

**PËRMIRËSIMI I ROLIT TË KUVENDIT NË LIGJBËRJEN DHE  
MBIKQYRJEN E PROKURIMIT PUBLIK NË SHQIPËRI  
(DOKUMENT PUNE)**

**Dhjetor 2023**

Të gjitha të drejtat për këtë dokument, përfshirë të drejtat e autorit, janë në pronësi të Fondacionit Westminster për Demokraci (WFD) dhe mbrohen nga ligjet e zbatueshme të Mbretërisë së Bashkuar dhe ato ndërkombëtare. Ky dokument nuk mund të kopjohet, ndahet, përkthehet në një gjuhë tjetër, apo të përshtatet pa leje paraprake nga WFD.

**Të gjitha të drejtat janë të rezervuara.**

Informacioni dhe pikëpamjet e shprehura në këtë raport janë ato të autorëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht opinionin zyrtar të WFD-së, financuesve të saj apo Qeverisë së Mbretërisë së Bashkuar. As WFD dhe as ndonjë person që vepron në emër të saj, nuk mund të mbahet përgjegjës për përdorimin që mund t'i jetë bërë informacionit që ai përmban.

## Tabela e përmbajtjes

Lista e grafikëve dhe figurave.....	4
Lista e shkurtimeve .....	4
Përmbledhje ekzekutive .....	5
I. Hyrje.....	8
II. Qasje teorike mbi rolin ligjbërës dhe mbikqyrës të Kuvendit.....	8
III. Metodologjia.....	10
3.1 Analiza e studimeve ekzistuese.....	10
3.2 Analizë e legjislacionit primar dhe sekondar mbi fushën e prokurimit publik.....	10
IV. Prokurimet publike në Shqipëri.....	12
4.1 Mbi prokurimet publike në Shqipëri.....	12
4.3 Hapësirat për rrezik korrupsioni dhe përmirësimi i rolit ligjbërës dhe mbikëqyrës të Kuvendit në prokurimet publike.....	14
4.4 Roli i aktorëve të sistemit jo-parlamentar në mbikqyrjen efektive të prokurimit publik.....	25
V. Rekomandime .....	28
Referencat .....	30
Aneks 1: Lista e pyetjeve drejtuar aktorëve kryesore mbi ccështjet e sektorit të prokurimeve publike në Shqipëri.....	31
Aneks 2: Listë e konsultimeve në proces mbi aspekte specifike të prokurimeve publike në Shqipëri.....	31

## **Lista e grafikëve dhe figurave**

Grafiku 1: Fondet e prokurimitpubliksipasproceduravegjatëvitit 2022 .....	12
Figura 1: Kategoritë e kritereve për vlerësim të hapësirave korruptive .....	16

## **Lista e shkurtimeve**

BE	Bashkimi Evropian
CSO	Organizatat e shoqërisë civile
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
SIGMA	Mbështetje për Përmirësimin e Qeverisjes dhe Menaxhimit
WFD	Fondacioni Westminster për Demokraci

## Përmbledhje ekzekutive

Ky dokument pune synon të ndihmojë në përmirësimin e procesit e ligjbërjes dhe mbikqyrjes së Kuvendit të Shqipërisë, nëçështjen e prokurimit publik në Shqipëri duke mbështetur rëndësinë e rolit të Kuvendit në këtë proces. Ky dokument pune është i ndarë në dy pjesë. Fillimisht, parashtrohen të dhëna të përgjithshme mbi rolin që Kuvendi i Shqipërisë luan në kuadër të funksionit të tij ligjbërës dhe mbikqyrës. Më pas, dokumenti i punës prezanton një rast konkret të ekzaminimit të hapësirave korruptive, në projektligjin “Për identifikimin e pronarëve përfitues të partnerëve në sektorin publik”, si propozim i një grupi deputetësh, që synon të shmangë konfliktin eventual të interesit, për subjektet, që përfitojnë kontrata publike. Në këtë këndvështrim, dokumenti propozon disa hapa konkretë që Kuvendi duhet të ndërmarrë për të forcuar rolin e tij ligjbërës dhe në mbikqyrjen e prokurimit publik për çështjen specifike të projektligjit, në disa drejtime.

**Së pari**, ekzaminimi i detajuar i aspekteve përmbajtësore të çdo projektligji që lidhet me prokurimet publike. Një gjë e tillë duhet të realizohet duke konsideruar të gjithë indikatorët e mëposhtëm të cilët janë analizuar në projektligjin e cituar, duke ardhur me rekomandime specifike.

### A. DYKUPTUESHMËRIA

- Titulli i projektligjit "Për identifikimin e pronarëve përfitues të partnerëve në sektorin publik" mund të krijojë hapësirë për interpretim dhe të rrezikojë shfaqjen e korrupsionit. Për të qenë më specifik, shprehja "partner në sektorin publik" është shumë e gjerë dhe nuk përputhet me kuptimin e dhënë nga projektligji. Në të njëjtën kohë, projektligji parashikon edhe "subjektin raportues", një kategori e veçantë që detyrohet të deklarojë pa pjesëmarrje në konkurrencë dhe që ndoshta nuk arrin kurrë të bëhet "partner në sektorin publik". Përdorimi i shprehjes "partnerëve në sektorin publik" është shprehje e gjerë, edhe pse në nenin 3 "Fusha e zbatimit" të projektligjit synohet të përkufizohet për të ngushtuar kuptimin, megjithatë lë ende hapësirë për keqkuptim. Për këtë, rekomandohet riformulimi i titullit të këtij projektligji sa më poshtë "Për identifikimin e pronarëve përfitues në kontratat publike".
- Në projektligj konstatohen norma juridike, që kanë në përmbajtje shprehje subjektive, duke lënë hapësirë për keqzbatim apo për zbatim subjektiv, në të ardhmen. Më konkretisht, në nenin 6, pika 1, të projektligjit parashikohet se: "Subjektet raportuese vendase, që kanë interes për t'u bërë partner në sektorin publik, kanë detyrimin që përpara se të marrin pjesë në procedurat e parashikuara në legjislacionin përkatës...", në këtë fjali shprehja "që kanë interes për t'u bërë partner në sektorin publik" është e panevojshme. Subjekti raportues përpara se të marrë pjesë në një procedurë konkurruese për të fituar një kontratë publike duhet të regjistrojë pronarët përfitues. Kaq është e mjaftueshme, për të evituar kërkimet subjektive dhe që lenë shteg për penalizimin e panevojshëm të subjekteve. Për këtë sugjerohet që të hiqet shprehja "...që kanë interes për t'u bërë partner në sektorin publik".

- Projektligji duhet të përmbajë rregulla juridike, të cilat janë në përputhje me njëra-tjetrën, kanë rrjedhshmëri dhe lidhje llogjike dhe nuk shkaktojnë kontradikta brenda vet projektligjit ose me legjislacionin në fuqi. Në projektligj ndodhen dispozita që janë në kundërshtim me njëra-tjetrën, siç është neni 5 "Parimi i transparencës", pika 2, e cila kundërshton neni 6 "Detyrimet e subjekteve raportuese për identifikimin paraprak të pronarëve përfitues", pika 2, të vetë projektligjit. Për këtë arsye, sugjerohet që neni 5 të riformulohet duke hequr pikën 2.
- Projektligji krijon kontradikta me legjislacionin në fuqi, veçanërisht neni 9 "Kundërvajtjet administrative" i projektligjit krijon një kontradiktë me neni 10 i ligjit nr. 10 279, datë 20. 5. 2010 "Për kundërvajtjet administrative". Ligji ekzistues parashikon që gjrobat duhet të jenë ose me shumë fikse, ose me kufinj minimal dhe maksimal, por jo me përqindje. Ndërkaq, pika 2 e nenit 9 i projektligjit parashikon gjoba me përqindje mbi një objekt kontrate të papërcaktuar. Për këtë arsye, sugjerohet që neni 9 të riformulohet, duke përfshirë gjoba fikse ose me kufij minimale dhe maksimale, por jo me përqindje.
- Në projektligj vërehen disa terma të ndryshëm, si "partnerë në sektorin publik", më pas "subjekte raportuese" dhe në neni 1 të projektligjit "operatorët ekonomikë". Pra, projektligji duhet të riformulohet që nga titulli dhe në vijim, pasi ai i aplikohet subjekteve që dëshirojnë të marrin pjesë në një procedurë konkurruese për të fituar një kontratë publike, si dhe subjekteve që kanë një kontratë ekzistuese me një entitet publik. Projektligji përmban edhe terma të rinj, si "ankim i kualifikuar" (neni 4, pika 11) - ky është një term që nuk është përdorur më parë dhe paraqet një shtesë në Kodin e Procedurave Administrative, duke krijuar kontradikta në legjislacion.

## **B. RREZIQET SUBSTANCIALE**

- Në dokumentacionin shoqërues të projektligjit nuk është bërë një vlerësim paraprak të gjendjes faktike të subjekteve ekzistuese mbi të cilat ky projektligj do të ketë ndikim, dhe efektet e pritshme të këtij ligji janë pranuar si të përparaprinë. Duke mos kryer një vlerësim paraprak të situatës, zgjidhja që synohet të ofrohet me këtë projektligj nuk është e adekuatshme.
- Projektligji përmban dispozita që lejojnë ushtrimin e kompetencave në një nivel të caktuar të diskrecionit. Mungojnë kriteret ligjore që t'i përcaktojnë këto veprime të diskrecionit, por Kompetenca është lënë te Këshilli i Ministrave për të miratuar udhëzime në lidhje me këtë procedurë. Përkatësisht, në neni 6, pika 4 parashikohet se: "Të dhënat e subjekteve raportuese të huaja nuk regjistrohen në ndonjë regjister të veçantë, por ato administrohen dhe bëhen publike nga autoritetet përgjegjëse. Për këto subjekte, zbatohen dispozitat ligjore që rregullojnë regjistrin e pronarëve përfitues. Për këtë, duhet të rishikohet edhe një herë rasti, pasi një subjekt raportues i huaj që synon të kryejë aktivitete ekonomike në Shqipëri, përfshirë edhe pjesëmarrjen në procedura të prokurimit, ankand apo koncesion, do të duhet të regjistrohet në Qendrën Kombëtare të Biznesit (platforma e-Albania). Kështu, ky subjekt mund të identifikojë pronarët përfitues në mënyrë elektronike, në të njëjtën mënyrë si subjektet vendase.
- Procedurat që janë parashikuar për verifikimin ose shqyrtimin e ankimeve janë të pakuptimta, pasi ekziston një referim i përgjithshëm te Kodi i Procedurave

Administrative, pa përcaktuar saktë se cilat dispozita specifike të Kodit të Procedurave Administrative duhet të zbatohen në rastet e referuara.

