



DOKUMENT POLITIKASH

**Standarde të Paarritshme:
Qeverisja dhe mbikëqyrja
e prokurimeve në fushën e
sigurisë në Shqipëri**

Standarde të Paarritshme: Qeverisja dhe mbikëqyrja e prokurimeve në fushën e sigurisë në Shqipëri

Biografia: Alban Dafa

Alban Dafa është hulumtues në fushën e qeverisjes dhe sigurisë pranë Institutit për Demokraci dhe Ndërmjetësim. Ai ka shërbyer më parë në ushtrinë shqiptare në pozicione të ndryshme.

Hyrje

Prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë në Shqipëri kanë qenë historikisht të parregulluara. Duke qenë se këto prokurime kanë qenë jashtë objektit të ligjit për prokurimet publike, institucionet e mbrojtjes dhe sigurisë kanë pasur liri të konsiderueshme veprimi për të përcaktuar llojin e procedurave të prokurimit për mallrat dhe shërbimet e nevojshme për sigurinë kombëtare. Agjencia e Prokurimit Publik, autoriteti rregullator i prokurimeve publike në vend, nuk ka patur rol për rregullimin e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, ndërsa mbikëqyrja parlamentare ushtrohej – deri në njëfarë mase – vetëm në ato raste kur ka qenë e nevojshme që kontratat për prokurimet e armatimeve të miratoheshin me ligj nga Kuvendi.

Në prill të vitit 2020, Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin për prokurimet në Fushën e Mbrojtjes dhe Sigurisë (LPFMS), një përpjekje kjo për të rregulluar ligjërisht prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë në përputhje me standardet evropiane.¹ LPFMS-ja rregullon prokurimet lidhur

Pikat kyçe:

1. Ndonëse përafrimi i pjesshëm i direktivave të BE-së për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë ka ndikuar për vendosjen e standardeve bazë për transparencën dhe llogaridhënien, qeverisja dhe mbikëqyrja e prokurimeve në fushën e sigurisë mbeten problematike.
2. Kuvendi i Shqipërisë dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit nuk kanë pavarësinë, burimet teknike dhe ekspertizën e duhur për të ushtruar me efikasitet detyrat e tyre mbikëqyrëse.
3. Qeverisja e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë vuan nga mungesa e bashkërendimit institucional dhe prej mekanizmave të paefektshëm për llogaridhënien institucionale.

me furnizimin e pajisjeve ushtarake dhe të klasifikuara, punime dhe shërbime të tjera të ngjashme, si dhe pajisje që mund të përshtaten për qëllime ushtarake. Thuajse njëkohësisht, si pjesë e përpjekjeve ndërkombëtare për të parandaluar pastrimin e parave dhe financimin e terrorizmit, si dhe për të përafuar legjislacionin shqiptar me atë të BE-së, në qershor të të njëjtit vit u miratua Ligji për Regjistrin e Pronarëve Përfitues (LRPP), së bashku me aktet përkatëse nënligjore për zbatim të tij.² Legjislacioni për pronësinë përfituese parashtron kërkesat bazë për deklarimin e informacionit për pronarët përfitues të subjekteve tregtare të regjistruara në Shqipëri.

Këto ligje të reja janë të rëndësishme për të siguruar prokurimin e pajisjeve dhe shërbimeve cilësore nga ofrues të besueshëm. Ndonëse miratimi i tyre ka vendosur disa standarde bazë për qeverisjen, sigurinë dhe integritetin e prokurimeve në fushën e sigurisë, struktura institucionale e qeverisjes dhe mbikëqyrjes ka mbetur pothuajse e njëjtë. Për më tepër, paqartësitë dhe boshllëqet ligjore duket se u japin mundësi institucioneve përgjegjëse për sigurinë kombëtare që t'i anashkalojnë kërkesat e reja dhe të vijojnë të ushtrojnë liri domethënëse veprimi në zbatimin e procedurave të prokurimit.

Ky dokument politikash shqyrton disa prej mangësive kyçe lidhur me mbikëqyrjen dhe qeverisjen e sistemit të prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë në Shqipëri duke analizuar (i) mbikëqyrjen e ushtruar nga Kuvendi i Shqipërisë gjatë rishikimit të projektligjit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe projektligjit për regjistrin e pronarëve përfitues; (ii) procesin e vlerësimit të sigurisë të operatorëve ekonomikë që veprojnë në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe (iii) sfidat e lidhura me mekanizmat e brendshme të llogaridhënies të autoriteteve kontraktore dhe bashkëpunimin e nevojshëm ndër-institucional për të siguruar integritetin e sistemit të prokurimit. Argumenti qendror i këtij punimi është se për të përmirësuar qeverisjen dhe mbikëqyrjen e sistemit të prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë në Shqipëri është tepër e rëndësishme që të trajtohen në mënyrë të efektshme paqartësitë dhe boshllëqet ligjore, të përmirësohet llogaridhënia institucionale dhe të forcohet bashkëpunimi ndër-institucional.

Shqyrtimi i efikasitetit parlamentar i legjislacionit

Ligjin për Prokurimet në Fushën e Mbrojtjes dhe Sigurisë dhe Ligji për Regjistrin e Pronarëve Përfitues u miratuan pas djegies së mandateve të deputetëve të opozitës. Largimi i tyre çoi në një debat parlamentar dhe shqyrtimin e projektligjeve të propozuara nga Këshilli i Ministrave. Rrjedhimisht, shqyrtimi i projektligjit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe i projektligjit për regjistrin e pronarëve përfitues në Komisionin për Sigurinë Kombëtare dhe në Komisionin për Ekonominë dhe Financat ishte mjaft i dobët.

Pas disa diskutime të përgjithshme, Komisioni për Sigurinë Kombëtare vendosi unanimisht që projektligji për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë të dërgohej në seancë plenare.³

1. LPFMS-ja synon përaftrimin e pjesshëm të ligjit shqiptar me Direktivën e BE-së 2009/81/KE.

2. LRPP-ja synon përaftrimin e pjesshëm të ligjit shqiptar me Direktivën e BE-së 2015/849/KE.

3. Proceverbalin e dëgjësës për LPFMS-në mund ta gjeni në <<http://parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/51344>>. Dokumentet e tjera lidhur me ligjin mund t'i gjeni këtu <<http://parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/51344>>.

