



**REPUBLIKA E KOSOVËS**  
REPUBLIKA KOSOVA | REPUBLIC OF KOSOVO  
**AGJENCIA PËR PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT**  
AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE  
AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION



# METODOLOGJIA PËR VLERËSIM TË RREZIKUT TË KORRUPSIONIT

Prishtinë, Gusht 2023

## TABELA E PËRMBAJTJES

<b>I. QËLLIMI DHE BAZA LIGJORE .....</b>	<b>3</b>
1. Qëllimi i metodologjisë .....	3
2. Baza ligjore për përgatitjen e metodologjisë për vlerësim të rreziqeve të korrupsionit .....	3
3. Fushëveprimi .....	3
4. Përkufizimet .....	4
<b>II. PROCEDURA E VLERËSIMIT TË RREZIQEVE TË KORRUPSIONIT .....</b>	<b>5</b>
1. Vlerësimi i rrezikut nga korrupsionit (VRRK) .....	5
1.1 Faza e parë: Përzgjedhja e Sektorit për zbatimin e VRRK.....	5
1.1.1 Kriteret e përzgjedhjes së sektorit .....	5
1.1.2 Përzgjedhja e institucioneve publike nga sektori i përzgjedhur .....	7
1.2 Faza e dytë: Identifikimi i rreziqeve të korrupsionit në sektorin e përzgjedhur .....	7
1.2.1 Procedurat e identifikimit të rreziqeve.....	8
1.2.2 Faktorët e rrezikut për korrupsion .....	8
1.2.3 Identifikimi i rrezikut .....	9
1.3 Faza e tretë: Vlerësimi i rrezikut dhe prioritizimi.....	10
1.4 Faza e katërt: Përgatitja e Raportit të VRRK-së.....	10

## I. QËLLIMI DHE BAZA LIGJORE

### 1. Qëllimi i metodologjisë

Metodologjia për Vlerësimin e rrezikut të korrupsionit (Metodologjia) ka për qëllim të ofroj një qasje të strukturuar dhe sistematike për identifikimin dhe vlerësimin e rreziqeve të korrupsionit dhe probabilitetin e shfaqjes së tyre si dhe ndikimin e tyre nëse ndodhin.

Metodologjia përbën një qasje sistematike dhe grup të teknikave që përdoren për të identifikuar, analizuar dhe vlerësuar mundësinë dhe ndikimin e mundshëm të rreziqeve të korrupsionit brenda një organizate, sektori ose konteksti të caktuar. Metodologjia përfshin ekzaminimin e strukturuar të faktorëve të ndryshëm, mangësive dhe treguesve që mund të kontribuojnë në praktikën e korrupsionit dhe shkeljeve ligjore, me qëllim të kuptimit të rreziqeve dhe planifikimit të masave parandaluese.

### 2. Baza ligjore për përgatitjen e metodologjisë për vlerësim të rreziqeve të korrupsionit

Baza ligjore për përgatitjen dhe miratimin e kësaj metodologjie është përcaktuar në nenin 26, Paragrafi 4 të Ligjit Nr. 08/L-018 për Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit të Kosovës<sup>1</sup>. Metodologjia miratohet nga Drejtori i Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (Agjencia) dhe do të jetë e aplikueshme nga publikimi i saj.

Neni 5 paragrafi 1 pika 1.2.5 dhe neni 26 i Ligjit Nr. 08/L-018 për Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit të Kosovës i ka dhënë kompetencë të plotë Agjencisë që të bëjë zhvillimin dhe mbikëqyrjen e vlerësimit të rreziqeve të korrupsionit në fusha apo sektorë të ndryshëm.

Vlerësimi i rrezikut mund të bëhet në fushat apo sektorët që konsiderohen të jenë veçanërisht të ekspozuar ndaj rreziqeve të korrupsionit dhe në fusha apo sektorë, të sugjeruar nga organizatat publike, sipas procedurave dhe kriterëve të përcaktuar me këtë metodologji.