**Së dyti**, përmirësimi i ndërveprimit midis Kuvendit dhe organeve të tjera shtetërore që kanë përgjegjësi të ngjashme me mbikqyrjen e prokurimeve publike si përshembull Agjencia e Prokurimit Publik (APP), Komisioni i Prokurimit Publik (KPP), Kontrolli i Lartë i Shtetit, Avokati i Popullit, për të ndarë informacion dhe për të bashkëpunuar në zbatimin e reformave.

**Së treti**, Kuvendi duhet të krijojë një mekanizëm të rregullt të konsultimit dhe bashkëpunimit me shoqërinë civile dhe mediat e pavarura në mbikqyrjen e prokurimeve publike. Ky mekanizëm mund të përfshijë përdorimin e këshillave konsultative, takime periodike me organizatat e shoqërisë civile dhe mediat, dhe publikimin e informacioneve relevante në faqen zyrtare të Kuvendit. Ky mekanizëm do të ndihmonte për të siguruar një qasje më të gjerë dhe më të përgjegjshme ndaj publikut në proceset e mbikqyrjes së prokurimeve publike nga ana e Kuvendit dhe për të vënë në pah çështjet kritike në këtë fushë. Shoqëria civile dhe mediat e pavarura mund të jenë burime të rëndësishme informacioni dhe vlerësimi për prokurimet publike, dhe mund të ndihmojnë në vënien në pah të çështjeve të pazgjidhura në këtë fushë.

Përpos rekomandimeve specifike si më lart, ky dokument pune vjen me disa rekomandime më të përgjithshme të listuara sa më poshtë:

- Të hartohet një vlerësim i plotë i gjendjes faktike të kontratave në fuqi, ku subjektet private nuk i kanë identifikuar plotësisht pronarët përfitues, si dhe i zbatimit të deritanishëm të ligjit nr. 112/ 2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues”;
- Të konsultohet në parim nisma ligjore, nëse ndërhyrja ligjore, duhet bërë me një kapitull të posaçëm në ligjin nr. 112/ 2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues” apo duhet një ligj më vete;
- Pas hartimit të projektligjit të publikohet për konsultim publik, për t’i lënë mundësinë subjekteve të interesuara të japin mendim mbi të;
- Varianti përfundimtar i projektligjit, në çastin që u shpërndahet komisioneve parlamentare për mendim, t’i nënshtrohet një analize të hapësirave për rrezik korrupsioni, të hartuar nga një ekspert i pavarur, i fushës.

## I. Hyrje

Në këtë dokument, do të diskutohet rëndësia e përmirësimit të rolit të Kuvendit në mbikëqyrjen e prokurimit publik dhe do të propozohen masat dhe rekomandimet për të arritur këtë qëllim. Kuvendi është institucioni kryesor për përfaqësimin e vullnetit të popullit në Shqipëri dhe është një nga organet kryesore të qeverisjes demokratike të vendit. Rolit mbikqyrës të Kuvendit i dedikohet një rëndësi e veçantë, si një mekanizëm kryesor për zbatimin e përgjegjësive të qeverisjes, në mënyrë që të mbrohen interesat e qytetarëve.

Megjithatë, për shkak të sfidave të ndryshme politike dhe institucionale, funksioni i mbikqyrjes së Kuvendit në Shqipëri nuk është gjithmonë në nivelin më të lartë. Duke u fokusuar në përmirësimin e këtij roli, mund të ndikojmë në përmirësimin e përgjithshëm të qeverisjes dhe të drejtësisë në vend.

Në këtë dokument pune, do të analizohet roli aktual i mbikqyrjes së Kuvendit në Shqipëri dhe do të propozohen disa rekomandime për përmirësimin e këtij roli, me fokus kryesor prokurimet publike në Shqipëri. Ky dokument synon të jetë një kontribut i vlefshëm në diskutimet aktuale rreth ndryshimeve ligjore mbi prokurimet publike.

## II. Qasje teorike mbi rolin ligjbërës dhe mbikqyrës të Kuvendit

Për të analizuar rolin e Kuvendit në Republikën e Shqipërisë duhet t'i referohemi Kushtetutës<sup>1</sup>, në të cilën parashikohet, në nenin 1, pika 1, të saj: *“Shqipëria është republikë parlamentare”*. Në nenin 2, pika 2, të Kushtetutës se: *“Populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtpërsëdrejti”*, si dhe në nenin 7 të saj parashikohet shprehimisht se: *“Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor.”* Këto parashikime kushtetuese e kornizojnë llojin e sistemit parlamentar që ne kemi e për rrjedhojë edhe rolin e Kuvendit si ushtrues i pushtetit legjislativ në vend.

Kuvendi ushtron **pushtetin legjislativ** e kjo kompetencë substanciale e tij rrjedh nga neni 81 vijues i Kushtetutës. Edhe nga neni 116 i Kushtetutës, ku përcaktohet hierarkia e burimeve të së drejtës dhe rezulton se aktet e miratuara nga Kuvendi, si: (i) Kushtetuta, (ii) marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, (iii) ligjet, janë të epërme ndaj akteve të tjera, madjevullneti i Kuvendit, nëpërmjet ligjeve përkatëse është përcaktues edhe për atë “pushtet” të vogël normues, që iu është lënë organeve të pushtetit ekzekutiv. Në nenin 118 të Kushtetutës përcaktohet se: *“1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë. 2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte...”*

---

<sup>1</sup> E miratuar me ligjin nr. 8417, datë 21. 10. 1998, i ndryshuar

Kuvendi zgjedh Presidentin e Republikës, miraton emërimin e Kryeministrit, programin politik të Këshillit të Ministrave bashkë me përbërjen e tij, si dhe emëron edhe funksionarë të tjerë që përcaktohen shprehimisht në Kushtetutë apo në ligje të posaçme.

Në nenin 80 të Kushtetutës parashikohet ndër të tjera se: “1. Kryeministri dhe çdo anëtar tjetër i Këshillit të Ministrave është i detyruar t’u përgjigjet interpelancave dhe pyetjeve të deputetëve brenda tri javëve” .... Drejtuesit e institucioneve shtetërore, me kërkesë të komisioneve parlamentare japin shpjegime dhe informojnë për çështje të ndryshme të veprimtarisë së tyre për sa e lejon ligji.” Pra konstatohet **rol i kontrollues i Kuvendit mbi pushtetin ekzekutiv**.

Kuvendi mund të ushtrojë rolin e tij mbikëqyrës në disa forma të ndryshme, përfshirë:

- **Pyetjet, interpelancat dhe mocionet<sup>2</sup>**

Të gjithë deputetët kanë të drejtën të paraqesin pyetje Kryeministrit ose çdo anëtar tjetër të Këshillit të Ministrave. Pyetjet paraqiten nga deputetët te Kryetari i Kuvendit, i cili informon anëtarin e Këshillit të Ministrave, të cilët i drejtohen pyetjet. Pyetjet bëhen me qëllim për të marrë informacion lidhur me një ose disa çështje të caktuara. Pyetjet duhet të jenë të shkruara në një mënyrë të qartë dhe të përmbledhur dhe të përmbajnë çështje që ndodhen brenda kompetencave të personave që pyetjet drejtohen, ose në lidhje me veprimtarinë administrative për të cilën po kërkojnë përgjigje.

- **Kontrolli nga komisionet e përhershme të Kuvendit<sup>3</sup>**

Komisionet e përhershme të Kuvendit mund të paraqesin raporte ose propozime për çështje nën kompetencën e tyre ose kur iu kërkohet nga Kuvendi. Ata gjithashtu kanë të drejtë të kryejnë kontrole dhe të kërkojnë dokumentacion për të analizuar një çështje të veçantë brenda fushave të tyre të përgjegjësisë.

- **Raportimi në Kuvend<sup>4</sup>**

Kryetari i Kuvendit, nëpërmjet Konferencës së Kryetarëve, vendos në fillim të çdo viti për kalendarin e paraqitjes së raporteve të organeve kushtetuese dhe atyre të krijuara me ligj në Kuvend. Ky kalendar përfshin organet kushtetuese dhe ato të krijuara me ligj që do të paraqesin raportet, si dhe komisionin përgjegjës për shqyrtimin e tyre dhe afatin ligjor për depozitimin në Kuvend. Kuvendi i kërkon zyrtarisht institucioneve të përcaktuara dorëzimin e raporteve brenda afatit ligjor në Kuvend. Kalendari i paraqitjes së raporteve bëhet i njohur në seancën plenare të parë, publikohet dhe shpërndahet institucioneve përkatëse.

---

<sup>2</sup> Pjesa e tretë, kontrolli i kuvendit kreu i, pyetjet, interpelancat dhe mocionet. Rregullorja e Kuvendit.

<sup>3</sup> Neni 102, Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

<sup>4</sup> Neni 100, Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

### III. Metodologjia

Për të realizuar këtë punim, janë përdorur metodat e mëposhtme të grumbullimit të informacionit.

#### 3.1 Analiza e studimeve ekzistuese

Kryerja e këtij studimi është realizuar duke analizuar raporte dhe studime të publikuara nga institucionet shtetërore dhe organizatat ndërkombëtare në vend. Në mënyrë të veçantë janë parë me vëmendje raporti i progresit për Shqipërinë i Bashkimit European për vitin 2022 dhe vitet paraardhëse, raportet e monitorimit të reformës së administratës publike nga SIGMA-OECD si dhe udhëzuesit e përgatitur për fushën e prokurimit publik, raporti i Bankës Botërore mbi mbështetjen e prokurimit publik në Shqipëri, raportet vjetore dhe statistikat e publikuara nga Kuvendi, Agjencia e Prokurimit Publik, Kontrolli i Lartë i Shtetit, Komisioni i Prokurimit Publik, Ministria e Financave dhe Ekonomisë etj. Disa nga gjetjet e këtyre raporteve, janë të listuara nëseksionin e katërt të këtij raporti.

#### 3.2 Analizë e legjislacionit primar dhe sekondar mbi fushën e prokurimit publik

Legjislacioni për prokurimin publik është në harmoni me disa parashikime kushtetuese, si me nenin 11, të Kushtetutës, në të cilin parashikohet se: “Sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike”, apo në barazinë përpara ligjit, ku në nenin 18, pika 1, të Kushtetutës parashikohet se: “Të gjithë janë të barabartë përpara ligjit.” Në vetvete prokurimi publik ka të bëjë me procedurën e përzgjedhjes së operatorëve, të cilët do të realizojnë investimet apo do të ofrojnë mallrat apo shërbimet për llogari të enteve publike, të gjitha këto investime dhe shpenzime kryhen bazuar në ligjin më të rëndësishëm të zbatimit të politikës qeveritare, pra si përmbushje e ligjit “Për buxhetin e shtetit”, ligj që ka një vend të posaçëm në pjesën e trembëdhjetë të Kushtetutës.

**Ligji nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”** është ligji kryesor, që rregullon marrëdhëniet juridike në fushën e prokurimit publik. Në një periudhë kohore të shtrirë mbi 28 vite janë miratuar ligje të ndryshme në këtë fushë, por synimi kryesor ka qenë gjithmonë lënia e sa më pak mundësive për abuzim dhe mungese transparence në këto procedura. Ligji i cituar më lart është përafuar pjesërisht me disa direktiva<sup>5</sup> të BE, siç shënohet edhe në raport progresin e fundit të Komisionit Evropian.