Në dëgjesën e mbajtur nga Komisioni, u ngrit vetëm një çështje, që lidhej me mbikëqyrjen e prokurimeve të klasifikuara. Një prej anëtarëve të Komisionit propozoi që Nënkomisioni për Shërbimin Informativ të Shtetit, i cili duhej të ishte ngritur në përputhje me ligjin “Për Shërbimin Informativ të Shtetit”,⁴ të ngrihej dhe të ngarkohej me detyrën e mbikëqyrjes së prokurimeve të klasifikuara. Propozimi u hodh poshtë nga kryetari i Komisionit, i cili u shpreh se çështja e mbikëqyrjes mund të trajtohej duke i kërkuar Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH), që zakonisht i raporton Komisionit për Ekonominë dhe Financat, t’i raportojë edhe Komisionit për Sigurinë Kombëtare veçanërisht për prokurimet e klasifikuara. Pavarësisht këtij diskutimi, Komisioni nuk diskutoi hapa konkrete të mëtejshme dhe propozimi nuk u zbatua.⁵

Nëse Kuvendi do të kishte pasur si qëllim zbatimin e propozimit, duhet të kishte diskutuar fillimisht nëse kapacitetet institucionale të KLSH-së ishin të përshtatshme për detyrën e menduar. Sipas KLSH-së, që prej vitit 2021, kapacitetet e saj institucionale për të audituar institucionet qeveritare kanë qenë të pamjaftueshme. KLSH-ja shprehet më tej, se punëson ekspertë të jashtëm për të audituar prokurime të klasifikuara.⁶ Ekspertët e jashtëm duhet të certifikohen nga Drejtoria për Sigurimin e Informacionit të Klasifikuar (DSIK), por as KLSH-ja dhe as DSIK-ja nuk kanë qenë në gjendje të citojnë raste specifike kur këta ekspertë janë certifikuar për të kryer auditime për llogari të KLSH-së.⁷

Ndërkohë, Komisioni për Ekonominë dhe Financat miratoi projektligjin për regjistrin e pronarëve përfitues me 11 vota pro dhe 7 kundër. Natyra e diskutimit rreth këtij projektligji ishte e ngjashme me atë të projektligjit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare. Ai u përqendrua kryesisht në çështje dytësore, si ashpërsia e masave kundrejt operatorëve ekonomikë në rastet kur ata nuk arrinin të paraqitnin informacionin e kërkuar për pronarët përfitues, afatet për dorëzimin e informacionit të kërkuar të subjekteve tregtare, si dhe kapacitetet administrative të Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB) për të përpunuar informacionin e dorëzuar.⁸ Anëtarët e Komisionit nuk bënë asnjë pyetje për proceset e propozuara në ligj për të siguruar vërtetësinë e informacionit të paraqitur ose për infrastrukturën institucionale të ngritur për sigurimin e transparencës për pronarët përfitues. Për më tepër, në dëgjesë nuk u ftua asnjë përfaqësues nga autoritetet kompetente, të cilat janë institucionet kryesore të cilave u është besuar kontrolli për vërtetësinë e informacionit.

4. Shih Nenin 7, Ligji nr. 8391, datë 28.10.1998, “Për Shërbimin Informativ të Shtetit”, i disponueshëm në <<https://www.shish.gov.al/pages/kontakt/ligje.html>>.

5. Shih për shembull raportin e KLSH-së së vitit 2020, i cili i drejtohet kryetarit të Kuvendit dhe kryetarit të Komisionit për Ekonominë dhe Financat, por jo kryetarit të Komisionit për Sigurinë Kombëtare; e gjeni në <<https://www.parlament.al/Files/Kerkese/20210430111316shkresa%20dhe%20raporti%20KLSH%202020.pdf>>.

6. Informacion i marrë nga KLSH-ja më 15 nëntor 2021 nëpërmjet kërkesës për informacion.

7. Intervistë me drejtorin e Drejtorisë së Vettingut dhe Sigurimit Industrial pranë DSIK, 24 nëntor 2021.

8. Procesverbalin e dëgjesës së mbajtur për projektligjin “Për regjistrin e pronarëve përfitues” mund ta gjeni këtu <<http://parlament.al/Files/Procesverbale/20200916090335Komisioni%20i%20%20Ekonomise%20dt%2024.07.2020%20pj%201.pdf>>. Dokumentacionin shtesë lidhur me projektligjin mund ta gjeni këtu <<http://parlament.al/ProjektLigje/ProjektLigjeDetails/51439>>.

Diskutimet për dy projektligjet në komisionet përkatëse parlamentare treguan se deputetët nuk ishin të mirinformuar, as për përmbajtjen e direktivave të BE-së nëpërmjet të cilave synohej përafrimi i legjislacionit shqiptar, as për sfidat lidhur me prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, apo për pasojat e tyre për sigurinë kombëtare. Kjo mund të vijë pjesërisht si rezultat i mungesës së personelit dhe ekspertizës së mjaftueshme të Kuvendit.⁹ Megjithatë, faktorë të rëndësishëm janë edhe pavarësia dhe llogaridhënia institucionale e pamjaftueshme, duke qenë se komisionet parlamentare nuk ishin të gatshme të shqyrtonin përmbajtjen e projektligjit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë edhe pasi Presidenti i Republikës refuzoi ta dekretonte atë, duke ia kthyer Kuvendit për shqyrtim të mëtejshëm.¹⁰

Në vend që Kuvendi të siguronte që këto projektligje arrinin të përmbushnin qëllimet e parashtruara për vendosjen e standarteve evropiane për qeverisjes së prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe transparencën për pronësinë përfituese të operatorëve ekonomikë të rregjistruar në Shqipëri, shqyrtimi i tyre nga deputetët e Kuvendit ishte kryesisht procedural, duke mos e shfrytëzuar kështu fuqinë dhe pavarësinë e institucionit. Deputetët e dy komisioneve parlamentare treguan qartësisht mungesë vullneti për të ndryshuar ndonjë prej dispozitave thelbësore, që do t'i detyronin institucionet e mbrojtjes dhe sigurisë që të ishin më transparente dhe llogaridhënëse. Duke mos e shqyrtuar me imtësi legjislacionin e propozuar, Kuvendi nuk arriti të siguronte që prokurimet në sektorin e sigurisë të qeveriseshin nëpërmjet një arkitekturën e shëndoshë institucionale.

