaktimi i “produktit” të organizatës (të mira më të standardizuara me çmime tregu; zgjedhja e inputeve, prodhimeve dhe mënyrave të pagesës duke pasur mendjen nga korrupsioni; dhe integrimi vertikal – prodhimi në vend të blerjes).

E. Ndryshimi i qëndrimeve ndaj marrëveshjeve.

1. Shkëputja e marrëveshjeve prej praktikave të pranueshme (si kartelet eksportuese) dhe prej objektivave (si maksimizimi i fitimeve prej kursit të këmbimit të valutës së huaj).

2. Edukimi i kontraktorëve rreth mënyrave se si funksionon tenderimi konkurrues në vende të tjera.

3. Promovimi i identifikimit të pjesëmarrësve në tender me objektivin social dhe publik të kontratës.

Kapitulli 4. Vlerësimi i Korrupsionit

Analiza ekonomike mund të ndihmojë në diagnozën se ku korrupsioni ka tendencë të ndodhë dhe se si kjo tendencë mund të zbutet. Por si mund të zbatohet në një situatë të veçantë kuadri i analizës së politikave që sapo kemi shqyrtuar?

Diagnoza me Pjesëmarrje

Në eksperiencën tonë, vetë ata njerëz të cilët punojnë në institucione të korruptuara në mënyrë sistematike do të ndihmojnë në analizën se ku dhe si ndodh korrupsioni. Kjo mund të duket surprizë, por është shpesh e vërtetë – për sa kohë fokusi është mbi sistemet e korruptuara dhe jo në individët e veçantë. Nëpër seminare mbi korrupsionin, të cilat autori i këtij libri i ka moderuar në një dyzinë vendesh, pas pak kohe njerëzit u treguan mjaft të drejtpërdrejtë rreth korrupsionit që ekziston, si funksionon dhe se si mund të parandalohet – madje, edhe kur analiza e tyre demaskon një informacion të fshehtë e që vetëm mund të çojë në akuza.

Në kushtet e një korrupsioni sistematik, shumë politikanë dhe zyrtarë kanë ndjesi të komplikuar dhe të përziera rreth korrupsionit. Ata mund ta urrejnë në mënyrë të sinqertë dhe dëshirojnë ta fshijnë atë, ndërkohë që marrin pjesë në të apo e lejojnë që të ndodhë. Psikologët dhe policët, përgjithësisht, preken nga i njëjti fenomen. Si mund të përdoren këto ndjesi të përziera për të diagnostikuar sistemet e korruptuara?

Çfarë është Diagnoza me Pjesëmarrje

Përgjigjja e thjeshtë: u jepet mundësia njerëzve për të diskutuar këto sisteme në mënyrë analitike dhe pa pasur frikë nga masat ndëshkimore. Ne disa herë përdorim metaforën e një *qasjeje terapeutike për një institucion të sëmurë*. Duke qenë se korrupsioni është një koncept i ngarkuar me emocion, turp dhe me një sens mbrojtjeje, detyra e parë është demistifikimi i korrupsionit. Në seminarët tona mbi korrupsionin, ne i vumë pjesëmarrësit të analizonin një rast studimor të një fushate të suksesshme antikorrupsion në një vend tjetër. Pjesëmarrësit e panë që problemet mund të analizohen me gjak të ftohtë dhe të trajtohen në mënyrë efektive. Edhe pse situata e vendit tjetër

është pa dyshim e ndryshme nga vendi i tyre, vetë fakti që u realizua një analizë e suksesshme që u pasua dhe nga një veprim i suksesshëm frenon skepticizmin dhe stimulon krijueshmërinë e tyre.

Më pas jepen **kornizat analitike** në mënyrë që të ndihmohen pjesëmarrësit të kuptojnë që korrupsioni nuk është (vetëm ose kryesisht) një problem i njerëzve të këqij por i sistemeve të korruptuara. Formula e korrupsionit paraqitet – korrupsioni është baraz me monopolin plus autoritetin minus llogaridhënien. Për anëtarët e organizatave të korruptuara ky mendim, shpesh, ndodh të jetë terapeutik.

Si në një terapi të mirë, pjesëmarrësit më pas i kthehen **vetë-diagnozës dhe vetë-trajtimit**. Rezultatet mund të jenë vërtetë impresionuese. Sistemet e korruptuara diagnostikohen dhe fillimi i mbarë konsiston në gjetjen e mënyrave se si këto sisteme mund të ndreqen. Prej kësaj diagnoze me pjesëmarrje dalin dy produkte: një kuptim më i thellë i përbashkët i sistemeve të korruptuara, si edhe një plan veprimi për reformimin e tyre.

Si mund të kryhen Diagnozatat me Pjesëmarrje

Seminare të tilla mund dhe, mbase, duhet të organizohen në shumë nivele të bashkisë, por është me rëndësi që i pari të përfshijë nivelet më të larta. Në mënyrë ideale, kryetari i bashkisë ose kryetari i këshillit bashkiak është personi që e organizon seminarin. Në disa raste ky ushtrim bëhet brenda për brenda strukturave bashkiake; ndërsa në raste të tjera përfshihen dhe njerëz të jashtëm. Mund të marrin pjesë, si drejtues, menaxherë, këshilltarë, zyrtarë policie, kryetarë sindikatash, madje, dhe kryetarë të organizatave fetare. Numri ideal i pjesëmarrësve është njëzet deri në njëzet e pesë. Formati ideal është me kohëzgjatje një deri dy ditore në formë mbledhjeje në një vend të veçuar. Një mundësi tjetër është një mbledhje dyorëshe për pesë ditë me radhë.

Sesioni i parë analizon një rast të një përpjekjeje të suksesshme antikorrupsion në një vend tjetër. Rasti prezantohet në dy pjesë. Si fillim, problemet parashtrihen nëpërmjet një prezantimi. Më pas pjesëmarrësit ndahen në nën-grupe me rreth tetë njerëz. Secilit prej nën-grupeve i kërkohet të përshkruajë llojet e korrupsionit në rastin e parashtruar dhe të diskutojnë se cili prej tyre është më seriozi dhe cili më pak, si edhe të listojnë masat alternative antikorrupsion me gjithë anët e tyre pozitive dhe negative duke arritur në një rekomandim tentativ. Më pas këto nëngrupe prezantojnë një përmbledhje të debateve të tyre në sesionin plenar. Pas diskutimeve paraqitet pjesa e dytë e rastit studimor: çfarë bëri vendi apo qyteti në fjalë, si edhe rezultatet e arritura. Kjo u pasua nga diskutimet

e pjesëmarrësve se çfarë ndodhi dhe pse. Edhe pse konteksti ndryshon në mënyrë të paevitueshme nga situata ku a janë, ata stimulohen nga analiza e kujdesshme dhe nga fakti që reformat vërtet dhanë rezultat.

Pas një pushimi të shkurtër, është radha e një leksioni për ekonominë e korrupsionit që fokusohet në motivin dhe mundësinë, si edhe në ekuacionin $K = M + A - Ll$. Në këtë pjesë inkurajohen pyetjet dhe diskutimet. Kuadri për analizën e politikave i Kutisë 4 prezantohet dhe shqyrtohet.

Pastaj, grupi analizon rastin e dytë studimor, dhe kjo një histori suksesi. Ky rast u kërkon atyre të paraqesin jo vetëm atë që mund të quhet një analizë ekonomike e korrupsionit dhe se si mund të luftohet, por edhe një strategji politike dhe burokratike. Tri mësimet dalin nga ky rast. Së pari, me qëllim që të thuhet kultura e korrupsionit dhe cinizmit, “peshqit e mëdhenj” duhet të kapen – keqbërësit e mëdhenj, duke përfshirë ata nga partia në pushtet. Së dyti, pas kapjes së peshqve të mëdhenj, përpjekjet antikorrupsion duhet të përqendrohen në parandalimin e tij. Kjo përfshin përzgjedhjen e agjentëve, ndryshimin e stimujve, përmirësimin e llogaridhënies, zbatimin e ndryshimeve strukturore për frenimin e monopoleve dhe qartësimi i autoritetit, si edhe vendosmërinë për rritjen e “kostove morale” të korrupsionit. Së treti, përpjekjet antikorrupsion duhet t’i përfshijnë njerëzit në shumë mënyra. Ata e dinë se ku gjëndet korrupsioni. Jepuni atyre një mundësi që ta tregojnë. Në këtë rubrikë futen nisma të tilla, si linjat falas të telefonit për raportimin e korrupsionit, bordet mbikëqyrëse qytetare, grupet e qytetarëve dhe OJQ-të për të diagnostikuar dhe për të monitoruar punën e agjencisë, organizatat në fshat dhe lagjet që të vëzhgojnë punët publike, pjesëmarrja e grupeve të llogaritarëve dhe avokatëve dhe kështu me radhë.

Pas përfundimit të rastit të dytë, pjesëmarrësit i kthehen situatës së tyre. Moderatorin i jashtëm u kërkon atyre në këtë çast vlerësojnë të njëjtat çështje si më parë: çfarë llojesh korrupsioni ekzistojnë, cilat prej tyre janë më serioze dhe cilat më pak, cilat janë alternativat e tyre së bashku me anët pozitive dhe negative si edhe çfarë rekomandimesh ata do të bënin. Në grupet shkojnë dhe analizojnë e më i pas prezantojnë rezultatet e tyre në sesion plenar. Një diskutim i gjallë pason dhe rezultati është një diagnozë tentative e llojeve të korrupsionit, shkalla dhe kostoja e tyre, si edhe përmirësimi i mundshëm i situatës.

Përpara se të mbyllet seminari, moderatorin parashtron një sfidë të fundit. “Ky ka qenë një ushtrim magjepsës, por ne nuk duam që ky të mbetet, thjesht, një seminar tjetër. Çfarë duhet të ndodhë gjatë gjashtë muajve të ardhshëm, cilat janë hapat konkretë të këtij grupi në mënyrë që gjërat të ecin përpara?”

Gjatë përvojës sonë, rezultatet kanë qenë të mrekullueshme. Zakonisht përpilohet një program tërheqës dhe praktik. Ato që disa herë mungojnë janë burimet, ekspertiza si edhe pushteti për vënien e axhendës në zbatim. Këtu drejtuesit bashkiakë, ndoshta me asistencë të huaj, mund të propozojnë ndonjë projekt specifik për ta pasuar këtë ngjarje – ose disa ngjarje të tilla në nivele të ndryshme të sektorëve publikë dhe privatë. Nisma pasuese duhet të përdorë disa prej rekomandimeve të seminarit, t'i përdorë pjesëmarrësit si aktivistë dhe monitorues, dhe nëpërmjet gasjes së kulaçit dhe kërbacit të përmirësojë shanset e suksesit të përpjekjeve antikorrupsion.

Kutia 7 përmbledh atë çka mund të quhet një analizë e dorës së parë e llojeve të ndryshme të korrupsionit në La Paz në vitin 1985. Ai është rezultati i disa seminareve me zyrtarë dhe politikanë. Ky proces ndihmoi në gjenerimin e analizave të sinqerta të çështjeve të ndjeshme të politikave dhe çoi drejt një numri sugjerimesh për masa ndreqëse, të cilat nuk mund të mendoheshin nga një person i jashtëm.

Kutia 7: Diagonstikimi me Pjesëmarrje në La Paz, 1985

Rezultati i Mbledhjeve Diagnostikuese në fund të vitit 1985 me zyrtarë të bashkisë në La Paz, Bolivi.

Lloji	Vlera	Kush Ndhimohet	Kush Dëmtohet	Shkaqet	Kurat
Evazoni Fiskal (të gjitha llojet)	US\$20 Milionë - US\$30 milionë	Evadorët	Përfituesit e shërbimeve të bashkisë; Jo-evadorët; Banorët e ardhshëm të La Pazit	Vështirësitë në pagesa; Taksat shumë të larta; Gjoha të ulëta; Mungesa e shqyrtimit të shkaqeve	Lehtësimi i kryerjes së pagesave Tarifa më të ulëta; Rritja e gjobave dhe zbatimi i tyre; shqyrtimi i rasteve
Rregullimet e Taksave (të gjitha llojet)	US\$5 milionë - US\$10 milionë	Taksapaguesit dhe zyrtarët e korruptuar	Përfituesit e shërbimeve të bashkisë; Jo-evadorët; Banorët e ardhshëm të La Pazit	Mungesa e kompjuterizimit; gjoha me Efektivitet të ulët; Mungesa e shqyrtimeve; Pagesa nëpërmjet Bashkisë; Paga të ulëta	Kompjuterizimi; Rritja e gjobave; Shqyrtimi i rasteve ; Pagesa nëpërmjet bankave; rritja e Pagave ; rritja e Stimujve për mbledhjen e taksave
Zhvatje	US\$0.5 milionë - US\$1 milionë	Zyrtarët e korruptuar	Viktimat direkte	Rregullat e vështira Tarifat dhe Procedurat; Zhvatja e vështirë për t'u raportuar Gjoha të ulëta; Mungesa e shqyrtimeve; Pagat e ulëta	Thjeshtëzimi i rregullave, tarifave, dhe procedurave; linjë telefonike për raportet publike Rritja e gjobave; Shqyrtimi i rasteve ; Pagesa nëpërmjet bankave; rritja e pagave
Para të shpejta	US\$0.5 Milionë- US\$1	Disa taksapagues; Zyrtarët e korruptuar të qytetit	Shumë taksapagues Nëpërmjet ngadalësimeve; reputacioni i qeverisjes	Procedura të vështira; Mungesa e	Thjeshtëzimi i Procedurave; kompjuterizimi; pagesa

	Milionë	Zëvendësuesit Për pagesë më të lartë	së qytetit	Kompjuterizmit; Pagesa Nëpërmjet bashkise; Gjopa të ulëta; Mungesa e survejjimit; Paga e ulët	nëpërmjet bankave; Rritja e gjobave; Survejimi dhe „vënia e alarmit Rritja e pagave
Vjedhja (pronat e qytetit, pjesë, para)	US\$0.5 Milionë- US\$1 Milionë	Hajdutët	Përfituesit e shërbimeve të qytetit	Mungesa e inventarëve; Decentralizim i dobët; Gjopa të ulëta; Mungesa e shyqtimeve dhe survejjimit	Kompjuterizimi Inventarët; Decentralizimi i Përgjegjësisë; Kontrolle në vend dhe Survejime
Prokurimi	US\$0.5 Milionë- US\$3 Milionë	Zyrtarët e korruptuar dhe Furnizuesit fituesit në tendera	Përfituesit e shërbimeve të qytetit	Mungesa e Informacionit mbi çmimet; Mungesa e shyqtimeve; Gjopa të ulëta; Paga të ulëta	Verifikimi i çmimeve; Shqyrtimi i rasteve Rritja e gjobave efektive Rritja e pagave të zyrtarëve Vendimmarrës
"Fantazmat," Ardhja me vonesë në punë	US\$0.1 Milionë- US\$0.2 Milionë	Stimuluesit	Moralit dhe reputacioni i qeverisjes së qytetit	Mungesa e survejjimit; Gjopa të ulëta	Survejime; Rritja dhe zbatimi i gjobave

Studimet Teknike dhe Eksperimentet

Diagnostikimi me pjesëmarrje duhet të përfshijë disa nivele të qeverisjes bashkiake (dhe këndvështrime të ndryshme, duke përfshirë klientët dhe aktorët e interesuar). Kërkimet dhe studimet mund të jenë, gjithashtu, të dobishme në galvanizimin dhe drejtimin e reformave. Me interes të veçantë janë sistemet e informacionit dhe të vlerësimit (niveli, cilësia, si përdoren dhe keqpërdoren), analizat e sistemeve të stimujve aktualë dhe eksperimentalë dhe studimet e institucioneve apo të departamenteve relativisht të pakorruptuara të bashkisë, ose ndoshta kudo në vendin në fjalë.

Konsulentët mund të jenë të dobishëm në disa mënyra (shih Kutinë 8). Megjithatë, studimet që përfshijnë ekspertë të shtrenjtë bëhen më shpesh se ç'duhet. Në mënyrë tipike, studimet e administratës bashkiake duket që të çojnë në tri supozime që zvogëlojnë efektivitetin e saj. Së pari, ato shpesh supozojnë që çdo reformë, që të jetë e plotë, duhet të përfshijë ndryshime masive në të gjithë shërbimin civil. Supozimi i dytë është që këto reforma kërkojnë studime dhe plane të hollësishme. Së treti, duke qenë se studime të tilla janë teknikisht të komplikuar, zyrtarët e bashkisë supozojnë që ato duhet të ndërmerren nga ekspertë të shtrenjtë, duke përfshirë asistencë teknike ndërkombëtare.

Kutia 8: Disa prej përparësive të konsulentëve të jashtëm

Përfitimet e përdorimit të konsulentëve përfshijnë: sinjalizimin e pakënaqësisë së drejtuesve me qasjen “punë si zakonisht”; çlirimin e drejtuesve për të kryer detyra të tjera; injektimin e ideve të reja; shërbimin e shpejtë; dhe vënien në dispozicion të drejtuesve një njeri me të cilin mund të hapen dhe të diskutojnë lirisht. Tre përparësi të tjera të konsulentëve janë të përshtatshme për drejtuesin bashkiak të interesuar për parandalimin e korrupsionit.

1. **Ekspertizë.** Konsulenti mund të ofrojë ekspertizë që mund të mos ekzistojë në aparatën e qeverisjes së qytetit. Shembuj që mund të përmenden janë sistemet kompjuterike që mund të diktojnë dhe të parandalojnë mashtrimet, teknikat e specializuara për hetimin, sistemet e menaxhimit, dhe proceset e prokurimit.
2. **Moderimi.** Diagnoza me pjesëmarrje është kyçe. Sensitiviteti i saj, zakonisht, nënkupton që një moderator i brendshëm nuk është i përshtatshëm. Përveç ekspertizës në moderim, konsulenti është i izoluar nga dyshimi i përfshirjes në fuqizimin e institucionit.
3. **Bashkëpunimi.** Në luftën kundër korrupsionit duhet të bashkëpunojnë shumë degë të bashkisë. Një i jashtëm mund të shihet si mjaft neutral dhe duhet të zgjidhet aq ekspert sa që ta lehtësojë këtë ndarje pune dhe bashkëpunimi.

Ne besojmë që një qasje më e dobishme do të ishte kryerja e studimeve nga ana e zyrtarëve dhe e klientëve dhe më pas ndjekja e tyre me eksperimente. Në eksperiencën tonë zyrtarët dhe klientët e njohin mirë se si funksionojnë sistemet e korrupsionit. Ata mund të inkurajohen t’i ndajnë njohuritë e tyre pa pasur frikë nga akuzat – për shembull, nëpërmjet sondazheve anonime ose punës në grup, nëpërmjet kontributeve anonime me shkrim që më pas diskutohen. Ne rekomandojmë që punonjësit të përfshihen në mënyrë qendrore në hartimin (dhe mundësisht, në vlerësimin) e eksperimenteve me sistemet e reja të informacionit, të stimujve dhe të llogaridhënies. Kjo qasje është në kontrast të thellë me rolin e tyre, zakonisht periferik, në kryerjen e studimeve të mëdha nga ana e ekspertëve të jashtëm.

Si shembull, konsideroni reformat e stimujve të formuluar për t’u bërë ballë dy faktorëve kyç mbrapa korrupsionit, specifikisht pagave mjaft të ulëta dhe dështimit të lidhjes së shpërblimeve me rendimentin në punë. Bashkia mund të përzgjedhë disa funksione kyçe, si ngritja e të ardhurave, auditimi dhe prokurimi. Në secilën prej këtyre fushave, zyrtarëve do t’u kërkohet të punojnë nëpërmjet skemës së Kutisë 9.

Rezultatet më pas do të shqyrtohen në seminare. Në varësi të produkteve, bashkia mund të fillojë eksperimente të bazuara te propozimet e listuara në Kutinë 9. Stimujt mund të përfshijnë

pagat, por mund të kuptojnë edhe trajnimet, udhëtimet, njohjen profesionale, emërimet në punë të tjera, ngritje në detyrë, kushte më të mira pune, pavarësi më të madhe e të tjera. Disa prej stimuljeve mund të ishin për individët, por shumë prej tyre ndoshta do të ishin specifike për ekipet (zyrat, byrotë, departamentet). Këto eksperimente radikale do të lehtësohen prej studimeve teknike siç paraqiten në Kutinë 10.

Një shembull i një studimi mjaft të dëshirueshëm është ajo që ka filluar të njihet si një “vlerësim i cënueshmërisë”. Këtu, vetë punonjësit ose ekspertët e jashtëm ose të dy palët së bashku vështrojnë në mënyrë sistematike një proces të një organizate, si për shembull prokurimi apo punësimi i konsulentëve, apo një aktivitet specifik, si punët publike të bashkisë. Kutia 11 paraqet një skicë për një studim të tillë.

Kutia 9: Model memorandumit për punonjësit, si bazë për eksperimentet e stimuljeve

1. Përmbledhje kuantitative e situatës aktuale të pakënaqshme. Në sajë të mungesave në X, Y, Z (burimeve, stimuljeve, kapaciteteve), ne jemi, për momentin, të aftë të procedojmë vetëm A% të rasteve që duhet të bëjmë; dhe prej tyre, vetëm B% procedohen në mënyrë të saktë. Si rezultat bashkia dhe qytetarët humbën _____ përfitime dhe patën _____ kosto shtesë.

2. Shembujt. Këto janë tre shembujt që së fundi ne nuk ishim të aftë të realizonim e që çuan në përfitime të humbura dhe kosto sociale shtesë.

3. Matja e suksesit. Pas konsiderimit të objektivave tanë dhe detyrave kyçe të organizatës sonë, vjen matja e performancës nëpërmjet së cilës ne besojmë që është e drejtë që të vlerësohemi. Për shembull:

- Matja kuantitative e (a) aktiviteteve të ndërmarra dhe (b) e rezultateve të arritura;
- Vlerësimet e cilësisë së një kampioni aktiviteteve prej një grupi nga ana e një grupi të jashtëm ose klientësh mbi bazën e kushtit që vlerësimi të mos nxjerrë asnjë person apo aktivitet si “të shkëlqyer”;
- Kontrollat statistikore që “bëjnë të mundur” që matja e performancës të marrë parasysh vështirësinë relative të punës me grupin në shënjestër (për shembull, për mbledhësit e taksave, cila zonë periferike, lloji i aktivitetit ekonomik, lloji i taksës e kështu me radhë, që të gjitha ndikojnë në shumën e fituar);

- Konkurse ndërmjet punonjësve të bazuara mbi performancën në punë ; dhe
- Matja e moralit të stafit dhe e të ardhurave.

4. Propozimi. Nëse ne do kishim x , y , z (burime, stimuj dhe kapacitete shtesë), ne në një periudhë kohe K do të ishim në gjendje të arrinim te përfitimet e matshme të mëposhtme (edhe nëse në mënyrë cilësore) dhe në reduktimin e kostove: 1 , 2 , 3 , 4 , e të tjera. Ne jemi gati t'i bëjmë këto apo ato stimuj të kushtëzuar me arritjen e këtyre apo atyre objektivave të performancës të cilat do të monitorohen nëpërmjet mënyrave transparente: i , ii , iii , iv e të tjera.

Kutia 10: Shembuj të studimeve teknike që ndihmojnë përgatitjen e reformave stimuluese

1. Përmbledhja e informacionit mbi shkallën aktuale të rrogave dhe të kushteve të punës, veçanërisht për pozicione teknike kyçe dhe funksione të larta menaxheriale. Shembuj të dhënash që mund të mblidhen lehtësisht mund të jenë: numri i njerëzve që largohen nga puna, vendet vakante të punës, si edhe numri i njerëzve pa kualifikimin përkatës të punësuar në vende pune që kërkojnë aftësi të mëdha; krahasimi i pagave dhe përfitimeve anësore i të punësuarve të kohëve të fundit në sektorët privatë dhe publikë për njerëz me kualifikime pak a shumë të ngjashme. Përqendrohuni në mënyrë specifike te pozicionet kyçe në rritjen e të ardhurave, të auditimit, mbajtjes së llogarive, menaxhimit, prokurimit dhe të hetimit. Krahasoni me punësimet e tjera në sektorët publikë dhe privatë.

2. Analiza e deformimeve të mundësuar nga ndonjë “marifet” për të përfituar prej dietave apo shpërblimeve të tjera që lidhen me udhëtimet, trajnimet, anëtarësinë nëpër borde, grupe pune e kështu me radhë. Sugjeroni mjetet rregulluese. Metodë e mundshme: intervista me njëzet e pesë zyrtarë të lartë; rishqyrtimi i buxheteve të detajuara për të vlerësuar sasinë e parave për njësi dhe nivel punonjësi në dieta, udhëtime, trajnime dhe pagesa të tjera.

3. Zhvillimi i të dhënave mbi rendimentin në punë të kontratave aktuale në qytet dhe në ndërmarrjet publike të vendit, duke përfshirë sasinë e shpenzuara, rritjet mbi bazën e rendimentit, si u shmang lëvizja e objektivave, dhe përplasjet politike (përfshirë xhelozitë të për pagat e larta). Nxirrni mësimet për eksperimente në bashki.

Kutia 11: Skica për një "Vlerësim të Cënueshmërisë"

A. A e lejon korrupsionin mjedisi i përgjithshëm kontrollues?

1. Sa të angazhuar janë drejtuesit për një sistem të fortë të kontrollit të brendshëm?
2. A ekzistojnë marrëdhënie të përshtatshme raportimi midis njësive të ndryshme organizative?
3. Sa janë të punësuarit e organizatës njerëz kompetentë dhe me integritet?
4. A delegohet autoriteti ashtu siç duhet dhe a është ai i kufizuar?
5. A janë politikat dhe procedurat të qarta për punonjësit?
6. A janë procedurat e buxhetimit dhe raportimit të specifikuara mirë dhe të zbatuara në mënyrë efektive?
7. A janë sistemet e auditimit dhe të drejtimit – duke përfshirë përdorimin e kompjuterëve – të mirë vendosura dhe të sigurta?

B. Sa i madh është rreziku i mbartjes së korrupsionit në aktivitetet?

1. Sa i cekët ose kompleks është programi për sa i përket qëllimeve të veta; shumë i përfshirë me palë të treta përfituese; marrëdhënie me para në dorë; ose në biznesin e aplikacioneve, liçencave, lejeve dhe certifikimeve?
2. Sa është madhësia e buxhetit? (Sa më i madh buxheti, aq më të mëdha do jenë dhe humbjet e mundshme.)
3. Sa i madh është ndikimi financiar jashtë agjencisë? (Sa më të mëdha pagesat aq më të mëdhenj dhe stimujt për korrupsion.)
4. A është programi i ri? A është duke punuar në një kufizim të ngushtë kohor apo sipas një afati të menjëhershëm mbarimi? (Nëse po, korrupsioni atëherë do të ishte i pritshëm.)
5. A është niveli i decentralizimit i përshtatshëm për këtë aktivitet?
6. A ka pasur evidencë të mëparshme të aktiviteteve të paligjshme?

C. Pas vlerësimit paraprak, sa të përshtatshme duken sistemet ekzistuese të sigurisë dhe kontrollit për të parandaluar korrupsionin?

Përfshirja e Sektorit Privat dhe e Qytetarëve

Sektori privat luan një rol të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit, por që shpesh injorohet. Mbi të gjitha, sipas një thënieje duhen dy veta për të kërcyer tango: për çdo zyrtar qeverie që merr një ryshfet, dikush në sektorin privat e paguan atë. Sektori privat dhe qytetarët mund të ndihmojnë duke dhënë informacion rreth shkeljeve, duke diagnostikuar sistemet jot ë efektshme dhe të korruptuara, dhe duke ndihmuar në monitorimin e vetë sjelljes së tyre.

Grupet qytetare janë bërë më shumë aktive në luftën kundër korrupsionit. Një shembull i mirë për këtë është Transparency International (TI), një organizatë joqeveritare e themeluar në Berlin në 1993 “për të bërë për korrupsionin atë çka Amnesty International bën për të drejtat e njeriut.” TI ka përpiluar një kod të drejtpërdrejtë sjelljeje (jo ryshfete, tenderime të ndershme e kështu më radhë) që mbështetet në punën e mëparshme të Dhomës Ndërkombëtare të Tregtisë dhe të Kombet e Bashkuara. Në Ekuador, TI dhe qeveria e kanë aplikuar këtë kod sjelljeje si për zyrtarët e qeverisë, ashtu dhe për firmat private që konkurrojnë për fonde publike. Firmat premtojnë të mos ofrojnë ryshfete, ndërsa punonjësit e qeverisë premtojnë të mos i kërkojnë apo t’i pranojnë ato. Vini re që firmat kanë interes që të tjerët të mos paguajnë ryshfete. Kështu, firmat që e nënshkruajnë këtë kod sjelljeje mund të mblidhen së bashku për të mbrojtur interesat dhe duke rregulluar vetveten – nëse do të kishte në dispozicion masa dhe mekanizma hetimi.

Kjo çon në një ide interesante për bashkitë. Supozoni që qyteti kërkon që të gjitha firmat që kryejnë biznes me bashkinë duhet të nënshkruajnë një kod sjelljeje. Kështu, nëse një kompani beson se një tjetër ka fituar një kontratë nëpërmjet pagesës së ryshfetit, atëherë kompania ankuese mund të përdorë kodin e sjelljes dhe të kërkojë nga bashkia që të nisë një hetim. Në të njëjtën kohë që shkelja e pretenduar hetohet, një studim më i gjerë duhet të ndërmerret duke u fokusuar në grupin e veprimeve në të cilin bën pjesë shkelja në fjalë. Për shembull, nëse ryshfeti i pretenduar ka ndodhur në fushën e prokurimeve, studimi interviston, mbi baza konfidenciale, një varg firmash dhe më pas zhvillon një përshkrim se si funksionon për momentin sistemi i prokurimit dhe nëse ekziston korrupsioni. Studimi, gjithashtu, nxjerr rekomandime për ndryshime. Rezultatet e të dy hetimeve duhet të publikohen, ndonëse ato nuk do të kenë fuqinë e ligjit.

Përshtatja e një kodi të thjeshtë sjelljeje – një që të jetë i kuptueshëm nga nëpunësit civilë, shtypi dhe publiku – mund të jetë një pjesë e rëndësishme e një fushate kundër korrupsionit. Kodi

mund të jetë, veçanërisht i vlefshëm, nëse ka mekanizma që sektori privat të krijojë dhe të zbatojë norma të detyrueshme.

Së fundi, qytetarët mund të ndihmojnë në luftën kundër korrupsionit në shumë mënyra. Armiku më i madh i korrupsionit janë njerëzit. Qytetarët janë burime të mrekullueshme informacioni mbi faktet se ku ndodh korrupsioni. Mekanizmat përfshijnë anketime sistematike me klientët, grupet e fokusit, linjat e telefonit, emisione me telefonata, këshillat e komunave dhe të bashkive, bordet e mbikëqyrjes qytetare për agjencitë publike, përfshirja e organizatave profesionale, programe edukative dhe kështu me radhë.

Kutia 12 jep një shembull nga Bangalore në Indi. Aty, një organizatë joqeveritare përdori një varietet mekanizmesh të mbledhjes së sugjerimeve, duke filluar që nga anketimet e klientëve dhe grupet e fokusit, për të krijuar një “kartë raportimi” mbi shërbimet bashkiake. Studimi dhe veprimet e mëpasshme ndihmuan në galvanizimin e një efikasiteti më të madh bashkiak dhe në identifikimin e fushave vërtet të këqija të korrupsionit.