### 3. Fushëveprimi

Kjo metodologji është e zbatueshme në ushtrimin e funksionit të Agjencisë në vlerësimin e rreziqeve të korrupsionit në fusha apo sektorë të ndryshëm të cilat do të vlerësohen me prioritet mbi bazën e kësaj metodologjie. Agjencia është përgjegjëse për zhvillimin dhe mbikëqyrjen e vlerësimit gjatë gjithë fazave të parapara me këtë metodologji. Të gjitha institucionet dhe grupet e interesit janë të detyruara të bashkëpunojnë dhe ofrojnë ndihmën e tyre në procesin e vlerësimit të rrezikut. Edhe pse Ligji i lartcekur Nr. 08/L-018 nuk përcakton ndonjë mekanizëm

---

<sup>1</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

përcjellës që do të kërkonte nga organizatat dhe institucionet e përfshira në VRRK të vepronë sipas gjetjeve të Agjencisë në procesin e VRRK-së, megjithatë sipas dispozitës së Nenit 25 par 7 të këtij ligji, Agjencia monitoron zbatimin e planeve të integritetit dhe jep rekomandime për ndryshimin dhe plotësimin e planeve të integritetit dhe zbatimin e tyre në institucion, kështu që rekomandimet dhe rezultatet e procesit të VRRK-së mund të përfshihen në planet e integritetit të institucioneve përkatëse sektoriale, si një mekanizëm përcjellës. Gjithashtu, gjetjet sipas dispozitës së nenit 27 të këtij ligji mbi boshllëqet ligjore në lidhje me një kornizë të caktuar ligjore mund të përdoren nga Agjencia në dëshmimin e legjislacionit të saj kundër korrupsionit. Po ashtu, rezultatet e procesit të VRRK-së mund të përfshihen edhe gjatë hartimit dhe miratimit të Strategjisë Shtetërore dhe Planit të Veprimit kundër Korrupsionit, me pjesëmarrjen dhe ndihmën profesionale të Agjencisë që i ofrohet Qeverisë në procesin e hartimit.

#### 4. Përkufizimet

Për qëllime të kësaj metodologjie përkufizimet e mëposhtme kanë këto kuptime:

- **Vlerësimi i rrezikut të korrupsionit** – procesi i identifikimit të rreziqeve institucionale që mund ta lehtësojnë korrupsionin dhe rekomandimet e masave të zbutjes<sup>2</sup>.
- **Korrupsion** - përfshin të gjitha veprat penale të parapara në Kodin Penal të Republikës së Kosovës në kapitullin e veprave penale Korrupsioni zyrtar dhe veprat penale kundër detyrës zyrtare<sup>3</sup> (Keqpërdorimi i pozitës apo autoritetit zyrtar, Keqpërdorimi dhe mashtrimi në prokurim publik, Keqpërdorimi i informatës zyrtare, Konflikti i interesit Përvetësimi në detyrë, Mashtrimi në detyrë, Përdorimi i paautorizuar i pasurisë, Marrja e ryshfetit, Dhënia e ryshfetit, Dhënia e ryshfetit zyrtarit publik të huaj apo personave të huaj zyrtar, Ushtrimi i ndikimit, Nxjerrja e kundërligjshme e vendimeve gjyqësore, Zbulimi i fshehtësisë zyrtare, Falsifikimi i dokumentit zyrtar, Arkëtimi dhe pagesa e kundërligjshme, Përvetësimi i kundërligjshëm i pasurisë me rastin e bastisjes apo ekzekutimit të vendimit gjyqësor, Mos raportimi ose raportimi i rremë i pasurisë, i të ardhurave, i dhuratave, i dobisë tjetër materiale ose i detyrimeve financiare).
- **Organizatë Publike** – Institucionet e Republikës së Kosovës në nivel qendror dhe lokal si dhe Ndërmarrjet Publike.
- **Rrezik** – mundësi e ndodhjes së ngjarjes me ndikim negativ në arritje të objektivave të subjektit të sektorit të caktuar publik.

---

<sup>2</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=60591>

<sup>3</sup> <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>

- **Faktor rreziku** - çdo atribut, karakteristikë ose ekspozim i një individi, institucioni ose procesi që rrit gjasat për sjellje korruptive, shkelje të tjera ligjore që mund të ketë efekte negative në objektivat dhe qëllimet e një institucioni të sektorit të caktuar publik.
- **Grup interesi** – persona, organizata, oda, sindikata, shoqata apo grupe tjera që mund të ndikojnë, ndikohen, ose të perceptojnë veten që ndikohet nga një vendim ose aktivitet.