Ligji për Prokurimet në Fushën e Mbrojtjes dhe Sigurisë

Ndonëse dispozitat e LPFMS-së janë në përgjithësi në përputhje me direktivën përkatëse të BE-së, ligji përmban disa dispozita shtesë që nuk gjenden në direktivë dhe që u hapin udhë institucioneve përgjegjëse për mbrojtjen dhe sigurinë që t'i anashkalojnë dispozitat e huazuara nga direktiva të cilat synojnë t'i bëjnë procedurat e prokurimit më llogaridhënëse dhe transparente. Këto dispozita bëjnë të mundur përjashtimin nga fushëveprimi i ligjit të procedurave për prokurimin e disa pajisjeve dhe shërbimeve. Megjithatë, përkufizimet për të këto pajisje dhe shërbime që përjashtohen janë pothuajse të njëjta me përkufizimet dhe kushtet për prokurimin e pajisjeve dhe shërbimeve që janë subjekt i ligjit. Këto përplasje e bëjnë të vështirë zbatimin e qartë të ligjit dhe çenojnë transparencën dhe llogaridhënien e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë.

9. Shih Alban Dafa, "Mbikëqyrja e politikave të mbrojtjes: Sfidat dhe nevojat e Kuvendit të Shqipërisë", Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, Janar 2021; gjendet në <<https://idmalbania.org/defence-oversight-albanian-assembly-2021/>>.

10. Shih Komisionin për Ekonominë dhe Financat, Raporti mbi Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11482 datë 08.5.2020 "Për kthimin e ligjit nr. 36/2020 "Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë" (Raporti për Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11482, datë 08.5.2020, "Për kthimin e ligjit nr. 36/2020 "Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë"), 11 qershor 2020, gjendet në <<https://bit.ly/34D7MLI>>.

Përfashtimi i disa "pajisjeve të caktuara ushtarake"

Prokurimi i pajisjeve ushtarake dhe atyre të klasifikuara, si dhe i pjesëve dhe shërbimeve të tyre, është subjekt i LPFMS-së. Neni 4, Pika 23 e ligjit i përkufizon pajisjet ushtarake si "pajisje të projektuara posaçërisht ose të përshtatura për qëllime ushtarake dhe që përdoren si armë, municione apo bazë materiale për luftë, që janë projektuar, zhvilluar, prodhuar, montuar apo janë përshtatur për përdorim ushtarak, përfshirë teknologjinë dhe softuerët e lidhura me këto mallra". Njëkohësisht, Neni 5, Pika 1 (i) e ligjit parashtron një dispozitë përjashtimore që bie ndesh me fushëveprimin e ligjit. Dispozita parashikon se "kontratat për blerjen e pajisjeve/mjeteve të projektuara posaçërisht ose të përshtatura për qëllime ushtarake, si dhe armët, municionet apo materialet luftarake për qëllime operationale, përfshirë teknologjinë dhe softuerët e lidhura me këto mallra" përjashtohen nga objekti i LPFMS-së.¹¹

Ngjashmëritë midis dispozitës përjashtimore dhe përkufizimit të "pajisjeve ushtarake" lënë vend për interpretime, gjë që i ndihmon autoritetet kontraktore të vendosin në mënyrë arbitrare t'i anashkalojnë kërkesat e LPFMS për publikimin e thirrjeve për prokurim. Ato shërbejnë edhe si argument ligjor për ndjekjen e procedurës së kufizuar, dhe jo të hapur, për prokurimin e pajisjeve ushtarake. Autoritetet kontraktore mund të anashkalojnë këto detyrime ligjore nëpërmjet Vendimit të Këshillit të Ministrave (VKM) nr. 1085, që përcakton kuadrin e prokurimit të pajisjeve/pjesëve ushtarake dhe teknologjisë apo softuerëve të tyre, të cilët nuk janë subjekt i LPFMS-së.¹²

Nëpërmjet dispozitave të VKM-së nr. 1085, autoritetet kontraktore mund të përdorin dy procedura prokurimi që çenojnë transparencën dhe llogaridhënien: procedurën konkurruese dhe procedurën me negociim të drejtpërdrejtë. Kur autoriteti kontraktor përdor procedurën konkurruese të prokurimit, mund të kufizojë numrin dhe operatorët ekonomikë të pranueshëm për të paraqitur oferta dhe, më thelbësorja, nuk i kërkohet të publikojë thirrjen për prokurim, e cila është e detyrueshme nëse procedura e prokurimit do të rregullohej nga LPFMS-ja .

Në mënyrë të ngjashme, përdorimi i procedurës me negociim të drejtpërdrejtë i lejon autoritetit kontraktor të negociojnë direkt me një operator ekonomik që e zgjedh vetë, pa qenë nevoja ta publikojnë thirrjen për prokurim ose të argumentojë se nuk është marrë asnjë ofertë e përshtatshme pas shterimit të procedurave të tjera të prokurimit që kërkojnë publikimin e thirrjes për prokurimit. Ndërkohë, nëse autoriteti kontraktor do të përdorte procedurën e negociimit pa shpallje paraprake të thirrjes për prokurim në përputhje me LPFMS-në – e cila është në natyrë e njëjtë me procedurën e negociimit të drejtpërdrejtë në zbatim të VKM-së – do të duhej të justifikonte përdorimin e saj me arsyetimin se nuk ka pasur oferta të përshtatshme pasi janë kryer shpalljet për procedurën e kufizuar, procedurën me negociim me shpallje paraprake të thirrjes së prokurimit, ose për dialog konkurrues.