---

<sup>5</sup>Ky ligj është përafuar pjesërisht me:

- *Direktivën 2014/24/BE të Parlamentit European dhe Këshillit, datë 26 shkurt 2014 “Për prokurimin publik dhe që shfuqizon Direktivën 2004/18/KE”, e ndryshuar. Numri CELEX 32014L0024, Fletorja Zyrtare e Bashkimit European, Seria L, nr.94, datë 28.3.2014, fq.65- 242.*
- *Direktivën 2014/25/BE të Parlamentit European dhe Këshillit, datë 26 shkurt 2014 “Për prokurimin nga entet që veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare dhe që shfuqizon Direktivën 2004/17/KE”, e ndryshuar. Numri CELEX 32014L0025, Fletorja Zyrtare e Bashkimit European, Seria L, nr.94, datë 28.3.2014, fq. 243-374.*

### 3.3 Intervista të thelluara

Për të bërë një analizë të situatës, që lidhet me problematikat e fushës së prokurimeve publike në Shqipëri, ACER ka realizuar disa intervista të thelluara më aktorët e mëposhtëm:

- Deputetët në Kuvend;
- Kontrolli i Lartë i Shtetit;
- Avokati i Popullit;
- CSOs;
- Përfaqësues të medias;
- Përfaqësues të biznesit.

### 3.4 Analizë e praktikave të mira

ACER, mbështetur mbi opinionin e ekipit të ekspertëve, ka identifikuar një serë praktikash të mira të cilat reflektojnë cilësinë e rolit mbikqyrës të kuvendit në fushën e prokurimit publik. Këto praktika të mira, janë inkorporuar përgjatë këtij raporti.

### 3.5 Tryezë e rrumbullakët

Qendra Shqiptare për Kërkime Ekonomike, realizoi më datën 11 korrik, 2023 një tryezë të rrumbullaket për të prezantuar gjetjet paraprake të dokumentit të punës si dhe për të diskutuar mbi aspekte të tjera problematike mbi fushën e prokurimeve publike në vend, duke shoqëruar edhe me rekomandimet përkatëse për trajtimin e tyre. Në këtë tryezë të rrumbullakët morën pjesë 39 pjesëmarrës që përfaqësonin Kuvendin e Shqipërisë, organizata të shoqërisë civile, përfaqësues të medias, ekspertë të pavarur dhe përfaqësues nga Ambasada Britanike në Shqipëri. Gjatë kësaj tryezë, ekipi i ACER prezantoi gjetjet e punës dhe u fokusuar në diskutimin e këtyre gjetjeve. Sipas diskutimeve të bëra, pjesëmarrësit identifikuan si një problematike tepër të madhe nxitimin e qëllim të qeverisë për të ndryshuar dhe kaluar në Parlament, shtesa ligjore substanciale mbi fushën e prokurimeve publike, të cilat vlerësohen të kenë ndikim të madh në përkeqësimin e transparencës dhe rritjen e korrupsionit. Pjesëmarrësit ranë dakord se Kuvendi duhet të ketë një rol më aktiv dhe mbikqyrës tërësor në procesin e prokurimeve publike për të siguruar transparencë, llogaridhënie, dhe parandalim të korrupsionit. Diskutimet theksuan nevojën për të përmirësuar rregulloret ekzistuese për të forcuar kontrollin dhe supervizimin e prokurimeve publike nga ana e Kuvendit. Një temë tjetër e diskutuar ishte se si të përmirësohet pjesëmarrja e publikut në procesin e prokurimeve publike,

---

– Direktivën e Këshillit 89/665/KEE, datë 21 dhjetor 1989 “Mbi koordinimin e ligjeve, rregulloreve dhe dispozitave administrative në lidhje me zbatimin e procedurave të rishikimit për dhënien e kontratave të furnizimit publik dhe punëve publike”, e ndryshuar”. Numri CELEX 31989L0665, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Europian, Seria L, nr.395, datë 30.12.1989, fq. 33-35.

– Direktivën e Këshillit 92/13/KEE, datë 25 shkurt 1992 “Mbi koordinimin e ligjeve, rregulloreve dhe dispozitave administrative në lidhje me zbatimin e rregullave të Komunitetit për procedurat e prokurimit të enteve që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe telekomunikacionit”, e ndryshuar”. Numri CELEX 31992L0013, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Europian, Seria L, nr.76, datë 23.3.1992, fq. 14-20.

duke promovuar transparencën dhe informimin e qytetarëve për proceset e prokurimit dhe mundësitë për të ndikuar në to.

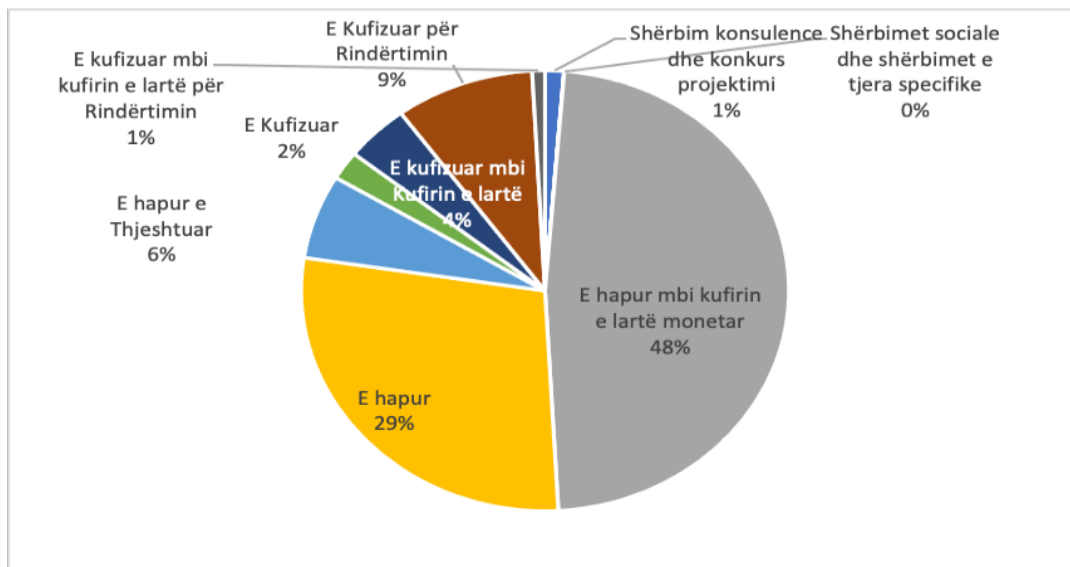
#### IV. Prokurimet publike në Shqipëri

##### 4.1 Mbi prokurimet publike në Shqipëri

Gjatë vitit 2022 Shqipëria, përmes afro 6,500 procedurave të prokurimeve publike ka prokuruar mbi 1.4 miliardë Euro nga fondet buxhetore ose rreth 9.4% të PBB<sup>6</sup>, shifër kjo më e lartë se mesatarja e vendeve të rajonit por më e ulët se niveli i prokurimit publik në vendet e Bashkimit Europian, i cili arrin në 14% të PBB<sup>7</sup>. Vlera totale e prokuruar dhe numri i procedurave të prokurimit në vit ka ardhur duke u rritur nga viti në vit, p.sh. të dhënat zyrtare tregojnë se vlera totale e prokuruar gjatë vitit 2022 ishte rreth 2.9 herë më e madhe se vlera totale e prokuruar 10 vite më parë, gjatë vitit 2012, ndërkohë që numri i procedurave të prokurimit është rritur nga 4,939 në afro 6,500.

Vlera totale e fituar në prokurimet publike gjatë vitit 2022 përbën 91.6% të totalit të fondit limit të prokuruar gjatë të njëjtit vit<sup>8</sup>. Të dhënat e regjistrimit të prokurimeve tregojnë se gjatë vitit 2022, pjesa dërrmuese e fondeve buxhetore u prokuruan sipas procedurës së hapur mbi kufirin e lartë monetar (48% e fondeve totale), procedurës së hapur (29% e fondeve totale) dhe procedurës së kufizuar për rindërtimin (10% e fondeve totale).

**Grafiku 1: Fondet e prokurimit publik sipas procedurave gjatë vitit 2022**



<sup>6</sup> Fondi limit total vjetor 2022 ishte 170,200,854,721 Lekë. Burimi: APP, Raporti vjetor 2022, faqe 13

<sup>7</sup> Komisioni Evropian. Prokurimi Publik. Marrë nga [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_en#:~:text=Why%20public%20procurement%20is%20important,of%20services%2C%20works%20and%20supplies.](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en#:~:text=Why%20public%20procurement%20is%20important,of%20services%2C%20works%20and%20supplies.)

<sup>8</sup> Burimi: APP, Raporti vjetor 2022, faqe 17.

Burimi: APP, Raporti vjetor 2022.

Ecuria e procedurave të prokurimit gjatë vitit dëshmon se prokurimi public është i varur dhe i lidhur ngushtë me kryerjen e procedurave të prokurimit dhe disponueshmërinë e fondeve buxhetore nga njëra anë, si dhe përfundimin e ciklit vjetor të buxhetit nga ana tjetër. Kështu, gjatë vitit 2022, 58% e fondit limit u prokurua gjatë tremujorit të dytë dhe të katërt të vitit (respektivisht 30% dhe 28%<sup>9</sup>), krahasuar me vlerat më të ulëta të prokurimit gjatë tre mujorit të parë dhe të tretë të të njëjtit vit.

Studimet për prokurimet publike në Shqipëri kanë identifikuar shumë sfida dhe probleme në këtë fushë. Ata konfirmojnë **nivele të larta të korrupsionit** në sektorin e prokurimeve publike në Shqipëri.<sup>10</sup> Një tjetër çështje e cituar në kërkimet mbi prokurimet publike, është **mungesa e transparencës**.<sup>11</sup> Në shumë raste, tenderat kanë qenë të manipuluar në mënyrë që të favorizojnë një palë të caktuar, ndërsa proceset e prokurimit janë kryer në mënyrë të paqartë dhe pa konkurrencë të vërtetë.<sup>12</sup> Në raportin e fundit të progresit të Komisionit Evropian, shënohet se Shqipëria ka avancuar në fushën e prokurimeve publike, veçanërisht duke miratuar legjislacionin e mëtejshëm zbatues dhe duke futur një sistem elektronik të ankesave.

**Megjithatë, raporti shënon se duhet punuar fort për të parandaluar korrupsionin në ciklin e prokurimit.**<sup>13/14</sup>

## 4.2 Gjetje nga studimi cilësor

Disa nga bizneset dhe shoqatat e kontaktuar gjatë këtij procesi, treguan se megjithëse ato kanë aktivitet të rëndësishëm ekonomik në Shqipëri, marrëdhëniet kontraktore i kanë të ndërtuara kryesisht me kompani të tjera private të tregut, duke mos qenë të prirura për të marrë pjesë në prokurimet publike që realizohen nga institucionet dhe agjensitë shtetërore në vend. Mungesa e pjesëmarrjes në prokurime publike është konfirmuar edhe nga përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile.