Kutia 12: Karta e raportimit mbi shërbimet bashkiake në Bangalore

Një organizatë joqeveritare në Bangalore të Indisë, së fundi mbaroi një “kartë raportimi” inovative mbi faktin se sa mirë po e kryenin punën disa agjenci bashkiake në sytë e qytetarëve. Një sërë mekanizmesh për mbledhjen e informacionit u përdorën, duke filluar që nga anketimet dhe intervista kyçe informative e deri te studimi i masave objektive për performancën e agjencisë. Një nga subjektet, në të cilat u fokusua, ishte korrupsioni. Për shembull, në sa përqind të rasteve një qytetar u detyrua të paguante një ryshfet për të marrë një shërbim bashkiak? Korrupsioni i gjerë u dokumentua; dhe kostoja vjetore e korrupsionit, ndonëse e vështirë për t'u njehsuar, ishte shtatë herë më e madhe se i gjithë buxheti bashkiak. Rezultatet ishin të diskutueshme, por patën një efekt galvanizues të drejtuesit e bashkisë dhe të agjencive të përfshira. Por me më shumë rëndësi, ndoshta, studimi shërben si një bazë për përfshirjen e mëtejshme të qytetarëve për t'u treguar agjencive bashkiake se sa mirë është duke ecur progresi i tyre.

Shënim: a. Samud Paul, "Vlerësimi i Shërbimeve Publike: Një Rast Studimor në Bangalore të Indisë," Udhëzime për Vlerësim, Shoqata Amerikane e Vlerësimit, nr. 67, Vjeshtë 1995.

Ronald MacLean-Abaroa përshkruan një shembull se si pjesëmarrja popullore çoi në përmirësimin e vendimeve dhe reduktoi korrupsionin në La Paz:

Çdo vit kryetari i bashkisë duhet të paraqesë buxhetin operacional të qytetit përpara këshillit të qytetit. Buxheti përcakton prioritetet e punëve publike për vitin në vijim. Natyrshëm, çdo përmirësim urban ndikon jo vetëm në mirëqënien e qytetarëve në zonën e veçantë ku ndodh ndërtimi, por, në të njëjtën kohë, ndikon dhe përmirëson vlerën e pasurive të paluajtshme dhe të tokës në atë lagje.

Shpejt unë mësova që fondet në dispozicion të bashkisë për infrastrukturë ishin jashtëzakonisht të pamjaftueshme për t'iu përgjigjur nevojave të shumta të lagjeve. Kështu, unë kisha nevojë për një strategji për përcaktimin e prioriteteve midis shumë prej kërkesave konkurruese. Gjatë vitit të parë të administratës sime, stafi im teknik zhvilloi dhe më prezantoi një përzgjedhje të punëve publike dhe të vendodhjeve të tyre. Kjo përzgjedhje e la të pakënaqur pjesën më të madhe të qytetarëve, veçanërisht më të varfërit të cilët jetonin larg nga qendra e qytetit dhe u mungonte thuajse çdo gjë. Këta njerëz nuk ishin të përgatitur për të pritur në mënyrë pasive që përmirësimet e premtuara të bëheshin realitet vite më vonë.

Verën e parë të mandatit tim, dhe çdo verë më pas, unë rekrutova një grup studentësh pasuniversitarë, kryesisht nga Universiteti i Harvardit dhe Instituti i Teknologjisë në Massachusetts (MIT) në Shtetet e Bashkuara, që të vinin në La Paz të punonin me mua. Unë ua ngrita këtë problem dhe së bashku arritëm në një model vendimi duke përdorur disa variabla të ponderuar për të përcaktuar prioritetet e punëve publike, të cilat i jepnin qytetit vlerën më të madhe të shtuar. Për shembull, modeli i dha më shumë rëndësi (ponderoi më shumë në terma analitikë) projekteve nga të cilat përfitonte një numër më i madh njerëzish, të varfërish dhe fëmijësh. Ishte surprizë për mua të mësoja që projektet, të cilat ishin krahasimisht poshtë në listën e prioriteteve të paraqitura nga departamenti teknik kërcyen papritur lart në listën e prioriteteve të modelit të vlerësimit të shumë variablave. Dukej që, pa ndonjë rritje të shpenzimeve, bashkia mund të ndihmonte më shumë njerëz, duke u dhënë përfitime më të mëdha dhe duke u rritur mirëqënien.

Pas disa muajsh të mandatit tim si kryetar bashkie, une fillova të kryeja sondazhe publike në të gjithë qytetin për të përcaktuar nevojat më urgjente siç mendoheshin nga vetë qytetarët. Disa lidhje të përgjithshme përputheshin me modelin e Harvard-MIT, por unë, përsëri, besoja se kisha nevojë për informacion shtesë përpara se të vendosja prioritetet përfundimtare dhe të miratoja fondet e ndërtimit. Kështu, ne përpiluan një pyetësor që listoi punët publike të propozuara nga departamenti teknik, i shpërndamë ato nëpër lagje dhe i pyetëm fqinjët që t'i përcaktonin vetë prioritetet e këtyre punëve publike duke dhënë komente mbi këto projekte, apo të tjera të cilat ata i

mendonin si më të rëndësishme për lagjen e tyre.

Për të ruajtur anonimat, ne shpërndamë “kuti sugjerimesh” në të gjithë qytetin. Megjithëse nuk patëm atë që unë do ta konsideroja një numër të “kënaqshëm” përgjigjesh, ato që ne mblodhëm, nuk përputheshin shumë me listën e prioriteteve të sugjeruara nga stafi teknik apo me analizën kosto-përfitim të modelit. Përkundrazi, shumë prej punëve të shtrenjta publike në listën e stafit teknik, të cilat zbritën poshtë në nivelin e prioriteteve të modelit nuk përmendeshin fare ose morën shumë pak vota prej përgjigjeve anonime të qytetarëve.

Si rrjedhim, unë vendosa të bëja një inspektim personal të kantierëve të këtyre punëve të dyshueshme. Ishte surprizë të shikoja, që në pjesën më të madhe të rasteve, ato gjendeshin në zona pak të populluara dhe dukeshin sikur shërbenin më shumë për zgjerimin e qytetit se sa për të kryer shërbime për banorët ekzistues. Për më tepër, në disa prej këtyre inspektimeve surprizë, unë gjeta makineri dhe punonjës të bashkisë që ndërtonin rrugë të reja dhe bënin punime, të cilat as nuk ishin në listën programeve bashkiake të ndërtimit. Vetëm atëherë m'u bë e qartë që personeli i nivelit të mesëm të bashkisë, që kishte kontroll direkt mbi makineritë dhe krahun e punës kishin zhvilluar axhendën dhe prioritetet e tyre për të ndërtuar punë publike, të cilat as nuk ishin të preferuara nga qytetarët e as nuk kishin vlerë të madhe sipas modelit të analizës kosto-përfitim.

Këto punë kryheshin në shkëmbim të “favoreve” – që ndryshe njihen si ryshfete – të cilat ofroheshin ose nga një grup fqinjësh ose individësh që spekulonin me tokat dhe që bënin marrëveshje me punonjësit dhe teknikët e bashkisë duke u dhënë toka në të njëjtat zona ku ata kryenin projekte të investimeve urbane. Në disa raste, fqinjët në këto zona të varfëra mblodhën paratë që të mundësonin një investim urban urgjent në zonën e tyre, duke injoruar plotësisht buxhetin operacional të aprovuar formalisht për punët publike.

Në shumë raste, burokratët teknikë të nivelit të mesëm vendosnin se ku, kur dhe çfarë punësh publike do bëheshin në shkëmbim të favoreve, ryshfeteve ose transfertave në natyrë (zakonisht toka). Nga pikëpamja e inxhinierëve dhe e teknikëve, të cilët përfshiheshin në këto aktivitete të korruptuara, kjo skeme i kompensonte ata (disa prej tyre) për pagat që mezi dilnin për jetesë (US\$15-30 në muaj). Në fakt, kjo i transformoi disa prej tyre në baronë të pasur tokash dhe spekulatorë të pronave të paluajtshme.

Ky sistem i korruptuar u eliminua duke i kontraktuar punët publike sipas një procesi kontraktimi të organizuar hap pas hapi të bazuar mbi stimuj që i lidhte pagesat me përfundimin e suksesshëm të etapave të projektit. Ishte pjesëmarrja e njerëzve, nëpërmjet pyetësorëve dhe kontakteve direkte me

ta në lagjet e tyre që bënë të mundur zbulimin e sistemit të korrumpuar të shkëmbimit të punëve publike për pagesa nën dorë.

Në këtë mënyrë, ishte fillimi i praktikave të mbledhjes së informacionit të besueshëm, i analizave dhe i formulimit të politikave, nga ana e ofertës, dhe inkurajimi dhe sigurimi i pjesëmarrjes së qytetarëve, nga ana e kërkesës, për të ndihmuar kalibrimin dhe korrigjimin e rezultateve të punës së ofruar që çoi në një sistem shumë më të përmirësuar të shpërndarjes së të mirave dhe të shërbimeve publike.

Kapitulli 5. Zbatimi i reformës

Organizimi i luftës kundër korrupsionit

Në vijim të përdorimit të disa teknikave vlerësuese në Kapitullin 4, le të supozojmë se tani kemi njohuri të mira lidhur me tipet dhe nivelet e korrupsionit që po trajtojmë. Për këtë mund të përdorim kuadrin e Kapitullit 3 (Kutitë 4 dhe 5) për të diskutuar me stafin mbi koston dhe përfitimet e mundshme nga veprimet tona të ndryshme. Do të nisim nga përcaktimi i atyre fushave, ku kostoja e korrupsionit duket e lartë dhe kostoja e hapave korrigjuese duket relativisht e ulët – dhe këto janë fushat që do të donim të preknim në fillim.

Përpara se të bëjmë këtë, duhet të analizojmë si problemet, ashtu edhe alternativat nga pikëpamja e zbatueshmërisë së tyre. Na duhet të shqyrtojmë aspektet politike, burokratike dhe personale të një përpjekjeje antikorrupsion. Një prej dimensioneve politike është përdorimi i betejës kundër korrupsionit si një levë për të transformuar qeverinë e qytetit, dhe jo si një burim pengesash dhe vonesash.

Për mirë ose për keq, çështjet që kanë të bëjnë me përgjegjësinë janë shumë të pranishme në qeveri. Parandalimi i korrupsionit dhe frenimi i tij kërkojnë një punë të shkëlqyer nga ana e shumë agjencive shtetërore. Sigurisht, çdo pjesë e qeverisë së qytetit ka përgjegjësitë e veta sa i përket menaxhimit, stimujve dhe kontrollit. Por disa funksione luajnë një rol në luftën antikorrupsion dhe këto funksione ndërpriten me të tjera. Shumë nga këto funksione nuk janë të vendosura brenda qeverisë së qytetit, por jashtë saj (ashtu si në shumë vende të tjera, i tillë është rasti i policisë) ose, më mirë të themi, mbi nivelin e qeverisë së qytetit, në nivelet e prefekturës, kontesë, provincës apo në nivel qendror. Reflektoni rreth funksioneve që duhet të ushtrohen siç duhet në mënyrë që të parandalohet korrupsioni. Duhet të ekzistojnë funksione që kanë lidhje me hyrje-daljet dhe auditimet, disa prej të cilave, në pjesën më të madhe të vendeve të Amerikës Latine njihen si “Contraloría”. Këtyre mund t’u shtohen policia (shpesh lokale, nganjëherë kombëtare në varësi të Ministrisë së Brendshme), prokurorët, gjykatat e niveleve të ndryshme dhe ministria që mbulon administratën. Mund të përfshihet edhe këshilli i qytetit dhe ndoshta legjislativi i shtetit ose ai federal. Funksionet e grumbullimit të të ardhurave janë të rëndësishme, sepse ato janë organizma që kryejnë punë publike. Funksionet rregullatore janë të shumëllojshme. Lista mund të vazhdojë, dhe ndarjet nuk janë të qarta në këto fusha. Ajo që duket qartë, sidoqoftë, është se hetimi, gjykimi dhe

dhënia e ndëshkimeve nuk do të dalë me sukses nëse një numër agjencish shtetërore nuk do të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën. Po kështu, nuk mund të jenë të suksesshme vetëm një varg masash parandaluese. Le ta quajmë këtë “çështja e koordinimit”.

Përvoja sugjeron se ka edhe një nevojë të dytë në fushatat antikorrupsion: një pikë kontakti/pikë përgjegjëse. Një person ose një organizëm zyrtar duhet të jetë përgjegjës për fushatën antikorrupsion, duhet të ketë autoritetin politik, duhet të ketë vizibilitet në publik dhe duhet të marrë përgjegjësi personale. Por, në të njëjtën kohë, duke qenë se asnjë organizëm i vetëm nuk mund të bëjë gjithçka në luftën kundër korrupsionit dhe për këtë arsye, nevojitet një luftë e koordinuar kundër korrupsionit, organi zyrtar duhet të jetë mbi të gjitha një ndërmjetësues i kësaj përpekjeje të përbashkët, një mobilizues i burimeve të shumë agjencive qeveritare. Me fjalë të tjera, ky organizëm nuk mund të jetë thjesht një drejtues.

Një çështje kryesore politike lidhur me zbatimin e një strategjie antikorrupsion është përcaktimi i llojit të autoritetit koordinues që ky organ duhet të përfaqësojë.

Këtu mund të jepen një varg përgjigjesh, dhe nuk ekziston vetëm një përgjigje për të gjitha llojet e situatave. Komisioni i Pavarur Kundër Korrupsionit (KPKK) në Hong Kong, të cilin e shqyrtuam në Kapitullin 2, është një prototip në këtë drejtim. Ky komision përfaqëson një lloj superagjencie kundër korrupsionit. Ai gërsheton hetimin (ashtu si një forcë policie), parandalimin (si një agjenci konsulence në fushën e menaxhimit) me pjesëmarrjen publike (si një zyrë e marrëdhënieve me komunitetin). Pushteti i saj është jashtëzakonisht i madh. Po kështu edhe buxheti i saj, si dhe aftësia për të punësuar individë të shkëlqyer – jo vetëm hetues dhe garantues të ligjshmërisë – por edhe llogaritarë, ekonomistë, ekspertë të menaxhimit, analistë të sitemeve, avokatë e të tjerë.

Ekzistojnë shembuj të njëjësive bashkiake me pushtete të gjera, gjithësesi jo aq të gjera sa ato të KPKK-së. Kutia 13 paraqet një shembull interesant nga Nju Jorku.

Kutia 13: Një zyrë e pavarur për të luftuar korrupsionin në ndërtimin e shkollave në qytetin e Nju Jorkut

Më 1989, autoriteti i sapothemeluar i Ndërtimit të Shkollave në qytetin e Nju Jorkut u ndesh me një korrupsion galopant në progamin shumëmiliardë-dollarësh të ndërtimit të shkollave (dukuritë e shfaqura kishin të bënin me tendera të manipuluar, vendosje paraprake të çmimit, kartelet të paligjshme, zhvatje, manipulime) – pjesë e

industrisë së ndërtimit në Nju Jork. Hapi i ndërmarrë nga autoriteti ishte vënia në dijeni e Zyrës së Inspektorit të Përgjithshëm (ZIP). Nëpërmjet një reforme institucionale të praktikave të biznesit të këtij autoriteti, ZIP-i arriti të kapte disa “peshq të mëdhenj”, përfshi këtu edhe punonjës të Bordit të Arsimit, si dhe të vetë autoritetit; ndaloi rreth 180 firma të merrnin pjesë në konkurrimin për marrjen e kontratave për ndërtimin e shkollave; u kursyen miliona dollarë për autoritetin dhe, madje, u nxit ndërmarrja e reformave të brendshme nga ana e sektorit të ofertave të industrisë.

Parimet kryesore organizative ishin:

1. Përgjegjësia për luftën kundër korrupsionit nuk është vetëm e autoriteteve që merren me garantimin e ligjit. Menaxherët dhe zyrtarët e prokurimeve duhet të jenë proaktivë dhe duhet ta gërshetojnë punën e tyre me punën e agjencive që merren me garantimin e zbatimit të ligjit. Këtu janë në fuqi sanksione administrative jojuridike të zhveshura nga akuzat kriminale.

2. Shumë disiplinë duhet të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën nëse synohet fillimisht, frenimi i korrupsionit, më pas kapja dhe ndjekja nëse frenimi dështon dhe në fund, ndëshkimi nëpërmjet gjykimit për të garantuar besueshmërinë. Këto disiplinë përfshijnë avokatët, hetuesit, llogaritarët, analistët dhe ekspertët e teorisë së menaxhimit dhe administratës publike.

3. Organizata (në këtë rast ZIP) duhet të mos varet nga autoriteti për Ndërtimin e Shkollave në mënyrë që të ruhet pavarësia dhe autonomia. Komunikimi me autoritetin duhet të zhvillohet në mënyrë informale nëpërmjet bashkëpunimit të përditshëm dhe, në mënyrë formale, nëpërmjet një funksionari të lartë nga radhët e autoritetit. Është e rëndësishme të theksohet se, pajisja e një organizate me autoritetin e luftës kundër korrupsionit bën që të shmanget kurthi në të cilin bien shpesh përpjekjet antikorrupsion: vendosja e rregullave shtesë si dhe nivelet e shumta të kontrollit të cilat “kontribuojnë në paralizën organizative dhe në konfliktin dëmtues, për rrjedhojë, në mënyrë ironike, rrisin stimujt [dhe mundësitë] për afëra korruptive...”

Frenimi (përfshi edhe dëmshpërblimet financiare) dhe bllokimi i mundësive për korrupsion ishin idetë kryesore metodologjike që përshkuan përpjekjet e ZIP-it.

1. Frenimi

Ndjekjet penale, duke përdorur agentë të kamufluar, urdhërkontrollet, përgjimet

nëpërmjet regjistrimit dhe mbikëqyrjes së maskuar, duke parashikuar gjoha të mëdha dhe burgosje si rezultate të mundshme.

Ndjekjet civile, me penalitete të mëdha financiare (gjoha, zhdëmtime, kompensime).

Sanksione administrative, kryesisht nëpërmjet ndalimit të firmat për të marrë pjesë në konkurrim për të nënshkruar kontrata për ndëtimin e shkollave, duke goditur firmat që kanë një kulturë korrupsioni atje ku dhemb më shumë, të fitimet. Për fat të mirë dhe në mënyrë të parashikueshme, edhe agjenci të tjera publike shpesh i ndjekin të tilla sanksione dhe përjashtojnë të njëjtat kompani.

2. Bllokimi i mundësive

Përjashtimi, qarkoret këshilluese dhe certifikimet. Procedura e përjashtimit e bllokun një kompani të caktuar nga mundësia për të marrë pjesë në një tender për marrjen e kontratave në ndëtimin e shkollave. Qarkoret këshilluese i paralajmërojnë menaxherët e projekteve lidhur me parregullsi të konstatuara në shitësa të caktuar. Certifikimet kërkojnë që drejtuesit e disa kompanive të paraqesin kontratat e anuluar dhe të paguajnë gjithë dëmshpërblimin nëse ngjarjet e mëvonshme tregojnë se dhënia e kontratës është e bazuar në praktika të korrupsionit.

Firma e pavarur e auditimit ose Inpektoriati i Përgjithshëm i sektorit privat. Të financuara nga firma, në ato raste kur ekzistojnë të dhënat e duhura për ndjekje penale, por kontratat për shkak të rëndësisë së të mirave publike nuk anulohen ose kompanisë nuk i ndërpritet aktiviteti, këto organizma të pavarur, të përzgjedhur nga ZIP-i, monitorojnë performancën e kompanisë.

Nisma të tjera. Këto përfshijnë: vlerësime të rreziqeve në mënyrë që të identifikohen dobësitë në praktikën e biznesit të kompanisë dhe në procedurat kontraktuese; një rregullore të Drejtë dhe Etike të Praktikave të Biznesit për kontratat; dhe garantimin e respektimit të ligjit mbi punën private, të paguar nga kompanitë që e kanë shkelur këtë ligj, në mënyrë që të monitorohen shkeljet e ligjeve për pagat.

Mjeti kryesor që ka çuar në suksesin e ZIP-it është hartimi i një **procesi të qartë parakualifikues** për kompanitë pjesëmarrëse në tender. Çdo kompani që do të marrë pjesë në tendera për marrjen e kontratave për ndëtimin e shkollave duhet të plotësojë një pyetësor të gjerë (dyzetë faqe), i cili shqyrton parametrat tradicionalë, të tillë si asetet

dhe mjetet financiare së bashku me përvojën, si dhe njerëzit kryesorë që merren me drejtimin e kompanisë. Kjo procedure e shqyrtimit parakualifikues i ka dhënë ZIP-it mundësi që të marrë informacionin që zakonisht nuk vihet në dispozicion, përveçse me procedura të vështira e të gjata në kohë, që kanë të bëjnë me garantimin e zbatimit të ligjit.

Një ide tjetër është ajo e një *organizmi koordinues* midis agjencive. Qytetet nuk janë shtete, sigurisht, dhe liderët bashkiakë nuk do të jenë në gjendje të kontrollojnë shumë prej agjencive të rëndësishme. Megjithatë, mund të jetë e mundur që agjencitë e rëndësishme të bashkëpunojnë për të përmirësuar koordinimin e punës së tyre.²⁰

Më 1992, Robert Klitgaard kaloi disa kohë në Venezuelë duke u marrë me shumë agjenci të përfshira në luftën kundër korrupsionit në nivel kombëtar: policia, Contraloría, prokurorët, Gjykata e Lartë (e cila administron të gjitha gjykatat) dhe, më në fund, kabineti. Agjencitë e ndryshme e ruanin autonominë e tyre dhe nuk donin të përfshiheshin në takime të përbashkëta – gjithsecila agjenci donte të zhvillonte takim të veçantë. Çdo anëtar i stafit të agjencive tregonte në mbledhjen e agjencisë respektive ngjarje të jashtëzakonshme lidhur me përpjekjet e tyre që kishin shkuar dëm për

²⁰ Cilat funksione duhen koordinuar? Profesori i juridikut Philip Heymann ka paraqitur parakushtet ideale për një fushatë kundër korrupsionit, të cilat mund të perifrazohen si më poshtë vijon:

Njësitë e Inspektimit të Brendshëm. Njësi të specializuara, ku ka një përzierje të aftësive teknike me përvojën dhe ku përqendrimi i përpjekjeve duhet përshtatur me nevojat funksionale unike të organizatës mëmë.

Njësi të specializuara policie. Zbatimi i ligjit është thelbësor nëse rastet e korrupsionit janë serioze – që do të thotë se janë të tilla që mund të çohen para gjykatës. Natyra afatgjatë e pjesës më të madhe të hetimeve antikorrupsion, kërkesa sipas së cilës informacioni duhet të jetë i përdorshëm në gjyqet për çështjet penale, natyra ndërhyrëse dhe e ndjeshme e hetimeve, ku nuk ka një viktimë specifike, dhe natyra mjaft teknike e krimit modern e bëjnë shumë të dëshirueshëm trajnimin dhe edukimin e policisë me metoda antikorrupsion.

Prokurorë të aftë e të ndershëm. Duke qenë kampionët e betejës kundër korrupsionit në sytë e publikut, prokurorët duhet të jenë të aftë dhe objektivë në ngritjen e akuzave kundër atyre që kërkojnë të veprojnë në mënyrë të jashtëligjshme për arritjen e fitimeve personale. Shpesh, në sytë e publikut, kredibiliteti dhe ndershmëria e të gjithë sistemit politik varet nga prokurori dhe ekipi i tij/saj.

Sisteme të shëndosha gjyqësore. Sistemi i drejtësisë është arbitri final i çështjeve penale. Sidomos gjatë “kapjes së peshkut të madh”, sistemi duhet të jetë i paanshëm në gjykimet e tij, i pavarur nga politika dhe efikas në trajtimin e çështjeve brenda afateve të arsyeshme kohore dhe me një kosto të arsyeshme financiare. (*Burimi:* Philip Heymann, “Trajtimi i korrupsionit: Shembulli i Shteteve të Bashkuara” studim i pabotuar, Shkolla e Ligjit e Harvardit, 1995).

Këtyre mund t’u shtohet një i pestë: *Njësia e Jashtme e Inspektimit.* Kjo nuk ka pse të jetë një organizatë e madhe, thjesht duhet të jetë e vendosur jashtë agjencisë dhe të jetë e pavarur prej saj, si dhe e pajisur me instrumente ndërdisiplinare për të funksionuar si një frenë shtesë ndaj aktiviteteve të korruptuara.

shkak të mungesës së aftësisë dhe për shkak të korrupsionit të agjencive të tjera. Ata flisnin për raste që u zhdukën në dritëhijet e platformës teorike për grumbullimin e informacionit që kalon në fazat e hetimit, ndjekjes penale dhe marrjes së vendimit. Faji ndahej në mënyra të ndryshme nga agjencitë, po kishte dy konkluzione që u përmendën nga të gjitha: korrupsioni i lartë dhe një demoralizim i madh në secilën agjenci.

Para dhe pas takimeve Klitgaard-i takohej edhe me shefat e agjencive – ministrat dhe shefat e drejtësisë me Kontrollorin e Përgjithshëm - si dhe me kabinetin e Venezuelës. Ata ishin në një mendje me diagnozën e parashtruar nga punonjësit e tyre të lartë civilë. Ranë, gjithashtu, dakord që të ngrinin dy organizma koordinuese midis agjencive. Njëri ishte në nivel ministerial, tjetri në nivel drejtorie të përgjithshme ose i nivelit më i lartë të punonjësit civil. Një nga misionet e organizmit të dytë koordinues ishte identifikimi i rasteve/i çështjeve të rëndësishme në sistem. Të dyja organizmat punojnë edhe në “çështje sistematike” si masa parandaluese, për shembull, si për koordinimin më të ngushtë të përpjekjeve të tyre antikorrupsion.²¹

Brenda vitit, këto organizma koordinues arritën suksese shumë të mëdha. Agjencitë individuale, nëpërmjet bashkëpunimit, mësuuan si të përmirësonin jo vetëm koordinimin, por edhe operacionet e tyre individuale. Diskutimi i punës së bashku e detyroi secilën agjenci të ballafaqohej me perceptimet e agjencisë tjetër për punën e vet. Ta shohësh vetveten nëpërmjet syve të të tjerëve mund të jetë tronditëse, por në të njëjtën kohë mund të shërbejë për t'u përmirësuar. Brenda një kohe të shkurtër, brenda sistemit lëvizën shumë më tepër raste antikorrupsion. Njëri prej tyre ishte vërtet peshk shumë i madh: Presidenti Carlos Andres Pérez, i cili u procedua për t'u shkarkuar.

Më 1995, Kolumbia filloi zbatimin e modelit të një sistemi të koordinuar, i cili paraqet disa tipare interesante në teori. Kishte një organizëm koordinues në qeveri dhe një tjetër që ngjasonte me idenë e Hong Kongut për një bord mbikëqyrjeje të qytetarëve. Në të dytin, shtatë qytetarë të shquar shërbenin si ndërmjetës midis publikut dhe agjencive koordinuese qeveritare. Ata kishin për detyrë të kalonin ankesat dhe studimet diagnostikuese nga sektori privat dhe shoqëria civile tek organizmi koordinues qeveritar, dhe më pas duhet të ndiqnin se ç'ndodhte me këto ankesa. Ata, gjithashtu, duhet të mbikëqyrnin aktivitetet e qeverisë në kuadër të luftës kundër korrupsionit, nga niveli i strategjisë e deri te veprimet e veçanta. Rezultati i dëshiruar do të ishte efikasitet më i madh, transparencë dhe besueshmëri në luftën kundër korrupsionit.

²¹ Më 1995, Venezuela ngriti një zyrë të posaçme antikorrupsion, të pavarur nga komiteti koordinues, funksioni i dukshëm i së cilës është edukativ.

Ajo që ndodhi ishte se organizmi koordinues nuk e arriti atë që pritej. Presidenti Ernesto Samper u gjend vetë përpara akuzave për korrupsion dhe trazirat që shkaktoi organizmi koordinues vërtetë rezultuan të dështuara. Kur president Andrés Pastrana erdhi në pushtet më 1998, ai premtoi se do të luftonte korrupsionin. Por organizmi koordinues, thuajse, nuk bëri asgjë.

Në verën e vitit 1999, qeveria kolumbiane shpalli “një program presidencial për të luftuar korrupsionin”²². I krijuar si përgjegjësi e zëvendës-presidentit, programi synonte të koordinonte aktivitetet e një numri agjencish të qeverisë kolumbiane, si dhe të arrinte bashkëpunimin me grupet e biznesit dhe me organizatat qytetare. Vetë programi përfshinte njësi për ngritjen e vlerave etike, për forcimin e pjesëmarrjes së qytetarëve në kontrollin social, për efikasitet dhe transparencë, si dhe për hetim dhe vendosje të sanksioneve. Nuk u përmend ndonjë bord i mbikëqyrjes qytetare.

Kështu, pra, problemi i parë është organizmi i luftës së një qeverie kundër korrupsionit. Parimet duket se kundërshtojnë njëra-tjetrën: koordinim dhe pikë kontakti. Dikush duhet të ngarkohet me përgjegjësinë e luftës kundër korrupsionit, por lufta do të jetë e suksesshme vetëm nëse përpjekjet e shumë agjencive do arrihet të koordinohen.

Pyetja e radhës që lind është nga duhet filluar. Nga duhet nisur kjo përpjekje?

Vilni frutat që janë më afër

Për të trajtuar këtë çështje le të supozojmë se drejtuesit bashkiakë i kanë ndjekur hapat e Kapitujve 3 dhe 4. Ata kanë zbatuar formulën $K = M + A - LI$ dhe kanë përdorur kuadrin e nevojshëm për analizën politike (Kutia 4) në mënyrë që të nxisin procesin e reflektimit lidhur me llojin e masave antikorrupsion, që duhen përdorur për forma të ndryshme të korrupsionit. Kanë analizuar organizatat e tyre dhe kanë vlerësuar shkallën e përhapjes dhe ndikimin që ushtrojnë lloje të ndryshme korrupsioni. Ata kanë pranuar edhe faktin se jo të gjitha llojet e korrupsionit janë njëlloj të dëmshme ose njëlloj të lehta për t’u parandaluar. Ata gërshetuan analizën ekonomike me vlerësimin politik. Pyetja, që u ushtrua, ishte: “Cili lloj korrupsioni dëmton më shumë dhe kë? Cilat

²² *De Frente Al País: Programi Presidencial i Luftës Kundër Korrupsionit [Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción]* (Santafé de Bogotá, Colombia, Presidencia de la República, 1999).

janë mënyrat më efikase për të luftuar korrupsionin dhe cilat janë kostot e drejtpërdrejta dhe të tërthorta?”

Analiza të tilla duhet të përqendrohen në efektet e jashtme dhe në stimujt që burojnë nga veprimtari të korruptuara të llojeve të ndryshme dhe jo në shumat e parave që kalojnë nga një palë duar në të tjera. Siç thoshin në Meksikë për qeveritarët, “ata çojnë dëm një milion për të vjedhur një mijë”. I një rëndësie të veçantë është korrupsioni që dëmton sistemet financiare dhe bankare ose sistemet e drejtësisë. Efektet e tërthorta të korrupsionit mund të jenë të jashtëzakonshme në këta sektorë. E njëjta gjë vlen për aktivitetet e korruptuara që çojnë në shtrembërime të politikave. Rëndësia e shërbimeve bazë i bën ata kandidatë për një shqyrtim të posaçëm, sidomos për shkak se këtu ndikojnë edhe sistemet e prokurimit, kualifikimi për përfitime dhe shpërndarja.

Pas gjithë analizës, ka një rregull të thjeshtë nga ku mund të fillohet: “Vilni frutat që janë më afër”. Kjo do të thotë se duhet përzgjedhur një tip korrupsioni ku është e mundur që të arrihet një lloj progresi i dukshëm brenda një afati të shkrutër kohe, dhe pa një kosto të lartë. Kjo këshillë, mund të jetë në kundërshtim me instinktet e disa reformatorëve, të cilët janë për të bërë gjithçka menjëherë, ose për të trajtuar atë korrupsion që ka edhe kostot më serioze (që, në fakt, mund të jetë edhe beteja më e vështirë e më e gjatë, e për këtë arsye, nuk duhet të jetë kjo pikënisja).

