



Kingdom of the Netherlands



## DOKUMENT POLITIKASH

# Kontrolli i integritetit të kontraktorëve publik: Praktika e BE-së dhe kontraktimi në kontekstin shqiptar

*Dokumenti është hartuar nga AIS në bashkëpunim me ekspertit **Eduard Halimi***

**Shkurt, 2023**

Dokumenti është realizuar në kuadër të Projektit C1-EU-NPA mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Holandës në Shqipëri

*Gjetjet, Opinionet apo Rekomandimet e Shprehura në këtë dokument përfaqësojnë këndvështrime të ekspertëve dhe organizatës AIS, dhe nuk përkohjnë me përgjegjësi të partnerëve apo mbështetësve të projektit*



## I. Hyrje

Prokurimi publik është një nga çështjet më të rëndësishme të ekonomisë së çdo vendi. Mjeti ligjor me të cilin shteti blen shërbime dhe të mira publike janë kontratat publike të cilat ndjekin procedurat e prokurimit publik. Sipas statistikave të “Open Corporates” momentalisht në Shqipëri operojnë 283 shoqëri koncesionare, 17 500 kontraktor publik dhe 265 shoqëri me zotërim publik.

Në një analizë të përgjithshme të parimeve thelbësore dhe rregullave në të cilat duhet të mbështetet një prokurim publik në vendet anëtare të BE<sup>1</sup>, dhe në rregullat bazë që u mësohen studentëve në vitet e para të universitetit sipas profesorit George Lynch<sup>2</sup> mund të përmbledhim për efekt të këtij dokumenti

- a) Transparenca,
- b) Integriteti i operatorëve ekonomikë dhe besueshmëria e informacionit të përfshirë,
- c) Ekonomia bazuar tek raporti më i mirë cilësi/çmim,
- d) Drejtësinë e një vlerësimi duke e bërë atë objektiv në atë që është blerja më e mirë,
- e) Konkurrenca – procesi nuk duhet të manipulohet për të mirën e çdo operatori ekonomik apo individi të përfshirë,
- f) Përgjegjshmërinë – kushdo i përfshirë në procesin e prokurimit është përgjegjës për veprimet dhe vendimet e tij në lidhje me procesin e prokurimit publik.

Në këtë kontekst kontrolli i integritetit të këtyre subjekteve është thelbësor për të luftuar korrupsionin, rritur transparencën dhe efikasitetin në përdorimin e fondeve publike si dhe për të rritur besueshmërinë publike për menaxhimin e këtyre fondeve. Prokurimi publik shpesh perceptohet si një stigma, si një mjet korrupsioni, sa herë që aty përfshihen kompani të cilat vështire ti kontrollosh integritetin sepse janë krijuar vetëm disa ditë më parë. Në zhvillimet e viteve të fundit, disa PPP u janë dhënë kompanive të krijuar vetëm disa ditë para procesit të prokurimit me një seli në një apartament në offshore.

Mendoni për pak minuta sikur drejtuesit e institucioneve të kishin bërë kontrollin e këtyre kompanive dhe të prezantonin në publik pronarët e tyre, se çfarë ndikimi pozitiv do të kishte në transparencën dhe mirë menaxhimin e fondeve publike. Megjithatë, integriteti në procedurat e prokurimit nuk është vetëm një interes publik, por është në interes edhe të vetë biznesit të ndershëm, (pra aktorit privat) pasi vetëm në këtë mënyrë mund të garantohen procedura prokurimi të drejta dhe garë e barabartë për të gjithë.

Ndaj në këtë kontekst çështja kryesore që duhet të trajtojmë është çfarë nënkupton kontrolli i integritetit dhe cilët janë komponentët e këtij kontrolli për të vijuar më pas me (i) legjislacionin dhe praktikën e BE për kontrollin e integritetit të kontraktorëve; (ii)

<sup>1</sup> [www://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation\\_en](http://www.single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation_en)

<sup>2</sup> <https://www.procurementclassroom.com/author/jlyncht>



legjislaconin shqiptar për kontrollin e kontraktorëve publik; (iii) parajsat fiskale dhe situatën aktuale (iv) në një kapitull të posaçëm do të trajtojmë ligjin për pronarin përfundimtar dhe boshllëqet e këtij ligji në kontributin e tij për kontrollin e integritetit të kontraktorëve si dhe (v) së fundi do të parashtrijmë disa rekomandime të cilat shërbejnë për të rritur kontrollin e integritetit në kontratat publike bazuar në këtë dokument.

## II. Kontrolli i integritetit të kontraktorëve (operatorëve ekonomikë) në procedurat e prokurimit publik

### *Çfarë nënkupton kontrolli i Integritetit ne prokurimet publike dhe cilat janë komponentët kryesore të tij?*

Integriteti, sipas “G20 – Parimet për promovimin e integritetit në Prokurimin Publik” është një sistem prokurimi i bazuar në **transparencë, konkurrencë dhe kritere objektive vendim-marrje për të parandaluar korrupsionin dhe favorizimin**. Në funksion të kësaj analize do të fokusohemi tek dy komponentët kryesore:

- **Komponenti i parë** dhe ai më themelor lidhet me transparencën e subjekteve pa të cilin nuk mund as të prezumohet se mund të ketë më pas kontroll integriteti. Duhet të njohim aktorët, operatorët ekonomikë, ata të dukshëm dhe ata të padukshëm me qëllim garantimin e integritetit të subjektit që merr pjesë në garë. Transparenca është elementi kyç në vendimmarrje për të parandaluar korrupsionin. Nëse ia nënshtrojmë testin e transparencës disa prej prokurimeve publike më të anatemuara në diskursin publik sot do të habiteshim dhe vetë sesi situata e këtij diskursi mund të kishte ndryshuar. Duhet të kujtojmë se autoriteti kontraktor gjatë një procesi prokurimi publik menaxhon paratë e qytetarëve, zyrtarët menaxhojnë paratë e qytetarëve taksapagues, ndaj përgjegjshmëria dhe llogaridhënia duhet të bazohen fort tek fokusi i trasperencës së subjektit që merr pjesë.

Në vërejmë shpesh se prokurimet në fushën e ndërtimit të veprave të rëndësishme përfshijnë në fazën e parë disa kompani me një numër të kufizuar aksionesh që kanë reputacion, të cilat sapo tenderi fitohet ia shesin kompanisë tjetër aksionet me vlerë qesharake, duke vendosur dukshëm elementin se kishin marrë pjesë në prokurim sa për “të plotësuar letrat” pra kriteret e vendosura dhe pastaj marrin shpërblimin dhe largohen. Më pas realizimi i veprës i ngelet kompanisë që nuk plotësonte kriteret nëse do kishte konkurruar e vetme. Në përfundim publiku do marrë një produkt që nuk ishte ai që kishin planifikuar në procedurat e prokurimit. Ndaj dukshëm ekziston një problem që duhet adresuar në rekomandimet tona.

- **Komponenti i dytë** është ai besueshmërisë në raport me aftësinë e tij për të mbajtur standardet më të larta sociale, mjedisore dhe ekonomike gjatë mbarëvajtjes së kontratës publike. Ky komponent është i lidhur ngushtësisht me përgjegjshmërinë dhe



llogaridhënien. Padyshim që autoriteti kontraktor dhe zyrtarët vendimmarrës duhet të mbajnë përgjegjësi për procesin, për standardet më të larta sociale lidhur ngushtësisht me ato ekonomike gjatë një kontrate publike. Ata (autoriteti kontraktor) janë përgjegjës për kryerjen e këtij kontrolli dhe për këtë duhet të kemi llogaridhënie bazuar në parimin e përgjegjshmërisë. Autoritetet nuk mund të fshihen duke thënë se kështu e ka përgatitur stafi dhe unë vetëm sa i kam miratuar ato, sepse shmangia nga llogaridhënia çon në humbjen e besimit të publikut ndaj procesit. Dhe këtu rol të padiskutueshëm ka drejtësia.