Nga intervista e kryer me anëtarë të Autoritetit të Konkurrencës rezulton se shqetësimi kryesor që lidhet me prokurimin publik, e për të cilin institucioni po punon për të propozuar ndryshime në legjislacionin përkatës për ta përafuar edhe më tej me legjislacionin e Bashkimit Evropian, lidhet me konsiderimin si marrëveshje mes palëve dhe ndëshkimin (dhe/ose penalizimin në raste të përsëritura, duke ndjekur përvojën e vendeve të Bashkimit Evropian) e kompanive

<sup>9</sup>Burimi: APP, Raportivjetor 2022, faqe 22.

<sup>10</sup>Departamenti i Shtetit i Shteteve të Bashkuara. (2021). Deklaratat e Klimës së Investimeve: Shqipëria. Marrë nga <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/albania/>.

<sup>11</sup>AIS Open Data. (2021). Raport Ekzekutiv: Monitorimi i Korrupsionit në Shqipëri (May 2021). Marrë nga [https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary\\_Edited\\_CRM\\_May2021\\_final-with-tables.pdf](https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary_Edited_CRM_May2021_final-with-tables.pdf).

<sup>12</sup>South East Leadership for Development and Integrity (SELDI). Integriteti në Prokurimet Publike në Europën Juglindore. Marrë nga <https://seldi.net/public-procurement-integrity-in-southeast-europe/public-procurement/>.

<sup>13</sup>

Komisioni Evropian. (2022). Raporti për Shqipërinë 2022. Marrë nga <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf>

<sup>14</sup>SIGMA. (2021). Raporti i Monitorimit - Përmbledhja Ekzekutive 2021: Shqipëria. Marrë nga <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Albania.pdf>

pjesëmarrëse në prokurime publike, të cilat japin oferta të ngjashme, plotësuese ose mbi sistem rotacioni.

Përfaqësues të mediave treguan se prokurimet publike në shumë raste janë një krim i njohur nga të gjithë dhe që gjithsesi mbetet i pahetuar. Prokuroritë në mënyrë të përsëritur dështojnë të hetojnë si procedurat<sup>15</sup>, ashtu edhe destinacionin dhe përfituesit finalë të fondeve të prokuruar edhe në rastet kur ka indicie të qarta<sup>16</sup>, duke sjellë si shembull rastin e incineratorëve dhe kompanive të përfshira në to. Hetimet zakonisht janë të mbuluara nga sekretet hetimor, gjë që i jep shumë pak mundësi publikut të shohë se sa realisht është punuar ndërsa përshembull në rastin e incineratorit të Tiranës, ka një përjashtim nga ky rregull për shkak se rasti në fjalë është hetuar edhe nga një komision hetimor parlamentar.

Tenderët me rotacion<sup>17</sup> janë një fenomen që përsëriten shpesh në sektorin e ndërtimit të rrugëve<sup>18</sup> në Shqipëri<sup>19</sup> dhe janë raportuar në media në mënyrë të përsëritur. Këto raporte gjithsesi kanë dështuar t'i bëjnë përshtypje prokurorëve, të cilët kanë vijuar t'i injorojnë si raste me potencial për t'u investiguar. Në një rast tjetër, prokuroria hetoi dhe realizoi me sukses dënimin e anëtarëve të komisionit të prokurimit për abuzim me detyrën por nuk mori mundimin për të parë bilancin e kompanisë prokurore për të hetuar destinacionin final të parave që supozohet se duhet të jenë përfituar si shkak për abuzimin me detyrën. Ndërsa vërtetohet abuzimi me detyrën, nuk zbulohet se për çfarë shkak zyrtarët kanë abuzuar. Përfaqësues të mediave shprehën shqetësimin mbi rolin që mund të luajë media për të luftuar korrupsionin në prokurimet publike në një kohë kur prokurorët nuk janë të gatshëm të marrin indicie për të nisur hetime ex officio.

### **4.3 Hapësirat për rrezik korrupsioni dhe përmirësimi i rolit ligjbërës dhe mbikëqyrës të Kuvendit në prokurimet publike**

Në kalendarin<sup>20</sup> e punimeve të Kuvendit, për periudhën 10 prill- 28 prill 2023, si dhe në faqen online, në projektligjet<sup>21</sup> e shpallura, në proces shqyrtimi konstatuam projektligjin “Për

<sup>15</sup>

Reporter.al. (2019, May 27). Qeveria kontrakttoi miliona euro shpenzime me kontrata sekrete.

<https://www.reporter.al/2019/05/27/qeveria-kontrakttoi-miliona-euro-shpenzime-me-kontrata-sekrete/>

<sup>16</sup> Reporter.al. (2020, June 3). Tendere pa shpallje, institucionet prokuruan 8.9 milionë euro gjatë epidemisë.

<https://www.reporter.al/2020/06/03/tendere-pa-shpallje-institucionet-prokuruan-8-9-milion-euro-gjate-epidemise/>

<sup>17</sup>

Reporter.al. (2015, December 16). Tenderët me rotacion, hapen hetimet për manipulim tjetër.

<https://www.reporter.al/2015/12/16/tenderet-me-rotacion-hapen-hetimet-per-manipulim-tjeter/>

<sup>18</sup> Reporter.al. (2018, November 24). Segmenti i Unazës së Re që po ndërtohet pesë herë më i kushtueshëm se segmentet e tjera. <https://www.reporter.al/2018/11/24/segmenti-i-unazes-se-re-qe-po-ndertohet-pese-here-me-i-kushtueshem-se-segmentet-e-tjere/>

<sup>19</sup> Reporter.al. (2022, May 17). Përfituesit e mëdhenj të programit të rindërtimit.

<https://www.reporter.al/2022/05/17/perfituesit-e-medhenj-te-programit-te-rindertimit/>

<sup>20</sup> Shih kalendarin e shpallur në linkun në vijim

<http://www.parlament.al:5000/Files/202304181118191825Kalendari%20i%20punimeve%2010%20Prill%202023%20-%2028%20Prill%202023.docx%20i%20ndryshuar.pdf>

<sup>21</sup> Shih tekstin e projektligjit në linkun në vijim <http://staging.parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/55768>

identifikimin e pronarëve përfitues të partnerëve në sektorin publik”, si propozim i një grupi deputetësh, që synon të shmangë konfliktin eventuale të interesit, për subjektet, që përfitojnë kontrata publike. Ky projektligj ka lidhje me fushën e prokurimit publik se synon të shmangë paraprakisht konfliktin e interesit në këto procedura prokurimi, duke parandaluar kështu zhvillimin e procedurave të prokurimit, të fituara dhe me kontrata që lidhen në kushtet e konfliktit të interesit. Analiza e këtij projektligji mund t’i shërbejë Kuvendit, si një model në lidhje me hapat dhe kriteret, që duhet të zbatohet gjatë procesit legjislativ, për të përmirësuar më tej rolin e tij mbikëqyrës në fushën e prokurimit publik.

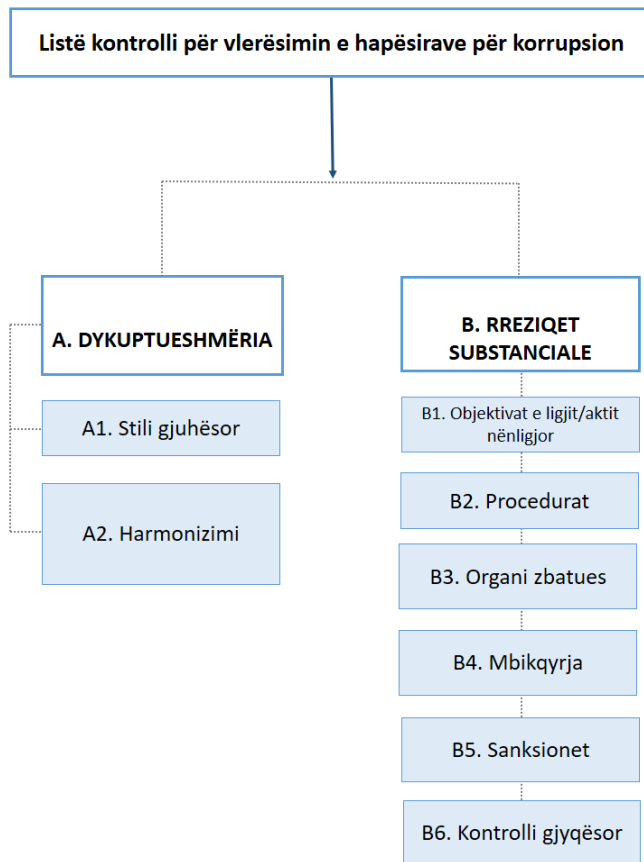
Në nenin 81, të Kushtetutës parashikohet, ndër të tjera se: “Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës.” Për nismat ligjore, që propozohen nga Këshilli i Ministrave parashikohen procedura<sup>22</sup> ligjore, të prera në ligjin nr. 9000, datë 30. 1. 2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave” dhe në vendimin nr. 584, datë 28. 08. 2003 “Për miratimin e Rregullores së Këshillit të Ministrave”, të ndryshuar, procedura të cilat garantojnë ligjshmërinë e formës dhe të përmbajtjes së projektaktit, çështjet e zbatimit të unifikuar të teknikës legjislative, mendimet miratuese të ministrive dhe subjekteve të interesuara, transparencën paraprake me shpalljen online për konsultim publik, si dhe një shqyrtim të hapësirave eventuale për korrupsion, ndërkohë që për iniciativat ligjore, që vijnë nga deputetët apo 20 mijë zgjedhës nuk i kalojnë këto procedura administrative paraprake. Sugjerohet që Kuvendi të gjitha projektligjet e propozuara për shqyrtim t’ia nënshtrojë një kontrolli paraprak për hapësira eventuale për korrupsion, bazuar në rubrikat e renditura më poshtë, por edhe në të tjera, në varësi të veçantisë së projektligjit në shqyrtim.

Për të vlerësuar hapësirat korruptive në nismën ligjore të cituar si më lart, janë përdorur një seri kriteresh të cilat grupohen sa më poshtë:

---

<sup>22</sup>Shih edhe metodologjinë e miratuar me udhëzimin nr. 6, datë 29. 04. 2022, të Ministrit të Drejtësisë “Për përcaktimin e metodologjisë së unifikuar për hartimin e akteve normative”;

**Figura 1:** Kategoritë e kritereve për vlerësim të hapësirave korruptive



**A. Dykuptueshmëria** - Dykuptueshmëria si kriter i vlerësimit të hapësirave për korrupsion ka të bëjë atëherë, kur një normë juridike, fjali apo shprehje ka më shumë se një kuptim, duke krijuar kështu konfuzion te zbatuesi i së drejtës dhe duke lënë hapësira subjektive në zbatimin e vetë ligjit.