Ndonjëherë ky rregull mund të jetë pak i ndryshëm. Për asye politike, ose thjesht për të mobilizuar mbështetje, mund të sulmohen, fillimisht, ato tipe korrupsioni, që janë më të dukshme për qytetarët ose që urrehen më shumë prej tyre, ose që perceptohen prej tyre si më urgjente. Për arsye politike, është mirë të fillohet një fushatë antikorrupsion aty ku qytetarët e perceptojnë korrupsionin si më të dukshmin dhe më shqetësuesin, ose ku lidhshipi politik i ka dhënë një rëndësi të posaçme një fushe të caktuar, ose kur vërehet se korrupsioni po minon reformën ekonomike.

Ja si e përshkruan kryetari i bashkisë MacLean-Abaroa një shembull “të frutit që është më afër” në La Pazin e vitit 1985.

Ndoshta forma më e dukshme dhe më e përgjithësuar e korrupsionit zhvillohej në korridoret dhe në sallonin kryesor të bashkisë. Qindra qytetarë vinin vërdallë, në përprjekje për të kryer ca veprime në lidhje me dokumente të ndryshme ose për të paguar një taksë. Për shkak të çorganizimit të plotë dhe mungesës së informacionit për qytetarët, lindën dhjetra “tramitadores”, të cilët ofruan shërbimet e tyre për të “zgjidhur” problemet e qytetarëve me dokumentacionin ose me çështjet e lejeve.

Akti i parë i zhatjes së qytetarëve ndodhi kur ata u dorëzuan dokumentet e tyre këtyre “tramidadores”. Më pas, kur procedura ishte kryer, shpesh në mënyrë të jashtligjshme, qytetarit i kërkohet të paguante një “bakshish” në shenjë mirënjohjeje, kjo përveç kostos zyrtare të transaksionit. Faturat, edhe për shumën zyrtarë, shpesh mungonin, dhe kuptohet qartë se një pjesë e madhe e këtyre parave vidhej nga zyrtarë të korruptuar. Ajo që qytetarët merrnin, ishte, praktikisht, një lloj “mbrojtjeje” e përkohshme nga ngacmimet e inspektorëve e kështu me radhë.

Hapi i parë që ndërmorëm ishte izolimi i atyre që merreshin me procedurën e dokumentacionit nga publiku. Nuk i lejuam “tramidadoresit” dhe askënd tjetër që të silleshin vërdallë sa nga njëra tryezë në një tjetër “duke vënë firma” dhe vula. Të gjitha transaksionet duheshin bërë në një vend të vetëm dhe duheshin pajisur me nga një numër kontrolli. Dokumentet mund të merreshin pas pak ditësh në një vend tjetër. Fuksionarët që merreshin me kryerjen e këtyre veprimeve, mbaheshin veçmas në katin e dytë të bashkisë, ku nuk kishin mundësi “të bashkëbisedonin” me klientët.

Për të përforcuar këtë veprim, ne hapëm llogari në sistemin bankar në mënyrë që pagesat e taksave të mund të kryheshin drejtpërsëdrejti dhe arkëtarët bashkiakë nuk do të mund të përfitonin nga kjo “parashutë” për të spekuluar në tregun e zi me dollarë, që në atë kohë ishte një praktikë e përhapur.

Këto masa të thjeshta nuk i prenë rrugën korrupsionit të madh, porse eliminuan një burim të madh abuzimi dhe autoriteti që prekte shumë qytetarë. Brenda pak javësh, gjithkush mund të ecte në korridoret e bashkisë pa u përplasur me qindra qytetarë në ankth e konfuzë, viktime të zhatjes dhe të kërcënimeve të kamufluara. Qytetarët e gjetën më të thjeshtë të identifikonin se në ç’hallkë të sistemit gjendej transaksioni i tyre nëpërmjet një regjistri qendror kompjuterik të transaksioneve. Ata arrinin ta perceptonin se gjerat kishin ndryshuar për mirë.

Aleancë me forcat e favorshme

Është e rëndësishme për drejtuesit e qytetit që të kërkojnë aleatë dhe mënyra për t’i bashkuar përpjekjet antikorrupsion me forca më të gjera në shoqëri. Tri shembuj e ilustrojnë këtë.

Së pari, le të supozojmë se qeveria qendrore po nxit reforma të tregut dhe privatizimin. Do të ishte më pas e dobishme të theksoheshin këto elemente të strategjisë antikorrupsion, në mënyrë që të sigurohet mbështetje në nivel qendror dhe mbështetje financiare. Ose, në rastin kur qeveria federale e vë theksin në betejën kundër krimit të organizuar, qeveria bashkiake mund t'u kushtojë një vëmendje të posaçme atyre sektorëve të korrupsionit bashkiak, ku dyshohet se krimi luan një rol kryesor.

Së dyti, sektori privat dhe shoqëria civile mund të kenë aleatë të gatshëm për një përpjekje antikorrupsion. Ndoshta ekziston një kapitull i "Transparency International", në bazë të të cilit mund të kërkohet mbështetja dhe ekspertiza e saj. Ndoshta organizata lokale të ekonomistëve apo të avokatëve ose drejtues të biznesit e kanë ngritur çështjen e korrupsionit ndërkohë. Ndoshta liderët qytetarë, organizatat joqeveritare, grupet e studentëve, ose sindikatat e punës janë ankuar, kohët e fundit, për manipulim ose zhvatje dhe kjo mund të përfshihet menjëherë në fushatë. Ne mund të zgjedhim pikënisjen pjesërisht në varësi të tipeve të korrupsionit që këta aleatë kanë përfshirë në axhendat e tyre dhe se në ç' sektorë ata mund të jenë të dobishëm për të ulur korrupsionin.

Së treti, organizatat ndërkombëtare mund të luajnë një rol të rëndësishëm në çështjet bashkiake ose në përpjekjet për të kryer procesin e decentralizimit. Shumë prej tyre e kanë luftën kundër korrupsionit pjesë të prioriteteve të tyre, dhe ka shumë gjasë që burime të posaçme mbështetjeje të gjenden pranë tyre nëse drejtuesit bashkiakë i kërkojnë ato. Për shembull, një agjenci e huaj ndihme mund të jetë e interesuar në fushën e menaxhimit financiar. Qyteti mund të dallë vullnetar për t'u bërë një rast prove për reformë. Agjencitë e ndihmës mund të kenë edhe fusha të veçanta ekspertize që mund të mobilizohen, të tilla, si prokurimi, taksat ose anketime sistematike të klientëve.

Çrënjësja e kulturës së mosndëshkimit

Një tjetër aspekt i zbatimit përfshin çrënjësjen e kulturës së mosndëshkimit të korrupsionit, në kushtet e së cilës qytetarët lodhen dhe zhgënjehen. Ja një shembull nga një artikull i një gazete në Guatemalë:

Kur në një shoqëri të paturpshmit triumfojnë; kur abuzuesi admirohet; kur principet marrin fund dhe vetëm oportunitizmi dominon; kur të paskupujt qeverisin dhe njerëzit e tolerojnë një gjë të tillë; kur çdo gjë bëhet e korruptuar, por shumica hesht ... [Vazhdon kjo linjë ankimi, dhe më pas vjen konkluzioni:] Atëherë kur kaq shumë "Kur" bashkohen, ndoshta është koha për t'u fshehur-

koha për ta ndalur betejën; koha për të ndalur së qeni një Don Kishot; është koha për të shqyrtuar veprimtarinë tonë, për të rivlerësuar ata që na rrethojnë e për t'u rikthyer te vetvetja.²³

Kur korrupsioni bëhet sistematik, duhet luftuar perceptimi dëmtues, sipas të cilit ekziston kultura e mosndëshkimit të tij. Po s'u bë një gjë e tillë, përpjekjet tona për të luftuar korrupsionin dhe për të përmirësuar qeverisjen mund të mos merren seriozisht. Publiku është bërë gjithnjë e më cinik në lidhje me korrupsionin. Qytetarët dhe burokratët dëgjojnë çdo gjë që thuhet. Ndërkohë ata shohin vetëm pak ndjekje penale. Nga ana tjetër, kultura e korrupsionit vazhdon të ekzistojë dhe, sidomos, ndjesia e mosndëshkimit në nivele të larta.

Kapja e peshqve të mëdhenj

Për ta çrrënjësuar këtë kulturë korrupsioni, përvoja tregon se është thelbësore të kapet peshqit e mëdhenj. Aktorët e mëdhenj të korruptuar duhet të identifikohen dhe të dënohen në mënyrë që qytetarët, zakonisht cinikë lidhur me këtë çështje, të shohin se kjo reformë antikorrupsion nuk është, thjesht, fjalë. Është, gjithashtu, e rëndësishme që fushata antikorrupsion të mos ngatërrohet me një fushatë politike ose një fushatë kundër opozitës. Kështu pra, është e rëndësishme që ky peshk i madh të vijë mundësisht nga partia politike në pushtet.

Ja disa shembuj. Në rastin e Hong Kongut, besueshmëria për Komisionin e ri të Pavarur Kundër Korrupsionit (KPKK) u vendos kur ish-shëfi i policisë së Hong Kongut u ekstradua si pensionist në Angli dhe u dënua në Hong Kong. KPKK-ja kapi gjithashtu ish-numrin dy dhe dhjetra zyrtarë të tjerë të lartë të policisë. Për publikun skeptik dhe në shërbimin e ngrirë civil, kapja e këtyre peshqve të mëdhenj përçoi një sinjal të besueshëm: “Rregullat e lojës kanë ndryshuar vërtet.” Siç shkruan edhe një ish-komisioner i KPKK-së:

Një pikë e rëndësishme që duhet të mbanim parasysh (dhe që duhet ta mbajmë ende) është statusi i njerëzve që procedohen. Publiku ka prirjen ta masë efikasitetin me statusin e të proceduarve! A janë ata njerëz të thjeshtë, të parëndësishëm, apo mes tyre do ketë edhe një numër proporcional të njerëzve me status të lartë? Asgjë nuk e dëmton besimin e publikut më shpejt se sa bindja se përpjekjet antikorrupsion drejtohen kundër atyre që janë

²³ Marta Altolaguirre, “Kur Ndodh....” [Cuando Sucede]...,” *La Prensa* (Qyteti i Guatemalës), 22 shkurt 1990, përkthimi i autorit.

Suksesi i paprecedent i Italisë në luftën kundër korrupsionit ka tërhequr vëmendjen mbarëbotërore. Një hap i rëndësishëm në këtë drejtim ishte kapja e një zyrtari të lartë të Mafias, e shumë drejtuesve të biznesit dhe e disa politikanëve kryesorë nga partia në pushtet. Kjo u tregoi qytetarëve se nëse ata do të ngriheshin dhe do të denonconin krimin e korrupsionin, ata mund të sillnin një ndryshim.

Në rastin e La Pazit, kryetari i bashkisë MacLean-Abaroa bëri lëvizje të shpejta kundër arkëtarëve të korruptuar.

Në bashkinë e vitit 1985, arkëtari ishte një përzierje mes Robin Hudit dhe Kumbarit. Ai u jepte hua para punonjësve dhe mund t'i ndihmonte ata për përfitime të paligjshme për t'ia shtuar rrogës së tyre të vogël. Më thoshin madje se ai përdorte edhe fonde “të avancuara” për kryetarin e bashkisë, kur për shembull dilte nevoja e një udhëtimi urgjent dhe se proceset e zakonshme për marrjen e parave konsideroheshin shumë të ngadalta. Siç e përmenda edhe më lart, vetë arkëtari jetonte si mbret. Ai konsiderohej si i paprekshëm për shkak të shërbimeve të tij në bashki dhe lidhjeve të tij të shkëlqyera në thesarin e shtetit.

E kuptova se ishte e nevojshme të jepej një sinjal shumë i dukshëm se rendi i vjetër kishte rënë një herë e përgjithmonë dhe se autoriteti i ri i zgjedhur në mënyrë demokratike nuk kishte ndërmend ta luftonte i vetëm korrupsionin. Përfaqësuesi më i qartë i rendit të vjetër të korrupsionit ishte arkëtari famëkeq, të cilin ne e shkarkuam për habinë e shumë funksionarëve të tjerë dhe duke hasur në kundërshtimin e tyre jo shumë të brishtë, të cilët më siguruan se qyteti nuk mund të funksiononte pa fuqinë, thuajse, “magjike” të këtij arkëtari.

Shkrirja e funksionit të arkëtarit ishte e para në një varg masash që pasuan me synimin për të luftuar korrupsionin.

²⁴ Peter Williams, “Koncepti i një Organizate të pavarur për të luftuar korrupsionin”, studim i paraqitur në Konferencën Ndërkombëtare mbi Korrupsionin, Uashington, D.C., tetor 1983, p. 23.

Edhe pse “kapja e peshkut të madh” është një hap i domosdoshëm në çrrënjosjen e kulturës së mosndëshkimit, ekziston rreziku që të tprohet me masat e marra kundër shkelësve të mëparshëm. Këtu është shumë me vend një analogji me politikën shëndetësore. Rastet individuale të sëmundjeve të rënda duhen trajtuar. Por në një perspektivë më afatgjatë, është parandalimi ai që meriton të konsiderohet me përparësi. Kështu, pas kapjes së peshkut të madh, zyrtarët e bashkisë duhet të mendojnë për masa parandaluese dhe reformim të institucioneve.

Tërhiqni vëmendjen

Një përpjekje antikorrupsion mund të mobilizojë besueshmëri dhe publicitet në shumë mënyra. Kryetari i bashkisë mund të organizojë një mbledhje të nivelit të lartë për parandalimin e korrupsionit. Me një përgatitje të kujdesshme paraprake, ai mund të shpallë më pas një program sistematik duke përfshirë grumbullimin e të ardhurave, punët publike, përfitimet, licencat dhe lejet, si dhe policinë. Ai mund të ftojë publikun që të denoncojë aktet e korrupsionit, si dhe të orfojë një varg mënyrash për ta bërë këtë. Dhe më pas, në javët dhe muajt në vijim, sërish me një përgatitje të kujdesshme paraprake, ai mund të njoftojë arrestimin e “peshkut të madh”.

Ja disa shembuj për të ilustruar se si duhet tërhequr vëmendja për të fituar besueshmëri. Secili shembull bazohet në një rast real në nivel kombëtar, i cili në këtë rast i është përshtatur nivelit bashkiak:

1. Kryetari i bashkisë organizon një takim të nivelit të lartë për zyrtarë të lartë bashkiakë dhe liderë të sektorit privat dhe të shoqërisë civile lidhur me luftën kundër korrupsionit dhe mënyrën si duhet realizuar ajo. Nga ky aktivitet do të dalin ide, përfshirë edhe një plan-veprimi gjashtëmuor. Ky takim mund të pasohet nga seminare të tjera në departamente të ndryshme kyçe, në punët publike dhe në polici.
2. Kryetari i bashkisë bën të ditur se të gjithë zyrtarët publikë do të nënshkruajnë një lloj standardi sjelljeje që përjashton pranimin e ryshfetit. Në të njëjtën kohë, ai thotë se askush nuk do të lejohet të marrë pjesë në një tender për kontratë publike, pa nënshkruar më parë një standard të ngjashëm sjelljeje lidhur me dhënien e ryshfetit. Sektori privat do të angazhohet në mënyrë që të krijojë mundësi dhe aftësi të pavarura monitorimi që të hetojë mbi ankesat e paraqitura. Organizata të tilla si Transparency International duhen kontaktuar për të marrë mbështetjen e tyre.

3. Kryetari i bashkisë shpall një program eksperimental brenda zyrave të të ardhurave të qytetit, sipas të cilit zyrtarët do të paguhën me një pjesë të të ardhurave shtesë të gjeneruara nga taksat gjatë dy viteve në vijim. Ky përfitim do të jetë 25-50 për qind e pagës ekzistuese dhe do të hyjë në fuqi vetëm nëse të ardhurat e kalojnë një rritje që vendoset si objektiv (ndoshta 25 për qind). Në të njëjtën kohë, zyrtarët do të zhvillojnë një sistem të vlerësimit të performancës, ku objektivat që kanë të bëjnë me të ardhurat kushtëzohen nga rajoni dhe aktiviteti dhe ku përfshihen edhe treguesit e suksesit që nuk kanë të bëjnë me të ardhurat, si dhe ato që flasin për mungesë të abuzimit.
4. Kryetari i bashkisë shpall krijimin e Njesisë për Parandalimin e Korrupsionit. Me ndihmën e konsulentëve ndërkombëtarë, kjo zyrë do të rishikojë të gjitha procedurat burokratike për të ulur mundësitë për korrupsion dhe abuzim: ajo që Komisioni i Pavarur kundër Korrupsionit në Hong Kong e quan “vlerësim i dobësive”. Agjencitë e para që do të rishikohen janë ato të cilat perceptohen nga publiku si të prekura nga korrupsionin sistematik – për shembull, agjencitë e lejeve dhe të liçencave, zyrat e taksave, njësitë e prokurimit dhe kështu me radhë.
5. Kryetari i bashkisë kërkon mënyrën për ta përfshirë publikun në luftën për një qeveri të mirë, në rrugët e përmendura më sipër.
6. Kryetari i bashkisë ngre ekipe me punonjës civilë të ndershëm, me përvojë dhe të rinj në detyrë, të diplomuar të shkëlqyer për të hetuar rastet e raportuara të korrupsionit, si dhe për të vlerësuar raste jo të shpeshta të çështjeve të rëndësishme, që kanë të bëjnë me pagimin e taksave apo përjashtimet nga ky detyrim, prokurime publike e kështu me radhë.
7. Ofruesit e shërbimeve të qytetit e kanë të vështirë që të zhvillojnë masa të suksesshme, në bazë të së cilave do të varet performanca dhe më pas të ndërmarrin një eksperiment që lidh rritjen e kompensimit me këtë performancë. Këta stimuj financiarë duhet të paguhën në bazë grupi, dhe gjithmonë në kufirin e 25-50% të rrogave në rast të një performace të shkëlqyer. Jetëgjatësia e këtij eksperimenti do të varet nga tarifat e përdoruesve.
8. Kryetari i bashkisë shpall publikisht se bashkia do të ndërmarrë një numër operacionesh “surprizë” në fushën e prokurimit gjatë vitit të ardhshëm. Edhe në rast se realizohen vetëm një numër i vogël operacionesh të tilla, duke u konsideruar pjesë e paketës së

madhe të masave, ky hap mund të ndihmojë në frenimin e marrësve të mundshëm të ryshfeteve.

Kutia 14: Disa ligje të reja që do të ndihmonin në uljen e korrupsionit

Përmirësimi i ligjeve ka një rëndësi të madhe, ato mund të sjellin një ndryshim. Ja katër shembuj, që shkojnë përtej hapësirës së veprimit të autoritetit të një bashkie, por që mund të ndihmojnë fushatat lokale në reduktimin e korrupsionit.

1. Financimi i partive politike dhe fushatave

Në shumë vende, financimi i fushatës ka të bëjë me pagesa të detyruara, ndonjëherë edhe zhvatje të mirëfilltë. Kur një sjellje e tillë bëhet sistematike, edhe një parti politike e “ndershme” mund të ndiehet e kërcënuar nga korrupsioni i konkurrentëve të vet për të tronditur bizneset me premtime të tërthorta ose me kërcënime. Partitë mund t’i përdorin anëtarët e tyre nëpër bashki për të thithur fonde publike për betejat e tyre politike. Në disa vende, partitë dhe politikanët vendorë ngrenë “fondacione” lokale dhe organizata joqeveritare drejt të cilave mund të kanalizohen fonde publike për “zhvillim vendor”, duke anashkaluar procedurat e zakonshme të kontrollit që përdoren nga qeveria.

Presionet për këtë lloj korrupsioni mund të ulen duke vendosur kufij striktë për aktivitetet e fushatës dhe për financat e partisë, të cilat kalojnë në procesin e auditimit të jashtëm, të gërshtuara këto me financime publike për fushatat dhe nëpërmjet balancimit të detyrueshëm të kohës televizive dhe radiofonike. Të gjitha fondacionet që marrin fonde publike duhet të jenë subjekte të auditimit.

2. Pasurimi i paligjshëm

Në disa vende, zyrtarët e qeverisë mund të hetohen jo vetëm në bazë të të dhënave direkte që tregojnë se kanë marrë ryshfet - një e dhënë që është gjithnjë e vështirë të sigurohet – por edhe për arsye se zotërojnë një pasuri që shkon përtej asaj çka mund të shpjegohet me aktivitetet e tyre të ligjshme. Disa vende kanë shkuar deri aty sa ta ndryshojnë barrën e provës: një zyrtari të qeverisë mund t’i kërkohet të demonstrojë se

pasuria e tij dhe, ndoshta, ajo e familjes së tij të afërt, është vënë në mënyrë të ligjshme. Në disa vende nuk është e nevojshme të provohet se individi është fajtor për një krim.²⁵

Ligjet e pasurimit të paligjshëm bartin rreziqe. Pushteti për të kërkuar paraqitjen e provave, mund të keqpërdoret. Kandidatë të mundshëm të shkëlqyer për poste publike mund të frenohen përballë mundësisë për të bërë publike financat e tyre dhe ato të familjes. Në situata shumë të korruptuara, një ligj i tillë mund t'i detyrojë zyrtarët e korruptuar që të fshehin pasurinë e tyre në vende të sigurta përtej kufijve të vendit. Sidoqoftë në Hong Kong, avantazhi i fituar nga ndryshimi në ligjin lidhur me pasurimin e paligjshëm ndihmoi në arritjen e një kthese në betejën kundër korrupsionit, në kuadër të një pakete më të gjerë që përfshinte parandalimin dhe pjesëmarrjen publike.

3. Zbulimi

Sanksionet e vendosura nga autoritetet administrative mund të mos përforcojnë vetëm kërcënimin e ndjekjes penale, por mund të përbëjnë edhe një kërcënim edhe më të besueshëm. Për shembull, nëse raportimi i mitmarrjes bëhet i detyrueshëm për autoritetet rregullatore dhe ato të taksave, perspektiva ndryshon. Krahasuar me policinë, këto agjenci zakonisht kanë akses për marrjen më të mirë të informacionit dhe kanë më shumë ekspertizë. Është relativisht më e lehtë për ata që të vendosin sanksione. Agjenci të tilla mund të luajnë një rol edhe në një shpërndarje të interesave brenda strukturave korporative (për shembull, auditorët dhe anëtarët e bordit, të cilët mund të jenë të prirur për reforma dhe jo vetmbrojtës).

4. Strukturimi i përpjekjeve antikorrupsion

Disa bashki dhe departamente kanë ngritur njësi antikorrupsion; të tilla njësi në nivel kombëtar mund të ndihmojnë vetë përpjekjet e qytetit. Në një shkallë më të vogël (dhe më pak të kushtueshme), statutet antikorrupsion mund të krijojnë në mënyrë të njëkohshme (1) një koordinator antikorrupsion nga njësitë ekzistuese dhe (2) mund të kërkojnë mekanizma të ndryshëm koordinues dhe funksione mbikëqyrjeje, për të

²⁵ Një precedent i vlefshëm në rang ndërkombëtar është *Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër trafikut të paligjshëm të substancave narkotike dhe psikotrofike* (The United Nations, E/CONF.82/15 dhe Corr. 1 dhe 2. Shikoni sidomos artikullin 5, seksioni 7.) Këtu është i vlefshëm parimi i gjobitjes mbi asetet, me barrën e provës tek i akuzuari. Për shkak të abuzimeve të mundshme lidhur me akuzat për korrupsion, kjo zhvendosje e barrës së provës, duhet të kufizohet vetëm te të dhënat dhe të jetë e shfuqizueshme.

siguruar që aspekte të ndryshme të përpjekjes të jenë të artikuluar dhe që publiku të ketë mundësi të monitorojë rezultatet që sjell përpjekja antikorrupsion.

Ka shumë shembuj të tjerë për ligje më të mira që mund të ndihmojnë në mbajtjen e korrupsionit nën kontroll, të tillë si rasti i një takse të sheshtë ose ligje të thjeshtuara të licensimit, të cilat e ngushtojnë sferën e aktiviteteve të paligjshme.

Ndryshoni sistemet

Korrupsioni ka, së brendshmi, një natyrë të pasigurtë. "Për t'u angazhuar në korrupsion", thotë Philip Heymann, "një zyrtar i qeverisë dhe një palë private duhet të identifikojnë njëri-tjetrin si partnerë të korruptuar, dhe të gjejnë një mënyrë për të arritur një marrëveshje, më pas t'i japin njëri-tjetrit atë për të cilën janë marrë vesh pa u kapur. Gjithsecili nga këto hapa mund të jetë jashtëzakonisht i vështirë, sepse në secilin prej hapave ka dobësi që mund të çojnë në kapjen e tyre"²⁶.

Korrupsioni kërkon

1. *gjetjen e partnerëve të korruptueshëm*
2. *kryerjen e pagesave*
3. *dorëzimin e asaj që po blihet në mënyrë të korruptuar*

Të gjitha kryhen në fshehtësi

Kur korrupsioni bëhet sistematik, do të thotë se mundësitë janë identifikuar dhe marrëdhëniet janë vendosur, se mekanizmat e pagesës ekzistojnë dhe se fitimet ndahen në mënyrë rutinë. Këto rutina janë të vështira për t'u vendosur. Marrëveshja për këtë aktivitetet, gjithashtu, kërkon parakushte të shkëlqyera, siç vërehet në një analizë të ankandëve publike:

Si e dinë anëtarët se në cilat objekte duhet të japin oferta gjatë ankandit? Sa të lartë duhet ta mbajnë ofertën? Nëse një objekt fitohet nga një anëtar i koalicionit, a janë ata pronarë të objektit? A është e nevojshme që ata të transferojnë para në emër të anëtarëve të komisionit? Nëse një objekt i fituar nga një anëtar i përket koalicionit, si përcaktohet se kush është pronari përfundimtar? Si ndahet fitimi i përbashkët nga anëtarët e bandës? Çfarë stimulues ekzistojnë për të përfituar në mënyrë të paligjshme nga marrëveshja e përbashkët? Si mund të mbrohet

²⁶ Heymann, "Trajtimi i korrupsionit: shembulli i Shteteve të Bashkuara", 1995, fq. 14.

Një taktikë antikorrupsion është që të analizohen këto rutina të korruptuara dhe të shkatërrohen. Korrupsioni parapëlqen një mjedis të qëndrueshëm dhe të fshehtë. Mënyra me të cilën shpresojmë të reduktojmë korrupsionin është krijimi i pasigurisë, i mosbesimit dhe i mungesës së vazhdimësisë.

Çfarë kërkon krijimi i një mjedisi ku ka mungesë vazhdimësie? Për disa, përgjigjja automatike është “ligje të reja”. Në fakt, korrupsioni sistematik shpesh bashkëjeton me kode ligjore mjaft të zhvilluara. Nganjëherë prania e më shumë rregullave dhe rregulloreve, jo vetëm shkakton një ngërrç sa i takon efikasitetit, por krijon edhe mundësi për korrupsion. Ligjet e reja janë mëse të mirëpritura kur ato ndryshojnë stimujt, ulin pushtetin e monopoleve, qartësojnë ose ulin hapësirën e veprimit dhe zgjerojnë informacionin dhe llogaridhënien. Disa shembuj të ligjeve të reja, të cilat janë të mirëpritura, përfshihen në Kutinë 14, por në përgjithësi ne besojmë se ligjet nuk janë përgjigjja automatike.

Një qëndrim më premtues për të parandaluar korrupsionin është ndryshimi i kushteve bazë për konkurrencë, hapësira e veprimit, llogaridhënia dhe stimujt. Kjo presupozon një shqyrtim të kujdesshëm të:

1. Privatizimit të punëve ose kontraktimit të tyre tek klientë të jashtëm, dhe përqendrimi i burimeve të pakta bashkiake në inspektimin dhe në monitorimin e rezultateve të matshme për të cilat është rënë dakord.
2. Zbatimit të rregullave të tilla, si “i dyti më i mirë”, të cilat edhe pse jo optimale në një botë teorike, shërbejnë për të krijuar disa hapësira në vendimmarrje dhe i bëjnë rregullat e lojës të lehta për t’u kuptuar. Përhapja e rregullave të lojës në mënyrë që ato të kuptohen nga qytetarët mund të jetë një hap mjaft i rëndësishëm. (shiko Kutinë 15).
3. Burimeve të reja të informacionit lidhur me rezultatet, duke përfshirë komentet e bashkëpunëtorëve të interesuar, vlerësimet e qytetarëve, treguesit objektivë dhe një vlerësim të kujdesshëm të shembujve të performancës. Kultura e mungesës së

²⁷ Robert C. Marshall dhe Michael J. Meurer, “A duhet trajtuar manipulimi i tenderave gjithnjë një shkelje antitrust” dorëshkrim i pabotuar, Qershor 1995, fq. 59.

performancës mund të çojë në rroga të ulëta, të padiferencuara, të cilat e ushqejnë korrupsionin dhe mungesën e efektivitetit.

4. Përdorimit inovativ të kompjuterëve për të gjurmuar manipulime të mundshme me përfituesit, manipulim të tenderit, mospagim korrekt të taksave të pronës/pasurisë dhe paraqitje të dyshimta të kostove të tejkaluara ose të vonesave në punët publike.
5. Përdorimit të mekanizmave të vetëkontrollit nga sektori privat siç përshkruhet më lart.
6. Eksperimenteve radikale me stimujt/nxitësit e uljes së korrupsionit, gjithashtu, të shypjeguara më lart.

Kutia 15: Manuali për qytetarët, që ndihmon në parandalimin e korrupsionit

Qeveria bashkiake e La Pazit ishte përfshirë nga korrupsioni rutinë pjesërisht, për shkak se rregullat dhe rregulloret bashkiake ishin në të njëjtën kohë edhe komplekse edhe jotransparente për publikun. Përpyekjet për të kuptuar se si merret një leje, për shembull, ishin të pamundura. Blerjet rutinë nën \$2,000 kërkonin një procedurë me 26 hapa brenda bashkisë. Punonjësit e bashkisë mund të përdornin si vonesat, ashtu edhe mungesën e transparencës për të kërkuar përshpejtimin e procedurës ose edhe për t'i zhvatur qytetarët duke pretenduar se rregullat ishin të tjera nga ato reale.

Punonjësve të bashkisë u kërkuan që të përshkruanin me saktësi se çfarë do të thoshte secila procedurë. Ata rezistuan me forcë, dhe përpyekja për të dokumentuar të gjitha metodat e bashkisë mori më shumë se një vit. Më pas dy masa të marra e ndryshuan situatën. E para, u thjeshtuan procedurat. Njëzetegjashtë hapat u shkrinë në gjashtë. Ajo që kishte qenë mbikëqyrje dhe rishikim i çdo rasti (domosdoshmërisht sipërfaqësor ose inekzistent) u shndërrua në një rishikim të kujdesshëm të disa rasteve të zgjedura në mënyrë rastësore.

Së dyti, qyteti botoi një manual për qytetarët, ku përshkruheshin të gjitha procedurat. Për shumë qytetarë, ishte hera e parë që po merrni informacion të drejtpërdrejtë, objektiv lidhur me procedurat dhe rregulloret bashkiake.

La Pazi përdori bankat private në vend të arkëtarëve të qytetit për të realizuar pagesat e taksave dhe të tarifave. Kjo solli një reduktim dramatik të punonjësve publikë në shkëmbim të rritjes

së madhe të rrogave për ata që mbeten në punë. Në një përpjekje rrënjësore për të reduktuar marrëveshjet në vlerësimin e taksave të pronës, u zbatua një model i thjeshtë i bazuar në çmimet e tregut të pasurive të paluajtshme. Më pas qytetarëve iu kërkua të vetvlerësonin vlerën e pasurive të tyre, me kërcënimin indirekt se shtëpitë do të mund të bliheshin nga shteti nëse vlera e deklaruar ishte shumë e ulët. Qytetarëve iu dhanë udhëzime në varësi të karakteristikave të shtëpive dhe të vendndodhjes së tyre. Qytetarët bashkëpunuan. Të ardhurat e La Pazit nga taksa e pronës u rritën shumë dhe ndërkohë veprimet e korruptuata, thuajse, u eliminuan.