### ***Legjislacioni dhe praktika e BE për Prokurimin Publik dhe elementët e kontrollit të integritetit të kontraktorëve***

Direktiva e Parlamentit European dhe Këshillit të Bashkimit European nr. 2014/24/EC e datës 26 Shkurt 2014, krijoi standardet bazë të prokurimit publik për vendet anëtare të Bashkimit European.<sup>3</sup> Kjo direktivë në përmbajtje të saj parashikon disa rregulla që lidhen me kontrollin e integritetit të kontraktorëve/aplikantëve për projekte publike.

- a. *Kontrrolli i konfliktit të interesit:* Në pikën 16 të deklarimeve paraprake të direktivës së sipërcituar është parashikuar kontrolli i konfliktit të interesit. Në të parashikohet se të gjitha vendet anëtare duhet të implementojnë mekanizmat e duhura për të identifikuar, parandaluar dhe zgjidhur rastet e konfliktit të interesit në procedurat e prokurimit. Ky detyrim është zgjeruar në nenin 24 të vetë direktivës e cila parashikon se: *“Koncepti i konfliktit të interesit do të mbulojë të paktën çdo situatë ku anëtarët e personelit të autoritetit kontraktor ose të një ofruesi të shërbimeve të prokurimit që vepron në emër të autoritetit kontraktor, të cilët janë të përfshirë në zhvillimin e procedurës së prokurimit ose mund të ndikojnë në rezultatin e asaj procedure kanë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, një interes financiar, ekonomik ose ndonjë interes tjetër personal që mund të perceptohet se rrezikon paanshmërinë dhe pavarësinë e tyre në kontekstin e procedurës së prokurimit.”*

Pavarësisht sa më sipër, nuk ka ndonjë mjet të parashikuar në direktivë që të saktësojë se si do të bëhet e mundur identifikimi i rasteve të konfliktit të interesit. Në praktikë, subjektet vetë deklarojnë mungesën e konfliktit të interesit kështu ky kusht varet tërësisht nga vullneti i kompanive për t'u treguar transparentë me organet publike. Hapi i parë i marrë ishte detyrimi i deklarimit të pronarëve përfitues pasi qartazi pa ditur kush janë pronarët përfitues nuk mund të ketë një kontroll real për konfliktin e interesit. Ky detyrim u implementua me ndryshimet e 2019 të Direktivës së Pastrimit të Parave.<sup>4</sup> Këtë çështje do e trajtojmë më gjatë

<sup>3</sup> European Parliament and the Council “Directive 2014/24/EU “On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC” of 26 of February 2014.

<sup>4</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council



- edhe në kapitullin e tretë të këtij dokumenti. Parimisht mund të themi se ky mjet ligjor nuk është i mjaftueshëm për të kontrolluar në formë konkrete rastet e konfliktit të interesit.
- b. *Mbrojtja e mjedisit*: Në pikën 88, dhe 91 të deklarimeve paraprake të direktivës parashikohet gjithashtu detyrimi që subjektet aplikuese për kontrata publike të zbatojnë normat më të larta të mbrojtjes së mjedisit.
  - c. *Konrolli penal i subjekteve*: Në pikën 100 të deklarimeve paraprake të direktivës parashikohet detyrimi për vendet anëtare që në procedurat e brendshme të prokurimit të përjashtojnë subjektet e dënuara për anëtarësim në organizata kriminale ose të cilat janë të dënuara për korrupsion, mashtrim (fraud), terrorizëm apo financimin e tij, punëmarrja e të miturve, trafikimi i qenieve njerëzore si dhe pastrim parash. Ky detyrim është i detajuar edhe në paragrafin 1 të nenit 57 të Direktivës sipërcituar. Sipas kësaj dispozite detyrimi për të përjashtuar këto subjekte vlen edhe kur personi i dënuar është administrator apo një anëtar i bordit të menaxhimit apo supervizimit.
  - d. *Konrolli i pagesave të detyrimeve fiskale*: Po në pikën 100 të deklarimeve paraprake, parashikohet shprehimisht se të gjitha subjektet të cilat nuk kanë paguar taksat apo kontributet shoqërore të përjashtohen *ipso jure* nga të gjitha procedurat e tenderave publik. Ky detyrim është i parashikuar edhe në paragrafin 2 të nenit 57 të Direktivës sipërcituar ku shprehet qartësisht se ky përjashtim do të shtrihet deri në momentin që ky subjekt paguan detyrimin e papaguar ndaj shtetit duke përfshirë këtu edhe interesat apo/dhe penaltetet kur këto të fundit aplikohen.
  - e. *Konrolli i besueshmërisë*: referuar pikës 101 të deklarimeve paraprake, si dhe referuar nenit 18 paragrafi 2 dhe nenit 57 paragrafit 4, të gjitha subjektet të cilat nuk janë të besueshme për shkak se kanë shkelur rregullat e mbrojtjes së mjedisit apo detyrime të tjera sociale siç janë detyrimet e lidhura me personat me aftësi të kufizuara apo shkelje të tjera të rënda profesionale si ligji për mbrojtjen e konkurrencës dhe ligjeve për mbrojtjen e të drejtave të autorit. Në shtesë, kontraktorët të cilët kanë treguar performancë të ulët në procedura të mëparshme prokurimi si për shembull mospërmbushja e plotë e detyrimeve të përcaktuara në ato tendera ose rastet kur kompania kërkon të impaktojë vendimmarrjen duke marrë informacione konfidenciale lidhur me procedurën e prokurimit.

Detyrimet e sipërcituara nuk shtrihen vetëm përpara se të nënshkruhet kontrata publike. Edhe nëse një procedurë prokurimi përfundon por gjatë implementimit verifikohet se subjekti gjendet në një nga kushtet e përjashtimit sipërcituar sipas nenit 57 paragrafi 5, autoriteti kontraktor kane të drejtë të zgjidhe kontratën publike.

---

and Commission Directive 2006/70/EC (OJ 2015 L 141, p. 73), as amended by Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 (OJ 2018 L 156, p. 43).



**Konkluzion:** Nga analiza e sipërcituar, del fare qartë se Direktiva parashikon disa mekanizma kontrolli të integritetit të subjekteve pjesëmarrëse në kontratat publike. Megjithatë, kjo direktivë nuk ka asnjë parashikim që të mos lejojë në procedurën e aplikimit subjekte të cilat janë të regjistruara në parajsa fiskale ku kontrolli i integritetit të biznesit dhe zotëruesve të tyre është i paplotë.