11. *Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1085, datë 24.12.2020 "Për përcaktimin e rregullave për lidhjen kontratave për blerjen e pajisjeve/mjeteve të projektuara posaçërisht ose të përshtatura për qëllime ushtarake, si dhe armët, municionet apo materialet luftarake për qëllime operationale, përfshirë teknologjinë dhe software-t e lidhura me këto mallra, si dhe organizimit e të funksionimit të Komisionit të Veçantë të Kualifikimit të këtyre kontratave".*

12. *'Procedura e kufizuar', e cila rregullohet nga LPFMS-ja, ka natyrë të njëjtë me 'procedurën konkurruese'. Mirëpo ka një ndryshim, pasi në rastin e pare autoriteti kontraktor e bën njoftimin e hapur, por fton për të paraqitur oferta një numër të kufizuar operatorësh. Ndërkohë, në rastin e dytë, autoriteti kontraktor fton një numër të caktuar operatorësh ekonomikë pa e bërë publike thirrjen.*

Kjo VKM dhe mungesa e dallimeve midis saj dhe LPFMS në lidhje me prokurimin e pajisjeve/pjesëve ushtarake dhe teknologjisë apo softuerëve të tyre i lejon autoritetet kontraktore të vendosin arbitrarisht procedurën e prokurimit dhe nivelin e transparencës për prokurimin e mallrave dhe shërbime ushtarake. Në raste të tilla, ministria e Mbrojtjes (MM) e ka konfirmuar se e zgjedh nëse do të zbatojë LPDMS-në apo VKM-në duke gjykuar rast pas rasti. Sipas MM-së, Komisioni i Veçantë i Kualifikimit (organ vendimmarrës i MM-së për prokurimet) vendos nëse kërkesat për kontrata të paraqitura nga strukturat përkatëse ushtarake kualifikohen sipas dispozitave të VKM-së.¹³

Përfshirja e krizave dhe situatave ekstreme

Dispozita e dytë përjashtimore përjashton prokurimet në kushtet e emergjencës nga objekti i LPFMS-së. Neni 5, Pika 1 (h) përjashton “të gjitha prokurimet e punëve, mallrave dhe shërbimeve në rastet e krizave dhe/ose situatave ekstreme të sigurisë kombëtare” nga fushëveprimi i ligjit. Përfshirja e kësaj dispozite në ligj është paksa e çuditshme, sepse LPFMS-ja përmban dispozita që rregullojnë posaçërisht krizat dhe situatat e tjera emergjente.

Neni 28 i LPFMS-së parashikon se autoritetet kontraktore mund ta fillojnë procedurën e negocimit pa shpallje paraprake të kontratës nëse afatet e parashikuara në procedura të tjera prokurimi – në procedurën e kufizuar ose në procedurën me negocim pa shpallje paraprake të kontratës – nuk mund të respektohen për shkak të një krize apo të ndonjë nevojë urgjente (ekstreme) për shkak të ngjarjeve të paparashikuara nga autoriteti kontraktor.

MM-ja pretendon se kjo dispozitë përjashtimore u referohet “krizave ose situatave ekstreme që mund të dëmtojnë sigurinë kombëtare, pavarësinë, integritetin territorial dhe rendin kushtetues”, ndërkohë që sipas saj situatat e tjera emergjente, pa i përkufizuar ato, janë subjekt i nenit 28.¹⁴ Megjithatë, ky pretendim nuk përkon me përkufizimin ligjor të “krizës”. LPFMS-ja e përkufizon krizën si “një situatë e sigurisë në një zonë të caktuar e më gjerë, e cila nuk mund të kontrollohet me resurse dhe masa të zakonshme, në të cilën kërcënohen vlerat themelore të shoqërisë për shkaqe ushtarake, ekonomike, sociale dhe shkaqe të tjera, të cilat mund të kapërcejnë kufijtë shtetërorë. Konfliktet e armatosura dhe luftërat duhet të konsiderohen si kriza për qëllim të këtij ligji”.

Sipas këtij përkufizimi, si situatat e paparashikuara që mund të shkaktojnë nevoja urgjente (ekstreme), ashtu dhe ato që kërcënojnë sigurinë kombëtare konsiderohen si kriza. Është mjaft e vështirë të bësh dallimin midis krizave dhe situatave ekstreme në dispozitën përjashtimore dhe atyre në Nenin 28. Kështu, mbetet e paqartë se kur MM-ja, ose çdo autoritet tjetër kontraktor, mund të vendosë të mos i zbatojë dispozitat ligjore për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve që i nënshtrohen LPFMS-së gjatë emergjencave. Duke qenë se nuk ka akte nënligjore të posaçme që të përcaktojnë kuadrin e prokurimit të pajisjeve dhe shërbimeve ushtarake dhe të klasifikuara gjatë situatave emergjente, është gjithashtu e paqartë se si rregullohen procedurat e prokurimit në këto raste.

13. Informacion i dhënë nga ministria e Mbrojtjes më 9 nëntor 2020 nëpërmjet kërkesës për informacion.

14. Informacion i dhënë nga ministria e Mbrojtjes më 9 nëntor 2020 nëpërmjet kërkesës për informacion.

Zgjerimi i objektit të prokurimeve të klasifikuara

Një tjetër shqetësim është keqpërdorimi i dispozitave të LPFMS-së duke e zgjeruar objektin e procedurave të prokurimeve të klasifikuara nëpërmjet përfshirjes së mallrave dhe shërbimeve të cilat, në të kundërt, do t'u nënshtroheshin procedurave standarde të prokurimit publik. Ky zgjerim kryhet nëpërmjet Nenit 12, i cili u mundëson autoriteteve kontraktore përgjegjëse për prokurimin e mallrave dhe shërbimeve për infrastrukturën e ujit të pijshëm, energjinë, shërbimet postare, transportin dhe sektorëve të tjerë të përdorin prokurime të klasifikuara.¹⁵

Çdo autoritet kontraktor mund të nisë një procedurë prokurimi të klasifikuar për sa kohë që arsyeton se mallrat ose shërbimet që syonjnë të prokurojnë ndikojnë në mbrojtjen, sigurinë publike ose, më gjerësisht, sigurinë kombëtare. Ndonëse prokurimi i mallrave dhe shërbimeve në sektorë të tillë si energjia dhe telekomunikacioni mund të ketë pasoja për sigurinë kombëtare, ligji nuk përcakton kushtet sipas të cilave autoritetet kontraktore përgjegjëse për këta sektorë mund të zhvillojnë tendera për prokurime të klasifikuara. Për të ilustruar ndikimin e mungesës së këtyre kushteve, vlen të përmendet se gjatë vitit 2018, Drejtoria e Shërbimeve Qeveritare, e cila është përgjegjëse për administrimin e rezidencave qeveritare të përdorura për pritje zyrtare, përdori thujse po aq procedura për prokurime të klasifikuara sa Shërbimi Informativ i Shtetit.¹⁶