Një shembull tjetër është shfrytëzimi i agjencive private nga ana e qeverisë qendrore të Bolivisë për të vlerësuar pjesëmarrësit në tenderat publikë. Në fakt edhe ky proces pati akuza për korrupsion. Por argumenti ishte se kompanitë ndërkombëtare me reputacion kanë një shtysë më të madhe për të kontrolluar marrëdhëniet shumë të korruptuara midis përfaqësuesit të kompanisë dhe agjentit se sa agjencitë e qeverive në vendet e pazhvilluara.

Punoni me burokracinë dhe jo kundër saj

Në mënyrë që të arrihet një ndryshim sistematik, burokracitë bashkiake duhen regjistruar, mobilizuar dhe monitoruar.

Filloni me diçka pozitive

Përvoja tregon se është e dëmshme që drejtuesit bashkiakë ta nisin fushatën antikorrupsion duke sulmuar zyrtarët dhe agjencitë e tyre, edhe nëse dihet se këta janë të prekur nga fenomeni. Po të përdornim fjalët, e gjykatësit Efren Plana, i cili arriti të kapërcente me sukses korrupsionin sistematik nëpërmjet reformave të tij të thella në Zyrën e të Ardhurave të Brendshme të Filipineve, “nuk mund të shkosh në një organizatë si një kalorës i bardhë e të thuash se të gjithë janë djaj dhe se unë do t’ua përdredh qafën”. Ai fillimisht ndërmoi hapa pozitivë në ndihmë të punonjësve të vet – dhe jo më kot hartoi tregues të rinj për matjen e performancës.

Në rast se ata nuk do ta kenë punën me zemër ose nëse do të përfitojnë nga paratë që duhet të ishin të qeverisë, atëherë nuk mund të kesh efikasitet. Kështu që ne na duhej një sistem që të shpërblente efikasitetin në punë ... Unë instalova një sistem të ri për vlerësimin e performancës. I përfshiva njerëzit në përpilimin e sistemit, duke pasur parasysh ata që bënin, konkretisht, vlerësimin e taksave dhe mbledhjen e tyre, si edhe disa të tjerë në role mbikëqyrëse.

Më parë, ekzistonte një vlerësim personal nga supervizori, sidomos nga personi që merrte vendimin lidhur me ngritjen në detyrë. Tani, në vend të kësaj, unë ngrita një sistem bazuar në sasinë e vlerësimeve që kishte kryer një ekzaminues, sa prej vlerësimeve të tij kishin qenë realiste, llogaritë e mbledhura – të gjitha këto në varësi të shtrirjes dhe tipit të juridiksionit të ekzaminuesit.²⁸

Vini theksin tek informacioni dhe stimujt

Përbërësit kryesorë të burokracive galvanizuese janë përzierje të reja të informacionit për performancën dhe stimujt të rinj të lidhur me këtë informacion.

Shumë menaxherë fokusohen te reforma administrative lidhur me (a) riorganizimin ose (b) shtimin e kompetencave. Argumenti ynë është se kur ekziston korrupsioni sistematik, asnjë hap nuk shkakton ndonjë ndryshim të madh – vetëm në rast se ndosh ajo që quhet ndryshim rrënjësor i mjedisit informativ dhe stimujt (pozitive dhe negative) transformohen. Në gjykimin tonë, ashtu siç u përmend edhe më parë, mënyra më e mirë për t'i arritur këto qëllime është një qasje eksperimentale, e tillë që të përfshijë punonjësit përkatës dhe që fut në punë komentet e marra nga klientë dhe qytetarët e qeverisë vendore.

Ndërtimi i qeverive më të mira thjesht duke u përpjekur që të forcohen burokracitë e tipit perëndimor, kanë dështuar në shumë vende në zhvillim. Konteksti i shumë vendeve në zhvillim nuk çon në institucione të suksesshme qeveriatre. Për shembull:

1. Informacioni dhe vlerësimi janë të rralla dhe të shtrenjta, gjë që kufizon kontrollet e brendshme dhe të jashtme.

²⁸ Shkëputur nga intervista e Klitgaard me Plana më 1982.

2. Aftësitë në përpunimin e informacionit janë të dobëta si në nivel individual, ashtu edhe në atë institucional, për shembull, për shkak të niveleve të arsimimit dhe të ekzistencës së një numri të vogël kompjuterësh, si dhe një numri të vogël specialistësh, si llogaritarë, auditorë, statisticienë e kështu me radhë.
3. Stimujt janë të dobët, në kuptimin që një performancë pak a shumë e mirë nuk shpërblehet dhe një performancë e dobët nuk ndëshkohet. Kutia 16 ofron disa këshilla praktike për reformimin e sistemit të stimujve.
4. Monopolet politike janë sunduese, nganjëherë të gërshetuara me dhunë dhe kërcënim.
5. Institucionet balancuese janë të dobta, pjesërisht për shkak të problemeve me informacionin dhe stimujt, por edhe për shkak të veprimeve armiqësore që vijnë nga shteti.
6. Për rrjedhojë, arsye të mira ekonomike shpjegojnë dështimin në arritjen e rezultateve prej institucioneve. Këtu nuk është e nevojshme të përmenden faktorët kulturorë ose politikë dhe zgjidhja nuk gjendet gjithnjë në këta faktorë.

Po kështu, parimet e reformimit të burokracive të korruptuara përfshijnë:

1. Zgjerimin e informacionit dhe të vlerësimit. Vendoseni atë në duart e klientëve, ligjbërësve dhe atyre që kanë funksione zyrtare mbikëqyrëse (rregullatorët, auditorët, gjykatësit e kështu me radhë).
2. Përmirësoni stimujt. Lidhini stimujt me informacionin lidhur me objektivat për të cilat jemi marrë vesh.
3. Nxisni konkurrencën dhe forcat balancuese – duke përfshirë shoqërinë civile, median, legjislativin e gjykatat dhe partitë politike – dhe procedurat që kanë këto interesa të ndryshme apo zëra – në mënyrë që të bëjnë diçka në fushën e politikave dhe të menaxhimit.

Kjo qasje dallon nga qasjet e tjera që bazohen në konceptin e "më shumë": më shumë trajnime, më shumë burime, më shumë ndërtesa, më shumë koordinim, më shumë planifikim qendror dhe më shumë asistencë teknike. Argumenti qëndron në faktin se pa reforma sistematike, qasja e "më shumë" nuk do ta zgjidhë problemin e administratës jo efikase dhe të korruptuar në kontekste si ato që hasen në shumë vende në zhvillim. Nga këto këndvështrime, lufta kundër korrupsionit mund të bëhet pararojë e një revolucioni në qeverisjen e qytetit.

Pyetja e parë është: ku i gjejmë paratë për të rritur pagesat? Kryetari i Bashkisë MacLean-Abaroa ndërmori shkurtime rrënjësore të personelit; shumë kryetarë bashkish nuk do të kishin një krizë për të mbrojtur këtë nismë. Eksperimentet që fillojnë me rritje të të ardhurave dhe të kursimeve të bashkisë mund të paguajnë për veten e tyre, megjithëse gjenerojnë të ardhura që mund të përdoren për të financuar një raund të dytë shtytës të eksperimenteve kudo në qeverisjen lokale. Shpenzimet e përdorimit mund të ndahen ndërmjet punonjësve. Paratë e ardhura nga ndihmat nga jashtë ndonjëhere mund të përdoren për të “rritur” rrogat e personelit kryesor.

Reformat nxitëse kërkojnë pjesëmarrjen e vetë të punësuarve sipas specifikave të objektivave të çdo agjencie, përcaktimit të procedurave të prezantimit dhe strukturave shtytëse.

Rezultatet cilësore dhe sasiore të këtyre procedurave mund të vihen në përdorim. Kështu ndodh me vlerësimin e përbashkët, për sa kohë që vlerësimet janë të sforcuara për t’u vendosur “në një kurbë” (që do të thotë se jo gjithkush mund të vlerësohet me “shkëlqyeshëm”).

Stimujt e skuadrës janë shpesh më fleksibël dhe më të dëshirueshëm sesa stimujt individualë. Në hartimin e procedurave të prezantimit, është e nevojshme të përcaktohen “detyrat kryesore” – me fjalë të tjera, të analizohen më mirë “funksionet e ndërhyrjeve”.

Përfshi informacion nga klientët.

Fuqizo klientët. Kërko ngjashmëri për të promovuar fuqinë ose ndërhyrjet e përbashkëta. Gjatë zbatimit të këtyre reformave, vazhdimisht, mendo për “informacionin dhe stimujt”.

Eksperimentet me ngarkesat e përdoruesve dhe analoget me to, siç janë kontributet në materiale, janë pjesë e të ardhurave, të cilat mund të përdoren për të rritur pagat dhe përfitimet e punonjësve.

Mbani mend parimin e shembullit; të ardhurat mund të bazohen mbi shembujt e prezantimit. Veçanërisht në një eksperiment, nuk ka nevojë për dimensione gjithëpërfshirëse për çdo rezultat dhe çdo veprimtari.

Shmang master-planet e të ardhurave për të gjitha agjencitë dhe në të njëjtën

kohë. Mëso duke punuar. Sigurohu që palët e interesuara të marrin pjesë në vlerësimin e eksperimenteve për të ardhurat.

Fillo me rastet më të lehta. Në veçanti, me reformat në fushat ku performanca është e lehtë për t'u matur me objektivitet dhe ku të ardhurat e rritura ose kursimet mund ta bëjnë eksperimentin të vetëfinancueshëm.

Motivimi përfshin paratë, por edhe gjëra të tjera, si: promovimet, trajnimet, udhëtimet, detyrat e veçanta, transfertat, çmimet, njohjet e favorshme, admirimet. Edhe vlerësimi se sa mirë një person është duke punuar mund të jetë një stimul për motivim.

Kultivo mbështetje politike, veçanërisht nga unionet dhe donatorët e huaj. Ideja e një eksperimenti pakëson shqetësimet e tyre dhe i përfshin ata në hartimin dhe në vlerësimin.

Sfidoje asistencën teknike nga të huajt. Për shembull, përdor fondet e asistencës teknike për të financuar eksperimente ku specialistët vendës dhe nëpunësit civilë ndërmarrin "studime" bazuar në diagnozën e përfshirjes të asaj çka është e njohur rreth problemeve dhe zgjidhjeve të mundshme.

Privatizo në mënyrë krijuese. Kjo do të thotë të eksperimentosh me hibridë të sektorëve privatë dhe shtetërorë që punojnë së bashku për të siguruar shërbimet.

Kapitulli 6. Konkluzione dhe Komente të Hollësishme

Në kapitullin e fundit do të përmbledhim temat kryesore të librit dhe do të japim një pasqyrë të hapave që drejtuesit e bashkive duhet të kenë parasysh për të luftuar korrupsionin. Në fund, do t'i kthehemi rastit të La Pazit për ta përditësuar me informacionet e vitit 1996. Korrupsioni, i cili u

luftua seriozisht në mes të viteve 1980, ka filluar të rritet përsëri. Çfarë tregon kjo për qëndrueshmërinë e nismave antikorrupsionit?

Zbërthimi i Korrupsionit

Korrupsioni është shpërdorim i detyrës për qellime jozyrtare. Katalogu i akteve korruptive përfshin ryshfetin, zhvatjen e parave me anë të presionit, blerjen e influencës, nepotizmin, mashtrimin, paratë e shpejta, përvetësimin e fondeve e të tjera. Pavarësisht se ka një tendencë për ta menduar korrupsionin si një mëkat të qeverisë, ai, padyshim, ekziston edhe në sektorin privat. Në fakt, sektori privat është i përfshirë në korrupsionin e qeverisë. Të gjithë jemi të përfshirë në këtë gjë dhe të gjithë, së bashku, duhet të gjejmë një rrugë për të dalë nga ajo. Lloje të ndryshme të korrupsionit nuk janë njësoj të dëmshme. Korrupsioni që prish rregullat e lojës - për shembull sistemin e drejtësisë ose të drejtën e pronës, ose sistemin bankar apo të kreditit - shkatërron zhvillimin ekonomik dhe politik. Korrupsioni që lejon ndotësit të helmojnë lumenjtë ose spitalet që vjedhin pacientët, mund të jetë gërryes për mjedisin dhe shoqërinë. Në kontrast me këto, disa para nën dorë për punë publike ose korrupsioni i butë në financimin e fushatave mund të jetë më pak i dëmshëm.

Sigurisht, që shkalla e korrupsionit ka rëndësi. Shumica e sistemeve e përballojnë një shkallë të caktuar korrupsioni dhe është e mundur që disa sisteme me të vërtetë të tmerrshme mund të përmirësohen me anë të tij. Por, kur korrupsioni bëhet normë, efektet e tij janë gjymtuese.

Kështu pra, megjithëse çdo bashki dhe çdo vend kanë korrupsion, llojet dhe shkallët e korrupsionit ndryshojnë. Vdekjeprurës është korrupsioni sistematik që prek rregullat e lojës. Kjo është një nga arsyet pse shumica e vendeve më të pazhvilluara në planetin tonë ndodhen në këtë gjendje.

Çfarë mund të bëhet me korrupsionin sistematik? Demokracia shumëpartiake dhe reformat e tregut të lirë ndihmojnë në këtë drejtim. Të dyja rrisin konkurrencën dhe përgjegjshmërinë, të cilat, nga ana e tyre, ulin korrupsionin. Por sigurisht, demokracia dhe tregu i lirë nuk janë të mjaftueshëm. Korrupsioni ka tendencë të ndjekë këtë formulë: $K = M + A - LI$ ose korrupsioni është i barabartë me monopolin plus autoritetin minus llogaridhënien. Sido që të jetë aktiviteti publik, privat, jofitimprurës kudo që të ndodhet në La Paz, Lilongue apo Los Anxhelos, ne do të gjejmë korrupsion

kur dikush që ka fuqinë e monopolit mbi një mall apo shërbim, ka autoritetin të vendosë se kush dhe sa ta marrë e ta përdorë dhe që i mungon llogaridhënia.

Korrupsioni është një krim përllogaritjeje dhe jo pasioni. Është e vërtetë që ka shenjtore që i rezistojnë tundimit të parase dhe zyrtarë të ndershëm që nuk dorëzohen. Por kur shuma e rryshfetit është e madhe dhe mundësia për t'u kapur është e vogël dhe ndëshkimi kur kapesh është i papërfillshëm, atëherë shumica e zyrtarëve mund të dorëzohen para korrupsionit.

Për këtë arsye zgjidhjet fillojnë me sistemet. Monopolet duhet të dobësohen ose duhen hequr, autoriteti duhet të përkufizohet qartë dhe llogaridhënia duhet të forcohet. Mundësia për t'u kapur duhet të rritet dhe ndëshkimet për korrupsionin (si për ata që marrin dhe për ata që japin) duhet të rriten. Stimujt duhet të lidhen me performancën.

Secili nga këta paragrafë parashtron, sigurisht, një temë të madhe, por vini re që asnjë nuk i referohet asaj që ne mendojmë kur përmendet korrupsioni – ligje të reja, më shumë kontroll, ndryshim në mentalitet, ose një revolucion etik. Ligjet dhe kontrollet kanë provuar se janë të pamjaftueshme kur nuk ekzistojnë sisteme për t'i zbatuar ato. Zgjime morale ndodhin, por rrallë dhe nga modele të liderave publikë. Në qoftë se ne nuk mund të prodhojmë zyrtarë dhe qytetarë të pakorruptueshëm, ne, prapë se prapë, mund të forcojmë konkurrencën, të ndryshojmë stimujt dhe të rrisim llogaridhënien. Me pak fjalë, ne mund të ndreqim sistemet që prodhojnë/ushqejnë korrupsionin.

Nuk jemi duke thënë që kjo është e lehtë për t'u bërë, por duhet ta vemë theksin në tri pika: Së pari, shembuj të suksesshëm të uljes së korrupsionit ekzistojnë në nivelet e kompanive, qyteteve, projekteve, ministrive ose vendeve të tëra. Së dyti, shumë prej këtyre historive të suksesshme përmbajnë tema të përbashkëta, të cilat do t'i shikojmë pas pak. Së treti, lufta kundër korrupsionit mund të jetë stimuli kryesor për reforma më të mëdha dhe më të thella të qeverisë lokale. Gjithashtu, ne sugjerojmë në fund të këtij kapitulli që në qoftë se lufta kundër korrupsionit nuk çon në reforma të thella dhe të plota, korrupsioni mund të ri-shafaqet.

Një shembull i suksesshëm ndodhi në La Paz, Bolivi, në fillim të 1985.

Beteja e parë e La Pazit

Shumica e vëzhguesve janë në një mendje që situata në La Paz në 1983 ishte e rëndë. Qyteti sapo kishte përjetuar zgjedhjet e para demokratike pas 40 vjetësh me Ronald MacLean-Abaroan si

kryetar i ri i bashkisë. Hiperinflacioni ishte ndaluar nga një program i rreptë dhe i admirueshëm, por këto ndryshime të mirëpritura përkuan me një qytet në krizë. Kur MacLean-Abaroa mori detyrën si kryetar bashkie, borderoja e bashkisë ishte 120% më e lartë se të ardhurat e bashkisë pa llogaritur rrogat e mjerueshme të goditura nga inflacioni. Një inxhinier i bashkisë merrte 30\$ në muaj, ndërsa rroga e kryetarit të bashkisë ishte vetëm 45\$ në muaj. Kryetarët e mëparshëm kishin marrë në punë shumë nëpunës për arsye politike dhe në 1985 bashkia e La Pazit punësonte 5.700 njerëz nga të cilët 4.000 ishin punëtorë.

Qeveria e bashkisë ishte një moçal korrupsioni. Punët publike, që kryheshin, kryesisht, nga bashkia përmbanin gjithçka që nga vjedhja e pjesëve të këmbimit dhe të karburantit deri në plotësimet mashtruese të standardeve të cilësisë pa folur për mungesën e madhe të efikasitetit. Mbledhja e taksave gëlonte nga “rregullimet” (një vlerësim më i ulët i detyrimeve fiskale për banesë në shkëmbim të një ryshfeti” të “gjobat për të mbaruar punë shpejt” (bashkia i mblidhte vetë taksat dhe pagesa e taksave me raste nënkuptonte të qendroje në radhë të gjata). Kërkesat për leje dhe liçensa vonoheshin deri sa të paguheshin gjobat për të mbaruar punë dhe, si përfundim, marrja e liçensës dhe e lejes përfshinte dhe një ryshfet tjetër. Prokurimi përbëhej nga shumë hapa të paqartë dhe nga një transparencë e vogël që çonte në ryshfete që duheshin paguar. Sistemet e personelit funksiononin mbi baza miqësie ose të ndikimeve politike dhe nuk kishte tradita profesionalizmi. Kontrolli dhe hetimet ishin të buta dhe, shpesh, i nënshtroheshin korrupsionit. Si përfundim, disa zyrtarë të lartë ekzekutivë dhe disa anëtarë të këshillave bashkiake përdornin pozitën e tyre të favorizonin aplikues dhe furnizues/klientë në sistem në këmbim të shpërblimeve monetare apo të shpërblimeve të tjera të paligjshme.

Është e tepërt të thuhet se, në këto kushte, bashkia po dështonte në misionin e saj. Duke u përballur me një korrupsion sistematik, shumë njerëz dorëzoheshin. Ose do të kërkonin forcim institucional të asaj që ne e quajmë “strategji për anën e ofertës” – me fjalë të tjera më shumë trajnim, më shumë ekspertë të huaj, më shumë kompjuterë dhe, natyrisht, kod etike dhe një rimodelim të qëndrimeve.

Strategjia e Ronald MacLean-Abaroa ishte e ndryshme, edhe pse ajo përfshiu elementë të “strategjise së anës së ofertës”. Ai e kuptoi se në zemër të kalbjes institucionale sistemet e informacionit dhe stimujve ishin shkatërruar. Dhe ai e mori seriozisht formulën $K=M+A-LI$.

Diagnoza

Hapi i parë i tij ishte fillimi i një numri aktiviteteve diagnostikuese. Ku kishte korrupsion, sa i rëndë ishte, cilat ishin shkaqet e tij dhe kurat e mundshme? Seminaret me zyrtarë të lartë, që më parë i quajtëm "diagnoza me pjesëmarrje" jo vetëm mblodhën informacionet e nevojshme (kutia 12), por i motivuan këta zyrtarë të hartonin strategjitë e tyre për reforma. Këtu ndihmuan dhe studime të veçanta që përfshinin sisteme informale (intervista me sekretaret, që janë burim njohje institucionale për shkeljet ligjore) dhe analiza të sistemeve të prokurimit.

Strategjia

Pasi analizoi problemet sfiduese, kryetari i bashkisë MacLean-Abaroa zbatoi një variant të hershëm të kuadrit të analizës së politikave (kutia 4), për secilin aktivitet kryesor të bashkisë (për shembull, punët publike, mbledhja e të ardhurave, lejet dhe liçensat, prokurimet, auditimi dhe vlerësimi). Qeveria bashkiake ndërmoi një sërë masash të rëndësishme për përmirësimin e gjendjes.

Punët publike. Kryetari i bashkisë përdori krizën financiare të bashkisë për të justifikuar pushimin nga puna të një numri të madh punonjësish, veçanërisht, punëtorë në sektorin e punëve publike. Ai përfitoi nga rasti për të riformuluar misionin e bashkisë për të kryer riparime emergjente, por jo projekte të mëdha. Me këtë të fundit ajo do të mbikëqyrte punimet, por nuk do t'i zbatonte vetë ato. Kryetari MacLean-Abaroa përfitoi ndihmë të huaj për punët e bashkisë, pjesën më të madhe të së cilës e përdori drejtpërdrejt në projektet e punëve publike. (Ai përdori pjesën tjetër të ndihmës së huaj për të reformuar administratën e bashkisë siç parashtrohet në seksionin e mëposhtëm).

Cilat projekte për punët publike duheshin ndërtuar? Kryetari përdori një sërë teknikash për të llogaritur, në përgjithësi, vlerën e disa projekteve të ndryshme për punë publike në lagje apo qytet. Këto teknika varionin nga sondazhe të grupeve vendore në studime kosto-përfitime duke përdorur këshilltarë të jashtëm të një niveli të lartë.

Mbledhja e të ardhurave. Mbledhja e të ardhurave iu ngarkua bankave në vend të punonjësve të bashkisë duke zvogëluar sferën e ryshfeteve dhe të zhvatjes nga zyrtarët e bashkisë. Sistemi i ndërlikuar i llogaritjes së vlerës së pasurisë u zëvendësua me "vetë-vlerësimin", ku qytetarët do të deklaronin vlerën e pasurive të tyre nën kërcënimin e fshehur se bashkia mund t'ua blinte pasuritë e tyre me vlerën që ata i deklaronin. Rezultati ishte një rritje e ndjeshme në të ardhurat e bashkisë.

Lejet dhe liçensat. Kryetari i bashkisë i decentralizoi disa nga aktivitetet, kështu që nuk ishte nevoja për të marrë leje dhe nuk mund të zhvateshin ryshfete. Hoqi kontrollin e çmimit nga zyra.

Ai hartoi një regjistër për të gjitha kërkesat për leje dhe liçensa. Aplikanti duhej të paraqitej në një sportel të pajisur me nëpunës të regjistrit dhe jo para atyre që vlerësonin dhe lëshonin lejet dhe liçensat. Emri i çdo aplikuesi hidhej në një sistem që lejonte mbarëvajtjen e kërkesës për t'u monitoruar. Hapësira e marrjes së ryshfetit u zvogëlua dhe informacioni që mbledhej nëpërmjet sistemit mund të përdorej për të ndihmuar në vlerësimin e punës së zyrave dhe të punonjësve të tyre. Sistemi nuk u zbatua kurrë, por ai solli një ndryshim.

Ai bëri përpjekje të mëdha për të thjeshtuar dhe për të përmirësuar procedurat e lëshimit të lejeve dhe të liçensave. Më vonë, botoi “Manualin për Banorët e La Pazit”, që përshkruante secilin proces me detaje, në mënyre që qytetarët të dinin se çfarë duhej të prisnin dhe kishin më pak mundësi të zhvateshin për shkak të mungesës së informacionit.

Për lejet e ndërtimit ai krijoi një plan që përfshinte arkitektët e sektorit privat nën kujdesin e Kolegjit të Arkitektëve. Ata do të merrnin përsipër disa përgjegjësi për shqyrtimin dhe garantimin e cilësisë dhe për ligjshmërinë e planeve të ndërtimit. Shtimi me 100 arkitektë të sektorit privat do të shpejtonte miratimet dhe do të përmirësonte cilësinë e shqyrtimeve të planeve.

Prokurimi. Sistemet, që më parë kërkonin shumë hapa dhe ishin shumë të vështirë për t'u monitoruar u thjeshtuan në më pak hallka duke shtuar përpjekjet për monitorimin e kujdesshëm të çdo hapi.

Personeli. U bënë përpjekje për të rritur profesionalizmin e stafit të bashkisë nëpërmjet rekrutimit dhe promovimit sipas meritokracisë. U sollën të rinj sipas një plani të quajtur “Bolivia Joven – Të rinjtë e Bolivisë”. Në sajë të shkurtimeve të personelit, të rritjes së të ardhurave dhe ndihmës së huaj pagat u rritën në atë shkallë sa, brenda dy vjetëve, ato konkurronin me pagat e sektori privat. Duke rritur rrogat e zyrtarëve kryesorë, bashkia ishte në gjendje të tërhiqte talente të vërteta në punët e rëndësishme të planifikimit dhe të mbikëqyrjes të projekteve të bashkisë, veçanërisht në fushën e punëve publike. Trajnimet u rritën në mënyrë rrënjësore dhe një program i veçantë i Bankës Botërore kishte si objektiv kryesor përmirësimin e cilësive të personelit të bashkisë. Për këtë qëllim, u ngrit një Institut për Trajnimin e Bashkive.

Auditimi. U ndërmor një projekt me një firmë konsulente për të projektuar dhe për të zbatuar një sistem të integruar të menaxhimit financiar që përfshinte pranimin e kërkesave për

materiale dhe punime nëpërmjet prokurimit të tyre, magazinimit dhe mbikëqyrjes. Për fat të keq, ky system nuk u përfundua para se MacLean-Abaroa të largohej nga detyra.

Zbatimi

Kryetari i bashkisë MacLean-Abaroa ndoqi edhe një strategji zbatimi të ndjeshme. Ai u rreshtua me forcat kombëtare dhe ndërkombëtare të favorshme. “Kapi disa peshq të mëdhenj” në fillimet e tij dhe i përdori si shembuj për të dërguar mesazhin se sistemi i vjetër i korruptuar ka ndryshuar. Ai nuk e sulmoi burokracinë e tij, por në fillim e ndihmoi dhe, më vonë, luftoi korrupsionin nëpërmjet një strategjie parandaluese duke përfshirë reformën e sistemeve të informacionit, të stimujve dhe të konkurrencës. Rikuperoi kujtesën e bashkisë. Për shembull, riaktivizoi një studim të madh për nevojat afatgjata të qytetit për infrastrukturën. Ky plan, që u financua, kryesisht, nga qeveria franceze, po lëngonte që prej tetë vjetësh. Ai përfshinte studime të mëdha që ndihmuan të organizonte mendimin për punët dhe për shërbimet e nevojshme.

Rezultatet ishin të shkëlqyera. Brenda tre vjetësh investimet në infrastrukturën e qytetit u rritën 10 herë. Të ardhurat u rriten shumë. Brenda dy vjetësh, pagat në qeverinë bashkiake ishin konkurruese me sektorin privat. Sipas të gjitha raporteve, korrupsioni u ul dhe kryetari MacLean-Abaroa u rizgjodh dy herë.

Përmbledhje e hapave për të luftuar korrupsionin

Kutia 17 përmbledh hapat që duhen ndjekur në përpjekjet për të parandaluar korrupsionin. Këtu nuk ka një recetë të prerë, por një varg sugjerimesh që mund t’u zgjojnë mendime të reja kryetarëve të bashkive.

Kutia 17: Hapat që rekomandohen për parandalimin e korrupsionit

1. Diagnostikoni llojet e korrupsionit dhe shkallën e tyre
 - a) Diagnostikimi me pjesëmarrje: seminar për ata që janë të përfshirë në sisteme korruptive;

b) Sondazhe anonime sistematike të nëpunësve dhe të klientëve;

c) Studime speciale që përfshijnë “vlerësimin e cënueshmërisë”;

2. Hartoni një strategji që fokusohet te sistemet. Përdorni kuadrin për analizën e politikës (Kutia 4) për të rrahur mendime për zgjidhje të ndryshme, ndikimin, dhe kostot e tyre direkte dhe indirekte. Titujt kryesorë janë:

a) Përzgjedhja e agjentëve;

b) Caktimi i shpërblimeve dhe i masave;

c) Marrja e informacionit për rezultatet;

d) Ristrukturimi i marrëdhënieve organ drejtues-agjent-klient: kufizoni monopolet, sqaroni dhe kufizoni autoritetin vendimmarrës, dhe rrisni llogaridhënien;

e) Rrisni “koston morale të korrupsionit”;

3. Përpunoni një strategji zbatimi.

a) Organizoni përpjekjet e qeverisë: koordinimi dhe pika kontakti.

b) “Zgjidhni frutat që janë më afër”: Zgjidhni në fillim probleme që zgjidhen lehtë;

c) Rreshtohuni me forca të favorshme (kombëtare, ndërkombëtare, sektorin privat, OJQ-të);

d) Shkatërroni kulturen e mungesës së ndëshkimit “duke kapur peshq të mëdhenj”;

e) Rrisni profilin e përpjekjeve antikorrupsion nëpërmjet reklamës;

f) Bëni diçka të mirë për zyrtarët e bashkisë para se t’i sulmoni ata;

g) Forconi kapacitetin institucional jo vetëm nëpërmjet “masave të kërkesës” (më shumë trajnime, më shumë ekspertë, ose më shumë kompjuterë,) por, veçanërisht, nëpërmjet ndryshimit të sistemeve të informacionit dhe të stimujve;

h) Mbani parasysh se si një fushatë antikorrupsion mund të galvanizojë ndryshime më të mëdha dhe më të thella në qeverinë e bashkisë (si për shembull, konsultimi me klientët, pagesa për punën ose privatizimi me rregullore të një cilësie të lartë).

Qëndrueshmëria e reformave

Pasi mbaroi draftin e parë të këtij libri në gusht 1995, Ronald MacLean-Abaroa vendosi të kandidonte përsëri për kryetar bashkie të La Paz - megjithatë në këtë rast, siç ndodh shpesh, kronologjia nuk nënkupton lidhje shkakore. Në zgjedhjet e nëntorit asnjë kandidat nuk fitoi shumicën. MacLean-Abaroa e mundi kryetarin e atëhershëm të bashkisë në një votim të njëmbëdhjetë këshilltarëve bashkiakë të zgjedhur. Sapo mori detyrën në 1996, ai ftoi Robert Klitgaardin në La Paz për një vlerësim të situatës financiare të bashkisë dhe për të parë strategjinë e përgjithshme të bashkisë. (Lindsey Parris nuk pati mundësi të shkonte.) Kishin kaluar katër vjet e gjysmë nga largimi i MacLean-Abaroa nga zyra e kryetarit të bashkisë dhe ndërkohë kishin shërbyer dy kryetarë të tjerë në bashki. Ishte e habitshme se si korrupsioni ishte shfaqur përsëri.

Një zyrtar i lartë i stafit të kryetarit të bashkisë tha: “E di që ju u përballët me probleme të mëdha në 1985 dhe gjërat ishin keq në atë kohë, por mendoj se duhet ta fillojmë nga zeroja përsëri. Situata është po aq e keqe.”