### ***Legjislacioni shqiptar dhe instrumentat e parashikuara për të kontrolluar integritetin e Kontraktorëve Publik***

Duke qenë se legjislacioni shqiptar për prokurimin publik<sup>5</sup> është përafrim i direktivës sipërcituar, një situatë e ngjashme është edhe në ligjin e brendshëm ku nuk ka asnjë parashikimi/detyrim për të ndaluar pjesëmarrjen në prokurimet publike të shoqërive të regjistruara në parajsa fiskale apo vende të tjera të cilat nuk kanë një kontroll integriteti mbi bizneset dhe zotëruesit e tyre. Megjithatë ka disa detyrime kontrolli të cilat do i analizojmë në vijim. Me qëllim që te analizojmë edhe efikasitetin e këtyre mekanizmave ne do i nënshtrohemi rast pas rasti edhe “testit” praktik:

- f. *Konflikti i interesit:* Neni 18 i titulluar “mbrojtjen e integritetit të procedurës dhe masat e përgjithshme për parandalimin e korrupsionit” dhe neni 19 “konflikti i interesit”, parashikojnë se kontraktorët të cilët kanë ose kanë pasur marrëdhënie tregtare me ndonjë prej ofertuesve ose ka lidhje familjare (është në rrethin e personave të lidhur) sipas definicionit të legjislacionit të posaçëm për parandalimin e konfliktit të interesit, përjashtohen nga procedurat e prokurimit publik përkatës. Nëse ne do ia nënshtrojmë këtë parim testit të prokurimeve të bëra publike në media për shembull ku familjarë janë përfshirë në procedura, pasi janë lidhur kontrata, nëse tregon se ky test nuk kalon, duhet parashikuar qartësisht procedura që edhe pse kontrata është lidhur ajo duhet të anulohet apo zgjidhen pasojat e saj me qëllim mbrojtjen e interesit publik.
- g. *Kontrasti penal i subjekteve:* Neni 76 i po këtij ligji parashikon në germën (a) se çdo operator që është ose ka qenë i dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë për ndonjë nga veprat penale të pjesëmarrjes në grup të strukturuar kriminal, organizatë terroriste, korrupsion, mashtrim, pastrim parash, falsifikim apo puna e fëmijëve përjashtohet automatikisht nga procedurat e prokurimeve publike për një periudhë 5 vjeçare nga data e ekzekutimit të dënimit. Gjatë procedurës së prokurimit, një nga dokumentat që duhet të dorëzohet nga subjektet aplikuese është vërtetimi i gjendjes gjyqësore dhe penale ku reflektohet nëse subjekti apo anëtarët e këshillit drejtues/administratori kanë qenë të dënuar për një nga veprat e sipërcituar. Nëse do të merrnim si shembull prokurimet në fushën e infrastrukturës dhe do ia nënshtrojmë këtë test, do të shihnim se

<sup>5</sup> Ligji nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”.





mungojnë parashikimet se çfarë ndodh kur pronari përfitues i operatorit që ka fituar rezulton më pas me rekorde të tmerrshme kriminale? Psh i dënuar për trafik ndërkombëtar droge.<sup>6</sup> Çështja këtu mund të komplikohet se çfarë do bëhet me kontratën, dorëzantë, kreditë bankare, përfituesit etj, ndaj duhet një parashikim me i qarte ligjor nga njëra anë për të ndërprerë furnizimin me para publike (sipas kontratës) të operatorit me pronar individë me rekorde kriminale dhe nga ana tjetër mbrojtjen e interesit publik dhe subjekte që kanë qenë në mirëbesim, si ato bankare.

- h. *Kontrolli i pagesave të detyrimeve fiskale:* Paragrafi 2 i dispozitës 76 parashikon gjithashtu detyrimin që të përjashtohen nga prokurimi publik të gjithë ato subjekte të cilat nuk kanë paguar taksat ose kontributet e sigurimeve shoqërore. Sërish edhe ky detyrim kontrollohet nga autoriteti kontraktor duke detyruar subjektet aplikuese që të dorëzojnë një vërtetim nga tatimet që shoqëria nuk ka detyrime të papaguara.
- i. *Kontrolli i besueshmërisë:* Një tjetër detyrim gjatë kontrollit të integritetit të subjekteve aplikuese në procedurat e prokurimeve publike është ai i kontrollit të besueshmërisë. Përkatësisht, referuar paragrafit 3 të nenit 76, çdo operator ekonomik skualifikohet nga pjesëmarrja në procedurën e prokurimit nëse është në një nga situatat e mëposhtme: i) autoriteti ose enti kontraktor provon se ka shkelje të detyrimeve të zbatueshme që lidhen me legjislacionin për mbrojtjen nga diskriminimi, legjislacionin mjedisor, social, të punës; ii) operatori ekonomik ka falimentuar ose është subjekt i procedurave të falimentimit; iii) operatori ekonomik është shpallur fajtor me vendim gjyqësor të formës së prerë për shkelje të rëndë profesionale; iv) autoriteti ose enti kontraktor provon se operatori ekonomik ka lidhur marrëveshje me operatorë ekonomikë të tjerë që kanë si qëllim të shtrembërojnë konkurrencën; v) operatori ekonomik ndodhet në kushtet e konfliktit të interesit; vi) operatori ekonomik është tërhequr nga nënshkrimi i kontratës në një procedurë prokurimi të zhvilluar nga vetë autoriteti ose enti kontraktor.

Ky kusht zbatohet brenda një viti kalendarik nga tërheqja; vii) operatori ekonomik ka shfaqur mangësi të rëndësishme apo të vazhdueshme në përmbushjen e një kriteri thelbësor të një kontrate të mëparshme me një autoritet ose ent kontraktor apo një kontrate koncesionare; viii) operatori ekonomik ka paraqitur deklarata të rreme në dhënien e informacionit të kërkuar për të vërtetuar mungesën e arsyeve për skualifikim ose për plotësimin e kriterëve të përzgjedhjes; ix) autoriteti kontraktor ka informacion të provuar se operatori ekonomik ka marrë përsipër të ndikojë në mënyrë të gabuar procesin e vendimmarrjes së autoritetit ose entit kontraktor. Ashtu siç është trajtuar edhe në pjesën hyrëse, një numër jo i vogël i operatorëve aplikojnë pikën iv) si më sipër. Bëjnë një bashkim operatorësh sa për të fituar tenderin duke marrë

<sup>6</sup> <https://opencorporates.al/sq/nipt/141713003m>



dokumentacionin e një shoqërie me eksperiencë për ndërtimin e një vepre të caktuar dhe pastaj sapo fillon zbatimin blejnë kuotat e kësaj shoqërie.

Sërish, edhe legjislacioni shqiptar nuk ka asnjë parashikim për të ndaluar aplikimin në procedurat e prokurimit të subjekteve degë të shoqërive të huaja ose shoqërive të tjera të cilat pronësinë e kanë të regjistruar në parajsas fiskale apo vende të listuar në listën e zezë/gri të Këshillit të BE. Kjo është një mangësi thelbësore e legjislacionit gjatë kontrollit të integritetit të subjekteve në kontrata publike duke marrë në konsideratë që këto shoqëri do të përfitojnë fonde publike.

Në kapitujt në vijim do të analizojmë fillimisht parajsat fiskale (dhe vendet e listës së zezë/gri të Këshillit të BE), si dhe më pas ligjin për deklarimin e pronarëve përfitues, hapat përpara që ky legjislacion ka bërë për të luftuar përfitimin e kontratave publike nga shoqëri të regjistruara në këto juridiksione si dhe *loopholes* që ky ligj i ri ka lënë të hapura të cilat mund të shfrytëzohen nga shoqëritë për të evituar kontrollin e integritetit gjatë procedurave të prokurimit.

### III. Parajsat fiskale, lista e zezë e BE dhe situata aktuale

Stigmatizim që i bëhet në diskursin publik në Shqipëri dhe jo vetëm, kompanive “Offshore” apo “Parajsas fiskale” si rast i veçantë i tyre nuk është konstruktiv. Kur në publik përmendet “Kompani offshore”, “Parajsa fiskale” menjëherë dëgjuesi sintetizon logjikën e tij me fshehje të të ardhurave, devijime, kundërligjshmëri, pastrim parash, korrupsion, politikanë të korruptuar etj. Kjo nuk është vetëm për qytetarët me një nivel mesatar gjykimi, për gazetarët investigativë, por edhe politikane dhe juristë. Shumica e njerëzve më të pasur në botë i mbajnë një pjesë të të ardhurave të tyre në llogari bankare të njohura si parajsas fiskale. Kapitali i mbajtur në parajsas fiskale, përbën rreth 10% të kapitalit global botëror. Kompanitë që kanë përfituar më shumë nga aplikimi i parajsas fiskale janë *Pfizer, Apple, MicroSoft, Nike* etj.