## II. PROCEDURA E VLERËSIMIT TË RREZIQEVE TË KORRUPSIONIT

### 1. Vlerësimi i rrezikut nga korrupsionit (VRRK)

Fazat e VRRK janë:

1. Përzgjedhja e Sektorit për zbatimin e VRRK
2. Identifikimi i rreziqeve të korrupsionit në sektorin e përzgjedhur
3. Vlerësimi i rrezikut dhe prioritizimi
4. Përgatitja e raportit të VRRK

#### 1.1 Faza e parë: Përzgjedhja e Sektorit për zbatimin e VRRK

Për të zgjedhur një sektor për VRRK, është e rëndësishme të përcaktohen disa faktorë për të siguruar një vlerësim të përqendruar dhe efektiv. Në vijim janë paraqitur disa faktor për të ndihmuar në zgjedhjen e një sektori për VRRK. Mbi bazën e analizimit të këtyre faktorëve do të krijohet një hartë paraprake e rrezikut për të identifikuar rreziqet potenciale të korrupsionit nëpër sektorë të ndryshëm. Kjo mund të ndihmojë në vizualizimin dhe krahasimin e rrezikut të ndryshëm dhe në përcaktimin e prioritetëve të sektorëve. Agjencia dokumenton përzgjedhjen e sektorit për vlerësim në planin vjetor.

##### 1.1.1 Kriteret e përzgjedhjes së sektorit

Duke marrë parasysh diversitetin dhe numrin e institucioneve nga sektori publik, Agjencia do t'i japë përparësi VRRK-ut për ata sektorë, institucionet publike të cilët janë nën një ose më shumë nga kriteret e mëposhtme të përzgjedhjes:

- a) Kriteri statistikor/i cënueshmërisë
- b) Kriteri financiar
- c) Kriteri i pronësisë shtetërore/publike

- d) Kriteri i kompetencave diskrecionale
- e) Kriteri për kontakt me qytetarët/klientët

#### **a) Kriteri Statistikor/i cënueshmërisë**

Kriteri statistikor bazohet në ato të dhëna statistikore që disponohen, të cilat tregojnë një shkallë të lartë të perceptimit të korrupsionit apo rastet aktuale të korrupsionit. Burimet për identifikimin e sektorëve sipas këtij kriteri janë:

- Hulumtime kombëtare dhe ndërkombëtare, anketa, indekse dhe hulumtime të tjera për perceptimin dhe/ose përvojën e qytetarëve të Republikës së Kosovës për shkallën e korrupsionit në sektorin përkatës;
- Të dhënat për hetimet, zbulimet dhe dënimet e zyrtarëve nga institucionet e sektorit publik, të përfshira në raportet zyrtare dhe informacione të tjera nga hetuesit, prokurorët dhe gjykatat.
- konsultimi me palët e interesuara të rëndësishme, duke përfshirë institucionet qeveritare, organizatat e shoqërisë civile, shoqatat e biznesit dhe organizatat ndërkombëtare. Pikëpamjet e tyre mund të ofrojnë vështrime në sektorë me reputacion për korrupsion ose sfida të vazhdueshme.
- identifikohen sektorë që, nëse preken nga korrupsioni, mund të kenë pasojat më të rënda në mirëqenien publike, stabilitetin ekonomik, mbrojtjen e mjedisit ose drejtësinë sociale.
- Mblidhen të dhënat e prokurimit, raportet e ankesave ose të denoncuesve dhe burime të tjera që mund të mbështesin procesin e vlerësimit.

#### **b) Kriteri financiar**

Sipas kriterit financiar, do të zgjidhen sektorët në të cilët kompetenca e institucioneve publike kërkon zbatimin e procedurave që lidhen me të hyra dhe shpenzime të mëdha parash, si përgatitja ose ekzekutimi i buxheteve shtetërore apo komunale, ndarja e fondeve të BE-së apo fonde të tjera të jashtme për ndihmë dhe mbështetje, shqiptimi i gjobave administrative dhe/ose kundërvajtëse, mbledhja e tarifave administrative të parashikuara për ofrimin e shërbimeve publike, dhënia e autorizimeve, lejeve etj., si dhe përfshirjen në çdo veprimtari të rëndësishme financiare.