Ndërkohë që dispozitat përjashtimore të LPFSM-së tregojnë se ka përpjekje për të parandaluar llogaridhënien institucionale për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, zgjerimi i fushës së veprimit të procedurave të prokurimit të klasifikuara nëpërmjet Nenit 12 tregon se ka përpjekje për të kufizuar informacionin për prokurimet e mallrave dhe shërbimeve të tjera, që përndryshe do ishin subjekt i procedurave standarde të prokurimit. Në vend të vendosjes së një kuadri rregullues për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë sipas standardeve evropiane, këto dispozita dobësojnë llogaridhënien institucionale dhe paraqesin rreziqe të konsiderueshme për korrupsion, pasi u mundësojnë autoriteteve kontraktore t'i fshehin procedurat e prokurimit prej shqyrtimit të publikut.

Sfidat për qeverisjen e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë

Legjislacioni i ri për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë parashikon disa standarde dhe procese bazë që mundësojnë bashkërendimin ndër-institucional dhe mekanizmat e llogaridhënies institucionale. Megjithatë, autoritetet kontraktore dhe institucionet e përfshira në procesin e vlerësimit të operatorëve ekonomikë në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë

15. LPFMS-ja nuk përmend shprehimisht sektorë të tjerë krahas këtyre të katërve, por pas "transportit" lexon "etj..".

16. Shih Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 34, datë 7.1.1999, "Për Drejtorinë e Shërbimeve Qeveritare dhe trajtimin e personaliteteve të nivelit të lartë". Për detajimin e tenderave të prokurimeve të klasifikuara sipas institucioneve në vitin 2018, Shih Gjergj Erebara, "Qeveria kontraktoi miliona euro shpenzime me kontrata sekrete" Reporter.al, 27 maj 2019, që gjendet në <<https://www.reporter.al/qeveria-kontraktoi-miliona-euro-shpenzime-me-kontrata-sekrete/>>.

nuk kanë vendosur standarde dhe procese që mundësojnë shkëmbimin e pandërprerë të informacionit midis tyre. Këto institucione shkëmbejnë informacion sipas rastit dhe me kërkesë. Pamjaftueshmëria e këtij lloji bashkëpunimi ndërinstytucional ilustron më së miri nga mungesa e një sistemi për vlerësimin dhe gjurmimin e performancës së operatorëve ekonomikë duke ndërthurur informacionet që duhen dhënë nga autoritetet kompetente.¹⁷

Vlerësimi dhe gjurmimi i operatorëve ekonomikë në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë

Për shkak të natyrës konfidenciale të punës së tyre, operatorët ekonomikë të fushës së sigurisë duhen vlerësuar në mënyrë rigorozë për të parandaluar keqpërdorimin e informacionit të klasifikuar, bashkëpunimin në fshehtësi me subjekte keqdashëse që kërkojnë të çenojnë sigurinë kombëtare, si dhe për t'u siguruar që nuk janë pjesë e skemave financiare të krijuara për të marrë përfitime të padrejta nga kontratat qeveritare. Legjislacioni aktual përfshin dispozita për të vlerësuar aftësinë e operatorëve ekonomikë për të siguruar informacion të klasifikuar, qëndrueshmërinë e tyre financiare, performancën dhe përvojën, si dhe strukturën e tyre të pronësisë.

Bashkërendimi ndërinstytucional dhe shkëmbimi i informacionit janë thelbësorë për të vlerësuar me rigorozitet besueshmërinë e operatorëve ekonomikë. Legjislacioni për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë ngarkon DSIK-së, si autoriteti përgjegjës për sigurinë e informacionit të klasifikuar, për të kryer vlerësimin e operatorëve ekonomikë në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë.¹⁸ Megjithatë, DSIK-ja e kryen këtë detyrë kryesisht nëpërmjet informacionit që merr prej institucioneve përgjegjëse për verifikimin e sigurisë të operatorëve ekonomikë (Shih Figurën 1). DSIK-ja certifikon si operatorin ekonomik, duke lëshuar Certifikatën e Sigurisë Industriale (CSI), ashtu edhe punonjësit përgjegjës për përdorimin e informacionit të klasifikuar, duke lëshuar Certifikatën e Sigurisë Personale (CSP).

Për të lëshuar CSI-në, e cila është e nevojshme për të marrë pjesë në tenderat për prokurime në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, DSIK-ja duhet të sigurohet që operatori ekonomik është i qëndrueshëm financiarisht dhe nuk ka detyrime tatimore të pashlyera, nuk është përjashtuar nga procedurat e prokurimit në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë për të paktën tre vitet e fundit dhe se pronarët e drejtuesit nuk janë dënuar dhe nuk janë nën hetim. Operatorëve ekonomikë u kërkohet që të paktën 51 për qind e kapitalit të shoqërisë së tyre të jetë në pronësinë e shtetasve shqiptarë dhe jo më shumë se 5 për qind të zotërohet nga shtetas të huaj të një vendi që nuk është anëtar i NATO-s ose BE-së, ose të një vendi me të cilin Shqipëria nuk ka marrëveshje sigurie.

17. Autoriteteve kompetente u është ngarkuar detyra e verifikimit të informacioneve të paraqitura nga kompanitë e regjistruara dhe që operojnë në Shqipëri. Në to përfshihen Shërbimi Informativ i Shtetit, Shërbimin për Çështjet e Brendshme dhe Ankesat (Agjencia e Mbikëqyrjes Policore), Agjencia e Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes, Policia e Shtetit, Prokuroria e Përgjithshme, Drejtoria e Parandalimit të Pastrimit të Parave, Banka e Shqipërisë, Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Drejtoria e Përgjithshme të Doganave.