Në fundin e vitit 2017, nga një studim i kryer nga Forbes International, rezulton se më shumë se 10% i parave Cash ndodhet në kompani offshore në parajsas fiskale.<sup>7</sup> Ky fakt mund të shokojë shumë individë duke menduar automatikisht (*opinion bias*) se këto janë para të lidhura pikërisht me krimin e organizuar, terrorizmin, korrupsionin etj. Por kjo nuk është e vërtetë. U.S PIRG Education Fund ka kryer një studim gjithashtu të vitit 2017 ku ka rezultuar se 73% e kompanive të listuara në Fortune 500 (të paktën 366 kompani) kanë para në kompani offshore në parajsas fiskale.<sup>8</sup> Këto kompani së bashku kanë të paktën 9,755 degë të

<sup>7</sup>Kenneth Rapoza, Forbes “Tax Haven cash rising, now equal to at least 10% of World GDP” <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/09/15/tax-haven-cash-rising-now-equal-to-at-least-10-of-world-gdp/?sh=4da299b570d6>>

<sup>8</sup>U.S PIRG Education Fund, “Study: 73% of Fortune 500 Companies used offshore tax havens” <<https://uspirg.org/news/usf/study-73-fortune-500-companies-used-offshore-tax-havens-2016>>





regjistruara si kompani offshore në parajsë fiskale të cilat së bashku kanë një kapital prej 2.6 Trilion Dollarë. Disa nga kompanitë të përmendura nga ky studim janë gjigandët si Apple, Pfizer, Microsoft, General Electric etj. Ky studim është mbrojtur edhe nga The Visual Capitalist i cili ka nxjerrë një listë të kompanive më të mëdha të cilat kanë para në llogaritë bankare të degëve të tyre të regjistruara në parajsë fiskale.<sup>9</sup>

Në mbledhjen e 25 Majit 2016, Këshilli i Europës ka propozuar ndërtimi i një strategjie të përbashkët për ndëshkimin e rasteve/shteteve që nuk shkëmbejnë informacion me Bashkimin Europian lidhur me çështjet e taksave (parajsat fiskale).<sup>10</sup> BE ka publikuar dhe një listë e njohur si *lista e zezë* me shtetet të cilat nuk bashkëpunojnë me BE, në veçanti në kontekstin e shkëmbimit të informacionit për çështjet e taksave. Në këtë listë janë 12 juridiksione si vijon: (i) Samoa Amerikane; (ii) Anguilla; (iii) Ishujt Barbados; (iv) Fiji; (v) Guam; (vi) Palau; (vii) Panama; (viii) Samoa; (ix) Seychelles; (x) Trinidad dhe Tabago; (xi) Ishujt e Virgjër Britanik dhe Amerikan; (xii) Vanuatu.<sup>11</sup>

Bashkimi Europian ka dhe një listë të dytë *watch list* ose e njohur ndryshe si lista gri të cilat monitorohen gjerësisht për implementimin e praktikave të transparencës lidhur me çështjet e taksave me institucionet ligjzbatuese të BE si vijon: (i) Shqipëria; (ii) Andorra; (iii) Armenia; (iv) Aruba; (v) Beliza; (vi) Bermuda; (vii) Bosnja dhe Hercegovina; (viii) Batswana; (ix) Cabo Verde; (x) Ishujt Cayman; (xi) Ishujt Cook; (xii) Curacao; (xiii) Ishujt Faroe; (xiv) Maqedonia; (xv) Greqndlanda; (xvi) Guernsey; (xvii) Hong Kong SAR; (xviii) Isle of Man; (xix) Jamaica; (xx) Jersey; (xxi) Jordan; (xxii) Ishulli Labuan; (xxiii) Liechtensteini; (xxiv) Maldivet; (xxv) Mauritius; (xxvi) Mali i Zi; (xxvii) Maroku; (xxviii) Nauru; (xxix) New Caledonia; (xxx) Neë Caledonia; (xxxi) Niue; (xxxii) Oman; (xxxiii) Peru; (xxxiv) Katari; (xxxv) Saint Vincent dhe Grenadines; (xxxvi) San Marino; (xxxvii) Serbia; (xxxviii) Swaziland; (xxxix) Zvicra; (xl) Taiwan; (xli) Tailanda; (xlii) Turqia; (xliii) Uruguaji; (xliv) Vietnami.<sup>12</sup>

BE ka marrë disa iniciativa kundrejt shteteve në listën e zezë/gri me qëllimin për të vendosur nën presion këto të fundit që të implementojnë politika fiskale në përputhje me standardet ndërkombëtare përkatësisht:

- (i) Dymbëdhjetë juridiksionet e lartpërmendura nuk kanë të drejtë të përfitojnë asnjë fonde nga BE përkatësisht nga Fondi Europian për Zhvillimin e

<sup>9</sup>Jeff Desjardins, Visual Capitalist, “The Fortune 500 Companies with the most cash in offshore tax havens” <<https://www.visualcapitalist.com/fortune-500-companies-cash-offshore-tax-havens/>>

<sup>10</sup>Council of the European Union, “Commission Communication on an External Strategy for Effective Taxation and Commission Recommendation on the implementation of measures against tax treaty abuse” – Council Conclusions 25<sup>th</sup> of May 2016 <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9452-2016-INIT/en/pdf>>

<sup>11</sup>Council of the European Union, “The EU list of non-cooperative jurisdiction for tax purposes” 18<sup>th</sup> of February 2020 <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C\\_2020.331.01.0003.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_2020.331.01.0003.01.ENG)>

<sup>12</sup>European Parliament, “List of tax havens by the EU” <<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147404/7%20-%202001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>>.



Qëndrueshëm, Fondi European për Investimet Strategjike, Mandati i dhënies së Huave (ELM), Kuadri i Përgjithshëm për Sigurinë.<sup>13</sup>

- (ii) Përsa i përket masave të tjera, secili shtet i BE ka të drejtë të implementojë mekanizmat e tij për të garantuar mbrojtje ndaj rasteve të abuzimit me parajsat fiskale. Megjithatë në referim të Code of Conduct Group (Business Taxation) të Këshillit të Europës në datën 25 nëntor 2019, është rënë dakord midis vendeve anëtare të risin mekanizmat monitorues për transaksionet financiare në/nga parajsat fiskale.<sup>14</sup>

Edhe në legjislacionin shqiptar janë implementuar disa mekanizma monitorues lidhur me transferimin e fondeve në drejtim të/nga parajsat fiskale, përkatësisht:

- (i) Neni 6 i Rregullores 1/2013 “Për licencimin dhe ushtrimin e veprimtarisë nga subjektet financiare jobanka”, në pikën 7/1 të tij parashikon se: *“Në rast se Banka e Shqipërisë konstaton, apo ka dyshime të arsyeshme se struktura e kapitalit apo burimi i tij lidhet me persona për të cilët ka dënime penale të formës së prerë, që kanë lidhje familjare apo marrëdhënie të ngushta personale pune apo biznesi sipas përcaktimeve ligjore, me aksionerët/ortakët e propozuar, apo lidhet me shoqëri të regjistruara në parajsa fiskale ose offshore, njofto dhe kërko nga Drejtoria e Përgjithshme e Parandalimit të Pastrimit të Parave nëse ka informacion në lidhje me aksionerët/ortakët e propozuar si dhe pezullon procedurën e licencimit deri në një përgjigje nga kjo e fundit.”*
- (ii) Sipas Kreut III të Ligjit nr. 9917, datë 19.05.2008 “Për parandalimin e pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit” si dhe Rregullores nr. 44, të Autoritetit Mbikëqyrës së Bankës së Shqipërisë datë 10.06.2009 për “parandalimin e pastrimit të parave dhe financimin e terrorizmit” klientët offshore klasifikohen si kategori me rrezik të lartë dhe mbi to aplikohet një monitorim i shtuar (vigjilenca e zgjeruar) për veprimtarinë e tyre financiare. Duhet të theksojmë se në këtë kategori janë të klasifikuara edhe individët jorezidentë, kompanitë jorezidente, organizata jofitimprurëse, personat e ekspozuar politikisht (PEP).
- (iii) Ndërkaq në vitin 2020, është miratuar në Kuvendin e Shqipërisë ligji nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues”<sup>15</sup> në kuadër të përafrimit të legjislacionit shqiptar me atë të BE përkatësisht Direktivën nr. 849/2015 të Parlamentit European dhe Këshillit, datë 20 maj 2015, “Për parandalimin e përdorimit të sistemit financiar për qëllime të pastrimit të parave ose