**A.1 Stili gjuhësor** – Gjuha e projektligjit duhet të jetë e thjeshtë, e thukët, me fjali të ndërtuara saktë nga pikpamja gramatikore dhe leksikore.

#### **A.1.1 Fjalët e përzgjedhura a janë të sakta?**

Në projektligjin e analizuar duke filluar nga titulli “Për identifikimin e pronarëve përfitues të partnerëve në sektorin publik” konstatohet përdorimi i shprehjes “partner në sektorin publik”, ky përcaktim i ri krijon paqartësi, duke krijuar dyshimin se a shtrihet vetëm për subjektet private, që do të lidhin një kontratë me sektorin publik, me qëllime fitimprurëse apo dhe me një subjekt

tjetër të së drejtës private apo të së drejtës ndërkombëtare, që lidh një kontratë/ marrëveshje mbështetëse, ku përfitues është vetëm sektori publik?

<b>Fjala/ shprehja e re</b>	<b>Titulli i projektligjit “Për identifikimin e pronarëve përfitues të partnerëve në sektorin publik”. Pra shprehja “partner në sektorin publik” e para është shumë e gjerë dhe nuk përputhet me kuptimin që i jep projektligji dhe nga ana tjetër, projektligji parashikon edhe “subjektin raportues”, që është një kategori tjetër, i cili detyrohet të deklarojë pa konkurrar dhe ndoshta asnjëherë nuk e fiton statusin e “partnerit në sektorin publik”.</b>
<b>Problemi</b>	Përdorimi i shprehjes “partnerëve në sektorin publik” është një shprehje e gjerë, e cila edhe pse në nenin 3 “Fusha e zbatimit”, të projektligjit synohet të përkufizohet, për t’u ngushtuar, si e tillë, sërish lë vend për keqkuptim.
<b>Zgjidhja</b>	Riformulimi i titullit si vijon: “Për identifikimin e pronarëve përfitues në kontratat publike”

#### **A.1.2 A janë ndërtuar fjalitë dhe frazat saktë duke mos lënë hapësirë për dykuptimësi?**

Në projektligj konstatohen norma juridike, që kanë në përmbajtje shprehje subjektive, duke lënë hapësirë për keqzbatim apo për zbatim subjektiv, në të ardhmen.

<b>Fjala/ shprehja e re</b>	<b>Në nenin 6, pika 1, të projektligjit parashikohet se: “Subjektet raportuese vendase, <u>që kanë interes për t’u bërë partner në sektorin publik</u>, kanë detyrimin që përpara se të marrin pjesë në procedurat e parashikuara në legjislacionin përkatës...”, në këtë fjali shprehja “që kanë interes për t’u bërë partner në sektorin publik” është e panevojshme dhe lind pyetja si shprehet interesi? Subjekti raportues përpara se të marrë pjesë në një procedurë konkurruese për të fituar një kontratë publike duhet të regjistrojë pronarët përfitues. Kaq është e mjaftueshme, për të evituar kërkimet subjektive dhe që lenë shteg për penalizimin e panevojshëm të subjekteve.</b>
<b>Problemi</b>	Shprehja “që kanë interes për t’u bërë partner në sektorin publik” është subjektive. Një subjekt që ka ndërmend të marrë pjesë në një procedurë prokurimi apo ankandi, ose të aplikojë për të marrë me qira një objekt shtetëror, nuk ka detyrim ligjor ta shprehë këtë ide, vetëm ai legjitimohet si i tillë, kur aplikon rregullisht në procedurën e shpallur. Subjekti raportues përpara se të marrë pjesë në një procedurë konkurruese për të fituar një kontratë publike duhet të regjistrojë pronarët përfitues. Kaq është e mjaftueshme, për të evituar kërkimet subjektive dhe që lenë shteg për penalizimin e

	panevojshëm të subjekteve.
<b>Zgjidhja</b>	Heqja e shprehjes "...që kanë interes për t'u bërë partner në sektorin publik".

**A2. Harmonizimi** - Projektligji duhet të përmbajë norma juridike, që kanë unitet me njëra-tjetrën, rrjedhshmëri, lidhje llogjike dhe që nuk krijojnë kontradikta brenda projektligjit vetë apo që nuk krijojnë kontradikta, ose më tej të bien ndesh me legjislacionin në fuqi.

**A.2.1. A ka dispozita kontradiktore brenda ligjit? A ka dispozita kontradiktore me ligjet e tjera?**

Në projektligj ka dispozita kontradiktore, të tilla si: neni 5 "Parimi i transparencës", pika 2, bie ndesh me nenin 6 "Detyrimet e subjekteve raportuese për identifikimin paraprak të pronarëve përfitues", pika 2, të vetë projektligjit.

<b>Nenet e projektligjit</b>	<p><b>Në nenin 5, pika 2 parashikohet se: "Asnjë subjekt apo entitet juridik, përvec parashikimeve të parashikuara në pikën 2, të nenit 3, nuk mund të përfitojë statusin e Partnerit në Sektorin Publik apo mund ta humbasë atë në çdo moment, nëse nuk ka identifikuar paraprakisht pronarët përfitues apo nëse nuk ka përditësuar të dhënat për pronarët përfitues sipas përcaktimeve të nenit 7, të këtij ligji."</b></p> <p><b>Neni 6, pika 2 parashikon se: "Pas regjistrimit në regjistrin e pronarëve përfitues, subjekti raportues vendas, ka të drejtë të përfitojë një kontratë publike. Regjistrimi i të dhënave të subjekteve raportuese vendase bëhet sipas parashikimeve të ligjit për regjistrin e pronarëve përfitues."</b></p>
<b>Problemi</b>	Në nenin 5, pika 2 parashikohet që e humbet statusin e partnerit në sektorin publik nëse nuka identifikuar pronarët përfitues para procedurës, ndërkohë në nenin në vijim se vetëm pas regjistrimit në regjistrin e pronarëve përfitues, subjekti raportues vendas ka të drejtë të përfitojë një kontratë publike. Pra lind pyetja, pas hyrjes në fuqi të këtij ligji si është lejuar të konkurrojë dhe të marrë një kontratë publike një subjekt që nuk i ka regjistruar paraprakisht pronarët përfitues? Duket sikur vetë projektligji më lart, për shkak të kontradiktës mes normave juridike e lejon të ndodhë.
<b>Zgjidhja</b>	Riformulimi i nenit 5, duke hequr pikën 2.

Projektligji krijon kontradikta edhe me legjislacionin në fuqi, konkretisht neni 9 “Kundërvajtjet administrative” i projektligjit krijon kontradiktë me nenin 10, të ligjitnr. 10 279, datë 20. 5. 2010 “Për kundërvajtjet administrative”, ku parashikohet ndër të tjera, që gjobat janë ose me shumë fikse, ose me kufinj minimal dhe maksimalë, por jo me përqindje.

<b>Nenet e projektligjit</b>	<p><b>Në nenin 9, pika 2 parashikohet se: “Shkeljet e mëposhtme...përbëjnë kundërvajtje administrative dhe dënohen me gjobë si më poshtë: a) mos përditësimi i të dhënave brenda afatit të përcaktuar në pikën 1, të nenit 7 të këtij ligji, për subjektet tregtare, dënohet me gjobë, në masën 10% të vlerës së kontratës publike; b) mos përditësimi i të dhënave brenda afatit të përcaktuar në pikën 1, të nenit 7 të këtij ligji dënohet me gjobë, në masën 10% të vlerës së kontratës publike;...”</b></p> <p><b>Në nenin 10, pika 1, të ligjit nr. 10 279, datë 20. 5. 2010 “Për kundërvajtjet administrative” parashikohet se: “Masa e dënimit me gjobë përcaktohet nga ligji, i cili ka parashikuar kundërvajtjen administrative. Masa e dënimit me gjobë mund të jetë fikse apo e përcaktuar me kufij minimalë dhe maksimalë...”</b></p>
<b>Problemi</b>	Dispozita e projektligjit në lidhje me sanksionin dhe konkretisht me gjobën bie ndesh me një normë juridike të karakterit të përgjithshëm në fuqi.
<b>Zgjidhja</b>	Riformulimi i nenit 9, pika2, duke parashikuar ose gjoba fikse ose me kufij minimale dhe maksimalë, por jo me % mbi një objekt kontrate të papërcaktuar.

### **A.2.2 A është terminologjia e përdorur e saktë dhe konsistente?**

Në projektligj konstatohen një sërë termash, që variojnë nga “partnerë në sektorin publik”, më pas “subjekte raportuese” dhe në nenin 1 të projektligjit “operatorët ekonomikë”. Pra projektligji duhet riformuluar që nga titulli e në vijim, pasi e shtrin veprimin e tij mbi subjektet, që duan të marrin pjesë në një procedurë konkurruese për të fituar një kontratë publike, si dhe tek ata subjekte, që e kanë një kontratë vijuese me një ent publik. Projektligji përmban neologjizma, psh: “ankim i kualifikuar” (neni 4, pika 11)- ky është një term që nuk është përdorur më parë dhe është si një shtesë e Kodit të Procedurave Administrative, duke krijuar edhe kontradiktë në legjislacion.

### **A.2.3 A janë referencat e sakta dhe të qarta brenda ligjit? A janë referencat e sakta dhe të qarta tek ligjet e tjera?**

Në brendi të projektligjit referohen saktë normat juridike pararendëse, duke vënë saktësisht nënin dhe pikën përkatëse. Nuk ka referenca të sakta në dispozitat e Kodit të Procedurës Administrative, përsa e citojnë në nënin 8, pika 3, të projektligjit.

### **A.2.4 A i mbulon teksti i ligjit të gjitha çështjet? A ekziston ndonjë vakuum ligjor?**

Teksti i projektligjit nuk i mbulon të gjitha çështjet. P.sh nuk është e parashikuar saktë procedura e verifikimit me inisiativë të vet (proprio motu), që mund të kryejë një autoritet përgjegjës apo autoritet kontrolli, nuk ka afate brenda të cilëve kryhet ky verifikim apo shqyrtimi i një ankimi administrativ.

**Rekomandim:** Të riformulohet neni 8 i projektligjit duke i parashikuar saktë të dyja procedurat atë të verifikimit dhe procedurën e shqyrtimit të ankimit, së bashku me afatet përkatëse dhe dhënien e informacionit për sa sipër, për palët e interesuara.

## **B. RREZIQET SUBSTANCIALE**

**B.1 Objektivat e ligjit** – Objektivat e projektligjit parashikohen në dispozitat e përgjithshme të tij, të titulluara, si: “objekti”, “qëllimi”, ndërkohë një përshkrim më i detajuar i objektivave jepet në relacionin shoqërues të projektligjit, i cili duhet të përshkruajë problemin, që synon të zgjidhë projektligji i ri, një vlerësim të gjendjes faktike dhe të argumentojë, që pse një projektligj i ri është zgjidhja e duhur për atë çështje të krijuar.