18. Disa prej tyre përfshijnë Shërbimin Informativ të Shtetit, Drejtorinë e Parandalimit të Pastrimit të Parave, Tatimet dhe Doganat.

DSIK-ja verifikon dokumentacionin e paraqitur nga operatori ekonomik, inspekton zyrat qendrore të tij për t'u siguruar se ka kushtet e duhura teknike dhe fizike për të garantuar sigurinë e informacionit të klasifikuar dhe vendos për pajisjen e tij me CSI-në. CSI-ja lëshohet për pesë vjet. Pasi e lëshon certifikatën, DSIK-ja nuk verifikon më tej nëse kërkesat lidhur me qëndrueshmërinë financiare të operatorit dhe strukturën e pronësisë vijnë të jenë të përmbushura. Megjithatë, DSIK-ja ndërmerr inspektime për të konfirmuar nëse po vijnë të përmbushen kërkesat për garantimin e sigurisë së informacionit të klasifikuar gjatë zbatimit të kontratës.

Nëse ka ndryshime lidhur me qëndrueshmërinë financiare, strukturën e pronësisë ose statusin ligjor të operatorit ekonomik, që mund të çojnë në pezullim ose heqje të CSI-së, autoritetet përkatëse që janë përgjegjëse për verifikimin e këtyre kërkesave duhet të lajmërojnë DSIK-në. Por autoritetet kontraktore dhe institucionet e tjera përgjegjëse për sigurinë kombëtare dhe mbikëqyrjen financiare, mbi të cilat mbështetet DSIK-ja për të marrë informacion të përditësuar me qëllim vlerësimin e operatorëve ekonomikë, pretendojnë se nuk kanë asnjë rol në vlerësimin dhe gjurmimin e operatorëve për të zbutur risqet ndaj sigurisë kombëtare dhe financiare.¹⁹ Ato ia delegojnë këtë përgjegjësi vetëm DSIK-së, pavarësisht se puna e DSIK-së është e varur nga informacioni që ofrojnë ato. Këto pretendime lënë të kuptosh se ka shumë pak bashkëpunim proaktiv midis autoriteteve kontraktore në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, Agjencisë së Prokurimit Publik dhe autoriteteve kompetente përgjegjëse për vlerësimin e sigurisë për të siguruar që operatorët që marrin pjesë në prokurime në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë janë të besueshëm dhe të qëndrueshëm financiarisht.

Mungesa e bashkëpunimit për gjurmimin e operatorëve ekonomikë është mjaft shqetësuese. Neni 13 i LPFMS-së i jep të drejtën autoriteteve kontraktore që të përjashtojnë operatorët ekonomikë prej procedurave të prokurimit në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes nëse kanë dhënë informacione të rreme, nuk i kanë përmbushur detyrimet kontraktore të kontratave të mëparshme, ose kanë cënuar sigurinë kombëtare. Në mënyrë të ngjashme, Agjencia e Prokurimit Publik mund të japë informacion lidhur me performancën e operatorit ekonomik duke qenë se e ka për detyrë të verifikojë nëse kontratat në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë po zbatohen në përputhje me dispozitat përkatëse ligjore dhe kontraktore, sipas Nenit 14 të LPFMS-së. Megjithatë, Agjencia ende nuk ka punonjës të pajisur me certifikatë sigurie për shqyrtimin e kontratave të prokurimeve të klasifikuara.²⁰

19. Informacion i marrë nëpërmjet kërkesave për informacion dërguar më 2 dhe 3 nëntor 2020 ministrisë së Mbrojtjes, ministrisë së Brendshme, ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme, Shërbimit Informativ të Shtetit, Drejtorisë së Parandalimit të Pastrimit të Parave, Agjencisë Kombëtare e Shoqërisë së Informacionit.

20. Informacion i marrë nëpërmjet kërkesës për informacion dërguar Agjencisë së Prokurimit Publik.

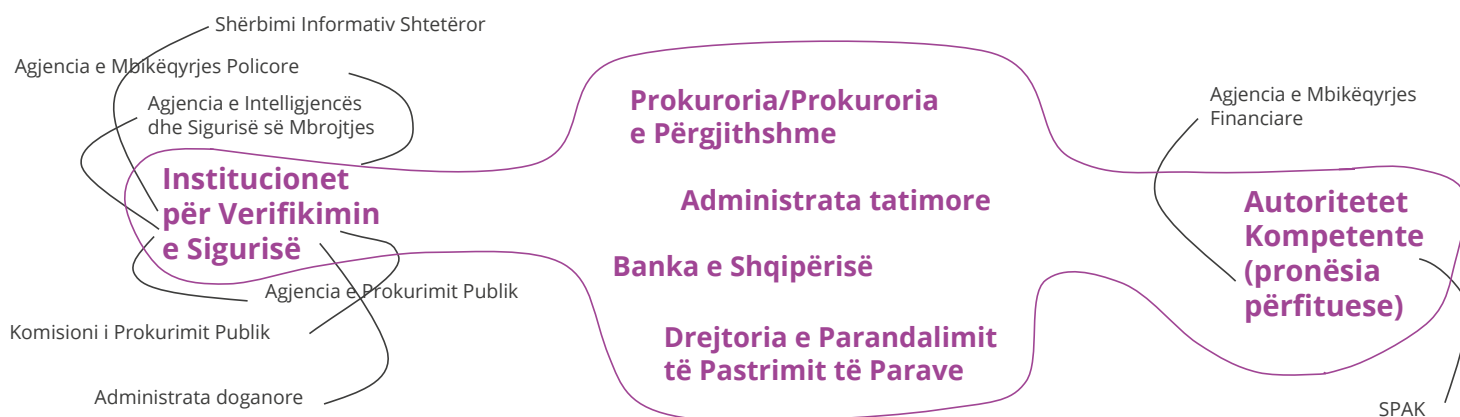


Fig. 1 Mbivendosja midis institucioneve për verifikimin e sigurisë dhe institucioneve përgjegjëse për transparencën e pronësisë përfituese.