“Sa për t’ju dhënë një shembull, besoj se 95 për qind e makinave në Alcaldía kanë matësit e shpejtësisë, të kilometrazhit dhe motorrinot e prishura. Pse? Për të kërkuar naftë. Ne shpenzojmë shumë para për naftë. Një pjesë e saj është në aq sasi të mëdha, sa është qesharake. Zyra për shembull më jepte mua 600 litra naftë në muaj. Tani e kemi pakësuar sasinë në 200 litra në muaj dhe prapë është e bollshme. Makinat e bashkisë duan të duken sikur janë në përdorim gjatë gjithë kohës. Dhe çdo punonjës kërkon orët jashtë orarit, mëngjesin dhe drekën, pasi janë duke punuar”. Këto janë shembuj të këqinj të kalbjes institucionale.

Punët. Shoqata e ndërtuesve, një grup firmash private, kishte bërë ankesa publike në administratën e mëparshme për zhatje, por asnjë ankese nuk iu kushtua vëmendje. Sipas disa njerëzve brenda administratës, për marrjen e kontratave duhej paguar një ryshfet 10-15%. Kur punimet përfundonin dhe pagesa ishte kryer, kërkohesh një ryshfet prej 10% “për partinë politike”. Rreziku i mospagesës ishte real pasi huaja afatshkurtër ishte rritur ndjeshëm në dy vitet e fundit. Në 1996 bashkia kishte 20 milion dollarë borxh.

Mbledhja e taksave. Sistemi i vlerësimit u gërrye kur u bë e qartë se bashkia nuk kishte një ndëshkim efektiv për mosdeklarimin e vlerës reale të pasurisë. (Kërcënimi për të blerë pasurinë për një shumëfish të vlerës së saj të deklaruar rezultoi të ishte i paligjshëm dhe pas pak vitesh besueshmëria e tij ra). Në 1995 u instalua një sistem i ri që siguron të vlerësime automatike në bazë të karakteristikave të shtëpive të deklaruara. Rezultati ishte një numër i madh i vlerësimeve të

taksave më të larta për të varfërit dhe për klasën e mesme. Pati protesta të mëdha dhe u duhej dhënë përgjigje shumë ankesave, zakonisht, duke e përshtatur vlerësimin për një vlerë më të vogël. Zemërimi i publikut vazhdoi dhe një anëtar i administratës së mëparshme besoi se shija e keqe e këtij episodi shkaktoi humbjen e kandidatit për kryetar bashkie. Në çdo rast, një formë evazioni fiskal nëpërmjet deklarimit të ulët shkakton një mungesë të ardhurash që llogaritet në 100 për qind të të ardhurave nga taksa e pasurisë.

Lejet dhe liçensat. Regjistri i vetëm për aplikimet për leje dhe liçensa dhe transaksione të tjera ishte prishur. Zyrtari përgjegjës përshkroi në një memorandum në 1996 një listë, pothuaj, të pafund arsyesh që vërtiteshin rreth ndryshimeve të shpeshta të zyrtarëve që kërkonin të përfitonin ryshfete për interes të tyre ose të partive të tyre. U vendos një procedurë e re që “gjatë gjithë kohës, çdo ditë” të paguheshin B. 200 (rreth 40 USD) për “shqyrtimin e dokumentacionit”.

Më në fund u zbatua sistemi i vlerësimit të planeve të ndërtimit nga arkitektët, që ishte gati prej katër vjetësh. Prapë se prapë, arkitektët përfituan nga një përqindje të komisionit nga ata që kërkonin leje ndërtimi, por në dukje ata, thjesht, kontrollonin që metrat katrorë të deklaruar të ishin të saktë (dhe çmimi i duhur ishte paguar). Kur u pytën që të respektonin marrëveshjen fillestare për të konfirmuar cilësinë dhe ligjshmërinë e planeve, Kolegji i Arkitektëve u ankua se nuk donte që korrupsioni të zhvendosej nga bashkia në Kolegj. (megjithatë, Kolegji dëshironte që të vazhdonte të merrte fondet e akorduara).

Prokurimi. Bashkëpunimi për përfitim u bë i zakonshëm. Firma nga jashtë që paraqisnin oferta të ulëta nuk pranoheshin nga personeli i korruptuar i bashkisë për shkak të standardeve të ulëta të cilësisë. Siç u përmend më sipër, manipulimi me çmimet në proceset e tenderimit bashkekzistonin me ryshfetet në fazat e shpalljes së fituesit dhe të kryerjes së pagesave.

Personeli. Rrogat vazhduan të ishin relativisht të larta, por shpërblimi dhe karriera nuk ishin të lidhura me performancën. Në të kundërt, emërimet politike ishin të zakonshme dhe rreth 40 për qind e punonjësve drejtues dhe teknikë ishin zëvendësuar nga administrata e mëparshme dhe rreth 70 për qind ishin larguar në administratën para saj. Sekretarëve u kishin thënë se nuk do të merrnin rritje rroge në qoftë se nuk anëtarësoheshin në partinë politike të kryetarit të bashkisë. Pse nuk ishte ky një burim për ankesa zemërake publike? Arsyeja e thjeshtë është se çdo ide për mundësi karriere ishte prishur. Siç u tha dhe nga një sekretare “për katër vjet ne jetuam me mendje të kontrolluara dhe me gojë të mbyllura. Në qoftë se dikush do të bënte një ankesë [rreth aktiviteteve të paligjshme], ai do të humbiste punën. Por të gjithë komentonin me njëri-tjetrin privatisht për çfarë po ndodhte.”

Për më tepër, sistemet e brendshme për hetimin e ankesave dhe për auditimin ishin bërë viktima të ndikimit dhe të mungesës së kompetencës. Dokumentet dhe dëshmitë ishin tani virtualisht pa vlerë sipas një ekipi ekspertësh që punonin në sistemin e integruar të menaxhimit financiar, i cili, meqë ra fjala, nuk ishte zbatuar që prej katër vjetësh. Megjithëse projekti nuk ishte përfunduar plotësisht, një arsye tjetër për vonesën në zbatim të sistemit të ri ishte (sipas fjalëve të menaxherëve të programit) “rezistenca nga nëpunësit e bashkisë, të cilët për arsye personale nuk donin të ishin pjesë e sistemit të menaxhimit financiar.”

Kishte gjithashtu korrupsion të centralizuar. “Kryetari i mëparshëm i bashkisë hapi një zyrë të quajtur ZPKK, Zyra e Planifikimit, Koordinimit dhe Kontrollit” - tha drejtori i ri i zyrës. “ZPKK centralizoi gjithçka, çdo vendim. Në fund, çdo leje, çdo liçensë dhe çdo kontratë duhej të miratohej aty. Kjo u bë burim i një abuzimi shumë të madh. Ajo u quajt zyra e Planifikimit dhe e Mbledhjes së Coimas [ryshfeteve].”

Nga disa anë situata ishte më e mirë se në 1985. Disa nga reformat e ndërmarra në atë kohë kishin mbetur në vend. Decentralizimi i disa fushave të ekonomisë së bashkisë e çrrënjosi korrupsionin që më parë shoqëronte zbatimin e këtyre rregulloreve/ligjeve. Këtu ndihmoi edhe kufizimi i rolit të qeverisë bashkiake në mënyra të tjera. Për shembull, bashkia nuk u bë përsëri një kompani e madhe ndërtimi, megjithëse inventari i pajisjeve të saj ishte rritur nga një projekt i ndihmës së huaj. Por për fat të keq, procesi i përzgjedhjes dhe i mbikëqyrjes së projekteve të punëve publike ishte përkeqësuar dhe forma të mëdha korrupsioni ishin shfaqur përsëri.

Në një anketim të banorëve të La Pazit në shkurt 1996, 50 për qind e popullsisë ishte në një mendje se “niveli i korrupsionit në krahasim me të kaluarën ishte më keq”, 43 për qind thanë se ishte i njëjtë, asnjë nuk tha se ishte më mirë dhe 7 për qind thanë se “nuk e dinin”. (Anketimi u referohej të gjitha niveleve të qeverisë, jo vetëm bashkisë). Rreth 74 përqind të anketuarve thanë se politikanët e Bolivise janë më pak të ndershëm se në pjesë të tjera të Amerikës Latine. Kur u pyetën nëse motivi kryesor i politikanëve ishte “shërbimi publik”, “ambicia ekonomike” apo “ambicia për pushtet”, 84 për qind e anketuesve meshkuj dhe 52 për qind e anketuesve femra thanë “ambicia ekonomike”. Vetëm 9 për qind i kampionit të përzier u përgjigjën “shërbimi publik.”²⁹

²⁹ “Banorët e La Pazit tani nuk besojnë më në asgjë” “[Los paceños ya no creen en nadie,]” Raporti Special *Ultima Hora*, 18 Shkurt 1996, fq. 18-19. Sondazhi u krye duke përdorur një kampion të rastësishëm të të rriturve sipas moshave 18 deri 65 vjeç prej katër zonave të qytetit dhe “klasës së mesme”. Madhësia e kampionit nuk specifikohet.

Nuk është habi që menaxhimi i keq dhe korrupsioni në La Paz u shoqëruan me një tendencë alarmuese në financat e bashkisë. Viti i fundit i plotë në zyrë i kryetarit të bashkisë MacLean-Abaroa ishte 1990 (sipas ligjit bolivian ai duhej të jepte dorëheqjen në mes të 1991 me qëllim që të rikandidonte në fund të atij viti). Nga viti 1990 deri në 1995, deficiti i shpenzimeve përkundrejt të ardhurave korrente (duke përjashtuar transfertat nga ndihma e huaj) u rrit nga rreth US \$1.2 milion (4 përqind e të ardhurave korrente) në rreth US\$ 40.7 milion (87 përqind e të ardhurave korrente). Për të njëjtën periudhë dhe duke përdorur dollarin aktual, investimi i përgjithshëm kaloi nga US\$ 10.4 milion në US\$ 14.6 milion, ndërsa shpenzimet korrente u rritën më shpejt nga US\$ 8.5 milion në US\$ 32 milion në 1995.

Çfarë nuk kishte funksionuar? Çfarë mund të bëhej tani për të zgjidhur problemin?

Informacioni dhe stimujt

Rasti i La Pazit nxjerr dy mësimet. Së pari, korrupsioni sistematik mund të marrë një goditje të madhe. Së dyti, me kalimin e kohës dhe nën një lidhësi të ri disa nga masat anti-korrupsion mund të shtrembërohen dhe mund të kthehen në forma të tjera korrupsioni. Kjo ngre një sërë pyetjesh. Pse ka kthim prapa? Cilat janë pasojat e hartimit të politikave anti-korrupsion?

Gjëja e parë që vihet re është se La Pazi nuk është vetëm. Qytete të tjera dhe vende të tjera kanë pasur vështirësi për t'i vazhduar nismat antikorrupsion. Këtë e tregon dhe rasti i Hong Kongut. Pritja e vitit 1997 pati një ndikim të madh. Në një raport thuhet: “Pasiguria për të ardhmen e Hong Kongut kur t'i kalojë Kinës në korrikun e ardhshëm po nxiti dëshirën për t'u pasuruar shpejt.”³⁰ Komisioni i Pavarur kundër Korrupsionit (KPKK) në Hong Kong shprehet se raportimet për korrupsion në sektorët privatë dhe publikë u rritën 58 për qind nga 1992 deri në 1994. (Raportimet për korrupsion më vonë ranë me 10 për qind në 1995). Agjentët e Kroll Associates (Azi), një kompani konsulence e rëndësishme ndërkombëtare thotë se rastet e krimeve të nëpunësve u dyfishua nga janari 1996 në qershor 1996. Drejtori i Krollit, Stephen Vickers, ankohet se as policia dhe as KPKK nuk kanë çuar në gjyq asnjë rast hetimi të zyrtarëve të lartë të kompanive në dy vitet e fundit.

³⁰ *The Asian Wall Street Journal*, 11 Qershor 1996, cituar në *Business Day*, 12 Qershor 1996, fq. 12.

Problemi qëndron në faktin se Kina konsiderohet nga shumë njerëz si vendi më i korruptuar në Azi. Këtë “nderim” të dyshimtë e fitoi nga një radhitje e Transparency International në maj të vitit 1996 bazuar në një numër pikësh vlerësimi për shërbime tregtare. Në atë kohë Hong Kongu u rradhit në fund të ekstremit tjetër. Njerëzit ishin të shqetësuar që kompani kineze me lidhje të fuqishme që operonin në Hong Kong po sillnin në vend zakone korruptive dhe se rregullat e lojës do të ndryshonin në vitin e ardhshëm në një mënyrë apo tjetër.

Zbatimi i politikave në administratë është i vështirë në shumë fusha të qeverisë jo vetëm në përpjekjet e saj antikorrupsion. Sipas një studimi të fundit pesimist shumë pak qytete në vendet në zhvillim duken se janë në gjendje të mbajnë suksesin afatshkurtër në çfarëdo dimension. Histori të suksesshme si “Curitiba, qyteti indian në Bangalore” dhe pak shembuj të tjerë mund të tregojnë se problemi i vetëm me të cilin përballen qytetet e varfëra nuk është rritja e popullsisë apo baza e burimeve të tyre, por mungesa e lidershit kompetent, rregullat dhe politikat e shëndosha që zbatohen në administratën pasuese.”³¹ Përveç mungesës së lidershit, Linden ua vë fajin problemeve që janë të vështira për qytetet e vendeve në zhvillim - migrimi, varfëria, dështimet ekologjike, investimet ndërkombëtare tepër të lëvizshme, prodhimi i ushqimeve skarco, rritja e krimit dhe konfliktet civile.

A është kjo e vërtetë dhe për korrupsionin? A është thjesht shumë e vështirë për ta kapërcyer atë në mënyrë të qëndrueshme?

Së pari, qeveritë bashkiake do të mbeten, relativisht, objekte pasurimi dhe përfitimi nga njerëzit e paskrupuj. Në krahasim me qeveritë kombëtare, sistemet administrative të bashkive janë, zakonisht, më të dobëta. Shkallët e pagesës për profesionistët janë më të ulëta, gjë që sjell në vlera mesatare një personel të një cilësie më të ulët. Për shkak të efekteve të shkallës së pagesës, mundësitë për kooptim të elitës lokale ose të populistëve lokalë duken më të larta. Për më mirë apo më keq, bashkitë në shumë vende janë forma më të arritshme të pushtetit apo të pasurisë. Në duart e oportunistëve të paskrupuj ose idealistëve të paafte për të menaxhuar, qeveritë bashkiake mund të kthehen lehtësisht në qendra të tiranive mikrobogjeze ose të korrupsionit sistematik ose të dyja së bashku dhe rreziqe të këtij lloji janë endemike.

Një qasje ekonomike ndaj korrupsionit kërkon që të fokusohemi në aktivitetet ku njerëzit e paskrupuj mund të krijojnë hapësira për monopolet, mund të përdorin autoritetin për përfitim

³¹ Eugene Linden, “Qytetet në Shpërthim të Botës së Tretë,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No.1 (Jan.-Shk. 1996): 63

personal dhe mund të shmangin llogaridhënien. Largimi i qeverisë nga bizneset monopol, ku firmat konkurrense mund të ofrojnë shërbime është një ide me vlerë. Korrupsioni i mundshëm i çdo rregulloreje mund të çojë në një decentralizim më të madh se ai optimali në një shtet që funksionon në mënyrë perfekte. Nga ana tjetër privatizimi dhe decentralizimi mbartin rreziqe të korrupsionit, mungesës së efikasitetit, dhe padrejtësisë. Vetë akti i privatizimit mund të jetë në vetvete i korruptuar siç tregon me trishtim përvoja e kohëve të fundit në shumë vende. Decentralizimi është i pranueshëm në qoftë se rregulloret nuk kanë përfitime sociale, por në mjedise të karakterizuara nga tregje të dobëta, kartelet, informacion të mangët dhe pasiguri të lartë, një treg i decentralizuar mund të jetë pre i mungesës së efikasitetit të madhe dhe i padrejtësisë.

Kemi parë se drejtues të frymëzuar të bashkive mund të krijojnë strategji efektive ndaj korrupsionit sistematik që funksionojnë për një kohë të shkurtër. Për shembull, ata mund të ndryshojnë informacionin dhe stimujt, në mënyrë të tillë, që hapësira e monopoleve të pakësohet. Por në afate kohore të gjata, kur lidhshipi ndërron, është gjithnjë e mundur që përpjekjet antikorrupsion të dështojnë. Regjistri i vetëm i të gjitha transaksioneve u “çmontua” në La Paz dhe planet për një sistem të integruar të menaxhimit financiar nuk i kanë dhënë akoma rezultatet. Taksapaguesit minuan “vetëvlerësimin” e pasurive të tyre dhe mungesa e një regjistrimi automatik e bëri të pamundur kontrollin e dokumenteve nga autoritetet. (Zyrtarët e taksave do të kenë preferuar t’i mbanin punët të paorganizuar me qëllim që të zhvatnin rryshfete nga individët në shkëmbim të pagesave më të vogla të taksave.) Praktikën e punësimit dhe promovimit në bazë të meritës u sabotuan nga kryetarët e bashkive që donin t’i përdornin punët në bashki si pronë të tyre.

Masat antikorrupsion jo vetëm që mund të çmontohen, por ato edhe mund të korruptohen. Në La Paz, rritja e rrogave të zyrtarëve në pozicione të rëndësishme teknike e ndryshoi bashkinë. Në 1991 kjo u bë burim i debateve politike dhe një çështje fushate (siç ndodh në çdo rast kur njerëzit që punojnë në qeveri kanë një standard jetese të kënaqshëm). Më vonë, me ndryshimin e kryetarëve të bashkisë, u aktivizua metoda e emërimit të miqve dhe të anëtarëve të partisë në pushtet në detyra të rëndësishme, për të cilat ata ishin të pakualifikuar teknikisht. Ideja e kombinimit të privatizimit me rregulla të ngurta mund të korruptohet së pari nga prishja e proceseve të tenderimit dhe të shpalljes së fituesit të tenderit dhe pastaj të hiqen funksionet e mbikëqyrjes dhe të kontrollit të cilësisë nga qeveria. Një sistem i centralizuar për menaxhimin e të gjithë prokurimit mund të kthehet në një monopoli korruptiv në vetvete.

Forcat e zgjedhjeve demokratike dhe të konkurrencës ekonomike sigurojnë disa kontrolle mbi korrupsionin. Tiranitë lokale kufizohen nga procesi demokratik, madje, edhe kur çështje populiste apo të rishpërndarjes janë në qendër të vëmendjes. Një ekonomi konkurruese ka prirje t'i rrëzojë kartelet dhe marrëveshjet nëse bëhen, të paktën, përpjekje minimale për të siguruar transparencën në marrëdhëniet qeveri-biznes. Dhe, megjithatë, siç e kanë thënë dhe filozofët e vjetër dhe ata modernë demokracia nuk është garanci ndaj korrupsionit.³²

Zgjidhjet afatgjata për këtë kthim prapa duket se gjenden në krijimin e strukturave të interesit vetjak që bazohen në parimet demokratike dhe të tregut të lirë. Në varësi të shkallës së aksesit, kontrollit dhe reagimit që qytetarët që janë viktima të korrupsionit mund të kenë për sistemet e korruptuara, ekzistenca e aktiviteteve të paligjshme do të bëhet më e dukshme dhe perspektiva e reformave të qëndrueshme më premtuese. Komuniteti i biznesit, në kuptimin më të gjerë, ka një interes si në shërbimet efikase të bashkisë dhe në sigurimin konkurrues të mallrave dhe të shërbimeve në përgjithësi. Natyrisht, tundimi do të rritet për përfituesit e paligjshëm duke ofruar një shërbim më pak të vlefshëm, duke iu shmangur taksave ose duke siguruar pozitën monopol duke paguar ryshfet. Por në qoftë se mund të inkurajohet aksioni kolektiv nga njerëzit e biznesit, ndoshta ndonjëherë, me ndihmën e sektorit publik nëpërmjet forcimit të publikimit të ligjeve ose të standardeve të cilësisë ose të sjelljes konkurruese, atëherë në të ardhmen interesi kolektiv mund të përpiqet të kontrollojë korrupsionin.

Strukturat e stimujve në qeverinë bashkiake janë të rëndësishme. Mund të mendohet se drejtuesit e qeverive të korruptuara të bashkive dhe, në përgjithësi, të kompanive të korruptuara, organizatave joqeveritare dhe universiteteve do të kenë një interes më të madh në pastrimin e korrupsionit në fushën e të ardhurave se sa në fusha të tjera.

Ky, me sa duket, është dhe rasti i La Pazit. Të ardhurat e bashkisë janë rritur si në asnjë vend tjetër nga të ardhurat e mbledhura nga vetë bashkia (përkundrejt transfertave nga qeveria federale, nga pjesa e taksave të mbledhura në La Paz dhe në shkallë kombëtare), si për shembull (në 1993) taksa për pasurinë ose për automjetet. Këtu dhe një administratë e ngathët dhe e korruptuar mund të emërojë një drejtor të kalibrit të lartë dhe t'i sigurojë atij burime dhe mbështetje.

Stimujt me të cilët përballen burokratët janë, gjithashtu, përcaktues të rëndësishëm të korrupsionit. Kryetari i bashkisë MacLean-Abaroa ndërmoi disa eksperimente të pagesës sipas

³² Bernardino Bravo, "Demokracia: Antidodë kundër korrupsionit?" [Democracia: "Antídoto frente a la corrupción?"] *Estudios Políticos*, No. 52 (Primavera 1993): 299-308.

performancës, por këto përpjekje nuk u institucionalizuan. Bashkia nuk ngriti sisteme më të përgjithshme të pagesës dhe të karrierës sipas performancës në qeverinë bashkiake. Sistemi i meritës u minua nga administrata pasuese. Kjo tregon se një strategji e qëndrueshme duhet të përfshijë pagesën në bazë të performancës për të cilën publiku ka më shumë njohuri dhe interes për të ruajtur performancën dhe për të shmangur korrupsionin. Pagesat për shërbimet dhe idetë janë zgjidhje interesante siç është dhe decentralizimi i shërbimeve të bashkisë. Në përgjithësi, sa më shumë të jetë i përfshirë publiku në matjen e performancës së qeverisë së bashkisë dhe sa më shumë t'u kushtohet vëmendje vlerësimeve dhe të shndërrohen ato në stimuj financiarë, aq më rezistente është qeveria e bashkisë ndaj korrupsionit dhe abuzimit. Kjo pjesëmarrje kërkon reforma si në informacion ashtu dhe në stimuj.

1. Informacioni që duhet ka të bëjë me rezultatet e aktiviteteve të bashkisë dhe me përpjekjet e punonjësve nga pikëpamja e rezultateve pozitive apo negative siç është korrupsioni.
2. Stimujt janë shpërblimet dhe ndëshkimet e punonjësve dhe të zyrës dhe si këto lidhen me informacionin për rezultatet.

Në La Paz nuk kishte informacion të besueshëm për punët publike, për mbledhjen e taksave, leshimin e lejeve dhe të liqensave, efikasitetin e prokurimit dhe abuzimin me detyrën. Sistemi i stimujve është shkatërruar nga favorizimi dhe një strategji ndërhyrjeje duhet të ndërmerret për këto mangësi sistematike.

Si mund të ndërmjetësohen përshtypjet për performancën me treguesit e performancës? Shumë nga faktorët e rëndësishëm shkojnë përtej kufijve të qeverisë bashkiake. Ka disa analogji për kostot e transaksioneve dhe të informacionit, të cilat mund të reduktohen nga sisteme më të mira arsimimi, një shtyp më i lirë, sisteme ligjore më të mira, infrastrukturë komunikimi më të mirë e kështu me radhë. Sikur asgjë të mos ndryshojë, sa më të përpunuara të jenë këto mekanizma ndërmjetësimi aq më shumë duhet të presim përshtypje nga klientët.³³

Për këtë arsye është e mundshme të përshtasim një perspektivë ekonomike mbi korrupsionin dhe të shpjegojmë kthimin prapa në lidhje me pushtetin e monopoleve, me sistemet e dobëta të

³³ Shih Robert Klitgaard, "Informacioni dhe Stimujt në Reformat Institucionale," në Christopher Clague, ed., *Institucionet dhe Zhvillimi Ekonomik* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), dhe Robert Klitgaard, "Rregullimi Institucional dhe Rregullimi i Institucioneve," Studim për Diskutim Nr. 303 (Uashington, D.C.: Banka Botërore, Shtator, 1995). Pagesa në bazë të performancës dhe ngritja në detyrë përfitojnë nga përpjekjet e rëndësishme kombëtare për të marrë masat dhe kontrollet e duhura siç e tregojnë përparimet e fundit në SHBA dhe në vende të OECD-së. Ka raste kur rregulloret e shërbimit civil duhen ndryshuar ose anashkaluar nëpërmjet eksperimenteve kur ato e kufizojnë përdorimin e pagesës në bazë të performancës.

informacionit dhe me sistemet e stimujve që minohen lehtësisht nga njerëzit e paskrupuj. Për arsye që ekonomistët mund t'i kuptojnë, ana e pangopur e natyrës njerëzore gjen një mjedis veçanërisht mikpritës në ambiente të karakterizuara nga varfëria, mungesa e stabilitetit dhe shpërbërja sociale, duke lënë mënjane rastet e njerëzve fisnikë.

Natyrisht që historia nuk është ekskluzivisht ekonomike. Liderhipi i mirë dhe punonjësit kompetentë mund të sjellin ndryshime. Për ta thënë në një mënyrë tjetër, edhe sistemet e mira mund të prishen. Shumë qytetarë në Hong Kongut janë të shqetësuar që kompetencat e mëdha të Komisionit të Pavarur Kundër Korrupsionit mund të keqpërdoren pas kalimit në sovranitetin e Kinës. Siç e tregon përvoja në shumë vende, strukturat më të mira të sistemeve ligjore dhe organizative mund të dështojnë në qoftë se punonjësit nuk janë kompetentë dhe nuk janë të motivuar.

Liderët ndryshojnë për mirë apo për keq dhe forcat politike ose forca të tjera mund të çojnë në zëvendësimin e punonjësve kompetentë nga ata që edhe po të kenë vullnet, janë të paaftë të menaxhojnë sisteme të informacionit, të kontrollit dhe të stimujve. Nuk ka asnjë zgjidhje të vetme dhe të përhershme, por ne mund t'i bëjmë përpjekjet tona antikorrupsion më të qëndrueshme:

- mund ta bëjmë më shumë konkurrues sigurimin e mallrave dhe të shërbimeve;
- mund t'i bëjmë më të thjeshta dhe me pak të ngatërruara rregullat dhe lejet;
- mekanizmi i dhënies së përshtypjeve nga qytetarët për gjërat e mira dhe të këqija që bën qeveria të jetë më efikas;
- mund t'i lidhim më ngushtë këto përshtypje me shpërblime monetare dhe jo-monetare për zyrtarët e bashkisë;
- punët e bashkisë të jenë më transparente;

Në përfundim të librit nuk duhet të habitemi që në të gjejmë edhe disa udhëzime të mira për një administratë bashkiake më efikase dhe më të paanshme.

SHTOJCË MBI KORRUPSIONIN NË PROKURIME

Kur një bashki ka nevojë për shërbime të mira, qeverisja vendore ka dy alternativa të përgjithshme të *kryerjes apo të blerjes* së tyre: që do të thotë, bashkia mund ta sigurojë mallin ose shërbimin vetë, ose ta prokurojë atë nga sektori privat. Korrupsioni është një nga dimensionet e kësaj zgjedhjeje. Një pjesë e madhe e librit trajton korrupsionin në rastin kur një bashki *siguron* një shërbim. Kjo shtojcë përqendrohet në situatat në të cilat një bashki ka vendosur të *prokurojë* nga sektori privat, ajo ekzaminon llojet e korrupsionit që mund të lindin, si dhe diskuton kundërmarrjet që mund të ndërmerren. Korrupsioni bashkiak, ndoshta, përfshin pjesën më të madhe të parave. Sepse kontraktimi është fusha “ku gjenden paratë”— duke cituar Willie Sutton për arsyen pse ai vidhte banka — prokurimi është një fushë në të cilën korrupsioni përbën gjithmonë një kërcënim.

Ndërmjet llojeve kryesorë janë marrëveshjet në tenderim (që çojnë në kosto/çmime më të larta për qytetin, në pagesa të cilat mund ose jo të ndahen më zyrtarët e korruptuar); gjodat nga firmat për “të rregulluar” konkurrencen e prokurimeve; dhe ryshfete për zyrtarët, të cilët kryejnë përzgjedhjen e kontraktorit fitues (që mund të lejojë ofertat me çmime të ulura me kosto pasuese më të madhe dhe ndryshime të panevojshme në specifikimet e kontratës).

Kontratimi i prokurimeve, shpesh, ka të bëjë me shuma të mëdha parash që përfshijnë njerëz të njohur gjerësisht apo të fuqishëm si nga brenda dhe jashtë qeverisë. Ndaj, ky lloj korrupsioni mund të jetë, në mënyrë të veçantë, i dëmshëm për një bashki në drejtim të nismave të shfityruara, të thyerjes së besimit të publikut dhe të shpërndarjes jo të barabartë të pasurisë dhe të pushtetit.

Formula $K = M + A - Ll$ ofron një bazë të shëndetshme për të kuptuar tendencën në drejtim të korrupsionit gjatë secilës prej fazave të një prokurimi. Modeli ideal i një M “e ulët”, A “e ulët” dhe Ll “e lartë” ndihmon në qartësimin e çdo hapi, duke kuptuar që, në disa rrethana, kostot e arritjes së këtij modeli nga pikëpamja e vonesave, cilësisë, kostove administrative dhe mundësive të humbura mund të jenë shumë të larta. Për shembull, një dilemë qendrore në çdo prokurim është zgjedhja e një produkti me porosi ose e një produkti të gatshëm që mund të jetë i përshtatshëm. Në këto raste efikasiteti i përfitimeve të prokurimit të produktit me porosi vlerësohet përkundrajt rritjes së çmimit dhe shmangies së kostove të fshehura të korrupsionit (të cilat mund të jenë të mëdha) që shoqërohen me prokurimin e produktit “standard”.

Studime të kohëve të fundit në fushën ekonomike, si edhe në atë të politikave publike sugjerojnë kthesa të reja në analizën e efikasitetit të prokurimit dhe të korrupsionit. Për shembull, siç do ta shikojmë, disa studime të rëndësishme kërkojnë më shumë autoritet të funksionarëve të prokurimit e jo më pak. Në rrethana të tjera të studiuara nga teoricienë, ekzistenca e pak marrëveshjeje mund të jetë e mirë, sepse mund t'i ndihmojë firmat të superojnë dyshimet e mëdha mbi kostot reale të projektit, duke i ndihmuar ato të shmangin kostot jashtëzakonisht të ulëta të tenderimit. Një mësim cilësor i nxjerrë është që marrëveshjet në prokurim janë të paevitueshme, dhe në këtë rast, ashtu si edhe në raste të tjera në fushën e menaxhimit publik, lufta kundër korrupsionit nuk është synimi i vetëm.

1.