### **B.1.1 A është kryer vlerësimi paraprak dhe a është i saktë? A janë përcaktuar objektivat e ligjit në përputhje me vlerësimin paraprak?**

Në relacionin shoqërues të projektligjit nuk rezulton të jetë kryer një vlerësim paraprak i gjendjes faktike të subjekteve ekzistuese mbi të cilët mund të shtrijë veprimin ky projektligj, efektet e prishme se për ta projektligji ka efekt prapaveprues. Duke mos i bërë një vlerësim paraprak situatës edhe zgjidhja që synohet t'i jepet me këtë projektligj nuk është e duhura.

### **B.1.2 Rregullat e hartuara të ligjit a janë koherente me objektivat e ligjit?**

Në projektligj synohet të parashikohen rregulla për të përmbushur objektivat e tij, por si më lart shpjeguar, për shkak të normave juridike kontradiktore apo me shprehje subjektive, çënohet edhe përmbushja e objektivave.

## **B.2 Procedurat**

### **B.2.1 A është përcaktuar diskrecioni në masën e duhur, që të mos jetë i gjerë? A ka kritere që përcaktojnë diskrecionin? A ka diskrecion për të zbatuar përjashtimin nga rregulli?**

Në projektligj ka dispozita që parashikojnë ushtrimin e kompetencave në një diskrecion të caktuar. Nuk ka kritere ligjore, që e përcaktojnë këtë diskrecion, por i është lënë kompetenca Këshillit të Ministrave që të miratojë një udhëzim në lidhje me këtë procedurë.

<b>Neni i projektligjit</b>	<b>Në nenin 6, pika 4 parashikohet se: “Të dhënat e subjekteve raportuese të huaja, nuk regjistrohen në ndonjë regjistër të posacëm, por ato administrohen dhe bëhen publike nga autoritetet përgjegjëse. Për këto subjekte, për sa është e aplikueshme, zbatohen dispozitat ligjore që rregullojnë regjistrin e pronarëve përfitues.</b>
<b>Problemi</b>	Pra ka një pabarazi mes subjekteve raportuese vendase që e kryejnë procedurën online me e- Albania dhe me subjektet raportuese të huaja, që duhet t'i dorëzojnë fizikisht dokumentet pranë autoritetit përgjegjës.
<b>Zgjidhja</b>	Duhet studiuar edhe një herë rasti, pasi një subjekt raportues i huaj që do të ushtrojë veprimtari ekonomike në Shqipëri, qoftë edhe duke konkurruar në një procedurë prokurimi, ankandi apo koncensionin do të regjistrohet në QKB (platforma e-Albania), atëherë në atë mënyrë edhe ky subjekt mund ta kryejë identifikimin e pronarëve përfitues online, njësoj me subjektet vendase.

#### **B.2.2 A ka diskrecion rregullator?**

Në projektligj nuk rezulton të ketë diskrecion rregullator për autoritetet përgjegjëse.

#### **B.2.3 A janë përcaktuar të gjitha hapat e procedurës gjer në vendimmarrje?**

Procedura është përcaktuar me dispozitë të bardhë (blanket), thjesht me një referencë të përgjithshme te Kodi i Procedurave Administrative, pa përcaktuar dispozitat përkatëse. Kështu që neni 8 “Verifikimi i të dhënave” i projektligjit duhet riformuluar duke e detajuar procedurën, bashkë me afatet përkatëse.

#### **B.2.4 A është e qartë procedura e përcaktuar?**

Procedura e parashikuar në projektligj në rastin e verifikimit apo të shqyrtimit të një ankimi është e paqartë.

#### **B.2.5 A është e thjeshtë procedura, pa pengesa të tejskajshme?**

Procedura për identifikimin e pronarëve përfitues në vetvete është e thjeshtë, ndërsa procedurat e tjera të verifikimit që mund të kryejnë autoritetet përgjegjëse apo autoritetet e kontrollit, si dhe procedura e shqyrtimit të ankimit prej tyre nuk është e përcaktuar qartë.

#### **B.2.6 A sigurohet akses i duhur në informacion gjatë procedurës?**

Duke mos qenë procedura e përcaktuar saktë për të dyja rastet, si në rastin e verifikimit apo të shqyrtimit të një ankimi, edhe e drejta për informacion të përshtatshëm dhe në afat të arsyeshëm për subjektin e interesuar nuk është e parashikuar në këtë projektligj.

#### **B.2.7 A janë caktuar afate për hapat proceduralë? A janë të sakta dhe të përshtatshme afatet?**

Në projektligj, në nenin 11, pika 3, të tij parashikohet një afat 30 ditor, si detyrues për subjektet të cilat e kanë një kontratë publike me afat zbatimi 2-muaj nga hyrja në fuqi e ligjit. Afati 30 ditor për një subjekt mund të jetë i shkurtër, duke marrë parasysh, se kryesisht kontratat koncensionare me afat të gjatë, kanë si palë kontraktuese subjekte të huaja dhe marrja e informacioneve zyrtare të plota, mund të kërkojë më shumë kohë se atë. Nëse projektligji vihet për konsultim publik ndoshta mund të mblidhen propozime të vryera nga subjektet, që preken nga ky efekt prapaveprues i tij.

### **B.2.8 A garanton konkurrencën e lirë procedura, nëse vendos rregulla përzgjedhëse?**

Në projektligj konkurrenca çënohet disa herë. Le ta ilustrojmë me dispozitat përkatëse.

<b>Nenet e projektligjit</b>	<p><b>Në nenin 3, pika 3 parashikohet se: “Ky ligj nuk zbatohet për kontratat publike me vlerë më të ulët se 5.000.000 (pesëmilionë) lekë.</b></p> <p><b>Në nenin 9, pika 4 parashikohet se: “Partneri në sektorin publik, të cilit i është vendosur një gjobë, sipas përcaktimeve të këtij neni, nuk mund të përfitojë asnjë kontratë publike tjetër, deri sa gjoba të jetë ekzekutuar sipas legjislacionit në fuqi, përveç rastit kur me vendim të gjykatës së formës së prerë vendimi për dënimin me gjobë është shfuqizuar apo konstatuar absolutisht i pavlefshëm.”</b></p>
<b>Problemi</b>	<p>Në rastin e parë krijohet mundësia për shmangie nga objektivat e projektligjit, se një subjekt konkurrin vetëm në procedura me vlerë më të ulët 5.000. 000 lekë dhe në total brenda një viti kalendarik përfiton një shumë të konsiderueshme, ndërsa një subjekt tjetër që konkurrin për një procedurë mbi atë vlerë minimale duhet t'i nënshtrohet të gjitha detyrimeve që parashikon ky projektligj.</p> <p>Në rastin e dytë një subjekt, të cilit mund t'i jetë vënë një gjobë e paligjshme për gjithë kohën që çështja është në gjykim (kohëzgjatja aktuale shkon nga 5- 10 vite për vendim gjyqësor të formës së prerë) i ndalohej pjesëmarrja në procedurat e tjera, edhe pse ai mund t'i ketë deklaruar rregullisht pronarët përfitues.</p>
<b>Zgjidhja</b>	<p>Heqja e nenit 3, pika 3 dhe nenit 9, pika 4, si dispozita diskriminuese dhe që çënojnë konkurrencën e lirë, duke dëmtuar në analizë të fundit objektivat e projektligjit.</p>

### **B.2.9 A është e qartë procedura e vendimmarrjes? A janë kriteret e qarta për vendimmarrje?**

Procedurat e parashikuara në rastet e verifikimit apo të shqyrtimit të ankimeve janë të paqarta, ka një referim të përgjithshëm në Kodin e Procedurave Administrative, pa parashikuar se cilat dispozita të Kodit të Procedurave Administrative zbatohen rastet e referuara.

### **B.3 Organi zbatues**

### **B.3.1 A është caktuar një organ kompetent për zbatimin e ligjit apo të aktit nënligjor?**

Në projektligj parashikohen se cilat janë autoritetet përgjegjëse. Kështu në nenin 4, pika 9, të projektligjit parashikohet se: “Autoritetet përgjegjëse” janë të gjitha organet, institucionet, agjencitë, entet shtetërore, të cilat janë në një marrëdhënie juridike me një Partner të sektorit privat.”

### **B.3.2 A janë caktuar qartë kompetencat e organit? A ka mbivendosje kompetencash?**

Kompetencat e autoritetit përgjegjës burojnë nga neni 6, i projektligjit në fazën e identifikimit të pronarëve përfitues nga subjektet raportuese dhe më pas në fazën e verifikimit kryesisht apo bazuar në një ankim e njëjta kompetencë është parashikuar edhe për autoritetet e kontrollit, që mund të krijojë situata të pazakonta, pasi të dyja organet, si autoriteti përgjegjës dhe ai i kontrollit të jenë duke shqyrtuar të njëjtin ankim ndaj një subjekti.

<b>Nenet e projektligjit</b>	<b>Në nenin 8, pika 1 parashikohet se: “Autoritetet përgjegjëse apo ato të kontrollit mund të verifikojnë të dhënat e regjistruara në regjistrin e pronarëve përfitues apo të komunikuara nga subjektet e huaja, me iniciativën e vet ose mbi bazën e një ankimi të kualifikuar, në lidhje me faktin nëse të dhënat e komunikuara janë të vërteta dhe të plota.”</b>
<b>Problemi</b>	Pra procedura e shqyrtimit të një ankimi mund të kryhet në të njëjtën kohë nga dy ose më shumë autoritete, pasi autoritete kontrolli në projektligj janë të renditura 10 (dhjetë) institucione.
<b>Zgjidhja</b>	Riformulimi i nenit 8, pika 1 duke parashikuar që verifikimin dhe shqyrtimin e ankimeve e kryen një nga autoritetet e kontrollit, i pari, të cilit i ka mbërritur ankimi dhe njofton autoritetet e tjera të kontrollit për t'i dhënë informacione eventuale për çështjen.

### **B.3.3 Nëse organi zbatues është deleguar të rregullohet me akt nënligjor, a është caktuar një afat për nxjerrjen e organit nënligjor? A ka rrezik për ngritjen e vonuar të organit?**

Nuk është parashikuar që organi zbatues të rregullohet me akt nënligjor. Autoriteti përgjegjës dhe autoritetet e kontrollit si institucione shtetërore të ngarkuara me zbatimin e ligjit burojnë direkt prej tij.

Në dispozitat e fundit e konkretisht në nenin 11, pikat 1 dhe 2 të projektligjit janë përcaktuar dy akte nënligjore, që duhen miratuar nga Këshilli I Ministrave, por pa përcaktuar afate brenda të cilave këto akte do të miratohen dhe do të hyjnë në fuqi. Në rastin konkret duhet shtuar të paktën afati 6-mujor si i arsyeshëm, brenda të cilit Këshilli i Ministrave i miraton aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji. Në këtë mënyrë shmanget situata e krijuar herë pas herë, kur ligjet nuk marrin fuqi juridike substanciale, pasi nuk janë miratuar aktet nënligjore në zbatim të tyre.