Transparenca për pronarët përfitues

Një pjesë e rëndësishme – por e neglizhuar – e vlerësimit të sigurisë së operatorëve ekonomikë është struktura e tyre e pronësisë. Transparenca e strukturës së pronësisë së tyre është mjaft e rëndësishme për të mbrojtur sigurinë kombëtare, duke u siguruar se informacioni i klasifikuar nuk po ndahet me ndonjë subjekt jo të besueshëm dhe se taksapaguesit shqiptarë nuk po shfrytëzohen financiarisht nëpërmjet nënkontraktimit dhe skemave të pronësisë që krijohen për të fryrë artificialisht çmimin e mallrave ose shërbimeve të ofruara nga operatori ekonomik. Shqipëria ka vendosur regjistrin e pronësisë në përputhje me ligjin “Për regjistrin e pronarëve përfitues”. Megjithatë, ligji nuk përmban dispozita të mjaftueshme për sigurimin e transparencës për pronarët përfitues.

Operatorëve ekonomikë të regjistruar në Shqipëri u kërkohet të japin emrin/mbiemrin, numrin personal të identifikimit, datëlindjen/vendlindjen, kombësinë dhe adresën aktuale të pronarëve përfitues. Megjithatë, nëse vërtetohet me dokumente mbështetëse se informacioni për pronarin përfitues nuk mund të gjendet, subjekteve raportuese u lejohej të japin informacion vetëm rreth individit që kontrollon vendimmarrjen dhe/ose organet ekzekutive.²¹ Subjektet raportuese nuk kanë detyrim për të dhënë informacion për shoqëritë e regjistruara në juridiksione të posaçme për të fshehur përfituesit e vërtetë të tyre.²² Kjo do të thotë se pronarët përfitues të këtyre shoqërive, të cilat mund të zotërojnë kapital të një operatori ekonomik të regjistruar në Shqipëri me aktivitet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, mund të mbeten të fshehtë.

21. Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 1088, datë 24.12.2020, Seksioni III, Pika 1 (d).

22. Si për shembull shoqëri të organizuar në formë trusti ose shell company (shoqëri ‘guacka’). Për më tepër, shih Phyllis Atkinson, “Phyllis Atkinson’s quick guide to offshore structures and beneficial ownership” (Udhëzuesi i shkurtër i Phyllis Atkinson për strukturat offshore dhe pronësinë përfituese), 12 nëntor 2020, gjendet në <<https://baselgovernance.org/blog/phyllis-atkinsons-quick-guide-offshore-structures-and-beneficial-ownership>>.

Dhënia e informacionit për pronarët përfitues për këto shoqëri vështirësohet edhe më tepër nga mungesa e dispozitave të posaçme në ligj për trustet – dhe shoqëri të ngjashme – dhe nga mungesa e përcaktimeve të qarta për t'i detyruar autoritetet kompetente të hetojnë më tej informacionet e dhëna nga shoqëritë e regjistruara në Shqipëri dhe për të gjobitur kur vërehet se është dhënë informacion i rremë. Sakaq, Qendra Kombëtare e Biznesit është përgjegjëse për administrimin e regjistrit të pronarëve përfitues dhe për të siguruar që operatorët ekonomikë paraqesin informacionin dhe dokumentacionin mbështetës në formatin e kërkuar dhe brenda afateve ligjore, ndërsa autoritetet kompetente përgjegjëse për sigurimin e transparencës për pronarët përfitues (shih Figurën 1) kanë detyrë vetëm për të verifikuar nëse informacioni i dhënë nga shoqëritë përkon me të dhënat e tyre. Nësa të dhënat nuk përputhen, autoritetet kompetente kanë detyrë vetëm të njoftojnë QKB-në për mospërputhjen.

Pra, procesi i verifikimit është kryesisht formal dhe nuk synon të hetojë ose verifikojë identitetin e pronarëve përfitues të shoqërive që operojnë në Shqipëri ose që zotërojnë aksione në shoqëri të regjistruara në Shqipëri. Në mënyrë të ngjashme, ndonëse QKB-ja mund të vendosë gjopa për shoqëritë që nuk i japin të dhënat e kërkuara brenda afateve ligjore, kjo gjopë është e lidhur me një procedurë administrative, e cila nuk ka asnjë ndikim mbi standartet e transparencës për pronësinë përfituese.

Autorizimi ligjor që u jepet autoriteteve kompetente është statik dhe pasiv. Ky autorizim supozon se informacionet dhe të dhënat që zotërojnë autoritetet kompetente janë të sakta dhe nuk parashikon hetime të mëtejshme. Rrjedhimisht, çështja e transparencës së pronësisë përfituese shihet si një proces i thjesht administrativ i kontrollit të informacionit të dhënë nga subjektet raportuese me ato që zotërohen nga autoritet kompetente.

Pavarësisht miratimit të dy ligjeve që synojnë përafrimin e legjislacionit shqiptar për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë me standardet e BE-së, qeverisja e prokurimeve në fushën e sigurisë në Shqipëri vijon të këtë një infrastrukturë institucionale dhe mekanizma llogaridhënieje të pamjaftueshëm. Infrastruktura aktuale institucionale nuk e nxit shkëmbimin e pandërprerë të informacionit dhe duket se nuk është e përshtatshme për të përballuar sfidat e sigurisë kombëtare dhe financiare që lindin nga strukturat e pronësisë veçanërisht të ndërlidhura dhe komplekse të operatorëve ekonomikë. Informacioni i saktë, bashkërendimi ndër-institucional dhe politikat efikase janë thelbësore për sigurimin e transparencës së pronësisë përfituese.

Përfundime dhe Rekomandime

Qeverisja e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë në Shqipëri kërkon llogaridhënie më të madhe institucionale, bashkërendim ndërinstytucional dhe mbikëqyrje të efektshme. Objektivi i përmirësimit të kontrollit dhe efikasitetit të prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë nëpërmjet përafrimit të legjislacionit shqiptar me direktivat e BE-së nuk është ndjekur plotësisht. Ndonëse janë përfshirë pjesë të rëndësishme të direktivave të BE-së në legjislacionin shqiptar për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, efektshmëria e legjislacionit të ri është çënuar në të njëjtën kohë nga dispozitat që bien ndesh me fushën e veprimit të ligjeve të miratuara.