Kutia A1: Prokurimi dhe Korrupsioni: Një Kuadër për Funksionarët Publikë			
PROCES I STILIZUAR PROKURIMI	A. LLOJET E KORRUPSIONIT DHE PROBLEMET	B. KUSHTET MË TË FAVORSHME PËR KORRUPSION	C. TREGUESIT E KORRUPSIONIT TË MUNDSHËM
HAPI 1 Qeveria vendos dhe publikon nevojat për një të mirë apo shërbim	Specifikime të mbidetajuara <i>A1</i> Specifikime të mbyllura	Qeveria nuk mund të specifikojë nevojat mirë projekte të teknologjisë së lartë apo të pararojës Nëpunës mediokër publikë Sistem i dobët karriere, page dhe kompenSimi <i>B1</i>	Specifikime të paqarta ose joekzistente Funksion apo markë e veçantë për pajisjen e mandatuar si nevojë/kontratë “Urgjente” Tregtuesi ndihmoi në përcaktimin e specifikimeve <i>C1</i>
HAPI 2 Tregtarët paraqesin propozime për të përmbushur nevojën.	Marrëveshje/ manipulim i tenderit <i>A2</i> Tender i maskuar Ndrydhja e tenderit Rotacioni i tenderave Ndarja e tregut (p.sh., përgjatë linjave rajonale)	Konkurrencë vetëm në çmim-ose në cilësi <i>B2</i> Kërkesë joelastike të qeverisë Ofertat dhe identitet e tregtarëve të shpalluara publikisht Firmat homogjene, kanë mundësi për komunikim të shpeshtë Agjenti i prokurimeve publike ka shumë autoritet	Numri i firmave i vogël ose ndarja e tregut konstante me kalimin e kohës <i>C2</i> Modelet zhvillohen me kalimin e kohës Informacioni që ofertat janë më të mëdha se çmimet e shumicës së tregut Shenjat e gishtërinjve të tregtarit janë të pranishme në të gjitha ofertat.
HAPI 3 Qeveria vlerëson propozimet e tregtarëve dhe përzgjedh fituesin	Korrupsioni Burokratik ryshfete gjoha vlerësimet politike (investime publike për përfitime politike) mospërputhje drejtues-agjent fokusi në kosto ose cilësi favoritizma për firma të caktuara mospërputhje midis stimuive <i>A3</i>	Kontrata të mëdha (tregje relative) <i>B3</i> Mjedise të mbi-rregulluara dhe mbi bazë numrash të prokurimeve Cilësia (ose kostoja) është masa e vetme e meritës për dhënien e kontratës	Kontrata nuk i jepet Ofertës më të ulët Kontrata i jepet një tenderuesi pa eksperiencë të provuar pune Burim i vetën (pa tender) Kontrata është frut i një ritenderimi Termet e referencës së punës modifikohen pas shpalljes së <i>C3</i>

	dhe rreziqeve për agjentët		pare Mbifaturimi
HAPI 4 Tregtari zbaton kontratën	Korrupsion pas largimit të funksionarit nga posti kosto mashtruese (të mbifryra) të raportimit kosto administrative e pallogaritur mirë (ndërsubvencionim) <i>A4</i>	Situata e një burimi të vetëm Tregtar në shumë tregje, sektorin publik dhe privat <i>B4</i>	Tejkalime të kostos Zgjatje e kontratave prej burimeve të vetme Anullimi i kontratës Cilësi e dobët Porosi me ndryshime të shumta Prodhim ose afat dorëzimi që i tejzgjatur <i>C4</i>

D. KURIMI KONVENCIONAL ME ANË TË POLITIKAVE PËR FRENIMIN DHE PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT
<p>Ngritja e autoritetit të prokurimit në një nivel më të lartë (mundësisht në një person të talentuar me integritet të lartë) <i>D1</i> Përdorimi i konsulentëve të jashtëm për të ndihmuar në përcaktimin e kërkesave dhe zbulimit të mundësive maksimale</p>
<p>Promovimi i një konkurrimi shtesë <i>D2</i> Përzgjedhja e tenderuesve Ndryshimi i shpërblimeve dhe masave me të cilat përballen tenderuesit Përdorimi i informacionit për të rritur mundësinë e kapjes dhe të ndëshkimit të marrëveshjeve Ristrukturimi i marrëdhënies prokurues-tenderues Ndryshimi i qëndrimeve/kulturës</p>
<p>Ngritja e autoritetit të prokurimit në një nivel më të lartë <i>D3</i> Rritja e masave Rritja e transparencës së vlerësimit të propozimeve dhe i përzgjedhjes së ofertës (justifikim me shkrim, hapje publike e ofertave, shqyrtime të jashtme) Shpallja e numrit të operacioneve surprizë të kontrollit</p>
<p>Rotacioni i agjentëve <i>D4</i> Kërkimi i konkurseve periodike për prokurime rutinë Dedikimi i burimeve shtesë</p>

Një Proces i Stilizuar Prokurimi me Katër Hapa

Prokurimi nis kur qeveria përcakton një nevojë për një të mirë apo shërbim dhe kërkon tregtarë për ta kryer punën ose për të ofruar shërbimet. Ky hap i deklarimit të nevojave për prokurim, është, gjithashtu i njohur si faza e "Kërkesës për propozime" ose "Ftesë për ofertë". Në hapin e dytë, tregtarët e interesuar dorëzojnë ofertat. Agjencia qeveritare vlerëson propozimet, përzgjedh fituesin, dhe në hapin e tretë, negocion një kontratë. Në hapin e katërt, fituesi i kontratës e zbaton atë. Kutia A1 ilustron këto faza, me një kombinim shkronjash dhe numrash të *pjerrëta* të cilat identifikojnë çdo kutizë (nga A1 deri te D4).

Le të kalojmë kolonë më kolonë përgjatë kësaj tablele disi të ngarkuar. Në paragrafët që vijojnë, cilësimi me shkronja të zeza dhe të pjerrëta (p.sh., [*Kutiza C2*]) i referohet kutive përkatëse në tabelë. Objektivi ynë është të kuptojmë llojet e korrupsionit që mund të shfaqen në çdo hap dhe të vlerësojmë masat parandaluese dhe kostot e tyre.

Llojet e Korrupsionit që Karakterizojnë çdo Hap

[*Kutiza A1*] Është në interesin e tregtarëve që të influencojnë që në fillim deklaratën e nevojës për të theksuar pikat e forta dhe për të anashkaluar dobësitë e tyre duke e paragjykuar, kështu, konkurrencën. Mundësitë për këtë mund të krijohen gjatë shkëmbimit rutinor të informacionit me qeverinë përpara publikimit të deklaratës së nevojës, sidomos në situatat që përfshijnë specifikime teknike të larta që mund të kuptohen më mirë nga kontraktori se sa nga qeveria. Gjithashtu, funksionarët e bashkisë, në mënyrë korruptive mund të ndajnë informacionin e brendshëm që u jep disa tenderuesve një përparësi të padrejtë. Një mundësi tjetër është "mbispecifikimi", ku mundësisht në shkëmbim të një ryshfeti–nëpunësi i prokurimeve përjashton tenderues duke kërkuar produkte shumë të veçanta ose duke specifikuar më shumë seç duhet kërkesat e produktit. Një specifikim "i mbyllur" është ai i që përjashton të gjithë përveç një konkurrues nga tenderi.

[Kutiza A2] Gjatë hapit të dytë, një kartel i tenderuesve mund të bashkohet në marrëveshje ose të manipulojnë tenderat, në mënyrë që të sigurojnë që njëri nga antarët e këtij karteli të fitojë kontratën. Zyra e Politikave të Konkurrencës të Kanadasë dallon katër kategori të manipulimit të ofertave.

1. **Tender i maskuar:** Firmat dorëzojnë oferta, zakonisht, shumë të larta, hartuar në mënyrë të tillë që të sigurojnë që një anëtar i grupit të përzgjedhur më parë ta fitojë kontratën.
2. **Ndrydhje e tenderit:** Firmat tërhiqen nga tenderimi ose eliminojnë veten tyre nga konkurrimi për t'i lënë rrugë të hapur një furnizuesi të para-përzgjedhur.
3. **Rotacion tenderi:** Firmat shkëmbejnë tenderat që janë duke fituar nëpërmjet tyre dhe, nëpërmjet pagesave nën dorë, sigurojnë që secili të marrë një pjesë “të konsiderueshme” të biznesit gjatë një periudhe të caktuar kohe.
4. **Ndarje tregu:** Firmat ndajnë tregun sipas linjave rajonale apo produkteve unike apo dhe linjave të tjera dhe tërhiqen nga konkurrimi përtej kufijve të përcaktuar.

Marrëveshja mund të mos përfshijë dhënien e ryshfetit një nëpunësi publik. Ajo mund të jetë një formë e veprimeve të një karteli ose një aktiviteti antikonkurrues që mund të jetë i jashtëligjshëm, por jokorruptues, në kuptimin e ngushtë të fjalës. Në anën tjetër, grupet manipulatore të tenderave, shpesh, kanë burimet dhe disa herë forcën që të japin ryshfet ose të kërcënojnë funksionarët publikë, të cilët mund t'i ekspozojnë.

[Kutiza A3] Procesi i vlerësimit, hapi i tretë, mund t'i japë shkas lindjes së ryshfeteve dhe të gjobave, në shkëmbim të një vlerësimi të favorshëm të konkurrencës të një tregtari dhe të “përfitimeve politike”, në të cilat politikanët mbështesin tendera që favorizojnë elektoratin ose bashkëpunëtorët e tyre. Ajo që mund të quhet “mospërputhje” në marrëdhënien drejtues-agjent³⁴ mund të çojë në

³⁴ Grupi i parë i mospërputhjeve mund të ndodhë midis funksionarit të prokurimeve dhe qeverisë nëse funksionari në fjalë ka motive të lidhura me mënyrën se si funksionon sistemi apo me stimujt personalë që e bëjnë atë të marrë një vendim i cili nuk e rrit në nivelin më të lartë mirëqënien e publikut. Fokusimi në mënyrë të veçantë ose te kostoja (përzgjedhja e ofertës më të ulët, sidomos në ato raste kur diferenca në cilësi është e vështirë për t'u vlerësuar) ose te cilësia (produkt me cilësi më të lartë, ku çmimet nuk i vihet ndonjë rëndësi e madhe – kjo ndodh disa herë me disa blerje të sistemeve mbrojtëse ushtarake) mund të favorizojë tenderues të caktuar. Funksionarët e prokurimeve, në vetvete, mund të reflektojnë paragjykime të ndryshme, zyrtarët e kontraktimeve fokusohen, përgjithësisht, te kostoja ndërsa këshilltarët teknikë e kanë më shumë mendjen te cilësia. Në disa raste, funksionarët e prokurimeve mund të tregohen dashamirës ndaj ndonjë firme specifike pa pasur ndonjë arsye të lidhur me ryshfetin apo gjobën (për shembull, të krijojnë rrethanat për një mundësi të ardhshme punësimi). Së fundi, ai që quhet problemi i “përshtatshmërive” njih mospërputhjen midis rreziqeve me të cilat përballen funksionarët publikë dhe shpërblimet të cilat ata mund të marrin për kryerjen e një kontraktimi efikas që e rrit në nivelin më të lartë bilancin pozitiv. Kjo mund të shkaktojë përpjeke të pamjaftueshme nga ana e funksionarit, por nga ana tjetër mund t'i hapë derën tundimeve për korrupsion.

mungesën e efikasitetit, si edhe në marrëveshje. Shumë tregues mund të jenë të ngjashëm, dhe ndonjëherë mund të jetë e vështirë të dallohet mungesa e efikasitetit nga korrupsioni. Drejtuesit e bashkive mund të jenë mësuar me të dyja.

[Kutiza A4] Korrupsioni këtu mund të përfshijë kosto raportimi mashtruese (të fryra), ndryshime specifikimesh, ose kërkesa të parregullta për shpenzime administrative. Mund të jetë më e thjeshtë për kompanitë e mëdha, me shumë sektorë dhe mundësi për punë të ndërsbvencionuar, për të ndikuar në aktivitetet korruptive në këtë fazë. Vini re se mundësitë për korrupsion në këtë fazë ndikojnë mbi tendencën për sjellje korruptive gjatë hapit të parë dhe të dytë. Për shembull, tenderues të korruptuar mund ta fitojnë tenderin fillestar duke dhënë një ofertë të ulët nëse do të ketë mundësi për të rritur kostot gjatë ekzekutimit të kontratës ose nëse për këto gjëra janë marrë vesh që më parë. Një formë tjetër korrupsioni përfshin cilësinë më të ulët se sa ajo e premtuar, ku inspektorët ose kontrollorët korruptohen për të mos e vënë re.

Kushtet më të Favorshme për Korrupsion

[Kutiza B1] Bashkitë disa herë nuk kanë aftësi për të specifikuar nevojat e tyre. Sidomos në fushat e teknologjive më të fundit, nuk është e pazakontë që të gjenden tregtarë më njohuri dhe perceptime më të mira për nevojat e qeverisë se sa nëpunësit civilë. Edhe funksionarët publikë të prokurimeve nuk janë në gjendje për t'i shprehur me zotësi këto nevoja. Në të dyja rastet, dera është lënë e hapur për parapërcaktimin korruptiv të kontraktuesit fitues.

A duhet që specifikimet të jenë të sakta apo elastike? Nuk ka përgjigje absolute, dhe problemet mund të ngrihen në çdo rast. Specifikimet e shumta dhe të paqarta mund të nxisin tendera nga tregtarë, të cilët janë të paaftë për të kryer punën; ndërsa në anën tjetër, specifikime më të detajuara dhe të ngushta e ulin numrin e kontraktorëve, të cilët do të jenë të aftë të dorëzojnë oferta realiste. Në rastin e mëparshëm, kostot administrative rriten në vlerësimin e procesit dhe, ndoshta, në rastin kur produkti apo shërbimi nuk kryhet siç është kërkuar. Më rastin e dytë, konkurrenca është e kufizuar. Në secilin rast, ekzistojnë mundësitë për korrupsion. Specifikimet e ngushta e kufizojnë autoritetin, por edhe mund të rrisin fuqinë e monopolit midis firmave. Ndikimi neto mbi efikasitetin dhe korrupsioni do të variojë nga rasti në rast.

[Kutiza B2] Në hapin e dytë, $K = M + A - L$ formula ofron një udhëzim të shëndoshë. Çdo gjë që siguron përparësi monopoliste e bën korrupsionin më të mundshëm. Në mënyrë të ngjashme,

shanset për korrupsion do të rriten kur autoriteti zyrtar është i lartë dhe llogaridhënia është e ulët, ashtu si në një prokurim të bazuar vetëm mbi masat subjektive të cilësisë. Në disa raste, një marrëveshje monopoliste dhe një autoritet i madh janë të nevojshme, siç do ta shikojmë, por rreziku i mungesës së efikasitetit dhe i korrupsionit duhet të merret mirë parasysh.

[Kutiza B3] Në hapin e vlerësimit, kontratat, relativisht të mëdha (financiare) për masën e tregut, u ofrojnë aktorëve të korruptuar hapësirë tjetër për vërtitje nga ku mund të fshehin shuma të paligjshme. Autoriteti është, sigurisht, një problem.

Por ekziston një mundësi shkëmbimi këtu midis dhënies së një autoriteti më të madh funksionarëve të prokurimit për të gjykuar apo për të vendosur vlerësimet e rasteve të specifikimeve të paqarta apo të komplikuar nga njëra anë – gjë që krijon një mundësi për korrupsion – dhe kufizimi i tepërt i autoritetit të agjentit të prokurimeve me anë të rregullave dhe të rregulloreve për të mbikëqyrur çdo vendimmarrje. (Do t'i kthehemi më vonë kësaj marrëveshjeje, e cila varet nga e mira apo shërbimi në fjalë dhe në mjedisin në të cilin ndodh procesi i prokurimeve.)

[Kutiza B4] Në situatat e burimeve të vetme, konkurrenca vuan dhe marrëdhëniet individuale zhvillohen me kalimin e kohës. Kontratat me kosto të tepërt mund të ofrojnë mundësi tunduese për tregtuesit për të ofruar produkte në “pjetë floriri”, duke i shtuar lukse dhe cilësi përtej idesë fillestare. Nga ana tjetër, kur tregtarët janë të shumtë dhe në shumë linja të ndryshme biznesi, menaxherët e korruptuar mund t'i maskojnë ndër-subvencionimet dhe kostot fiktive administrative më lehtë. Në përgjithësi, rregulluesit do të jenë më dyshues ndaj ryshfeteve sa më të paqarta do të jetë kriteret për tejkalimin e kostos dhe sa më pak e qartë të jetë llogaridhënia e tyre.

Treguesit e Aktiveteve Potencialisht të Korruptuara

Identifikimi i veprimeve korruptive në prokurime është, shpesh, i ndërlikuar sepse mungesa e efikasitetit dhe korrupsioni janë të vështira për t'u diferencuar. Asnjë nga treguesit në vijim nuk është, në vetvete, një shenjë e sigurt korrupsioni në mënyrë të veçantë. Si rrjedhim, këta tregues janë vetëm udhëzime për të sugjeruar ku mund të jetë e nevojshme për hetim të detajuar.

[Kutiza C1] Në hapin e përcaktimit të nevojave, çdo veprim që devijon nga ritmi dhe praktika standarde e prokurimit mund të sinjalizojë ekzistencën e aktiveteve të jashtëligjshme. Treguesit e mundshëm përfshijnë: specifikime të paqarta ose jo-ekzistente; kërkesat për firma ose

pajisje specifike që duhet të punojnë në një fushë shumë të ngushtë (specifikime të mbikufizuara); emergjenca të çastit të fundit; apo fakte që tregojnë se tregtarët kanë qenë, në mënyrë dyshuese shumë aktivë në përcaktimin e nevojave të bashkisë.

[Kutiza C2] Disa tregues kanë qenë të dobishëm në sinjalizimin e marrëveshjes në hapin e dorëzimit të ofertës së tenderit. Këtu mund të shfaqen modele të pashpjegueshme tenderimi. Për shembull, numri i firmave që marrin pjesë në kontrata të një lloji të veçantë apo në një rajon të caktuar mbetet i vogël gjatë gjithë kohës megjithëse ekzistojnë shumë konkurrues të mundshëm; vlera e tregut të aksioneve të sektorit publik që mbahen nga firma ose grupe firmash të veçanta midis një numri të madh konkurrentësh, qëndrojnë konstante; informacioni prej auditorëve dhe hetuesve nxjerr në pah oferta që përdorin çmime që ndryshojnë në mënyrë thelbësore prej çmimeve të caktuara apo prej atyre reale të tregut. Secila prej këtyre mund të sinjalizojë prezencën e manipulimit të tenderit. Nëse disa prej tyre ndodhin në të njëjtën kohë, atëherë një hetim i hollësishëm do të ishte i nevojshëm.

[Kutiza C3] Ka shumë ngjarje që mund të sinjalizojnë ekzistencën e korrupsionit gjatë hapit të zgjedhjes së kontraktuesit në procesin e prokurimit. Për shembull, një kontratë i jepet një tenderuesi që nuk ka bërë ofertën më të vogël apo dikujt që nuk ka përvojë të mëparshme në fushën e thelbit të kontratës. Kontrata jepet nëpërmjet një procesi ritenderimi. Kontrata është projektuar si një ofertë nga një burim i vetëm. Termat e referencës së punës janë modifikuar nga ana e qeverisë që çojnë në rihapjen e të gjithë procesit të prokurimit nga e para. Megjithatë, asnjë prej këtyre nuk është një shenjë e sigurt. Një përsëritje e qëndrueshme e këtyre mënyrave është atribut i një procesi prokurimi i cili nuk është edhe aq efikas sa ç' duhet të jetë.

[Kutiza C4] Në fazën e zbatimit të kontratës, një numër treguesish lidhen me korrupsionin dhe me mungesën e efikasitetit, ndonëse asnjëri prej tyre nuk është as kusht i nevojshëm e as i mjaftueshëm. Kontrata pëson rritje të papritura kostoje – për shembull, jashtë atyre që priten nga luhatja e inflacionit apo nga ndonjë specifikë e ndryshuar. Kontrata pëson ndryshime të rëndësishme dhe të mëdha. Zgjatje të kontratës për një shërbim ose pajisje nga një burim i vetëm. Anullimi i një kontrate. Produktet apo shërbimet nuk kryhen siç duhet. Zgjatjen afatet kohore të prodhimit apo të shpërndarjes. Kostot që janë mjaft më lart se nivelet kombëtare apo ndërkombëtare mund të sinjalizojnë, gjithashtu, aktivitete të paligjshme.

Kurimi me anë të politikave

Kurimi i korrupsionit sistematik në prokurim mund të bëhet në shumë mënyra. Suksesi në luftën për parandalimin e korrupsionit kërkon që drejtuesit të angazhohen pa mëdyshje drejt thyerjes së qasjeve “punë si zakonisht” dhe “shtyje ta shtyjme” dhe t’i dedikojnë burime qeveritare luftës kundër korrupsionit. Pasi, drejtuesit duhet t’i kenë gjithmonë parasysh kostot që përfshin çdo masë kundër korrupsionit.

Përpara se të konsiderohen hapa specifikë, duhet të përmenden dy kushte të rëndësishme që ndihmojnë betejën ndaj korrupsionit në fushën e prokurimit. Së pari, një sistem i hartuar mirë karriere në shërbimin civil është rrënjësor. Drejtuesit bashkiakë duhet të sigurohen që funksionarët publik janë të paguar mirë, promovohen mbi bazën e meritave, dhe kanë shtigje të qarta karriere. Së dyti, kryebashkiakët duhet të punojnë ngushtë me agjencitë e hetimit dhe të zbatimit të ligjit jashtë bashkisë. Gabimet e mëdha mund të shmangen nëse merret që në fillim informacioni për një rast të dyshuar mashtrimi ose marrëveshjeje. Sigurisht, shanset e suksesit në luftën kundër korrupsionit rriten nëse këto agjenci janë të talentuara dhe të ndershme.

Kushte të tjera të përgjithshme që favorizojnë luftën kundër korrupsionit, si prania e insitucioneve demokratike, një shtyp i lirë dhe agresiv dhe norma shoqërore që nxitin ndershmërinë. Të dhënat statistikore në vende të ndryshme të botës tregojnë se kur investitorët e vlerësojnë të lartë nivelin e korrupsionit në një vend, vendi është i prirur të mos ketë të drejta të plota ekonomike dhe politike, nivele të larta rregulluese dhe të përfshirjes së shtetit në ekonomi, të ketë paqëndrueshmëri politike dhe ekonomike dhe nivele të ulëta të zhvillimit ekonomik.³⁵

Shumë nga këto kushte janë, sigurisht, përtej kontrollit të drejtuesve të bashkive. Megjithatë ato mund ta zvogëlojnë fushëveprimin për korrupsionin në prokurim duke ndjekur logjikën e formulës $K = M + A - LI$. Për shembull:

Promovimi, aty ku është e mundur, i kushteve konkurruese. Inkurajimi i mjediseve konkurruese në fushat ku monopolet (përveç atyre “natyrale”) mund të shfaqen, do të eliminojnë deri diku mundësitë për sjellje korruptive. Teoria operative është që shumë shitës të kualifikuar dhe të gatshëm për punë do të konkurrojnë për biznese, të cilat do të fitohen nga furnizuesi më efikas, duke

³⁵ Shiko, për shembull, Johannes Fedderke dhe Robert Klitgaard, “Treguesit Socialë dhe të Zhvillimit: Një Analizë Shpjeguese,” *Zhvillimi Ekonomik dhe Ndryshimi Kulturor* 46, nr.3 (Prill 1998), dhe referencat branda tij.

ulur koston e prokurimit dhe duke siguruar vlerën më të madhe (shitesë) për publikun. Blerësi (bashkia) mund të kërcënojë, gjithashtu, lehtësisht me përdorimin e furnizuesve alternativë. Si teoria dhe disa prova empirike tregojnë se industritë konkurruese e të paintegruara synojnë të favorizojnë prokurime të rregullta dhe kontrata të specifikuar me kujdes.³⁶

Kutia A2: Kur Priset Modeli Konkurrues

Modeli konkurrues parashtron një situatë, në të cilën një numër i madh i shitësve të kualifikuar do t'i përgjigjen njoftimit për propozime për të plotësuar nevojat e qeverisë (apo të sektorit privat) dhe një autoritet diskriminues dhe me orientim për rritjen më të madhe të vlerës përzgjedh shitësin që mund sigurojë të mirat dhe shërbimet në nivelin më të ulët të mundshëm, pra duke rritur sa më shumë të mirën publike. Në kufirin e modelit klasik ekonomik, çmimet për të mirat vendosen në koston marxhinale të prodhimit të tyre. Fatkeqësisht, realiteti devijon thellësisht nga idealja; dhe modeli i pastër konkurrues që garanton barazi, ndershmëri dhe efikasitet mund të zbërthehet në disa mënyra të mundshme, si më poshtë:

1. Paqartësia në informacionin që është në dispozicion të funksionarëve të prokurimeve e bën modelin konkurrues në disa raste joefektiv në mbrojtjen ndaj korrupsionit (dhe mund të jetë joefikase për fillimin e procesit të tenderimit).
2. Qeveria disa herë nuk e di mirë se për çfarë ka nevojë, veçanërisht për projekte shumë teknike në të cilat përfitimet e specializimit janë mjaft të mëdha (për shembull, fushat e sistemeve të informacionit).
3. Prokurimet që kërkojnë produkte shumë të diferencuara me karakteristika unike projektimi ose që kërkojnë produkte në majë të arritjeve teknologjike, mund të mos rezultojnë në disa ose në shumë raste në një ose dy tenderues.
4. Humbjet e mundësive të publikut nga "konkurrenca në letër" mund të jenë të mëdha, sepse tregtarët mund të mos marrin përsipër disa investime të specifikuar sipas kontratës, të cilat, normalisht, do t'i bënin nëse eksperiencia e tyre do të ishte një kriter i pranueshëm për fitimin e kontratave në të ardhmen dhe sepse shitësit

³⁶ Shiko John McLaren, "Marrëdhëniet me Furnizuesit dhe Konteksti i Tregut: Një Teori e Shtrëngimit të Duarve" Studim Diskutues, Nr. 766. (Nju Haven: Qendra e Rritjes Ekonomike, Yale University, Tetor 1996), dhe referencat aty.

nuk kanë ndonjë stimul që t'i vënë njohuritë dhe ekspertizën në dispozicion të nevojave e zhvillimit. (shih shënimin a).

5. Kontraktuesit mund të reagojnë ndaj rreziqeve të mundshme, veçanërisht në projekte shumë të mëdha, gjë që e shtyn qeverinë të ndajë rreziqet dhe ta bëjë të cënueshëm procesin e prokurimit ndaj rreziqeve morale.

6. Përcaktimi i “të mirës publike” dhe përkthimi i saj në terma të zbatueshëm kontraktualë është diçka e vështirë. Gjithashtu, funksionarët e prokurimeve që ngarkohen me prokurimin e të mirave me çmime me efikasitet shoqëror, disa herë nuk ndjekin preferencat ose shkëmbimet në interes të publikut (problemi drejtues - agjent).

Disa vëzhgues i kanë kapur këto parregullsi të modelit të konkurrencës së “ndershme dhe të hapur” dhe të alternativave të propozuara. Ata kërkojnë mënyra për të kapur përfitimet e lidhura me marrëdhëniet afatgjata, për të shkuar përtej prokurimeve “sipas rregullave” dhe për të krijuar stimuj për të shpërblyer performancën në të kaluarën. Kelman rekomandon ndër të tjera që më shumë autoritet t'i jepet funksionarit të prokurimeve dhe që performanca në të kaluarën të mos përjashtohet prej procesit të përzgjedhjes së tenderuesit (shih shënimin b).

Shënimet: a. Kelman, Prokurimi dhe Menaxhimi Publik

b. Kelman, Prokurimi dhe Menaxhimi Publik.

Një metodë për promovimin e konkurrencës mund të jetë ndarja e projekteve të mëdha në më të vogla për të shtuar numrin e konkurruesve të mundshëm përtej atyre që janë të mëdhenj ose me aftësi të mëdha. Kjo taktikë është, veçanërisht, e dobishme në blerjet që janë të mëdha në volum ose në rastet e produkteve për të cilat çështjet e kostove dhe të cilësisë njihen mirë.

Siç do të shohim më poshtë, modeli konkurrues zërthehet në disa mënyra të mirënjohura, në sajë të asimetrive të informacionit, të nevojave shumë të diferencuara apo të sofistikuara teknikisht, mospërputhjeve drejtues-agjent dhe të tjera (siç përshkruhen në Kutinë A2). Por si një pikë nisjeje për çdo përpjekje bashkiake për të rritur efikasitetin dhe për të luftuar korrupsionin, është mirë të bëhen përpjekje, dhe nëse është e mundur të krijohet më shumë konkurrencë.

Thjeshtoni dhe qartësoni rregullat dhe rregulloret. Kur korrupsioni bëhet një çështje, refleksi i menjëhershëm të çon drejt rregullave dhe ligjeve të reja si një zgjidhje. Ideja është të ulet autoriteti arbitrar, promovimi i konkurrencës dhe mbrojtja e drejtësisë dhe efikasitetit duke standardizuar procedurat që të jenë transparente në mënyrë që deviacionet nga norma të dallohen me lehtësi.

Kjo strategji shpesh dështon. Është e vërtetë që kostot imediate të miratimit të rregullave të reja mund të duken të vogla. Politikanët mund të besojnë se kjo lloj “rreptësie” gjeneron përfitime politike, dhe promovimi i rregullave të reja dhe i shtresave të mbikëqyrjes mund t’u duket politikanëve si një formë e mirë sigurie në rast se zbulohen skandale të tjera korrupsioni. Por në shumë raste, rregullat e reja dhe mbikëqyrja krijojnë kosto të mëdha. Ngarkesa e ndihmës administrative mund të bëhet shumë e rëndë. Për më tepër, imponimi i rregullave të reja pa analizë të kujdesshme mund të pengojë konkurrencën dhe t’u japë zyrtarëve pushtet të ri monopoli, me të cilin mund të kërkojnë rryshfete.

Një rregull mund të krijojë ose të ulë mundësitë për korrupsion. Ky është një rregull i marrë si i mirëqenë. Nëse një rregull krijon një pushtet të ri monopoli, siç është një rregullues i ri; nëse krijon autoritet të ri në përcaktimin e zbatimit të tij, të afateve, apo të efekteve dhe nëse e bën atë më të vështirë për qytetarët, konkurruesit dhe pjesë e tjera të qeverisë e dinë çfarë ndodh, atëherë rregulli do të tentojë të rrisë korrupsionin në vend që ta ulë atë.

Por nëse një rregullore e bën më të thjeshtë për furnizuesit apo pjesë të qeverisë të konkurrojnë; nëse krijojnë “kufij më të zbehtë” me më pak hapnsirë për gjykime subjektive; dhe nëse rrit llogaridhënien duke mundësuar tregues të rinj të performancës dhe të keqbërjes, atëherë korrupsioni do të tentojë të dobësohet. Dhe —ne shtojmë shpejt këtu — efikasiteti i aktiviteteve të bashkisë do të shkojë drejt përmirësimit.

Forcimi i llogaridhënies dhe i transparencës nëpërmjet tre mekanizmave të mbikëqyrjes, atë të auditimit, të inspektimit dhe të hetimit. Auditimi modern dhe sistemet financiare, vetë-ruajtja në sektorin privat, inspektimi dhe teknikat hetuese, dhe analizat nëpërmjet kompjuterit (ndoshta diagnostikime konfidenciale) mund të krijojnë ndryshime institucionale duke caktuar përgjegjësitë në mënyrë të saktë, duke identifikuar shpejt modelet e sjelljes së paligjshme dhe duke parashtruar transparencën. Gjatë procesit, këto nisma e dekurajojnë korrupsionin.

Gjetja e ekuilibrit të përshtatshëm ndërmjet rregullave dhe rregulloreve në njërën anë dhe autoritetit në tjetrën është për t’u marrë në konsideratë në situatat ku korrupsioni ekziston, por jo në përmasa epidemike. Në rastin e parë kjo do të thotë parashikueshmëri dhe legjitimitet në sistemin e

prokurimit; ndërsa në rastin e dytë ofron mundësi për nëpunës të ndershëm të shërbimit civil me aftësi sipërmarrëse për të shkëlqyer. Ndryshmi i strukturës bazë së sistemit - i cili shpesh konsiston në transformimin e marrëdhënieve drejtues-agjent me sistemet e stimujve të orientuara nga rezultatet – është në zemër të këtij udhëzimi dhe diskutohet me hollësi në seksionin e mëposhtëm të nismave të kohëve të fundit.