<sup>13</sup>European Council “Taxation: EU list of non-cooperative jurisdictions” <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>>

<sup>14</sup>Council of the European Union, “Code of Conduct Group (Business Taxation)” 25 Nëntor 2019, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>>

<sup>15</sup>Dhe VKM-ja shoqëruese me nr. 1088, datë 24.12.2020, “Për përcaktimin e mënyrës dhe të procedurave të regjistrimit e publikimit të të dhënave për pronarët përfitues si dhe të njoftimit nga autoritetet shtetërore kompetente e nga subjektet e detyruara.



financimit të terrorizmit, që ndryshon rregulloren nr. 648/2012 të Parlamentit Europian dhe të Këshillit dhe që shfuqizon Direktivën 60/2005/KE të Parlamentit Europian dhe të Këshillit dhe Direktivën 70/2006/KE”. (Analizë me e detajuar lidhur me këtë iniciativë ligjore mund të gjendet në kapitullin 4 në vijim)

Duke qenë se siç e kemi shprehur edhe më sipër, në Shqipëri nuk ka një detyrim legjislativ që të përjashtojë nga procedurat e prokurimit publik subjekte të cilat janë të regjistruara (apo kanë pronarë të regjistruar) në parajsa fiskale apo në listën e zezë/gri të Këshillit të BE (EU non cooperative ta jurisdictions and high risk third country lists), në vijim do të analizojmë disa të dhëna statistikore të mbledhura nga “Open Corporates Albania” për shoqëri të regjistruara pas vitit 2017.

Sipas të dhënave në Shqipëri pas vitit 2017 janë të regjistruara 701 shoqëri biznesi që janë të regjistruara si degë/bija apo nën zotërim të shoqërive tregtare në vendet e listës së zezë/gri sipërcituar. Nga këto shoqëritë, rreth 33 shoqëri ushtrojnë aktivitete në një nga kategoritë e poshtëshënuara të cilat konsiderohen delikate dhe për të cilat kërkohet një kontroll më i rreptë integriteti:

Kategoria	Numri i subjekteve
Shqipëria 1 Euro	2 subjekte
Shoqëri të licensuara nga ERE	3 subjekte
Banka	2 subjekte
Investitor Strategjik	3 subjekte
Koncesione	8 subjekte

Nëse më sipër u shprehëm se nuk mbështesim stigmatizimin që u bëhet kompanive të regjistruara në parajsa fiskale apo atyre më të komplikuar si offshore dhe këtë perceptim e kemi nga njohuritë profesionale, në kontekstin e prokurimeve publike, pasi është e pakuptueshme se përse qeveria duhet t’ia besojë paratë publike një kompanie të regjistruar në parajsë fiskale që si qëllim kryesor të kësaj skeme ekonomike ka devijimin fiskal. Në Shqipëri, ashtu si në çdo vend të botës demokratike secili, shqiptar apo i huaj, është i lirë të krijojë skema të ligjshme biznesi dhe t’i regjistrojë ato në parajsa fiskale. Secili në Shqipëri, qoftë shqiptar apo i huaj, ka të drejtë të përfitojë nga avantazhet e analizuara më sipër si përfiton dhe *Apple, Pfizer, Microsoft, General Electric*.

Por kur vjen puna tek pasuritë publike dhe kontrata publike, çështja të ndërlikohet. Hapësira për të shtuar aksionerët, për të mos treguar pronarët e vërtetë nëse ata zotërojnë më pak se 25% (që ti mund të mbash një numër të pafundme me më pak se kjo kuotë) dhe mund ti fshehësh pambarimisht dhe sigurisht duke fshehur pastaj kontrollin e konfliktit të interesit, elementet korruptive dhe duke e çuar afër zeros kontrollin e integritetit. Le te shohim një rast austriak :“Karl-Heinz Grasser, ish-ministër i Financave në Austri u dënua dy vjet më parë (6



dhjetor 2020) me 8 vjet burg për rolin e tij në një skandal korrupsioni të profilit të lartë. Grasser u shpall fajtor për përvetësim, marrje ryshfeti dhe falsifikim të provave në një marrëveshje për shitjen e mijëra apartamenteve shtetërore. Gjykata në Vjenë thotë se Grasser ishte i përfshirë në transaksionin me vlerë mbi 9.6 milionë euro, në tri llogari bankare në Lihtenshtejn e njohur si Parajsë Fiskale nga BE, në të njëjtën listë ku janë dhe Ishujt Cayman. “Pse u nevojitet një llogari në Lihtenshtejn atyre që bëjnë biznes në mënyrë të ndershme?” - tha gjykatësja Marion Hohenecker në 2020 në Gjykatën e Vienës teksa dënoi me 8 vjet burg ish ministrin e financave.

**Konkluzion:** Shoqëritë offshore të cilat e kanë zotëruesen e tyre të regjistruar në një parajsë fiskale janë të ligjshme në parim, megjithatë ekziston një risk i shtuar që kjo formë ligjore e zgjedhur të përdoret për veprimtari në shkelle të legjislacionit shqiptar dhe ndërkombëtar. Gjithashtu, është mëse e vërtetë që në rastin e projekteve publike, kur këto shoqëri do të marrin benefite (para apo asete publike), kontrolli i integritetit të tyre bëhet edhe më i rëndësishëm pasi ato mund të shërbejnë si mjet për praktika korruptive.

Unë e kam të vështirë të pranoj se përse autoriteti kontraktor publik duhet të inkurajojë dhe kontraktojë një operator ekonomik që ka si qëllim devijimin fiskal të parave publike, ndërkohë që autoriteti publik ka detyrimin ligjor të jetë guardian i parave publike dhe mos devijimit fiskal. Në këtë kuptim në vijim do të analizojmë hapin e parë që u bë nga legjislacioni shqiptar me qëllim për të deklaruar pronarët përfitues dhe nëse ky mjet është i mjaftueshëm për të rritur besueshmërinë e publikut në rastet e prokurimeve publike.

#### IV. Ligji nr. 112/2020 dhe hapësirat e këtij ligji që (nuk) kontribuojnë në kontrollin e integritetit të kontraktorëve

Me qëllim zbatimin e rekomandime të MONEYVAL, pas ngritjes së grupit ndërinstitucional të punës që kishte për detyrë shqyrtimin e legjislacionit shqiptar, vlerësimin e praktikave më të mira dhe hartimin e rekomandimeve për krijimin e Regjistrimit të Pronarëve Përfitues, Qendra Kombëtare e Biznesit, hartoi projektligjin “Për regjistrin e Pronarëve Përfitues”.<sup>16</sup>

Referuar Relacionit të projektligjit, qëllimi i këtij të fundit ishte krijimi, funksionimi dhe administrimi i Regjistrimit të Pronarëve Përfitues, në funksion të së cilës përkufizohej termi “pronar përfitues” i subjekteve të regjistruara në Republikën e Shqipërisë, mbi të cilat do të rëndonte detyrimi ligjor për të regjistruar pronarët përfitues.<sup>17</sup> Gjithashtu, sipas Relacionit, projektligji do të rregullonte procedurat dhe mënyrat e mbajtjes së të dhënave të regjistruara të pronarëve përfitues, si dhe do të parashikonte masat ndëshkuese në rast të mosregjistrimit të pronarëve përfitues apo mospërmblidhjes së detyrimeve ligjore. Në këtë kontekst, Kuvendi i Shqipërisë, më datë 29 korrik 2020, miratoi ligjin nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve

<sup>16</sup> Relacioni i projektligjit “Për Pronarët Përfitues”. Për më shumë shih:

<http://www.parlament.al:5000/Files/20200717100130RELACION%20-%20REGJISTRIMI%20I%20PRONAREVE%20PERFITUES.pdf>

<sup>17</sup> Po aty.