#### **c) Kriteri i pronësisë shtetërore/publike**

Sipas kriterit të pronësisë, do të zgjidhen sektorët në të cilët kompetenca e institucioneve publike përfshin monitorimin/mbikëqyrjen, menaxhimin, përfshirë me qira, koncesion dhe/ose shitje të pronave/gjërave që i janë besuar administratës publike qendrore apo vendore, qoftë nga publiku ose domeni privat në pronësi shtetërore. Ky kriter do të zbatohet për sektorët në të cilët institucionet publike menaxhojnë si pasuritë shtetërore/pasuri të paluajtshme me vlerë të

konsiderueshme dhe me vlerë më të ulët, nëse kjo do të thotë se ato kanë procedura të shpeshta në lidhje me këto asete/kapitale shtetërore ose nëse kumulative vlera është dukshëm e lartë.

#### **d) Kriteri i kompetencave diskrecionale**

Sipas kriterit për kompetencat diskrecionale, do të zgjidhen sektorët në të cilët kompetenca e institucioneve publike lejon kompetenca të gjera diskrecionale për interpretimin dhe zbatimin e dispozitave ligjore, për sanksionimin, kufizimin ose mohimin e mundësisë së qytetarëve për të ndjekur interesat e tyre të ligjshme ose të paligjshme, për të arritur të drejtat dhe liritë e tyre themelore, për të zgjidhur mosmarrëveshjet ndër personale, për të vendosur për çështjet e trashëgimisë së personave privatë, në përputhje ose kundër interesave të tyre.

#### **e) Kriteri për kontakt me qytetarët/klientët**

Sipas kriterit të kontaktit me publikun, do të zgjidhen sektorët në të cilët kompetenca e institucioneve publike përfshin kontakte të shpeshta direkte me qytetarët/klientët, nëpërmjet të cilave si zyrtarët ashtu edhe qytetarët/klientët kanë një gamë të gjerë mundësish për të kryer shkelje të procedurave ligjore në këmbim të përfitimeve joligjore.

### **1.1.2 Përzgjedhja e institucioneve publike nga sektori i përzgjedhur**

Pas përzgjedhjes së sektorit, institucionet publike të të cilit plotësojnë një nga disa kriteret të lartpërmendura, Agjencia do të përcaktojë listën e saktë të institucioneve publike dhe grupet e interesit nga ai sektor që do të mbulohen nga VRRK.

- Agjencia do të përpiket të përfshijë të gjitha ose shumicën e institucioneve publike të sektorit, ose një mostër përfaqësuese të këtyre institucioneve (sipas madhësisë, territorit, hierarkisë) si dhe grupet e interesit. Nëse një sektor përmban një numër të vogël të institucioneve - atëherë të gjitha institucionet do të përfshihen në vlerësim.
- Agjencia do të implementojë VRRK në bashkëpunim me institucionet e përfshira. Zyrtarët nga secili prej institucioneve të përfshira do të jenë pjesë e grupeve punuese të themeluara nga Agjencia për VRRK mbi bazën e ftesës paraprake nga Agjencia.
- Personat kompetentë në institucione do të njoftohen se janë përfshirë në mostrën e institucioneve të sektorit të përzgjedhur nga Agjencia për VRRK, si dhe çfarë pritet prej tyre si bashkëpunim për zbatimin e atij qëllimi.

## **1.2 Faza e dytë: Identifikimi i rreziqeve të korrupsionit në sektorin e përzgjedhur**

### 1.2.1 Procedurat e identifikimit të rreziqeve

Identifikimi i rreziqeve të korrupsionit do të bëhet përmes mbledhjes dhe analizimit të informacionit dhe dokumentacionit që mbulon sektorin dhe mundëson identifikimin e rreziqeve të mundshme të korrupsionit që mund të paraqiten brenda sektorit.