### **B.3.4 A është parashikuar më shumë se një organ për zbatimin e ligjit? A janë koherente kompetencat e tyre? A është e qartë se cili është organi kryesor përgjegjës?**

Në projektligj janë përcaktuar dy lloj organesh zbatuese: (i) autoriteti përgjegjës, pra ai që organizon procedurën konkurruese dhe lidh kontratën me subjektin privat; (ii) autoritetet e kontrollit, të cilat janë të listuara në nenin 4, pika 10, të projektligjit.

### **B.3.5 A respektojnë rregullat e hartuara standardet e parandalimit dhe të shmangies së konfliktit të interesave?**

Në projektligj nuk ka një parashikim për konfliktin e interesit të autoritetit përgjegjës apo autoritetit të kontrollit me subjektet e detyruara për deklaram, por zbatohet ligji i posaçëm nr .9367, datë 7.4.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”, i ndryshuar;

## **B.4 Mbikëqyrja**

### **B.4.1 A parashikon ligji një mekanizëm mbikëqyrës?**

Në projektligj nuk parashikohet një mekanizëm i posaçëm mbikëqyrës, por ka një mundësi ligjore për secilin subjekt që të ushtrorë ankim administrativ, kur konstaton se ligji është shkelur apo nuk është zbatuar si duhet.

### **B.4.2 A garanton ligji transparencë të zbatimit të tij?**

Në projektligj parashikohet një dispozitë e posaçme, neni 5 “Parimi i transparencës”, dispozitë e cila është më shumë deklarative. Projektligji duhet të plotësohet me një procedurë të detajuar në rastet e verifikimit apo të shqyrtimit të ankimeve, në mënyrë që palët e interesuara të mund të marrin informacion e kësaj gjithë procesi bëhet transparent për publikun.

## **B.5 Sanksionet**

### **B.5.1 A përcakton ligji sanksione në rast të shkeljes së detyrimeve?**

Po, në projektligj janë parashikuara sanksionet, në nenin 9 të tij, të trajtuara hollësisht në pikën 1.2.1 të kësaj analize.

### **B.5.2 A janë sanksionet proporcionale?**

Shih sërish pikën 1.2.1 të kësaj analize ku janë renditur edhe problemet ligjore për mënyrën sesi janë shkruar këto sanksione.

## **B.6 Kontrolli gjyqësor**

### **B.6.1 A parashikon ligji kontrollin gjyqësor të veprimtarisë administrative?**

Në projektligj parashikohet mundësia që subjektet t'i drejtohen Gjykatës administrative, në rastet, kur pretendojnë se të drejtat e tyre janë cënuar padrejtësisht. Shih nenin 9, pika 3, të projektligjit.

### **B.6.2 Rregullat për kontrollin gjyqësor a janë formuluar qartë?**

Në projektligj është bërë thjesht referencë te ligji i posaçëm “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, pasi rregullat se kur (rastet), brenda cilave afate, me çfarë lloj padie subjektet mund të venë në lëvizje Gjykatën janë të parashikuara në atë ligj.

#### 4.4 Roli i aktorëve të sistemit jo-parlamentar në mbikqyrjen efektive të prokurimit publik

**Agjencia e Prokurimit Publik (APP)** është organ qendror, person juridik publik, në varësi të Kryeministrit, që financohet nga Buxheti i Shtetit. Veprimtaria e saj bazohet në Ligjin Nr. 162/2020 “Për Prokurimin Publik”, i ndryshuar, Ligjin Nr. 125/2013 “Për konçesionet dhe partneritetin publik-privat” dhe Ligjin Nr. 9874/2008 “Për ankandin publik”, i ndryshuar. Detyrat dhe kompetencat e Agjencisë së Prokurimit Publik fokusohen në:

- Përgatitjen e projekt-propozimeve për rregullat e prokurimit publik, ankandeve publike dhe atyre në fushën e koncesioneve/partneriteteve publike-private, hartimin e Dokumentave Standarte të Tenderit dhe nxjerrja e udhëzimeve të nevojshme në ndihmë të autoriteteve që ndërmarrin këto procedura;
- Verifikimin e zbatimit të procedurave të prokurimit publik, procedurave të konçesionit dhe ankandit publik pas fazës së nënshkrimit të kontratës dhe në rast shkeljesh të dispozitave ligjore dhe nënligjore, vendosjen e gjobave ose propozimin e marrjes së masave administrative;
- Monitorimin e mbarëvajtjes së sistemit të prokurimit publik, si dhe zbatimin e masave dhe aktiviteteve në mënyrë që të arrijë dhe të ruajë një sistem plotësisht transparent dhe efikas të koncesioneve/partneriteteve publike-private;
- Hartimin dhe nxjerrjen e Buletinit të Njoftimeve Publike;
- Përfundimin e operatorëve ekonomikë nga pjesëmarrja në prokurimet publike, konçesionare apo të ankandit publik për një periudhë nga një deri në tre vjet;
- Nxitjen dhe organizimin e kualifikimit të punonjësve të qeverisjes qendrore dhe vendore, të përfshirë në veprimtaritë e prokurimit publik.

**Komisioni i Prokurimit Publik (KPP)** është organi më i lartë administrativ në fushën e prokurimeve që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit publik, koncesioneve/partneritetin publik-privat, ankandeve publike dhe procedurave konkurruese të dhënies së lejeve minerare. KPP është krijuar me ligjin 10170, datë 22.10.2009 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”, i ndryshuar” dhe funksionon si organ kolegjal i përbërë nga 5 anëtarë. Kryetari dhe anëtarët e Komisionit të Prokurimit Publik emërohen nga Kuvendi me propozim të Këshillit të Ministrave për një mandat 5-vjeçar me të drejtë rizgjedhje vetëm një herë. Komisioni ka statusin e një institucioni të pavarur, i cili financohet nga buxheti i shtetit, status i cili u sanksionua me ndryshimet e bëra me ligjin nr.47/2017, datë 13.04.2017 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” (i ndryshuar), në përmbushje të marrëveshjeve me partnerët ndërkombëtarë, në veçanti me Bashkimin Evropian dhe Bankën Botërore. KPP ka detyrimin ligjor t’i raportojë Kuvendit nëpërmjet një raportimi vjetor, i cili kryhet në fund të tremujorit të vitit pasardhës, sikurse dhe në çdo rast që mund të kërkohet nga Kuvendi i Shqipërisë. Performanca e punës së KPP ka treguar se gjatë viteve të fundit, përqindja e vendimeve të marra nga KPP që janë ankimuar në Gjykatën Administrative, ka qenë mesatarisht nën 10%. Rritja e shpejtësisë në vendimmarrje; ulja e numrit të ankesave të shqyrtuara jashtë afatit; cilësia e vendimmarrjes dhe efikasiteti i sistemit të trajtimit të ankesës, të ndihmuara dhe nga trajtimi online i çështjeve, kanë marrë vlerësimet më pozitive në vlerësimin e OECD-SIGMA për reformën në administratën publike për vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turqinë.

Sistemi i drejtësisë, dhe posaçërisht Gjykata Administrative e Apelit si hapi i mëtejshëm institucional në procedurën e ankimimit ndaj vendimeve të KPP, bazuar në Ligjin Nr. 9643/2006 “Për Prokurimin Publik”, është një tjetër aktor i rëndësishëm në fushën e prokurimeve publike në Shqipëri, me funksion trajtimin e të gjitha ankesave të shkallës së dytë të operatorëve ekonomikë që marrin pjesë në prokurimet publike.

**Kontrolli i Lartë i Shtetit** si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar në vend, përmes punës së tij synon informimin e publikut dhe Kuvendit të Shqipërisë në lidhje me përdorimin e burimeve me ekonomicitet, efektivitet dhe efikasitet nga pushteti qëndror dhe lokal dhe nga njësi të tjera publike, si dhe nxitjen e përgjegjshmërisë në të gjithë sektorin publik, në përputhje me praktikën më të mirë të BE dhe me standardet ndërkombëtare, duke kontribuar për qeverisjen e mirë, nëpërmjet luftës kundër korrupsionit. Auditimi i procedurave të prokurimit publik është funksion i vazhdueshëm i punës së Kontrollit të Lartë të Shtetit.

**Ministria e Financave dhe Ekonomisë** është institucioni përgjegjës për menaxhimin e financave publike, hartimin dhe zbatimin e buxhetit të shtetit përfshirë koordinimin e të gjithë hapave në planifikimin, buxhetimin dhe zbatimin e financimit të prokurimeve publike në vend.

**Ministria e Drejtësisë** në cilësinë e Koordinatorit Kombëtar kundër Korrupsionit, ndjek bashkëpunimin institucional për parandalimin dhe ndëshkimin e veprimeve abuzive dhe korrupsionit në procedurat e prokurimit publik dhe rritjen e integritetit të punonjësve që kryejnë këto procedura.

**Autoriteti i Konkurrencës** ka një rol të rëndësishëm për mbrojtjen e konkurrencës së lirë dhe efektive në prokurimet publike, me fokus parandalimin e marrëveshjeve të fshehta në to. Një sërë **institucionesh inspektimi** si Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, Inspektoriati Shtetëror i Punës dhe Shërbimeve Shoqërore etj., sikurse dhe Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve, nëpërmjet këmbimit të informacioneve respektive mbi operatorët ekonomikë fitues të procedurave të prokurimit dhe verifikimit të faktit nëse këta operatorë ekonomikë ushtrojnë veprimtarinë duke zbatuar kërkesat e legjislacionit në fuqi, sipas fushave respektive që mbulon secili prej këtyre institucioneve, ndihmojnë në mbarëvajtjen e procedurave të prokurimit publik dhe trajtimin e rasteve ku subjekte të ndryshëm janë dënuar me gjobë për shkelje të legjislacionit të punës ose rezultojnë të mos ushtrojnë aktivitetin në përputhje me kërkesat ligjore në fuqi.

**Mediat, organizatat ndërkombëtare** (SIGMA-OECD, Bashkimi Europian, Banka Botërore etj.), **organizatat përfaqësuese të biznesit, përfshirë bizneset që marrin pjesë në procedurat e prokurimit publik, dhe shoqëria civile,** janë aktorë të rëndësishëm që monitorojnë procedurat e prokurimit publik dhe ndihmojnë në përmirësimin e transparencës, efikasitetit të sistemit dhe besueshmërisë së tij nga operatorët ekonomikë, publiku shqiptar dhe organizatat ndërkombëtare. Vlen të përmendet shembulli pozitiv i OpenProcurement, i ngritur nga një organizatë e shoqërisë civile si mekanizëm funksional online për përmirësimin e transparencës së prokurimeve publike në vend.