Disa pjesë të këshillimit specifik janë të rëndësishme në çdo etapë të procesit të prokurimit. Kryebashkiaku mund të përdorë Kutizat në Kutinë A1 për të zhvilluar një analizë fillestare të politikave dhe të kurave. Pas vlerësimit të llojeve, kushteve, dhe treguesve të korrupsionit potencial në qytet, një drejtues mund të shohë Kolonën D për një sërë nismash të politikave që mund të jenë të përshtatshme për një analizë të detajuar.

[Kutiza D1] Në mënyrë që të ruhet nga korrupsioni në hapin e parë, qeveria duhet të sigurojë që në pozicionet e prokurimit të shërbejnë njerëz të cilësisë së lartë. Një qasje është ngritja e autoritetit të prokurimeve në një nivel mjaftueshëm të lartë në hierarkinë drejtuese në mënyrë që zyrtarë me eksperiencë dhe të ndershëm të kontrollojnë prokurimet. Por detajet e aktiviteteve të përditshme të prokurimit do të kërkojnë nëpunës publikë të niveleve më të uëlta, duke lehtësuar menaxherët e nivelit të lartë që të përqendrohen në sistemin në përgjithësi dhe duke i kursyer ata nga detajet shoshitëse të kontratave të prokurimeve. Në Shtetet e Bashkuara, reformat e prokurimit të organizuara nga Departamenti i Mbrojtjes që në mes të viteve 1980 kanë përfshirë arsim strikt dhe standarde përvoja për të gjithë zyrtarët që do të shërbejnë në pozicionet e caktuara të prokurimeve. Por, në shumë bashki në botë, zyrtarët e prokurimit janë të patrajnuar dhe të keqpaguar. Shpesh ata janë të emëruar për motive politike, në mënyrë që të vjelin përfitimet e gjobave për partinë politike në pushtet. Si nëpërmjet strukturave me probleme dhe stimujve ashtu dhe nëpërmjet veprimeve të qëllimshme të politikanëve bashkiakë, zyrtarë jo profesionistë dhe pak të motivuar të prokurimeve gjenden në zemër të shumë bashkive

Një qasje e dytë është marrja e ekspertëve nga jashtë agjencisë së prokurimit për të ndihmuar në përcaktimin e kriterëve të nevojshme dhe në mbushjen e mangësive në njohuritë teknike që mund përndryshe të lejonin përdorimin e agjencisë nga ndonjë tregtar i pamoralshëm. Kjo qasje mund përdorë borde të specializuara prokurimi përmes agjencive bashkiake ose mund të konsistojë në privatizimin e menaxhimit të vlerësimit të prokurimit. Agjenci të specializuara si Swiss Société Générale de Surveillance apo British Crown Agents kanë eksperiencë në hartimin dhe në zbatimin e operacioneve të komplikuar të prokurimeve. Përdorimi i agjencive të tilla të jashtme nuk i eliminon

tërësisht tundimet për marrëveshje paraprake, por puna e tyre në shumë vende të botës dhe vlera që i vendos kompania reputacionit të saj, ndoshta, do të shërbejnë si stimuj në favour të ndershmërisë.

[Kutiza D2] Lufta kundër tenderave të manipuluar është shumë e studiuar, megjithatë mbetet një problem i vështirë për t'u identifikuar dhe t'u parandaluar. Kutia 6 e përpunon këtë kutizë të rëndësishme në tabelën e prokurimeve.

Metodat e përzgjedhjes së ofertave përfshijnë performancën e së kaluarës,³⁷ ndershmërinë, mjetet financiare; përdorimin e garancive të jashtme për ofertë të ndershme dhe për performancë të besueshme; edhe në rastet kur modelet konkurruese dështojnë duke përzgjedhur një firmë të vetme dhe duke negociuar "egër" me të.³⁸ Vini re se, në përgjithësi, sa më pare, në një proces prokurimi të fillojë bashkia të hedhë hapa për t'u marrë me tenderuesit e korruptuar, aq më pak kërkuese do të ishin standardet e provave që kërkohen për të skualifikuar firmat. Çështjet gjyqësore post-faktuale kushtojnë si kohë ashtu dhe para në sajë të rregullave të zbulimit të hershëm dhe të kërkesave të peshës së provave që i imponohen qeverisë. *Ex ante*, qeveria ne parim mund të jetë më e shkathët, por ekziston rreziku i sjelljes arbitrare, madje, dhe korruptive. Kur rritet autoriteti, mund të lëvizet më shpejt, por, gjithashtu, të jetë i mundshëm përdorimi i pushtetit në mënyrë të paligjshme—shih diskutimin e mëposhtëm mbi mundësinë që edhe vetë para-kualifikimi të keqpërdoret në mënyrë korruptive.

Ndryshimi i shpërblimeve dhe i masave me të cilat përballen tenderuesit do t'ua ndryshojë përlllogaritjet. Për shembull, kontratat inkurajuese mund të favorizojnë ofertat etike (dhe efikase) duke lidhur shpërblimet monetare apo kontratat e ardhshme me kostot dhe me cilësinë e punës. Forcimi i rreptësisë dhe i rigorigizitetit të ndëshkimeve, heqja e liçencës, sanksionet kriminale, dhe publiciteti do ta dëmtojnë reputacionin e një kompanie mëkatore, kështu që do të ndihmojë frenimin e një manipulimi potencial të një tenderi.

Strategjitë e informacionit rrisin mundësinë e identifikimit të marrëveshjeve dhe në këtë mënyrë ofrojnë, në kombinim me masat më të rrepta, një frenues të fuqishëm. Katër qasje specifike përfshijnë: përdorimin e sistemeve kompjuterike për të identifikuar prototipat në tenderime; rritjen e

³⁷ Shih "Kutia 13: Një Zyrë e Pavarur për Luftën Kundër Korrupsionit në Shkollën e Ndërtimit të Nju Jorkut dhe diskutimin e mëvonshëm për përdorimin efektiv nga ana e bashkisë të një procesi të detajuar parakualifikues për të shoshitur tenderuesit potencialë mbi bazën e performancës në të kaluarën.

³⁸ Shih Klitgaard, *Kontrolli i Korrupsionit*, Kapitulli 7, për një diskutim rreth kontratave midis Ushtrisë së SHBA-së me firmat në pronësi Koreano Jugore.

numrit të agjentëve të trajnuar për të kryer punë të infiltruar, survejim, parashikim kostoje dhe sondazhe mbi tregun; marrjen e informacionit “të brendshëm” nga palë të treta (për shembull, broshurat e industrisë, konsulentë dhe auditorë); kërkimin e informacionit nga vetë tenderuesit (nëpunës të pakënaqur, tenderues të humbur dhe jotendruar).

Ristrukturimi i marrëdhënies prokurues-tenderues mund të rrisë konkurrencën duke inkurajuar në mënyrë agresive firma të reja të hyjnë në tender nëpërmjet reklamave, ndarjes së rrezikut, dhe publicitetit më të madh; duke ulur autoritetin e funksionarit të prokurimit nëpërmjet rregullave për ndryshimet e porosive, ndjekjes e rasteve të një burimi të vetëm, dhe nëpërmjet situatave të cilësuar si “urgjente”; rotacioni i zyrtarëve të prokurimeve për të parandaluar familiaritetin e rehatshëm me kontraktorët; ripërcaktimi i nevojave të organizatës për të bërë të mundur blerjen e të mirave të standardizuara me çmime të përcaktuara nga tregu; integrimi vertikal për të prodhuar dhe për të siguruar të mirën publikisht; dhe bërja e “korruptueshmërinë” një kriter gjatë përcaktimit të specifikimeve të inpleteve dhe të masave për meritën dhe performancën. Ideja kryesore është të strukturohet marrëdhënia ndërmjet bashkisë dhe ofruesit të shërbimeve dhe të mirave për të zëvendësuar tundimet për korrupsion me një sërë masash që penalizojnë performancën e ulët, por edhe me një sere shpërblimesh që vlerësojnë si nëpunësin e prokurimeve ashtu dhe kontraktorin, i cili krijon vlerë (shtesë) për bashkinë.

Së fundi, autoriteti i prokurimit mund të promovojë ndryshimin në qëndrimet kulturore mbi marrëveshjet paraprake duke e shkëputur këtë të fundit nga praktikat dhe synimet e konsideruara të pranueshme, duke edukuar kontraktorët rreth proceseve konkurruese të tenderimit dhe duke promovuar identifikimin e konkurruesve me objektivin social apo publik të kontratës.

[KUTIZA D3] Lufta kundër korrupsionit në hapin e tretë të procesit të prokurimit mund të marrë shumë forma. Autoriteti i vendimmarrjes mund të rritet në një nivel më lartë duke rritur mundësitë e përfitimit të shyqrtimeve hierarkike dhe të mençurisë së një drejtuesi të lartë, gjë që, si rrjedhojë, e bën procesin më të hapur e që e vendos zyrtarin e prokurimeve në një pozitë ku mund të humbasë më shumë se të fitojë nga përfshirja në favore. Rritja e rreptësisë dhe e sigurisë së masave ndaj funksionarëve publikë (si edhe ndaj homologëve të tyre të sektorit privat) që kapen në skema të paligjshme kontraktuale e frenon përsëritjen e këtij fenomeni. Transparenca e vlerësimit mund të përmirësohet në disa mënyra: (1) kërkimi i justifikimeve me shkrim dhe i shyqrtimeve të nivelit të lartë për dhënien e kontratave tenderuesve që nuk kanë oferta me çmime më të ulëta ose në rastet jo

të zakonshme, si përsëritjet e tenderit, kontratat për burimin e vetëm të produktit dhe ndryshimi i termave të referencës, (2) hapja publike e ofertave, (3) kërkesa e një shqyrtimi të jashtëm të vendimeve të prokurimeve ose të çdo procesi prokurimi ose e atyre proceseve që mund të zgjidhen me short.

Për qëllime frenimi, drejtuesit bashkiakë mund të deklarojnë, publikisht, një numër fiks të operacioneve “surprizë” që do të ndodhin gjatë një periudhe të caktuar kohe, le të themi gjatë një viti. Ndonëse pjesëmarrësit në tendera janë në dijeni të plotë për ekzistencën e këtij lloj survejimi që ndodh prapa kuintave, deklarimi i sigurisë se një numër i vogël shqyrtimesh të detajuara i jep kësaj ideje një lloj rëndësie dhe vizibiliteti. Kjo do të bëjë të mundur që tenderuesi apo zyrtari i pamoralshëm i prokurimeve të mendohet mirë para se të bëjë marrëveshje, ose minimumi të rrisë koston e këtij veprimi pa u spikatur.

[KUTIZA D4] Në hapin e katërt, dy teknika standarde – rotacioni i agjentëve dhe akordimi i burime shtesë për hetimet dhe për survejimet – ndihmojnë t’i frenojnë dhe t’i pakësojnë mundësitë për korrupsion. Për prokurime rutinë të mirave të standardizuara, kontratat mund të rijepen në intervale të rregullta kohore. Anketimet e rregullta të tregut dhe të kostos (ndoshta vjetore) janë të dobishme kur zgjatet kontrata e një furnizuesi të një produkti nga një burim i vetëm.

Punime të fundit mbi prokurimet

Zyrtarët e zgjedhur, politikëbërësit në qeveri dhe akademikët vazhdojnë të fokusohen mbi mënyrat se si të bëhet procesi i prokurimit më efikas dhe pak i prekshëm nga korrupsioni. Për shembull, literatura politike dhe akademike vazhdon të zgjerohet në lidhje me problemin drejtues-agjent që e vënë theksin mbi kontratat me stimuj intensivë. Zhvillimet moderne përfshijnë të gjitha hapat e procesit të prokurimit dhe janë, në përgjithësi, më të zbatueshme në bashkitë që kanë nëpunës civilë të talentuar, që gëzojnë disa nga avantazhet e demokracisë (veçanërisht një sistem ligjor koherent të mbështetur nga gjykatat) dhe kanë përparuar në thyerjen e “kulturës së mosndëshkimit” në të cilën lulëzon korrupsioni.

Në zemër të këtyre përparimeve është njohja se modeli i konkurrencës së pastër është, ndonjëherë, i papërshtatshëm në botën reale sado i përshtatshëm të jetë për të caktuar kufijtë e mjedisit në të cilin ndodh prokurimi dhe sado i dëshirueshëm të jetë si një ideal. Asimetritë në

informacion, sukseset e panjohura në teknologji, novacionet unike, dhe specifikimet e cilësisë të paqarta dhe të vështira për t'u matur e vështirësojnë diskutimin se tenderimi konkurrent, mosshkëmbimi i informacionit dhe kontaktet e specifikuara në mënyrë përsosur janë ose të mundshme ose të dëshirueshme.

Një shembull mjaft i njohur është “shkatërrimi i fituesit” ku firma fituese humbet financiarisht pasi llogarit kosto më të ulët dhe, si rrjedhim, mund të punojë keq ose të mos e respektojë kontratën. Në disa situata, ndarja e informacionit për kostot me konkurrentët, mund të sjellë oferta më optimale nga ana sociale, por një gjë e tillë mund të krijojë kushte dhe për marrëveshje. Në fakt, disa ekonomistë kanë debatuar se në disa kushte me të vërtetë ekstreme, marrëveshjet mund të jenë të pranueshme në vend të ofertave të pavarura.³⁹

Një shembull tjetër ka të bëjë me të ashtuquajturin “problemi i bllokimit”. Pasi fitojnë kontratën, firma furnizuese merr informacion pronësie të konsiderueshëm, që i jep asaj përparësi në tenderat e tjerë për kontrata. Me këtë informacion privat, firma mund të përdorë me efektivitet atë që quhet pushteti monopol (tani që ka fituar kontratën) për të rritur tarifat. Një përgjigje efektive për këtë rast mund të jetë kontratimi i dy firmave ose marrëveshja për ndarjen e kostove, por nga ana tjetër kjo sakrifikon ekonominë e shkallës dhe specializimin.

Le të shqyrtojmë tani shembuj të tjerë ku këndvështrime të reja pasurojnë diskutimin për efikasitetin dhe korrupsionin në prokurim. Një mekanizëm që ka një zbatueshmëri të gjerë veçanërisht në hapat një dhe tre të procesit të prokurimit është mekanizmi i “protestës”. Firmat mund të paraqesin protesta në bazë të bindjes të tyre se deklarata e nevojës i përjashton ata në mënyrë të padrejtë ose që procesi i vlerësimit ishte i paragjykuar a i papërshtatshëm. Kjo nismë vesh me autoritet bordin gati-jurik të procedojë juridikisht dokumenta, të disiplinojë zyrtarët e qeverisë dhe të rivlerësojë vendimet e prokurimit. Protestat përfshijnë vonesa shumë të gjata dhe kosto administrimi për arkivimin, mbrojtjen dhe dhënien e vendimit. Si të tilla ato mund të jenë të kushtueshme për zyrtarin e prokurimeve, për firmat konkurruese dhe publikun. Gjithashtu, përforcohen stimujt për sjellje të kujdesshme nga ana e qeverisë dhe e furnizuesve/klientëve. Për më tepër, qeveria mund të rrisë interesin e firmave që humbin tenderat dhe që nuk bëhen palë në marrëveshje të zbulojë dhe të denoncojë korrupsionin. Prosesi i protestave është një nga klauozlat në Aktin e Konkurrencës në

³⁹ Në qoftë se konkurrenit dinë diçka për koston dhe rrisqet e “vërteta”, por dinë gjëra të ndryshme, atëherë duke shkëmbyer informacion ata do të japin oferta më efikase nga pikëpamja sociale. Ana negative, sigurisht, është mundësia që, shkëmbimi i këtij informacioni mund të sjellë oferta manipuluese që rrallë mund të jenë efikase nga pikepamja sociale. Thelbi është se ekziston një kompromis që nuk njihet në preferencat tradicionale për të mos shkëmbyer informacion fare.

Kontraktive që u miratua nga Kongresi i Shteteve të Bashkuara të Amerikës në 1984 për të mbuluar prokurimet e pajisjeve të përpunimit të të dhënave automatike dhe të telekomunikacioneve.⁴⁰

Një nismë e dytë me vlerë po i motivon zyrtarët e prokurimit me stimuj që janë të lidhur me performancën e kontratës. Megjithëse kjo ide nuk është e re, lidhja e pagesës me performancën nuk u përdor gjatë kohës së mentalitetit të së drejtës për të marrë shpërblim. Kjo ide po njeh një rilindje, ndërsa menaxherët e sektorit privat dhe publik po thjeshtojnë dhe shkurtojnë procedurat duke theksuar konkurrencën, meritokracinë dhe llogaridhënien për performancën – ku, që të gjitha, kërkojnë një informacion më të madh dhe më të mirë.⁴¹ Parimi i “intensitetit të stimujve” të marrëdhënies drejtues-agjent mund të ndihmojë drejtuesit e bashkisë dhe ekipet e tyre të prokurimit të motivojnë “agjentët” e prokurimit të qeverisë dhe të ulin tundimin për sjellje korruptive në të gjitha hapat e procesit të prokurimit, veçanërisht hapit një, tre dhe katër. Parimi i intensitetit të stimujve na tregon se stimujt e agjentëve duhet të jenë një funksion në rritje i kthimit marginal të fitimit të detyrës, saktësia me të cilën performanca, përgjigjja e përpjekjeve ndaj stimujve dhe toleranca e rrezikut të agjentëve mund të maten.⁴² I parë në sfondin e reformës institucionale që përfshin informacion më të mirë dhe pjesëmarrje të punëtorëve, pagesa në bazë të performancës është një mjet i shumë i fuqishëm për një drejtues bashkie.⁴³

Ideja e parakualifikimit të firmave konkurruese për kontratat e prokurimit ka pësuar ndryshime të tjera vitet e fundit. Kjo nismë shtrihet përtej idesë së zakonshme të parapërzgjedhjes së konkurruesve një hap më parë formalizimit dhe publikimit të procesit, shpesh, nëpërmjet përdorimit

⁴⁰ Për diskutim të këtij procesi, shih Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, and Jean-François Richard, “Mbikëqyrja e Prokurimeve mbi Bazën e Stimujve nëpërmjet Protestave,” in Leitzel, J., and J. Tirole, eds., *Stimujt në kontraktimet me prokurime* (Boulder, Colo: Westview Press, 1993). Shih gjithashtu Steven Kelman, *Prokurimet dhe menaxhimi publik* (Washington D.C.: AEI Press, 1990), especially pp. 23-24.

⁴¹ Parimi është marrë dhe është diskutuar në Paul Milgrom and John Roberts, *Shkencat Ekonomike, Organizimi dhe Menaxhimi* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992). Evidenca empirike për pagesën sipas performancës veçanërisht në sektorin privat përmbledhet në Alan S. Blinder, ed., *Duke paguar për Produktivitetin: Një vështrim te Faktet* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).

⁴² Klitgaard, “Informacioni dhe Stimujt në Reformën Institucionale,” tregon se kur përmirësohet matja e performancës, mund të ndërtohet një paketë pagese që rrit stimujt dhe redukton rreziqet. Ai vëren dhe limitet e teorisë së incentivës optimale pasi të jenë marrë në konsideratë vlerësimet dinamike dhe praktikatat reale. Në trajtimin e tyre teorik të shkëlqyer Jean-Jacques Laffont dhe Jean Tirole vërejnë se skemat e stimujve linearë optimale “nuk ekzistojnë më kështu që u hodhën në tavolinë dinamika, ekonomia politike dhe kushtet shumëparimore”. *Një Teori e Stimujve në Prokurime dhe në Rregullorë* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1993), p. 663.

⁴³ Robert Klitgaard, “Rregullimi Institucional dhe Rregullimi i Institucioneve.”

të një pyetëso. Për të zbuluar parregullsitë e mundshme, kryhen kontrole të hollësishme për figurën kryesore të konkurruesit (reputacioni, lidhjet me kompanitë e tjera, brenda dhe jashtë industrisë në fjalë), lidhjet e kompanisë (për shembull bordi i drejtorëve i përbashkët), asetet dhe detyrimet financiare si dhe përvoja e mëparshme.

Parakualifikimi është thelbi i një sërë mjeteve administrative që përdoret bashke, por jashtë sistemit të zbatimit të ligjit në luftën e bashkisë së Nju Jorkut ndaj korrupsionit në kontratat e ndërtimit të shkollave. Për të ndihmuar frenimin e korrupsionit të gjithanshëm që kishte pllakosur ndërtimin e shkollave, Zyra e Kryeinspektorit të Autoritetit të Ndërtimit të Shkollave në bashki tani parakualifikon duke përdorur një pyetësor 40 faqe për çdo firmë që kërkon të vlerësohet për kontratat e ndërtimit të shkollave. Efikasiteti i kësaj procedure reflektohet në komentin: “një numër firmash kanë bërë që ato të kenë më shumë frikë nga sanksionet administrative të skualifikimit se sa nga ndjekjet penale.” Gjatë pesë viteve procesi i shoqëruar me sanksione administrative ka funksionuar mirë për të thyer boshtin e korrupsionit”.⁴⁴

Aktiviteti i madh i prokurimit nga ana e qeverisë në të gjitha nivelet i shoqëruar me kostot e mbikëqyrjes, mundëson kryerjen e hetimeve të hollësishme të sjelljeve të mundshme korruptive në çdo projekt. Por përparimet e mëdha teknike në kompjuterë tani realizojnë auditimin e automatizuar dhe analizë ekonometrike në shkallë dhe në nivele deri tani të pamundura. Me rregullat për vendime të bazuara në informacione të mbledhura nga hetimeve për korrupsionin, modelet janë shumë të sakta në nxjerrjen e rasteve për parregullsi të mundshme. Marrëveshjet e fshehta në tenderat për ndërtimin e autostradave, për shembull, tregohet nga një model ekonometrik që krahason modelet e tenderimit të anëtarëve dhe joanëtarëve të karteleve.⁴⁵

Të zbatueshëm, kryesisht, në fazën e vlerësimit dhe përzgjedhjes së procesit të prokurimit janë mekanizmi i protestës i përmendur më sipër, kriteri i ciklit të jetës, vlerësime të pavaruara (që bazohen në ide konvencionale), legjislacioni i “derës rrotulluese” dhe intensiteti i stimujve të

⁴⁴ Thomas D. Thacher, II., “Autoriteti i Ndërtimit të qytetit të Nju Jorkut.”

⁴⁵ Robert H. Porter and Douglas J. Zona, “Zbulimi i Manipulimit të Tenderit në Ankandet e Prokurimeve,” *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No 3 (1993). Megjithëse modeli përdori informacionin *ex-post* për të treguar se varianca në ofertat e karteleve për kontrata individuale ishte më e vogël se shpërndarja e ofertave nga ofertuesit “konkurrues”, ekskursionet dhe modeli mund të analizonin kombinime të përzgjedhura të firmave të përzgjedhura të dyshuara si të përfshira në oferta manipuluese ose mund të analizonin të gjitha kombinimet. Siç e theksojnë autorët, ka raste që është e vështirë të dallohen situatat me ekuilibër bashkëpunimi manipulues dhe bashkëpunues pasi të dyja varen nga rregullat e procesit të prokurimit dhe nga mjedisi ekonomik.

marrëdhënies drejtues-agjent. Për të eliminuar ofertat e ulëta dhe tendencën për kostot e fryra, disa prokurime mund të përdorin kritere bazuar në ciklin e plotë të jetës së produktit nga fillimi deri në fund. Panelet e vlerësimit që vendosin me konsensus mund të ndihmojnë që të parandalojnë tundimet e individëve për t'u dorëzuar para ryshfeteve ose t'i bëjnë ryshfetet më pak efektive në ato ofrohen. Konsulentët e jashtëm me integritet të papërlyer mund të kryejnë vlerësime të propozimeve dhe të përzgjedhin fituesit duke eliminuar mundësinë e korrupsionit nga ana e agentit (megjithëse hapin kanale të dukshme për të njëjtat lloje të korrupsionit në vende të ndryshme). Disa organizata ndërkombëtare si Swiss Société Générale de Surveillance dhe British Crown Agents kanë menaxhuar operacione prokurimi për qeveritë dhe kompanitë në botë. Legjislacioni i “derës rrotulluese” e bën më të vështirë për punonjësit e qeverisë të sigurojnë punësim në kompanitë me të cilat ata kanë vendosur një marrëdhënie gjatë angazhimeve të prokurimit. Në fund, intensiteti i stimujve të marrëdhënies drejtues-agjent mund të përmirësojë efikasitetin dhe të pakësojë prirjen për korrupsionin e shtyrë nga nevoja.

Disa qasje të reja tregojnë premtime për të përmirësuar prokurimin gjatë fazës së livrimit të procesit të prokurimit. Në fushat e teknologjisë së lartë si për shembull kompjuterë, përparimet teknologjike ose përmirësimet e kurbës së nxënies mund t'i pakësojnë kostot shpejt dhe qeveria mund të kapë disa nga përfitimet e këtyre përparimeve nëpërmjet “klauzolave të rifreskimit”. Këto klauzola mund të formulohen për t'u mbrojtur nga vjetërimi i teknologjisë dhe shfrytëzimi nga klientët që mund të nxjerrin pagesat e shoqëruara me përparimet e teknologjisë ose efektin e kurbës së nxënies. Për këtë qëllim, klauzolat lejojnë klientët të ofrojnë pajisje të gjeneratës së mëvonshme që plotësojnë ose kalojnë specifikimet e pajisjeve të ofruara në tender me çmime jo më të larta se oferta origjinale.

Blerja nga dy burime, e përdorur me raste nga Departamenti i Mbrojtjes së SHBA-së për armët e teknologjisë së lartë që sistemet blejnë, është projektuar për të parandaluar monopolet ose pagesat nga një burim i vetëm *ex-post* nëpërmjet një blerjeje “edukative” ose “nxënije” e cila më vonë mund t'i transferohet një klienti të dytë në një tender kompetitiv. Në qoftë se përdoren kontratat me një burim, studime të tregut për kostot dhe për cilësinë si dhe raporte të detajuara për kostot aktuale të firmës, mund të ndihmojnë të caktohet çmimi dhe kompensimi për blerjet e mëvonshme. Marina Amerikane dhe Forcat Ajrore kanë përdorur teknikën e dytë me efektivitet për blerjen e motorëve për avionë të cilësisë së lartë nga dy furnizues General Electric dhe Pratt and Whitney. Drejtuesit e bashkisë duhet të konsiderojnë blerjen nga dy burime të mallrave kur mallrat

janë, relativisht, rezistent ndaj vjetërimit, kur produktet janë brenda kufijve të njohur të teknologjisë dhe kur kontratat e prokurimit mund të jepen për shumë vite.⁴⁶

Një ide tjetër që bazohet dhe përditëson një ide më të vjetër në kohët moderne – që ka lidhje të veçantë me të gjitha hapat e procesit të prokurimit është përdorimi i autoriteteve të jashtme të auditimit/mbikëqyrëse. E thënë më thjesht, në shumë situata auditorët e brendshëm nuk janë aq të besueshëm apo agresiv sa ata të jashtmit. Përdorimi i mbikëqyrjes nga jashtë ishte një rekomandim kryesor i komitetit që kohë e fundit analizoi korrupsionin në Departamentin e Policisë së qytetit të Nju Jorkut dhe është i zbatueshëm në politikat e prokurimit në nivele nënkombëtare. E praktikuar, pothuajse, në nivel kombëtar në disa vende (Shtetet e Bashkuara dhe Britania e Madhe, për shembull, kanë përdorur për një kohë të gjatë autoritete hetuese dhe mbikëqyrjeje të pavarura) ideja është ndërtuar duke e mbajtur mbikëqyrjen të pavarur dhe duke ruajtur llogaridhënien në fushën funksionale.⁴⁷

Siç është diskutuar në tekst, grupet e qytetarëve dhe sektori privat mund të ndihmojnë në një farë mbikëqyrjeje të jashtme duke njohur vlerën e nxitjes së konkurrencës së ndershme dhe kryerjen e biznesit në kushtet e proves (Transparency International është një shembull në këtë drejtim). Kryetarët e bashkive duhet të shqyrtojnë të gjitha rrugët që tenderuesit të detyrohen të zbulojnë praktikatat e korruptuara dhe të monitojnë vetveten.

Efektet Dytësore

Shumë prej këtyre kundërmasave për parandalimin e korrupsionit jo vetëm që kërkojnë kosto të drejtpërdrejta por kanë edhe “efekte dytësore”: ndryshime të shkaktuara prej vetë kundërmasave ose konsekuenca dinamike prej lojtarëve të paskrupuj gjatë procesit të kontraktimit që përpiqen t'i

⁴⁶ Riordan dhe Sappington demonstrojnë teorikisht se blerja nga një burim duhet të preferohet në vend të burimit të dytë *ex ante* me një sërë kushtesh të gjera. Stimulimet e tyre tregojnë se blerja nga një burim i vetëm “ka më shumë mundësi të preferohet: (a) sa më shpejtë prototipi vjetërohet (për shembull sistemi i armëve); (b) sa më e gjatë është periudha e prituri e zhvillimit; (c) sa më pak të jenë skontuar përfitimet e së ardhmes; dhe sa më e madhe të jetë mundësia e kostove shtesë.” Shih Michael H. Riordan and David E. M. Sappington, “Burimet e dyta,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, Nr. 1, Spring 1989, p. 42. Për diskutime me këtë temë, shih Michael H. Riordan, “Stimujt për Zvogëlimin e Kostove në Prokurimet Ushtarake,” in J. Leitzel and J. Tirole, eds., *Stimujt në kontraktimet me prokurime* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993).

⁴⁷ Mollen et al, Commission Report (fn 10 supra).

bëjnë bisht mënyrës së re të të punuarit. Disa prej efekteve përfshijnë hapjen e dyerve për lloje të tjera korrupsioni dhe disa, thjesht, e bëjnë procesin e prokurimit joefikas dhe me më shumë kosto për publikun. Edhe mjete më i drejtpërdrejtë, nxjerrja dhe e rregullave dhe rregulloreve, mund të shkaktojë korrupsion dhe kosto.

Së pari, rregullat mund të krijojnë mundësi për lloje të tjera korrupsioni. Për shembull, Gyawali vë re se një shteg tipik korrupsioni në projektet e punëve publike të vaditjes, të ujërave të zeza dhe të ndërtimit të rrugëve “ndodh brenda një strukture aq të dendur rregullash dhe rregulloresh, saqë siguron një mbulesë ideale për rritjen e fitimit. Korrupsioni lind edhe prej zbatimit skrupuloz të rregullave që janë hartuar me qëllim parandalimin e tij.”⁴⁸

Më tej, kostoja administrative e rregullave të reja mund të jetë e lartë, gjë që ndikon tek efikasiteti. Për më tepër, eliminimi i vendimmarrjes, përveç gjërave më të parëndësishme nga zyrtarët e prokurimeve në të njëjtën kohë, kufizon mundësitë këtyre zyrtarëve për të arritur standarde të larta në prokurim duke përdorur ekspertizën, mendimin praktik dhe njohuritë e tyre specifike mbi kontratat. (Ky është një argument kryesor në thirrjen e Steven Kelman’s për kujdes mbi prokurimin e sistemeve kompjuterike në Shtetet e Bashkuara.⁴⁹)

Kështu që rregullat dhe rregulloret e reja nuk duhet të jenë një përgjigje automatike për korrupsionin. Atëherë, kur na hyjnë në punë rregullat? Formula $K = M + A - LI$ siguron drejtimin. Rregullat kanë tendencë ta ulin korrupsionin kur ato zvogëlojnë pushtetin e monopoleve, qartësojnë dhe kufizojnë autoritetin dhe e bëjnë llogaridhënien më të lehtë. Ato stimulojnë korrupsion kur u japin zyrtarëve fuqi monopolizuese dhe autoritet të paqartë dhe transparencë të mangët.