- a) analizë e burimeve ligjore;
- b) raporte të auditimit,
- c) analizë e statistikave të sektorit;
- d) raste të mëparshme të korrupsionit;
- e) intervista dhe anketa me palët e interesuara

Gjatë kësaj faze do të identifikohen sistematikisht rreziqet e korrupsionit brenda sektorit të përzgjedhur, duke përdorur metodat e mësipërme dhe duke i analizuar të gjithë faktorët e rrezikut të korrupsionit të cilët janë trajtuar në vijim.

### 1.2.2 Faktorët e rrezikut për korrupsion

Pas përzgjedhjes së sektorit, Agjencia do të identifikojë kërcënimet (rreziqet) për korrupsionin në institucionet publike të sektorit të përzgjedhur dhe faktorët që shkaktojnë këto rreziqe. Ekzistojnë disa lloje të faktorëve të rrezikut:

#### **Faktorët Ligjor dhe Rregullator:**

- Ligje dhe rregullore të dobëta ose të paqarta lidhur me sektorin.
- Zbatimi i jo i duhur i ligjeve dhe rregulloreve ekzistuese.
- Mungesa e transparencës në proceset legjislative dhe vendimmarrëse.

#### **Faktorët e Qeverisjes dhe Mbikëqyrjes:**

- Mungesa e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe transparencës në strukturat e qeverisjes sektoriale.
- Mungesa e kontroleve dhe balancave në proceset e vendimmarrjes.
- Pjesëmarrja dhe angazhimi i kufizuar i publikut në politikat dhe vendimet sektoriale.
- Kontrollat dhe mekanizmat e mbikëqyrjes të pamjaftueshme brenda organizatave që operojnë në sektor.

#### **Faktorët Financiarë:**

- Mungesa e transparencës në transaksionet dhe raportimet financiare.
- Mekanizmat e mbikëqyrjes financiare dhe auditimi të pamjaftueshëm apo jo funksional.
- Shpërlarje dhe fluks i paligjshëm i parave në sektor.



### **Faktorët e Prokurimit dhe Kontraktimit:**

- Mungesa e konkurrimit të ndershëm dhe transparencës në proceset e prokurimit.
- Bashkëpunimi dhe manipulimi i ofertave midis kontraktorëve dhe furnizuesve.
- Mungesa e kujdesit të duhur në zgjedhjen e kontraktorëve.
- Ryshfeti në dhënien dhe zbatimin e kontratave.

### **Faktorët Njerëzorë:**

- Pagat e ulëta dhe kompensimi i pamjaftueshëm për punonjësit në sektor, duke rritur rrezikun e korrupsionit.
- Mungesa e trajnimeve mbi etikën dhe integritetin për punonjësit.
- Mekanizmat e dobët të mbrojtjes së sinjalizimit;
- Kultura e padenjësisë dhe tolerancës ndaj praktikave të korrupsionit.

### **Faktorët Specifikë të Sektorit:**

- Burimeve natyrore: Mungesa e licencimit transparent dhe menaxhimi i të ardhurave;
- Industria e ndërtimit: Përdorimi i materialeve të dobëta, kosto të jashtëzakonshme të projekteve dhe bashkëpunimi midis kontraktorëve.
- Sektori i shëndetësisë: Faturimi i rremë, ryshfeti nga kompanitë farmaceutike dhe ryshfeti në prokurimin e furnizimeve mjekësore.
- Prokurimi publik: Ndërhyrja politike, favorizimi dhe mungesa e konkurrencës në dhënien e kontratave.

### **1.2.3 Identifikimi i rrezikut**

Bazuar në dokumentet e mbledhura, identifikohen dy kategoritë e mëposhtme të informacionit në një dokument të veçantë - regjistrin e korrupsionit gjatë një procesi pune:

1. Çdo lloj shkeljeje e lidhur me korrupsionin që kishte ndodhur në një sektor në të kaluarën ose që teorikisht mund të ndodhte. Raste të tilla grupohen sipas përmbajtjes dhe të regjistrohet numri i rasteve identike për sa i përket një skeme korrupsioni, së bashku me dëmet që kanë shkaktuar dhe procesin e reagimit ndaj tyre. Rreziqet specifike të korrupsionit burojnë pikërisht nga këto shkelje.