*përfitues*”. Vlen të theksohet se ligji nr. 112/2020 është përafuar pjesërisht me direktivën (BE) 2015/849 të Parlamentit Evropian dhe Këshillit dhe për rrjedhojë, parashikimet e kësaj Direktive janë transpozuar në të drejtën e brendshme.<sup>18</sup>

Në vijim, ligji përcakton se cilat subjekte do të konsiderohen si raportuese, në kuptim të detyrimit ligjor për të regjistruar pronarët përfitues në Regjistër. Kështu, në referim të nenit 2, të këtij ligji, të gjithë personat juridikë të regjistruar në Republikën e Shqipërisë, përveç personave fizikë, tregtarë të regjistruar në regjistrin tregtar; personave juridikë dhe ndërmarrjeve, ku aksioner i vetëm është një institucion qendror dhe/ose vendor i Republikës së Shqipërisë; bashkësive fetare dhe partive politike.

Në kuptim të ligjit nr. 112/2020 *“Për pronarët përfitues”*, pronar përfitues është individi i cili ka në pronësi ose kontrollon i fundit subjektin dhe/ose individi në emër të të cilit, po kryhet një transaksion ose veprimtari dhe që në referim të pikës 1, të nenit 3, të ligjit, përfshin të paktën: (i) individin që ka në pronësi ose kontrollon i fundit një person juridik, përmes pronësisë direkte ose indirekte të një përqindje të mjaftueshme të aksioneve ose të drejtave të votimit ose të pjesëmarrjen në kapitalin e atij entiteti, përfshirë përmes mbajtjes së aksioneve, ose përmes kontrollit nëpërmjet mjeteve të tjera, ose përfiton nga transaksionet e kryera nga personi juridik në emër të tij; (ii) themeluesin ose përfaqësuesin ligjor ose individin që përcakton vendimmarrjet e organizatës ose kontrollon zgjedhjen e shumicës së organeve vendimmarrëse ose ekzekutive të organizatës.<sup>19</sup>

Ligjvënësi në pikën 2 dhe 3, të nenit 3, ka bërë një diferencim në llojin e pronësisë duke përcaktuar se pronësia ndahet në dy kategori: pronësinë direkte dhe atë indirekte. Pronësia direkte, është *“pronësia e mbajtur nga një individ prej 25% ose më tepër të aksioneve/kuotave të kapitalit ose të interesave të pronësisë në një subjekt raportues”*, ndërsa ajo indirekte, përkufizohet si, *“pronësia e mbajtur ose kontroll i ushtruar nga i njëjti individ në një ose më shumë persona juridikë, të cilët veçmas ose së bashku zotërojnë 25% ose më tepër të aksioneve/kuotave të kapitalit ose të interesave të pronësisë në një subjekt raportues.”*<sup>20</sup> Në këtë kuptim, të gjithë personat juridikë që janë të regjistruar në Republikën e Shqipërisë kanë detyrimin për të regjistruar pronarët përfitues, të cilët janë ata ortakë apo aksionarë që zotërojnë të paktën 25% të kuotave apo aksioneve të kapitalit të subjektit.

Megjithë detyrimin ligjor që ekziston karshi tyre, rreth 20% e subjekteve të regjistruara në Republikën e Shqipërisë kanë regjistruar pronarët përfitues në Regjistrin përkatës. Kjo shifër, në kushtet kur nuk kemi marrë një përgjigje zyrtare nga autoritetet përkatëse për kërkesën

<sup>18</sup> Direktiva (BE) 2015/849 të Parlamentit Evropian dhe Këshillit, datë 20 maj 2015, “Për parandalimin e përdorimit të sistemit financiar për qëllime të pastrimit të parave ose financimit të terrorizmit, që ndryshon rregulloren (BE) nr. 648/2012 të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit, dhe që shfuqizon direktivën 2005/60/KE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit dhe direktivën e Komisionit 2006/70/KE”, e ndryshuar”. Numri CELEX 32015L0849, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Evropian, seria L, nr. 141, datë 5.6.2015, f. 73–117

<sup>19</sup> Ligji nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues”, datë 29.7.2020, Fletorja Zyrtare Nr. 149, datë 13 gusht 2020, Fq. 9477.

<sup>20</sup> Po aty, Fq. 9478.





tonë për informacion, ngelet një shifër jo zyrtare, e cila bazohet në informacionet që ne disponojmë.

Një nga arsytet më kryesore se përse kjo shifër vazhdon të mbetet e ulët edhe pasi kanë kaluar dy vjet nga miratimi i ligjit nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues” lidhet edhe me sanksionet, që lindin si pasojë e moszbatimit të detyrimeve të përcaktuara në ligj. Megjithëse ligji nr. 112/2020 është ndryshuar dy herë, herën e parë me aktin normativ nr. 12, datë 25.3.2021<sup>21</sup>, të miratuar me ligjin nr. 55/2021, datë 4.5.2021 dhe herën e dytë, ndryshimet janë bërë përmes ligjit nr. 6/2022, datë 27.1.2022<sup>22</sup>, sërish sanksionet mund të mos konsiderohen të afta për të detyruar subjektet që të përmbushin detyrimet ligjore.

Kështu, neni 13 i ligjit nr. 112/2020 përcakton se mosregjistrimi fillestar i të dhënave për pronarin përfitues apo mosregjistrimi i ndryshimeve në të dhënat e regjistruara në regjistër përbëjnë kundërvajtje administrative dhe dënohen me gjobë, e cila është parë si lloji kryesor i sanksionit administrativ që mund të jepet ndaj subjekteve që nuk respektojnë detyrimet ligjore. Njëherazi, në pikën 4, të nenit 13, të ligjit “Për regjistrin e pronarëve përfitues” përcaktohet se QKB-ja dhe autoriteti përgjegjës për mbajtjen e Regjistrit të OJF-ve për subjektet raportuese, nuk do të ofrojnë shërbime, si dhe do të ndryshojnë statusin për subjektet raportuese nga statusi “aktiv” në statusin “të pezulluar” në regjistrin tregtar dhe në Regjistrin e Organizatave Jofitimprurëse. Megjithatë, ky përcaktim ligjor, në pikëpamje të teknikës legjislativë, edhe për shkak se termi “pezulluar” nuk njihet as nga ligji për shoqëritë tregtare dhe as ligji organik i QKB-së, ky term është i paqartë dhe le hapësirë për interpretim subjektiv në drejtim të faktit nëse statusi i “pezulluar” në regjistrin përkatës nënkupton pezullimin e të gjithë aktivitetit të një subjekti apo vetëm të pezullimit të ofrimit të shërbimeve nga ana e Qendrës Kombëtare të Biznesit.