Transferimi i standardeve ligjore të BE-së është kthyer thjesht në një ushtrim për plotësimin e kërkesave formale të përafrimit të legjislacionit, pa ndryshuar në thelb praktikat institucionale. Ky proces i ka dhënë mundësinë autoriteteve publike të pretendojnë se legjislacioni për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë është në përputhje me standardet e BE-së, por këto pretendime janë të pabaza pasi praktikat institucionale dhe infrastruktura mbikëqyrëse nuk janë përshtatur për të përmbushur standardet dhe procedurat e reja. Rrjedhimisht, në mënyrë të pashmangshme, standardet për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë përmirësohen veçse në mënyrë sipërfaqësore, pasi praktikat institucionale vijojnë ta çënojnë transparencën dhe llogaridhënien pavarësisht ligjeve të reja.

Aktorët institucionalë të fushës së mbrojtjes dhe sigurisë mund të merrnin në konsideratë këto rekomandime për të përmirësuar prokurimin në sektorin e mbrojtjes dhe sigurisë:

Qeverisja dhe mbikëqyrja e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë

1. Ngritja e një baze qendrore të dhënash qeveritare që të mund të përdoret si një depozitë informacionesh për të vlerësuar dhe matur performancën e operatorëve ekonomikë në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë. Krahas autoriteteve kontraktore, institucionet përkatëse rregullatore, ligjzbatuese dhe mbikëqyrëse duhet të jenë në gjendje të përdorin bazën e të dhënave. Kështu, të gjitha institucionet e përfshira në procesin e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë mund t'i vlerësojnë më mirë kandidatët e mundshëm.
2. Hartimi i një procedure standarde veprimi që detajon dhe qartëson përgjegjësitë institucionale të DSIK-së dhe autoriteteve kontraktore lidhur me vlerësimin e sigurisë dhe të performancës së operatorëve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë. Kjo procedurë do të përmirësonte llogaridhënien institucionale, bashkërendimin ndërinstytucional dhe shkëmbimin e mëtejshëm të informacionit.
3. Për të përmirësuar mbikëqyrjen e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, duhen forcuar marrëdhëniet midis Komisionit parlamentar për Sigurinë Kombëtare dhe KLSH-së, ku e para duhet t'i ngarkojë të dytës detyrën e auditimit sistematik të prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë. Auditimet e KLSH-së nuk duhet të përqendrohen vetëm te përputhshmëria, por edhe te performanca dhe qeverisja.
4. Për t'i audituar me efikasitet prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, KLSH-ja duhet t'i kërkojë Kuvendit më tepër fonde për të shtuar dhe forcuar kapacitetet e saj njerëzore dhe teknike.

Legjislacioni për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë

5. Kuvendi duhet të shfuqizojë dispozitat përjashtimore nga Ligji për Prokurimet në Fushën e Mbrojtjes dhe Sigurisë, pasi mund të përdoren për të anashkaluar transparencën dhe mbikëqyrjen e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë.
6. Kuvendi duhet ta ndryshojë LPFMS-në për të përcaktuar qartë rastet kur dispozitat e këtij ligji mund të përdoren autoritete kontraktore jashtë fushës së mbrojtjes dhe sigurisë.

Legjislacioni për pronësinë përfituese

7. Ligji për Regjistrin e Pronarëve Përfitues duhet të përmbajë një dispozitë për dhënien e informacionit për pronësinë përfituese të trusteve (dhe shoqëri të tjera me pronarë përftues të fshehur), në mënyrë që struktura e pronësisë së këtyre shoqërive të jetë më transparente.
8. Ligji për Regjistrin e Pronarëve Përfitues duhet ndryshuar për të fuqizuar autoritetet kompetente që të hetojnë informacionin dhe dokumentacionin e paraqitur nga subjektet raportuese, në vend që të kufizohen vetëm në verifikime të thjeshta për të gjetur mospërputhje.
9. Ligji për Regjistrin e Pronarëve Përfitues duhet të përfshijë dispozita për vendosjen e gjobave në rast se subjektet dorëzojnë informacione të rreme, duke parandaluar kështu mashtrimin prej subjekteve raportuese dhe duke i nxitur ato që të jenë plotësisht transparente.

Këto rekomandime mund të përdoren për të nisur një shqyrtim tërësor të legjislacionit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, praktikave dhe procedurave institucionale aktuale dhe kapaciteteve të mbikëqyrjes. Qëllimi i një procesi të tillë është rregullimi i praktikave të qeverisjes dhe mbikëqyrjes të këtyre prokurimeve. Autoritetet kontraktore në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë, si dhe institucionet rregullatore dhe mbikëqyrëse duhet të vlerësojnë nevojën për të përmirësuar më tej qeverisjen dhe mbikëqyrjen e prokurimeve në fushën e sigurisë dhe jo të supozojnë se nevojat për reformim janë trajtuar nëpërmjet përafrimit ligjor me direktivat përkatëse të BE-së. Duke qenë se pasojat e këtij legjislacioni po fillojnë të bëhen edhe më të dukshme, institucionet e përfshira në prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë duhet të kenë të dhëna të mjaftueshme për të filluar procesin e një shqyrtimi tërësor dhe për të ndrequr mangësitë e vërejtura.



CESS

The Centre for European Security Studies (CESS) is an independent institute for research and training, based in Groningen, the Netherlands. CESS seeks to advance security, development, democracy and human rights by helping governments and civil society face their respective challenges. CESS is an international, multidisciplinary and inclusive institute. Its work is part of the European quest for stability and prosperity, both within and outside Europe. CESS encourages informed debate, empowers individuals, fosters mutual understanding on matters of governance, and promotes democratic structures and processes.



DECOS

The DECOS project seeks to empower democratic institutions and civil society actors in their function of oversight of security. It does so by increasing capacities, enhancing cooperation, and fostering a culture of oversight of the security sectors of Albania, Kosovo, and North Macedonia.

In the DECOS project CESS works with:

- The Albanian Institute for Political Studies
- The Institute for Democracy and Mediation, Albania
- The Kosovar Institute for Policy Research and Development
- The Institute for Democracy 'Societas Civilis', North Macedonia



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

DECOS is funded by the Ministry of Foreign Affairs
of the Netherlands.