2. Pasi shkeljet aktuale dhe të mundshme të lidhura me korrupsionin të përshkruara në paragrafin e mëparshëm të konstatohen si rreziqe korrupsioni, duhet të përcaktohen shkaqet për çdo rrezik individual. Shkaqet mund të lidhen me legjislacionin si dhe dobësitë e zbatimit të tij, niveli i ulët i ndërgjegjësimit të punonjësve, dobësia e mekanizmave mbikëqyrës etj.

Pas kësaj, rreziqet e identifikuar të korrupsionit duhet të grupohen sipas kategorive për të thjeshtuar menaxhimin e tyre në të ardhmen. Për shembull:

- Konflikti i interesit
- Marrja dhe dhënia e ryshfetit,
- Keqpërdorimi i detyrës apo autoritetit zyrtar, etj.

Për çdo rrezik të identifikuar në këtë fazë, fushëveprimi i tij duhet të përcaktohet me fjalë të tjera, kush mund të lidhet me rreziqe specifike: udhëheqja e institucionit, njësitë strukturore të brendshme të një institucioni ose persona juridikë në varësi të institucioneve.

### **1.3 Faza e tretë: Vlerësimi i rrezikut dhe prioritizimi**

Kjo fazë përfshinë vlerësimin e rrezikut, identifikimin e mekanizmave të kontrollit, prioritizimin e rrezikut dhe krijimin e një regjistri të rrezikut në bazë të informacionit të marrë.

VRRK merr parasysh nivelin e perceptuar të korrupsionit, përvojën e kaluar dhe aspiratën e shkeljeve të korrupsionit, për të përcaktuar mundësinë e mundshme të korrupsionit. Çdo rrezik vlerësohet bazuar në dy tregues:

- a) Probabiliteti – gjasat që një rrezik (ngjarje) të ndodhë;
- b) Ndikimi (pasojat) – aspirata e një rezultati negativ nëse ndodh një ngjarje rreziku

Probabiliteti i rrezikut të korrupsionit përcaktohet nga ndërlidhja e shkaqeve dhe masave ekzistuese të integritetit.

Ekzistojnë kriteret e mëposhtme për të vlerësuar probabilitetin e shfaqjes së një ngjarjeje rreziku: cënueshmëria e kuadrit rregullator ndaj korrupsionit, prirja e proceseve dhe institucioneve për korrupsion, qeverisja joefektive, niveli i ulët i shpërblimit, rastet e korrupsionit në institucionet publike, niveli i ulët i ndërgjegjësimit ligjor nga ana e nëpunësve civilë.

Për të përcaktuar probabilitetin ose ndikimin e një rreziku, duhet të merren parasysh përvojat e kaluara. Analiza statistikore e viteve të kaluara, ndër të tjera, tregon probabilitetin dhe ndikimin e një rreziku të caktuar në vitet e kaluara – i lartë, i mesëm ose i ulët. Bazuar në këto të dhëna, duhet të diskutohet mbi probabilitetin dhe shkallën e ndikimit të një rreziku të ngjashëm në të ardhmen. Në mungesë të informacionit statistikor, duhet të kryhet një studim i brendshëm dhe të merren në pyetje personat që mbajnë poste të larta.

### **1.4 Faza e katërt: Përgatitja e Raportit të VRRK-së**

Faza përfundimtare e procesit të VRRK-së është përgatitja e raportit të VRRK-së.

Pasi të identifikohen, vlerësohen dhe prioritizohen rreziqet e korrupsionit, identifikohen masat për secilin rrezik, zbatimi i të cilave pritet të zvogëlojë rrezikun. Këto masa do të rekomandohen si pjesë e raportit përfundimtar të vlerësimit të rrezikut në sektorin e vlerësuar.

Raporti duhet të përshkruajë të gjithë procesin e VRRK-së, rezultatet e tij dhe masat që duhen të merren parasysh për zvogëlimin e rrezikut të korrupsionit. Versioni përfundimtar i regjistrit të rrezikut duhet t'i bashkëngjitet raportit, duke përfshirë informacionin e mëposhtëm:

- Lista e rreziqeve të identifikuara dhe shkaqet e tyre;
- Tregimi i nivelit të rrezikut;
- Lista e rekomandimeve dhe masave që duhet të merren parasysh dhe të prezantohen, duke treguar personat përgjegjës dhe afatet;