Në kuadër të procedurave të prokurimit publik, po t’i referohemi nenit 76, të ligjit nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”, që përcakton kriteret detyruese për skualifikimin e operatorëve ekonomikë nga prokurimi publikë rezulton se mospërmbushja e detyrimeve që rrjedhin nga ligji nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues” nuk është një nga kriteret që passjell skualifikimin e operatorëve ekonomikë duke i lejuar kështu që pavarësisht mospërmbushjes së detyrimit ligjor për regjistrimin fillestar të të dhënave apo regjistrimin e ndryshimeve të të dhënave të pasqyruara në regjistër, të mund të marrin pjesë në procedurat e prokurimit publik njësoj sikurse operatorët e tjerë ekonomikë, të cilët kanë plotësuar detyrimet që rrjedhin nga zbatimi i ligjit nr. 112/2020.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Akt normativ i Këshillit të Ministrave nr. 12, datë 25.3.2021, Fletorja Zyrtare Nr. 49, datë 29 mars 2021, Fq. 5223.

<sup>22</sup> Ligj nr. 6/2022 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 112/2020, “Për regjistrin e pronarëve përfitues, të ndryshuar”, Fletorja Zyrtare Nr. 25, datë 15 shkurt 2022, Fq. 2799.

<sup>23</sup> Law no. 162/2020, dated 23.12.2020 "On public procurement", Official Gazette No. 30, dated February 26, 2021, Pg. 3920.



Një tjetër problematikë që është konstatuar nga ana jonë lidhet me përqindjen minimale të zotërimit të kuotave apo të aksionit të kapitalit, të parashikuar në ligjin nr. 112/2020 “Për regjistrimin e pronarëve përfitues”, përqindje mbi të cilën ekziston detyrimi ligjor për regjistrimin e të dhënave. Sikurse është trajtuar më herët, megjithëse ligji ynë ka përthithur në mënyrë të pjesshme parashikimet e Direktivës (BE) 2015/859 të Parlamentit Evropian dhe Këshillit, sërish ka ruajtur të njëjtën nivel përqindjeje minimale me Direktivën, pavarësisht faktit se sipas pikës “i”, të germës “a”, të paragrafit 6, të nenit 3, të Direktivës, Shtetet gëzojnë të drejtën që të vendosin një përqindje më të ulët në bazë të vlerësimit të tyre.

Në këtë kontekst, është e nevojshme të theksojmë se kjo përqindje e përcaktuar në ligjin nr. 112/2020 “Për regjistrimin e pronarëve përfitues” lejon hapësira të tilla që, subjektet të mund të ndajnë, copëtojnë dhe fraksionojnë kuotat apo aksionet që ata zotërojnë në një subjekt përmes një prej mënyrave të tjetërsimit të kuotave apo aksioneve, të parashikuara në ligjin nr. 9901, datë 14.4.2008 “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”, duke e bërë në këtë mënyrë të pazbatueshëm ndaj tyre ligjin nr. 112/2020 dhe duke fshehur pronarët përfitues të subjektit. Por ky ligj i dedikohet luftës ndaj pastrimit të parave kryesisht dhe jo vetëm prokurimeve publike që kemi në fokus të këtij dokumenti.

Konkluzionet e politikëbërjes shpesh i nënshtrohet parimeve të check and balances dhe kontrolli kushtetues, dhe ai i gjyqësor shpesh janë vendimtare. Në këtë kontekst duhet të shtojmë një tjetër gap të direktivës së BE sipërcituar për regjistrimin e pronarëve përfitues e cila është ndikuar edhe nga një vendim i 22 Nëntor 2022 (preliminary question) nga Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Europian përkatësisht Vendimi C-37/20 dhe C-601/20. Në këtë vendim, Gjykata ka konstatuar se aksesit në regjistrin e pronarëve përfitues në çdo kohë dhe nga qytetarët e zakonshëm shkel të drejta themelore të jetës private dhe detyrimin e mbrojtjes së të dhënave personale.<sup>24</sup> Ky qëndrim ende nuk është implementuar në Shqipëri pasi momentalisht në faqen zyrtare të QKB mund të gjenden nga çdo individ të gjitha të dhënat për pronarët përfitues për subjektet e regjistruara. Mendoj që ky qëndrim i Gjykatës së Drejtësisë së BE, nëse do të implementohet *vis-a-vis* edhe në Shqipëri do e bëjë edhe më të vështirë kontrollin e integritetit të subjekteve nga aktorë të tjerë siç mund të jenë organizatat e shoqërisë civile apo media.

## V. Rekomandime

Siç kemi analizuar më sipër, kontrolli i integritetit të shoqërive që marrin fonde/asete publike është një proces shumë i rëndësishëm, i cili përbën shtyllën kryesore të parimeve thelbësore të prokurimit publik, me qëllim mbrojtjen e të mirës publike, konkurrencën e lirë dhe luftën ndaj korrupsionit. Kontrolli i integritetit është element kyç dhe i lidhur pazgjidhshmërisht me

<sup>24</sup> CJEU, Joint Cases C-37/20 and C-601/20, “Preliminary ruling for two cases WM, Sovim Sa before the Luxembourg District Court” 2022:912, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62020CJ0037>

përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien. Gjetja e mjeteve me efikase të këtij kontrolli si dhe eliminimi i mëtejshëm i pasojave edhe kur ky kontroll ka rezultuar i pamjaftueshëm rrit llogaridhënien dhe automatikisht edhe besimin e publikut.

Nga ana tjetër legjislacioni nuk është i plotë veçanërisht për shkak se nuk ka asnjë mjet ligjor për të ndaluar shoqëritë që janë të regjistruara në parajsa fiskale në vendet e listës së zezë/gri nga pjesëmarrja në prokurime publike, në garë. Pavarësisht se ligji për deklarimin e pronarëve përfitues bëri disa hapa përpara në këtë kontekst, kjo nismë nuk është e mjaftueshme për të garantuar prokurime publike të ndershme, të drejta dhe konkurruese dhe imune ndaj korrupsionit. Përsa më sipër, duke mbajtur në konsideratë natyrën e problematikave të sipërcituara, vlerësohet e nevojshme të bëjmë dy rekomandime kryesore dhe disa rekomandime specifike:

**Rekomandimet kryesore** do të bazohen në analizën e parimeve të prokurimit publik dhe kontrollin e integritetit të cilat i analizuar më sipër në këtë dokument.

**Rekomandim 1:** Në përputhje edhe me praktikën e BE, vendosja e mekanizmave ligjore në kontratat publike për rastet e shkeljes së parimit të integritetit kur kjo është verifikuar pas lidhjes së kontratës (ndëshkimin e operatoreve ekonomike kur ata kanë devijuar nga vetedeklarimi lidhur me rekordet kriminale, apo kanë mashtruar me pjesëmarrjen e kompanive me qëllim devijimin e konkurrencës).

**Rekomandim 2:** Ndalimin/kufizimin e operatoreve ekonomike në garë në prokurime publike të cilët janë të regjistruar në parajsa fiskale deri në momentin kur të sigurohet një kontroll më i mirë i pastrimit të parave dhe Shqipëria të dalë nga lista e vendeve me rrezik për pastrimin e parave *watch list*.

**Rekomandimi 3:** Të njëjtat parime të kontrollit të integritetit duhet të shtrihen jo vetëm ndaj shoqërisë fituese të kontratës publike por edhe ndaj nënkontraktorëve të saj për atë kontratë publike.

**Rekomandime specifike:** Pas daljes së Shqipërisë nga kjo listë (lista gri për parandalimin e pastrimit të parave) atëherë mund të shihnim disa rekomandime me specifike tek ndërhyrja e ligjvënësit përmes amendamenteve si në ligjin nr. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues”, ashtu edhe në ligjin nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”. Njëherazi, e nevojshme do të ishte ndërhyrja e ekzekutivit përmes amendimit të Vendimeve të Këshillit të Ministrave, dhe më konkretisht përmes amendimit të Vendimit nr. 285, datë 19.5.2021 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”.