Shumë nisma të tjera kanë ndikojnë mbi këto efekte të dorës së dytë. Përdorimi i konsulentëve të jashtëm, për shembull, i zhvesh zyrtarët nga dyshimet për marrëveshje paraprake në kontratat, por, në të njëjtën kohë, krijon mundësi marrëveshjeje midis konsulentit dhe një tregtari të paskrupull, ose midis konsulentit dhe zyrtarit të prokurimeve. Integrimi vertikal, ndërsa është i pamënjanueshëm në disa raste në të cilat korrupsioni lulëzon dhe pranohet gjerësisht si një normë kulturore, e vendos qeverinë në konkurrencë me sektorin privat për produktet që prodhon ky sektor. Kjo është antiteza e konkurrencës dhe nxjerr në pah problemin standard “prodho ose blej”, me të cilin përballen shumë zyrtarë publikë. Nëse qeveria survejon firma të pastra dhe zbulohet, imazhi publik i saj mund të dëmtohet. Kontratat me ndarje rrisin mundësinë e rrezikshmërisë morale –

⁴⁸ Gyawali, “Pandershmeria strukturale: Kultura e Korrupsionit në Punët Publike.”

⁴⁹ Kelman, *Prokurimi dhe Menaxhimi Publik*.

nëinvestime prej kontraktorit pasi një pjesë e rrezikut është “e siguruar”.⁵⁰ Rotacioni i agjentëve të prokurimit nëpër agjenci ose midis fushave funksionale ka kosto oportuniteti, veçanërisht në mospërdorimin e eksperiencës së zhvilluar me kohë në fushat e prokurimit të specializuar. Sondazhet për përcaktimin e kohës së bërjes së pagesës mund të inkurajojnë rritjen e kostove prej furnizuesve ose përdorimin e metodave me kosto më të larë për të siguruar pëfitime më të mëdha. Edhe kurat e kohëve të fundit për korrupsionin nuk janë pa probleme të dorës së dytë. Këtu ne marrim parasysh dy shembuj të burimeve të dyfishta dhe protestave për kontratat, të cilat do t’i diskutojmë më poshtë në detaje.

Burime të dyfishta

Ndonëse burimet e dyfishta mund të funksionojnë mirë në disa raste, përsëri problemet anësore hasen përsëri. Së pari, meqë përfitimet që priten janë më të ulëta, disa firma, ndoshta edhe ato më të dëshirueshmet, mund të zgjedhin të mos konkurrojnë, gjë që lejon tenderuesit me çmim më të lartë të bëjnë ofertë dhe të fitojnë kontratën. Së dyti, stimujt për fituesin e kontratës “mësimore” për të investuar në kërkim, zhvillim dhe në kapital do të pakësohen, sepse pagesat do të jenë të vogla. Megjithëse këto efekte dytësore kanë të bëjnë më shumë me efikasitet ekonomike se sa me vetë korrupsionin, pasi zvogëlimi i konkurrencës mund t’i hapë derën marrëveshjeve gjatë fazave fillestare. Fituesi i fazës së parë, për të mbledhur të ardhura të cilat ndoshta nuk do të ishin në dispozicion gjatë fazës së dytë të prodhimit të plotë, mund të nxitet për t’u futur në marrëveshje paraprakte me tregtarë konkurrentë.

Ngjashmërisht, tenderimi parakualifikues për prokurimet mund të eliminojë shumë tregtarë të ardhshëm, të cilët përndryshe mund të jenë të predispozuar drejt aktiviteteve manipuluese. Megjithatë, procesi parakualifikues i frenon në mënyrë efektive mundësitë e korrupsionit duke krijuar një “barrierë”, e cila duhet të rregullohet me anë të një mekanizmi. Si rrjedhim, procesi parakualifikues për përfshirjen në listën paraprake mund të shndërrohet në një bërthamë për aktivitete korruptive. Ashtu siç vëzhgon Heymann: “...mbingarkesa e një sistemi administrative, në

⁵⁰ Më në përgjithësi, forma të ndryshme të prokurimit krijojnë problemet e tyre anësore. Gjithë rreziku i kontratave fikse mbartet nga kontraktorët, gjë që ndikon për keq te çmimet e ofertave; në ekstrem tjetër, kontratat me kosto shtesë stimulojnë fryrjen e kostove. Kontratat me ndarje risku janë të llojeve të ndryshme (kontrata stimuluese me çmime fikse, për shembull prokuruesit në kërkim dhe tregtari ndajnë koston sipër një niveli të caktuar, ndoshta deri në një nivel tjetër por pa e kapërcyer atë) dhe kanë efekte të menjëhershme, rrezikshmëria morale është njëri prej tyre. Sidoqoftë, çdo kontratë mbart një rrezik ekonomik “optimal”.

çfarëdo momenti, kërkon një zgjedhje se kush mund ta përdorë ose në cilën mënyrë ky sistem do t'u vihet njerëzve në dispozicion, dhe kjo krijon gjithmonë një autoritet që vendos se kush shërbehet dhe kush shërbehet i pari. Ky pushtet autoritar mund të shitet si në rastin kur bëhet fjalë për një inspektor, i cili duhet të aprovojë një ndërtesë të re ose dhe nga një sekretar/e takimesh e cila kontrollon aksesin te një zyrtar i nivelit të lartë".⁵¹

Mekanizmat e Protestave

Një shembull tjetër i një instrumenti i kohëve të fundit për antikorrupsion nga i cili mund të dalin efekte të padëshirueshme dytësore është mekanizmi i protestës. Në një sistem të mirorganizuar të ligjeve të zbatueshme dhe një sistem të fuqizuar ligjor, në teori mekanizmi i protestës duhet të përmirësojë konkurrencën dhe të ndihmojë lidhjen e stimujve të zyrtarëve të prokurimeve me vendimet që optimizojnë vlerën e shtuar sociale. Mekanizmi e frenon korrupsionin duke u dhënë "viktimize" të tij – tenderuesve të cilësisë së lartë, të cilët i humbasin tenderat për arsye të pashpjegueshme – një mjet për t'u ankuar përpara një trupi gati-gjyqësor duke ndihmuar, kështu, në ekspozimin e korrupsionit. Në të vërtetë, inkurajimi i protestave përmirëson transparencën.

Megjithatë, protestat mund të kenë një kosto mbi të mirat publike – në mënyrë të drejtpërdretë nëpërmjet shpenzimeve administrative dhe ligjore të ankimit, të mbrojtjes, dhe të vlerësimit të protestës; dhe në mënyrë indirekte, nëpërmjet kostos së mundësive që shoqëron vonesa e panevojshme e ndërtimit apo e blerjes në fjalë. Për kontrata me vlera të mëdha ose me kosto përgatitore të mëdha, veçanërisht ato të cilat do të kryhen gjatë një kohe të gjatë, edhe tenderues të cilët kanë humbur për arsye legjitime dhe të rregullta mund të zgjedhin të ankohen, thjesht, për të shfrytëzuar hapësirën ligjore.

Edhe pse kjo nuk do ta ndihmojë tenderuesin të kompensojë sado pak koston e përgatitjes së propozimit nëpërmjet arritjes së një marrëveshjeje për ankesën, drejtuesit e kompanisë në fjalë do të marrin mesazhin që kontrata (dhe puna e atyre që u pëfshinë në punën përgatitore) do të fitohet nëse nuk do të ndodhnin parregullsitë e procesit të përzgjedhjes. Në të vërtetë, Kelman raporton: "rreth një e treta e kontratave të mëdha të dhëna së fundi të cilat u diskutuan në Anketimin e Menaxherëve

⁵¹ Heymann, "Përballimi i Korrupsionit," 1995, f. 6.

të Kompjuterëve kishin pasur protesta.”⁵² Një zyrtar kryesor në Departamentin e Bujqësisë së SHBA thekson “Zakonisht do të ketë protestë kur tenderuesi me çmim të ulët nuk fiton.”⁵³

Marshall *et al* i kanë përcaktuar efektet anësore të paqëllimshme të procesit të protestave në tri kategori:⁵⁴

1. **Mbifrenimi.** Qeveria nëpërmjet zyrtarit të prokurimeve, merr një vendim jo-optimal për të mënjeluar koston e një proteste të paralajmëruar. Një e kaluar plot me protesta e një tenderuesi mund t’i japë legjitimet vendimit të zyrtarit të prokurimeve, pavarësisht nga fakti nëse ka pasur ose jo korrupsion.
2. **“Fedmail.”** Ndonëse gjatë një blerjeje specifike, zyrtari dhe procesi i prokurimit mund të mos kenë pasur asnjë parregullsi, qeveria mund t’u ofrojë kompanive protestuese pagesa në para (Fedmail) për të mënjeluar shpenzimet ligjore dhe vonesat në kohë.
3. **Blerja.** Firmat, të cilat janë ankuar nëpërmjet protestave të pavlera, pranojnë një pagesë në para prej firmave fituese. Marshall *et al.* nënvizojnë që procesi i marrëveshjes “u siguron tenderuesve manipulatore një forum legal të mrekullueshëm në të cilin mund të kryejnë biznesin e tyre— komunikimi i lirë është i mundshëm pas parave ose pagesave në natyrë ndërmjet atyre që në pamje të parë duken si konkurrentë.”⁵⁵ Në disa raste, për qeverinë diferenca e çmimit që paguan gjatë një procesi marrëveshjeje me çmimin që do paguante në rastin e tenderimit manipulues është shumë e vogël.⁵⁶

Tenderuesit do të llogarisin koston dhe përfitimet e ankimimit dhe me shumë mundësi do të veprojnë në mënyrë racionale rreth shumë prokurimesh. Kalibrimi i mënyrës që do të shpërndahen kostot e procesit të protestës (për shembull përdorimi i garancive të sekuestrueshme dhe lidhja e

⁵² Kelman, *Prokurimi dhe Menaxhimi Publik*, f. 22.

⁵³ Kelman, *Prokurimi dhe Menaxhimi Publik*, f. 121.

⁵⁴ Marshall *et al*, “Mbikëqyrja e Prokurimeve mbi Bazën e Stimujve nëpërmjet Protestave”

⁵⁵ Marshall, Meurer, dhe Richard, “Mbikëqyrja e Prokurimeve mbi Bazën e Stimujve nëpërmjet Protestave,” f. 51.

⁵⁶ Kelman, *Prokurimi dhe Menaxhimi Publik*, citon një marrëveshje jashtë gjyqësore në të cilën humbësi i një konkurrimi fillestar u deklarua si tenderuesi fitues, duke dhënë të njëjtën zgjidhje dhe pajisje që e kishte dhënë fituesi i parë i tenderit. Si rrjedhim, agjencia qeveritare në fund pagoi çmime shumë më të larta për pajisjet në krahasim me çfarë do të paguanin nën kontratën fillestare, ndonëse vlera e plotë e çmimit të kontratës nuk ndryshoi. (Shih Rasti Studimor 3, fq. 132-142). Si pasojë e kësaj, Marshall *et al* argumentojnë që të gjitha llojet e marrëveshjeve midis firmave duhet të ndalohen sepse “marrëveshjet midis firmave...japin produkte po aq ekuivalente sa mund të arriheshin nëpërmjet marrëveshjeve mes tyre.” Robert C. Marshall, Michael J. Meurer, dhe Jean-François Richard, “Frenimi i Problemeve të Agjencisë në Procesin e Prokurimeve nëpërmjet Mbikëqyrjes me anë të Protestës,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 25, nr. 2, Verë 1994, f. 298.

shpenzimeve të protestës me protestues fitimtarë dhe humbës ose me agjencitë qeveritare të prokurimeve) mund ta ndihmojë sjelljen e sistemit në një ekuilibër, në të cilin transparenca dhe ndershmëria injektohen në sistemin e prokurimit ndërkohë që përfitimet sociale shtohen.

Siç duket qartë, ndikimi i këtyre efekteve nuk është aq i thjeshtë. Vërtet, nismat e tjera të ndërmarra për frenimin e korrupsionit ose për të modifikuar sistemin në drejtim të eliminimit që në fillim të tendencave të nxitjes së sjelljeve korruptuese (në mënyrë specifike, nismat për zvogëlimin e monopoleve, vendosja e stimujve të lidhur me produktet e dëshiruara dhe rritja e transparencës) do të shërbejnë për zbutjen e rasteve dhe të ashpërsisë së korrupsionit dytësor.

Çështja që drejtuesit bashkiakë duhet të ngulisin në kokë është thyerja e kulturës së padënueshmërisë të krijuar prej korrupsionit sistematik në prokurime kërkon një ilaç të fortë. Zbatimi i një strategjie kundër korrupsionit do të përfshijë zbatimin e një sërë masave që, nëpërmjet efekteve dytësore (dhe tretësore e të tjera), do të krijojë një ekuilibër të ri në procesin e prokurimeve. Kostot e fshehura të këtyre efekteve dytësore mund të jenë të mëdha, dhe drejtuesi bashkiak në rast se nuk ruhet në mënyrë të hapur prej tyre duke formuluar një strategji nismash antikorrupsion të përshtatur sipas karakteristikave specifike të qytetit, duhet, të paktën, jetë në dijeni të ekzistencës së tyre.

Komente Përfundimtare

Atëherë çfarë duhet të bëjë një drejtues bashkiak i interesuar për parandalimin e korrupsionit në prokurime? Recetat e politikave mund të duken në kundërshtim me njëra-tjetrën. Për shembull, specifikimet e paqarta mund të rrisin kostot administrative duke shkaktuar një numër të madh ofertash, por, nga ana tjetër, specifikimet shumë të detajuara mund të tërheqin vetëm disa oferta, gjë që e bën rënien në marrëveshje më të lehtë. Lejimi apo detyrimi i tenderuesve që të ndajnë informacione rreth tyre nga një anë mund ta përmirësojnë efikasitetin, por nga ana tjetër ndarja e tepërt e informacionit mund ta ulin marrëveshjen edhe aty ku nuk ekzistonte më parë. Efektet dytësore mund të reduktojnë efikasitetin e nismave për tkurrjen e korrupsionit dhe mund të shkaktojnë lloje të tjera korrupsioni. Gjithashtu, shumë prej zhvillimeve të reja në luftën kundër korrupsionit, të cilat mund të jenë më me vlerë për qytetet në botën e zhvilluar sesa ato në kombet në zhvillim, mund të duken vërtet tërheqëse deri në momentin kur dalin në pah kufizimet dhe problemet

e botës reale. Ekziston, gjithashtu, problemi endemik i dallimit midis prokurimeve vërtet të korrupsionit dhe atyre që janë joefikase nga pikëpamja ekonomike.

Kalimi i perit të gjilpërës midis këtyre recetave që, në pamje të pare, duken në kundërshtim me njëra-tjetrën mund të jetë i vështirë, veçanërisht në kushtet unike të çdo bashkie. Duket qartë që asnjë set kurash nuk do të ishte i aplikueshëm në çdo situatë. Megjithatë, kryetarët e bashkive që janë gati ta kthejnë vëmendjen ndaj prokurimeve si pjesë e goditjes së korrupsionit sistematik, arrijnë ta bëjnë këtë pasi aplikojnë më parë hapat e paraqitur në këtë libër, në mënyrë të veçantë ato që parashtrihen në Kutinë 17. Aplikimi i kuadrit për analizën e politikave (paraqitur në Kutinë 4) në një situatë specifike të një qyteti, kryerja e një vlerësimi të cënueshmërisë (siç sugjerohet në Kutinë 11), hartimi i një strategjie të fokusuar te sistemet, dhe fillimi i zbatimit të saj, ndoshta duke “kapur peshqit e mëdhenj” ose vjelja e “frutave që janë më afër,” drejtuesi bashkiak do të ketë zhvilluar opinione të rëndësishme mbi nismat e duhura të luftës së korrupsionit në fushën e prokurimeve, të cilat mund të përfshijnë, tashmë, edhe disa fruta që janë afër apo të strehojnë ndonjë peshk të madh.

Nga ana tjetër, kryetari i bashkisë dhe drejtues të tjerë do të kenë filluar punën në rregullimin e sistemit të shërbimit civil – për të siguruar që njerëz të kualifikuar të motivuar siç duhet janë në vendet kryesore të prokurimeve. Gjithashtu, ashtu siç u tha dhe më lart, drejtuesit bashkiakë do të kenë sjellë në ekipin që do të merret me korrupsion edhe autoritetet e zbatimit të ligjit e, veçanërisht, policinë.

Është e qartë që në situata ekstreme të cilat karakterizohen nga një korrupsion galopant, institucione demokratike të dobëta dhe një klimë beninje neglizhimi, një drejtues bashkiak nuk do ta ketë luksin e eksplorimit të idesë së autoritetit të decentralizuar. Më shumë rregulla dhe rregullore tradicionale do të duhen në fillim për ta sjellë sistemin në një ekuilibër; kostot burokratike janë të vogla në krahasim me koston potenciale të lejimit të një autoriteti të tepërt. Në këtë situatë ekstreme, zhvillimi i një sistemi të mirëkuptuar karriere të shërbimit civil të drejtë dhe të bazuar mbi stimujt është çështje kyçe. Talenti administrativ është çështje delicate, por eksperimentet me indikatorët e performancës dhe stimujt të lidhur me të meritojnë prioritet.⁵⁷

Kutia A1 ofron një plan veprimi për ta ndihmuar kryetarin e bashkisë të identifikojë një numër zgjidhjesh që mund të kenë nevojë të përshtaten sipas situatave veçanta të qytetit. Disa prej këtyre karakteristikave kryesore të situatave lokale përfshijnë:

⁵⁷ Robert Klitgaard, “Shërimi i Institucioneve të Sëmura” në Silvio Borner dhe Martin Paldam, ed., *Dimensioni Politik i Rritjes Ekonomike*. (London: Macmillan, 1997).

- **Tipi i produktit:** A është produkti një pjesë pajisjeje, një paketë elektronike, apo një bazë të dhënash, diçka e prekshme që i jepet qeverisë për të përfunduar kontratën? Apo është produkti një shërbim që një kontraktues e kryen në emër dhe mbase nën mbikëqyrjen e qeverisë? Karakteristikat e cilësisë së një pajisjeje janë zakonisht më të lehta për t'u vlerësuar në krahasim me ato të një shërbimi. Me një produkt të prekshëm, procesi konkurrues i tenderimit ka më shumë mundësi të gjejë një nivel ekuilibruës.
- **Përmbajtja teknologjike e produktit:** A është produkti në majë të arritjeve teknologjike? Apo është, thjesht, një produkt konsumator i teknologjisë së ulët? Paqartësia që lidhet me teknologjitë që kërkojnë njohuri të thella do t'i shtyjë kompanitë në mënyrë të qenësishme drejt mospëlqimit të rrezikut, veçanërisht në rastet e kontratave të mëdha monetare. Kontratat që i ruajnë stimujt dhe shmangin problemet e rrezikshmërisë morale janë më të vështira për t'u përgatitur.
- **Matja e rezultateve/e suksesit të prokurimit:** A mund të vlerësohet apo kuantifikohet drejt sukcesi apo dështimi i prokurimit? Apo ky vlerësim do të jetë qenësisht kualitativ dhe subjektiv? Sa më i thjeshtë dhe më i kuptuar të jetë produkti, aq më mirë mund të vlerësohet kostoja dhe cilësia dhe aq më i madhe do të jetë efekti i stimujve që mund të përfshihen në marrëveshjen e kontratës.
- **Frekuenca e prokurimit:** A i kryen bashkia prokurimet për këtë artikull apo kategori artikujsh në mënyrë të shpeshtë apo jo? Prokurimet e shpeshta e bëjnë ndarjen manipuluese të informacionit dhe rrotullimin e ofertave fituese më të mundshme.
- **Numri i tenderuesve potencialë:** Shumë a pak, ndoshta një? Fuqia e monopolit është në kundërshti etike me konceptin e konkurrencës.
- **Elasticiteti i kërkesës së qeverisë:** A ekzistojnë zëvendësues për këtë produkt apo është i veçantë? Kërkesat joelastike mund t'u japin mundësinë tenderuesve ta njehsojnë çmimin.
- **Sistemi i karrierës së shërbimit civil:** A është sistemi i mirëzhvilluar, me prirje për rritje në karrierë mbi bazën e meritës, me paga të orientuara sipas stimujve dhe me kompensimin e përshtatshëm për t'u bërë ballë nevojave të familjes? Apo nuk specifikohet siç duhet, bazuar mbi kohëzgjatjen, me pagat dhe me kompensimet në kufijtë apo poshtë nivelit të jetesës me koncept dominues barazinë horizontale. Një sistem karriere i dobët, në të cilin punonjësit paguhën dobët dhe performanca është pak e

lidhur me pagën, do të shkaktojë tundime edhe te nëpunësit më të dedikuar publikë e, si pasojë, njerëzit më të talentuar do të hedhin vështrimin tjetërkund për t'u punësuar. Reformat në këtë fushë janë themelore në parandalimin e korrupsionit ashtu siç është sugjeruar më lart.

- **Kuadri për qeverisje:** A janë institucionet demokratike të përhapura dhe efektive? Apo nuk ekzistojnë a janë të atrofizuara? Konkurrenca e ndershme nuk mund të lulëzojë në kushte anarkie.
- **Rëndësia e sektorit publik si një aktor ekonomik:** A luan sektori publik një rol proporcional, relativisht të vogël, në aktivitetin ekonomik të bashkisë dhe të rajonit përfaqëues? Apo sektori publik është shumë më i madh në krahasim me aktivitetet dhe punësimin në sektorin privat? Fuqia blerëse e monopolizuar mund të ushqejë korrupsionin në kushtet e mungesës së kontrolleve të efektshme.

INDEKSI

*Agjenci
kufijë e autoritetit të
Akti i Konkurrencës në
Kontraktim (SH.B.A.)*

<i>Amerika Latine</i>	<i>Jacobs, James B.</i>
<i>Analizë politikash</i>	
<i>Arkitektë</i>	<i>K = M + A – LI</i>
<i>Asistencë Teknike (AT)</i>	<i>Kanada</i>
<i>Autonomi</i>	<i>“Kartat e raportimit” të qytetarëve</i>
<i>Bangalore</i>	<i>Këshilli bashkiak</i>
<i>Banka Botërore</i>	<i>“Klauzola të rifreskimit”</i>
<i>Bankat</i>	<i>Kodet e sjelljes</i>
<i>Besueshmëria</i>	<i>Kolegji i arkitektëve (La Paz)</i>
<i>Bixhozi</i>	<i>Kombet e Bashkuara</i>
<i>Bllokimi i mundësive</i>	<i>Komisioni i Pavarur Kundër Korrupsionit (KPKK)</i>
<i>Bolivia</i>	<i>Komunikimi, Konsulentë</i>
<i>British Crown Agents.</i>	<i>Ndërkombëtarë, përdorimi i Kompensim</i>
<i>Burokracia</i>	<i>Korrupsioni</i>
<i>Burime të dyfishta</i>	<i>justifikime për</i>
<i>Britania e Madhe</i>	<i>Korrupsioni</i>
<i>Cater, Jack</i>	<i>Sindakal</i>
<i>Contraloría</i>	<i>Kowloon</i>
<i>Curitiba</i>	<i>Kontrollet dhe ekuilibrat</i>
<i>Çertifikimi</i>	<i>Koordinim midis agjencive</i>
<i>Decentralizimi bashkiak</i>	<i>Kriteri i ciklit të jetës</i>
<i>Demokracia</i>	<i>Kroll Associates (Azia)</i>
<i>Departamenti i Mbrojtjes së SHBA-ve</i>	<i>La Paz (Bolivi)</i>
<i>Departamenti i Marrëdhënieve me Komunitetin (DMK) (KPKK)</i>	<i>Kalbëzimi institucional</i>
<i>Departamenti i Parandalimit të Korrupsionit (DPK) (KPKK)</i>	<i>Lagje</i>
<i>Departamenti i Zhvillimit Urban (La Paz)</i>	<i>Legjislacioni i “derës rrotulluese”</i>
<i>Derregullimi</i>	<i>Ligjet, legjislacioni</i>
<i>Dëme sociale</i>	<i>Llogaridhënie</i>
<i>Dhoma e ndërtuesve</i>	<i>Lobim, antikorrupsion</i>
<i>Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë</i>	<i>MacLehose, Murray</i>
<i>Diagnostikimi me pjesëmarrje, seminare për</i>	<i>Mafia</i>
<i>E mirë publike</i>	<i>Manipulimi i tenderave</i>
<i>Efektet dytësore</i>	<i>Manual për banorët e La Pazit</i>
<i>Efkti i kurbës së nxënies</i>	<i>Marrëveshje</i>
<i>Ekspertë të jashtëm</i>	<i>Marrëveshja drejtues-agjent-klient</i>
<i>Ekonomike</i>	<i>Marina e SHBA-ve</i>
<i>Ekonomia</i>	<i>Mbajtje e llogarive</i>
<i>Ekuador</i>	<i>Mbledhja e taksave</i>
<i>Etika</i>	<i>Mbifrenimi</i>
<i>Etzioni Amitai</i>	<i>Meksikë</i>
<i>Fedmail</i>	<i>MIT, shih Instituti i Teknologjisë së</i>
<i>Filipine</i>	<i>Massachusetts</i>
<i>Frenimi</i>	<i>Ministria e Brendshme</i>
<i>Fondi Kombëtar Ndërkombëtar</i>	<i>Mjedisi</i>
<i>Fushata antikorrupsion</i>	<i>Modeli i koordinimit në Kolumbi</i>
<i>Guatemala</i>	<i>Moraliteti</i>
<i>Gyawali, Dipak</i>	<i>Mosndëshkimi</i>
<i>Gjykata e Lartë</i>	<i>Nepal</i>
<i>Gjyqet</i>	<i>Nepotizëm</i>
<i>Hiperinflacion</i>	<i>Ndarja e rrezikut</i>
<i>Heymann, Philip</i>	<i>Ndarje kostoje</i>
<i>Inflacioni në Bolivi</i>	<i>Ndëshkimi i shkelësve</i>
<i>Instituti i Teknologjisë së Massachusetts (MIT)</i>	<i>Ndjekje penale</i>
<i>Instituti për Trajnimin e Bashkive</i>	<i>Ndërtimi</i>
<i>Investime</i>	<i>në qytetin e Nju Jorkut</i>
<i>Italia</i>	<i>Noonan, John, T</i>
	<i>Njësia e Parandalimit të Korrupsionit</i>
	<i>Ocampo, Luis Moreno</i>
	<i>Orrego, Claudio</i>
	<i>OJQ shih Organizata Joqeveritare</i>

Parakualifikim

Parimet e tregut të lirë

Pasurim i paligjshëm

Perez, Carlos Andres

Pesha e proves

Përgjegjësitë

Plana, Efrën,

Pastrana, Andres

Privatizimi

“Problemet e bllokimit”

Procesi i tenderimit

Profesionalizmi

Prokurorë

Promovimi

Prostitucioni

Punët Publike

në La Paz

Punonjësit

Qytetarët

Qyteti i Nju Jorkut

Shkolla e ndërtimit në

Ramirez Torres, Francisko

Reklama

Ryshfet

Rolet,

Rregullore e Praktikave të Drejta dhe

Etike të Biznesit

Reziqe

Samper, Ernesto

Spektori privat

Sistemi gjyqësor

Sistemi karrierës

Sistemet e Menaxhimit të

Informacionit

Sistemi i personelit

Skandale

Société Générale de Surveillance

Standardet e sjelljes

Strategjitë e anës së ofertës

Strategjitë e zbatimit

Super agjencitë

Sugjerime

Survejim

Suttin, Willie

“Shkatërrimi i fituesit”

Shoqatat, profesionale

Shtetet e Bashkuara

Të rinjtë e Bolivisë

Të diplomuar universitarë

TI - shih Transparency International

Trajnim

Transaksione

Transparency International (TI)

Universiteti i Harvardit

USPA

Vënia e alarmit

Venezuelë

Vickers, Stephen

Vetë diagnostikimi

Varfëria

Vetë trajtimi

Vlerësimi i cënueshmërisë

Zbatimi i ligjit

Zgjedhjet

Zonale

Zyra Antikorrupsion (Hong Kong)

Zyra e Inspektorit të Përgjithshëm (ZIP)

(Qyteti i Nju Yorkut)

(ZIP) Shih Zyra e Inspektorit të

Përgjithshëm

Zyra e Planifikimit, Koordinimit dhe

Kontrollit (ZPKK)

Werlin, Herbert

Rreth Autorëve

Robert Klitgaard, Dekan dhe Profesor i Merituar Ford i Zhvillimit dhe Sigurisë Ndërkombëtare dhe Dekan i Shkollës Pasuniversitare RAND në Santa Monica, Kaliforni; ish-profesor në Shkollën e Menaxhimit në Yale, në Shkollën Kenedi të Qeverisë në Harvard dhe në Universitetin Natal, një konsulent me përvojë në njëzet e shtatë vende në zhvillim, në Shtëpinë e Bardhë, në Bankën Botërore, në Fondin Monetar Ndërkombëtar, në Agjencinë Ndërkombëtare për Zhvillim Ndërkombëtar në SHBA, në Organizatën për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim, dhe në fondacionet Rockefeller dhe Ford; dhe autor i gjashtë librave të tjerë, përfshirë *Kontrolli i Korrupsionit dhe Gangsterët Tropikalë*, të cilin botuesit e Nju Jork Times Book Review e cilësuan si një nga gjashtë librat më të mirë joartistik të vitit 1990.

Ronald MacLean-Abaroa, katër herë i zgjedhur Kryetar i Bashkisë së La Pazit, duke qenë kështu kryetari i bashkisë më afatgjatë i zgjedhur në mënyrë demokratike në historinë e Bolivisë; ministër i planifikimit dhe ministër i punëve të jashtme të Bolivisë, drejtues i sukseshëm kompanish private dhe i firmës së tij konsulente; dhe një anëtar themelues i Transparency International dhe president i saj i parë për Amerikën Latine.

H. Lindsey Parris, konsulent menaxhimi rreth çështjeve të reformës organizatore, duke përfshirë një studim të fundit mbi inovacionin dhe krijimtarinë në organizatat e mëdha; pjesë e stafit të Universitetit Kombëtar të Mbrojtjes.

VLERËSIME TË TJERA PËR LIBRIN “QYTETE TË KORRUPTUARA”

"Në Amerikën Latine ekziston një gjeneratë e re kryebashkiakësh, ndër të cilët edhe une, që përballen me sfidën kryesore të zhvillimit të një forme të re qeverisjeje, më transparente, më efikase dhe më demokratike. Libri *Qytete të Korruptuara* prezanton një mënyrë të re për të kuptuar korrupsionin, një mënyrë që është shumë më praktike, duke na ofruar një instrument të dobishëm në detyrën e madhe me të cilën përballemi."

-Hector Silva

Kryetar i Bashkisë së San Salvadorit, El Salvador

"Libri *Qytete të Korruptuara* shpjegon jo vetëm përse lufta kundër korrupsionit është një lojë me interesa të mëdha, por tregon edhe si mund të dalësh i fituar apo i humbur prej saj. Strategjitë fituese fokusohen mbi kompozimin institucional, parandalimin, këmbënguljen, rekrutimin me kujdes të punonjësve, stimujt të përshtatshëm, dhe ndarjen e ndërsjelltë të performancës dhe informacionit financiar me gjithë komunitetin. Ndërsa ato dështake mbështeten në rigjallërimin etik, në hetimin spazmatik, në stimujt e dobët apo të papërshtatshëm, në rregulla dhe kontrole qendrore administrative, në fshehtësinë e veprimeve si dhe në informacionin e keq. Leximi i librit *Qytete të Korruptuara* përbën një domosdoshmëri për reformatoret administrative. Libri përshkruan hap pas hapi zbatimin e një fushate të suksesshme antikorrupsioni."

-Fred Thompson

Profesor Grace dhe Elmer Goudy i Menaxhimit Publik dhe Politik

Shkolla Pasuniversitare Atkinson e Menaxhimit.

Universiteti Willamette dhe Botues i International Public Management Journal

"Libri *Qytete të Korruptuara* duhet lexuar me doemos nga qeveria e ardhshme e Chavez, nga fillimi deri në fund. Ai tregon hapat praktikë që mund ta pastrojnë një qeveri brenda disa muajve. "

-Michael Rowan

Editorial në VHeadline/VENews Karakas, Venezuelë