## V. Rekomandime

Nga analiza e detajuar e projektligjit si më lart, janë identifikuar gjetje specifike duke u shoqëruar me rekomandime specifike për ndryshime ligjore. Përpos ndryshimeve të rekomanduara, ky dokument pune vjen me disa rekomandime që lidhen me anën procedurale të hartimit dhe zbatimit të projektligjeve të lidhura me sektorin e prokurimeve publike në Shqipëri.

- Të kryhet një vlerësim i plotë i gjendjes faktike të kontratave në fuqi, duke përfshirë edhe subjektet private që nuk kanë identifikuar plotësisht pronarët përfitues, si dhe të shqyrtohet zbatimi i deritanishëm i ligjit nr. 112/2020 "Për regjistrin e pronarëve përfitues". Ky vlerësim duhet të përfshijë identifikimin e mungesave dhe sfidave në implementimin e ligjit aktual dhe të japë rekomandime konkrete për përmirësimin e procesit të identifikimit dhe regjistrimit të pronarëve përfitues.
- Të konsultohen në parim nisma ligjore për të vendosur se nëse ndërhyrja ligjore është e nevojshme, ajo duhet të realizohet përmes përfshirjes së një kapitulli të posaçëm në ligjin nr. 112/2020 "Për regjistrin e pronarëve përfitues" ose duke hartuar një ligj të veçantë që trajton specifikisht çështjen e identifikimit të pronarëve përfitues. Konsultimet duhet të përfshijnë aktorët relevante, si institucionet shtetërore, organizatat joqeveritare dhe sektorin privat, për të siguruar një përcaktim të qartë të zgjidhjes më të përshtatshme.
- Pas hartimit të projektligjit, është e rëndësishme që ai të publikohet për konsultim publik, duke i dhënë mundësi subjekteve të interesuara, përfshirë shoqërinë civile, biznesin dhe publikun në përgjithësi, të japin mendimin e tyre. Kjo përfshirje aktive e aktorëve të interesuar ndihmon në rritjen e transparencës, legjitimitetit dhe pranueshmërisë së projektligjit.
- Varianti përfundimtar i projektligjit, kur dërgohet për shqyrtim te komisionet parlamentare, duhet të nënshtrohet një analize të hapësirave për rrezikun e korrupsionit. Kjo analizë duhet të kryhet nga një ekspert i pavarur, i specializuar në fushën e parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit. Analiza e hapësirave për rrezikun e korrupsionit ndihmon në identifikimin e potencialeve të ndikimit korrupsionit dhe në rekomandimin e masave për të zvogëluar rrezikun dhe për të forcuar integritetin e procesit të identifikimit të pronarëve përfitues.
- Për të shmangur praktikën e prokurimeve të ngjashme, me rotacion apo plotësuese ndaj njëra-tjetrës, të identifikuar në mjaft raste si të tilla nga media, është i nevojshëm rishikimi i legjislacionit mbi prokurimet publike për të përforcuar ndëshkimet ndaj skemave të tilla abuzuese me kosto për buxhetin e shtetit, në përputhje me standartet më të mira që zbatohen sot në vendet e Bashkimit Europian.

Në kuadër të përmieësimit të rolit të Parlamentit, si ligjbërës dhe mbikqyrës për sektorin e prokurimeve në Shqipëri, ky dokument vjen me rekomandimet në një nivel më të përgjithshëm, sa më poshtë:

1. Kuvendi të mbikqyrë më tej veprimtarinë e Komisionit të Prokurimit Publik dhe të institucioneve të tjera zbatuese të legjislacionit të prokurimit publik, me synim rritjen e transparencës së procedurave të prokurimit, njohjen e publikut me fituesit, si dhe monitorimin e zbatimit të kontratave të lidhura;
2. Të standartizohet informacioni në lidhje me procedurat e prokurimit jo vetëm nëpërmjet faqes online të APP, por edhe në faqet online të institucioneve, si autoritete kontraktore, ku të jepen në kohë reale informacionet për fituesit, procedurat ankimore apo gjyqësore respektive, si dhe kontratën e lidhur nëse nuk ka ankimime dhe zbatimin e saj;
3. Kuvendi në një plan më afatgjatë të shqyrtojë mundësitë për ndryshime thelbësore në legjislacionin për prokurimin publik në mënyrë që të caktohet një institucion i posaçëm për hartimin e kriterëve të procedurave të prokurimit dhe institucionet, sipas nevojave të organizojnë vetëm procedurën e prokurimit, por pa patur ato të drejtë t'i përcaktojnë kriteret.

Këto rekomandime synojnë të sigurojnë një proces të përgjegjshëm dhe transparent gjatë hartimit dhe zbatimit të projektligjit, duke u përpjekur për të adresuar çështjet e identifikimit të pronarëve përfitues dhe për të luftuar rrezikun e korrupsionit në mënyrë efektive.

## Referencat

1. Komisioni Europian. (2022). Raporti për Shqipërinë 2022. Marrë nga <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Albania%20Report%202022.pdf>
2. Reporter.al. (2015, 16 Dhjetor). Tenderët me Rotacion, Hapen Hetimet për Manipulim Tjetër. <https://www.reporter.al/2015/12/16/tenderet-me-rotacion-hapen-hetimet-per-manipulim-tjeter/>
3. Reporter.al. (2018, 24 Nëntor). Segmenti i Unazës së Re në Ndërtim Pesë Herë më i Kushtueshëm se Segmentet e Tjera. <https://www.reporter.al/2018/11/24/segmenti-i-unazes-se-re-qe-po-ndertohet-pese-herë-me-i-kushtueshem-se-segmentet-e-tjere/>
4. Reporter.al. (2019, 27 Maj). Qeveria Kontraktoi Miliona Euro Shpenzime me Kontrata Sekrete. <https://www.reporter.al/2019/05/27/qeveria-kontraktoi-miliona-euro-shpenzime-me-kontrata-sekrete/>
5. Reporter.al. (2020, 3 Qershor). Tendere pa Shpallje, Institucionet Prokuruan 8.9 Milionet Euro gjatë Epidemisë. <https://www.reporter.al/2020/06/03/tendere-pa-shpallje-institucionet-prokuruan-8-9-milion-euro-gjate-epidemise/>
6. Reporter.al. (2022, 17 Maj). Përfituesit e Mëdhenj të Programit të Rindërtimit. <https://www.reporter.al/2022/05/17/perfituesit-e-medhenj-te-programit-te-rindertimit/>
7. SIGMA. (2021). Raporti i Monitorimit - Përmbledhje Ekzekutive 2021 - Shqipëria. Marrë nga <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Albania.pdf>
8. APP, Raporti Vjetor 2022, faqja 17
9. South East Leadership of Development and Integrity (SELDI). Integriteti në Prokurimet Publike në Europën Juglindore. Marrë nga <https://seldi.net/public-procurement-integrity-in-southeast-europe/public-procurement/>
10. Institut Shqiptar i Shkencës (ISSh). (2021). Përmbledhje Ekzekutive - Maj 2021. Marrë nga [https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary\\_Edited\\_CRM\\_May2021\\_final-with-tables.pdf](https://ais.al/new/wp-content/uploads/Executive-Summary_Edited_CRM_May2021_final-with-tables.pdf)
11. Departamenti i Shtetit Amerikan. (2021). Deklarata mbi Klimën e Investimeve - Shqipëria. Marrë nga <https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/albania/>

## **Aneks 1: Lista e pyetjeve drejtuar aktorëve kryesore mbi ccështjet e sektorit të prokurimeve publike në Shqipëri**

### **A/ DEPUTETËT NË KUVEND**

- 1) Gjatë ushtrimit të detyrës tuaj cfarë keni evidentuar si më shqetësuese në fushën e prokurimit publik? (eventualisht- A keni dhënë sugjerime në lidhje mesa sipër?).
- 2) A keni ushtruar të drejtën tuaj për interpelancë, pyetje, informacione, pjesëmarrje në komisione hetimore në çështje që kanë lidhje me prokurimet publike, koncensionet, ankandet, etj?
- 3) Në planin e përgjithshëm cfarë do të sugjeronit për të përmirësuar me qëllim përmirësimin e rolit mbikqyrës të Kuvendit në ccësthje të prokurimit publik?

### **B/ KLSH/ AVOKATI I POPULLIT / KOMISIONI I PROKURIMIT PUBLIK/ AUTORITETI I KONKURENCËS**

- 1) Gjatë ushtrimit të detyrës tuaj a keni patur çështje që kanë lidhje me prokurimet publike?
- 2) Cilat janë problemet bazë që keni evidentuar? Si i keni raportuar ju këto probleme?
- 3) Cfarë duhet përmirësuar në funksion të fuqizimit të rolit tuaj për një mbikqyrje më të mirë të aspekteve të prokurimit publik?

### **C/ PËRFAQËSUES NGA BIZNESI/ CSOS**

- 1) Subjekti juaj a merr pjesë në procedurat e prokurimit publik?
- 2) A jeni shpallur fitues në ndonjë prej procedurave? Nëse po, cfarë keni konstatuar gjatë zbatimit të kontratës?
- 3) Cilat janë problemet që iu shqetësojnë në lidhje me procedurat e prokurimit publik?
- 4) Cfarë duhet përmirësuar?

### **Ç/ PËRFAQËSUES NGA MEDIA**

- 1) A keni përgatitur ndonjë shkrim apo kryer ndonjë investigim në lidhje me çështjet e prokurimit publik? (Nëse po, cfarë keni konstatuar?)
- 2) A iu përcjellin qytetarët shqetësime në lidhje me procedurat e prokurimit? Të cfarë lloji janë e ku konsistojnë ato?
- 3) Cfarë do të sugjeronit ju për t'u përmirësuar në këto procedura? Si mund të përmitësohet roli i medias si "mbikqyrës" i aspekteve të ndryshme të prokurimeve publike në Shqipëri?

## **Aneks 2: Listë e konsultimeve në proces mbi aspekte specifike të prokurimeve publike në Shqipëri**

- Institucioni: Kuvendi i Shqipërisë  
z. Etjen Xhafaj, Deputet, Grupi parlamentar PS  
z. Helidon Bushati, Deputet, Grupi parlamentar PD
- Institucioni: Kontrolli i Lartë i Shtetit  
Personi:
- Institucioni: Avokati i Popullit  
Personi:
- Institucioni: Autoriteti i Konkurrencës  
Personi: z. Durim Kraja, komisioner
- Institucioni: Reporter.al, publikim i BIRN  
Personi: z. Gjergj Erebara
- Institucioni: Shoqata e Eksportuesve të Shqipërisë  
Personi: z. Alban Zusi
- Institucioni: Shoqata e Prodhuesve të Shqipërisë  
Personi: z. Arben Shkodra
- Institucioni: Bashkimi i Tregtarëve të Shqipërisë  
Personi: zj. Mira Pogaçi
- Institucioni: Instituti për Bashkëpunim dhe Zhvillim  
Personi: z. Ardian Haçkaj