**Rekomandimi 1:** Në ligjin nr. 112/2020 “Për rregjistrin e pronarëve përfitues”, ndryshimet e propozuara konsistojnë në:

- (i) Ndryshimin e pikës 2 dhe 3, të nenit 3, të ligjit nr. 112/2020, duke e ulur këtë përqindje në një masë sa më të ulët, me qëllim zvogëlimin deri në heqjen e mundësisë për të tjetërsuar kuotat apo aksionet e kapitalit që synojnë copëzimin



apo fraksionizmin e tyre me qëllim shmangien e detyrimit për regjistrimin e të dhënave të pronarëve përfitues. Në pikëpamje të teknikës legjislative, ky ndryshim mund t'ju kundërdrejtohet vetëm subjekteve që kërkojnë të marrin pjesë në procedura të prokurimit publik (operatorët ekonomikë).

- (ii) Ndryshimin e pikës 4, të nenit 13, të ligjit nr. 112/2020, duke përcaktuar dhe qartësuar më tej se çfarë nënkupton ndryshimi i statusit në të “pezulluar”, në ato raste kur subjekti nuk paguan gjobën dhe as nuk kryen regjistrimin fillestar të të dhënave apo regjistrimin e ndryshimit të të dhënave. Ndryshimi duhet të jetë i tillë në mënyrë që të penalizojë nga ushtrimi i veprimtarisë tregtare të gjitha subjektet që nuk përmbushin detyrimet ligjore, gjatë kësaj periudhe kohore.

**Rekomandimi 2:** Në ligjin nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”, ndryshimet e propozuara janë si vijon:

- (i) Shtimin e një germe apo pike në nenin 76, të ligjit nr. 162/2020, që të sanksionohet qartazi se mosregjistrimi i pronarëve përfitues apo i ndryshimeve të të dhënave në pasqyruara në regjistër përbën kriter skualifikues nga procedura e prokurimit publik.
- (ii) Shtimin e një dispozite që ndalon pjesëmarrjen e subjekteve të regjistruara në off-shore në të gjitha llojet e procedurave të prokurimit publik me vlera mbi kufirin e lartë monetar.

**Rekomandimi 3:** Në Vendimin nr. 285, datë 19.5.2021 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”, propozohet që në nenin 26, të Rregullave, të shtohet një pikë, në mënyrë të atillë, që në formularin përmbledhës të vetëdeklarimit të subjekteve, këto të fundit të vetëdeklarojnë se kanë kryer regjistrimin e pronarëve përfitues dhe/ose kanë pasqyruar të gjitha ndryshimet e ndodhura në regjistrin e të dhënave të pronarëve përfitues deri në momentin e hyrjes në procedurën e prokurimit publik. Njëherazi, në të njëjtin nen, propozohet të shtohet një pikë, nëpërmjet të cilës, subjekti të vetëdeklarojë se nuk është i regjistruar në off-shore. Kështu, në zbatim të pikës 6, të nenit 26, të Vendimit, autoriteti/enti kontraktor do të kishte mundësinë që t’i kërkonte dokumentet provuese e mbështetëse të vetëdeklarimit ofertuesit të kualifikuar, i pari, si edhe në çdo rast, autoriteti/enti kontraktor do të gëzonte të drejtën për të kryer verifikimet e nevojshme mbi vërtetësinë e informacionit të deklaruar nga operatori ekonomik.

**Rekomandimi 4:** Të incentivizohen mekanizma kontrollues nga aktorët privatë përfshirë këtu media dhe organizata të shoqërisë civile. Një shembull suksesi në kontrollin e integritetit të prokurimeve publike ka qenë *Integrity Pacts* i hartuar në vitet 90 në bashkëpunim mes BE dhe Transparency International nëpërmjet të cilit organizata të shoqërisë civile së bashku me aktorë publik kontrollonin rregullisht procedurat e prokurimit. Një mjet i tillë *quasi-ligjor* mund të përdoret edhe në Shqipëri me qëllim rritjen e transparencës dhe kontrollit të procedurave të prokurimit publik, rritjen e përgjegjshmërisë, llogaridhënies, luftës së korrupsionit dhe forcimin e besimit të publikut në mbrojtjen e parasë dhe të mirës publike.



## BIBLIOGRAFIA

1. European Commission, Public Procurement: Legal rules and implementation, [www://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation\\_en](http://www.single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation_en)
2. Jorge Lynch, Procurement Class Room Webpage, <https://www.procurementclassroom.com/author/jlyncht>
3. Eur-Lex, Directive 2014/24/Eu of the European Parliament and of the Council, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
4. Open Data Albania, Alessio – 2014 Business Passport, <https://opencorporates.al/sq/nip/141713003m>
5. Kenneth Rapoza, Forbes “Tax Haven cash rising, now equal to at least 10% of World GDP”, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2017/09/15/tax-haven-cash-rising-now-equal-to-at-least-10-of-world-gdp/?sh=4da299b570d6>
6. U.S Pirg Education Fund, “Study: 73% of Fortune 500 Companies used offshore tax havens”, <https://uspig.org/news/usf/study-73-fortune-500-companies-used-offshore-tax-havens-2016>
7. Jeff Desjardins, Visual Capitalist, “The Fortune 500 Companies with the most cash in offshore tax havens” <https://www.visualcapitalist.com/fortune-500-companies-cash-offshore-tax-havens>
8. Council of the European Union, “Commission Communication on an External Strategy for Effective Taxation and Commission Recommendation on the implementation of measures against tax treaty abuse” – Council Conclusions 25<sup>th</sup> of May 2016, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9452-2016-INIT/en/pdf>
9. Council of the European Union, “The EU list of non-cooperative jurisdiction for tax purposes” 18<sup>th</sup> of February 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2020.331.01.0003.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.331.01.0003.01.ENG)
10. European Parliament, “List of tax havens by the EU”, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147404/7%20-%202001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>
11. European Council, “Taxation: EU list of non-cooperative jurisdictions”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions>



12. Council of the European Union, “Code of Conduct Group (Business Taxation)”, November 25, 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>
13. Directorate of Taxation, DCM with no. 1088, dated 24.12.2020, "On determining the manner and procedures of registration and publication of data for beneficial owners as well as notification by the competent state authorities and obliged entities, <https://www.tatime.gov.al/shkarko.php?id=9514>
14. CJEU, Joint Cases C-37/20 and C-601/20, “Preliminary ruling for two cases WM, Sovim Sa before the Luxembourg District Court” 2022:912, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62020CJ0037>
15. Parliament of the Republic of Albania, Report accompanying the draft law “Për pronarët përfitues”, <http://www.parlament.al:5000/Files/20200717100130RELACION%20-%20REGJISTRIMI%20I%20PRONAREVE%20PERFITUES.pdf>
16. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and the Council, dated May 20, 2015, "On the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, which amends Regulation (EU) no. 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, as amended", CELEX number 32015L0849, Official Journal of the European Union, series L, no. 141, dated 5.6.2015, p. 73–117, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0408\\_EN.doc](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0408_EN.doc)
17. Ligji no. 112/2020 “Për regjistrin e pronarëve përfitues ”, i datës 29.7.2020, Fletorja Zyrtare No. 149, e datës 13 Gusht, 2020, Fq. 9477, <https://qbz.gov.al/preview/caaa4106-aab1-44bb-a34b-1ada78851423/cons/20220216>
18. Ligji no. 162/2020, i datës 23.12.2020 "Mbi Prokurimin Publik", Fletorja Zyrtare No. 30, e datës 26 Shkurt, 2021, Fq. 3920, <https://qbz.gov.al/eli/fz/2021/30/a93a3f62-5920-46ff-b0a2-a4d1cfa799b8>