

**PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE**  
**SHTYLLA II- PARANDALIMI DHE LUFTA KUNDËR KORRUPSIONIT**

**Komponenti II**

**Parandalimi dhe lufta kundër korrupsionit në administratën qendrore e vendore, me fokus të posaçëm sektorët e konsideruar me risk më të lartë**

**Objekti dhe qëllimi**

Analiza e këtij komponenti ka si qëllim të vlerësojë situatën aktuale, gjetjet kryesore, arritjet dhe problematikat e evidentuara lidhur me parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në administratën qendrore dhe vendore, integritetin e administratës publike dhe mekanizmat e integritetit, me fokus nivelin e lartë drejtues, duke përfshirë konfliktin e interesit, deklarimin e pasurisë, mekanizmat për kontrollin e figurës si dhe kohëzgjatjen në detyrë. Vëmendje të posaçme në këtë analizë kanë politikave ligjore dhe institucionale për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në sektorët me risk më të lartë, si në pushtetin qendror dhe vendor, si tatime, dogana, prona, shëndetësia, arsimit, policia e shtetit si dhe procedurat e prokurimeve publike, etj. Gjithashtu në këtë analizë është trajtuar edhe sektori privat dhe funksionimi i tregut të lirë, konkurrueshmëria dhe institucionet mbikqyrëse dhe rregullatore, duke e konsideruar si një sektor të rëndësishëm përse i përket parandalimit dhe luftës kundër korrupsionit. Në përgatitjen e kësaj analize janë shqyrtuar raportet e progresit të Komisionit Evropian, raportet e vlerësimit të grupit të I “Themeloret” dhe Raporti për Shtetin e së Drejtës, udhërrëfyesit e miratuar nga Qeveria Shqiptare, raportet e organizatave ndërkombëtare dhe të shoqërisë civile në këtë fushë, dokumentet strategjike dhe të politikave të Qeverisë shqiptare, kuadri ligjor në fuqi, etj.

***Hyrje***

Parandalimi dhe lufta ndaj korrupsionit në Shqipëri ka qenë një nga prioritetet kryesore ndër vite me qëllim modernizimin dhe përmirësimin e efikasitetit të sektorit publik, si dhe ofrimin e shërbimeve digjitale ndaj qytetarëve dhe si pjesë e përpjekjeve të vendit për të përmbushur standardet e Bashkimit Evropian. Sipas raporteve ndërkombëtare dhe aktorëve vendas ndër vite, korrupsioni në Shqipëri ka qenë dhe mbetet një sfidë e madhe, duke u manifestuar në nivelet e qeverisjes qendrore dhe vendore, si dhe në sektorin privat. Pavarësisht reformave, përpjekjeve dhe masave të ndërmarra për ta adresuar këtë fenomen, nevojitet një qasje strategjike transversale për të përfshirë të gjithë sektorët ashtu si dhe mekanizma efektiv për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin në të gjitha sektorët e qeverisjes. Pothuajse të gjitha nivelet e qeverisjes janë të ekspozuara ndaj riskut të korrupsionit, në mënyrë të njëtrajtshme, për shkak të kryerjes prej tyre të veprimtarive me risk të shtuar, që lidhen kryesisht (por jo vetëm) me nevojën për të rekrutuar burime njerëzore në mënyrë të vazhdueshme, trysnive në ushtrimin e pushtetit diskrecional të disa zyrtarëve publikë dhe monopolit në ofrimin e disa shërbimeve tek qytetarët, si dhe mijërave transaksioneve apo prokurimeve që realizojnë në hark të shkurtër kohor në përmbushje të funksioneve të tyre.

Ky shqetësim është theksuar edhe në Progres-Raportin e Komisionit Evropian për Shqipërinë (2023), i cili nënvizon se korrupsioni është i përhapur në shumë sektorë të jetës publike dhe të biznesit. Masat parandaluese të deritanishme kanë pasur një ndikim të kufizuar, veçanërisht në sektorët të konsideruar më me risk, të cilët kërkojnë qasje dhe mekanizma më të përshtatshëm për të siguruar transparencën dhe integritetin e institucioneve dhe të tregut.

Më së shumti sektorët si tatimet, doganat, administrimi i titujve të pronësisë (kadastra), prokurimet publike, por edhe sektorë të tjerë si shëndetësia, arsimi, koncesionet, privatizimet, investimet strategjike, etj përballen me rreziqe të larta të korrupsionit. Në nivel vendor, fushat si taksat, shërbimet, menaxhimi i pronave dhe asetëve publike, si dhe lejet dhe licencat gjithashtu kanë nevojë për masa strategjike dhe kërkojnë një rishikim dhe rregullim të thelluar, për të siguruar çrrënjosjen e korrupsionit dhe për të ndërtuar një kulturë të integritetit të lartë dhe transparencës. Policia e Shtetit përballlet me problematika të lidhura me perceptimin publik për integritetin e strukturës dhe drejtuesve të saj, si dhe me praktikatat e dhurimeve, sponsorizimeve dhe ofrimin e shërbimeve shtesë kundrejt pagesës.

Një sektor që ka qenë më pak në fokus të politikave antikorrupsion me natyrë parandaluese, por që përbën një hallkë të rëndësishme të zinxhirit të korrupsionit është ai në **sektorin privat**. Sidomos kontrolli dhe mbikëqyrja e tregjeve (bankare, të sigurimeve, të kapitalit, etj) si dhe mirëfunksionimi i konkurrencës së ndershme kanë nevojë për një fokus të dedikuar të politikave dhe masave të shtuara kundër korrupsionit. Gjithashtu, roli i inspektimeve pranë subjekteve tregtare, i institucioneve mbikëqyrëse dhe rregullatorë të tregut (AK, AKEP, AMF, etj), është i rëndësishëm por kanë gjithashtu nevojë për një rregullim më të plotë.

Për të adresuar këtë fenomen, është kryer një analizë e të gjitha aspekteve kryesore, gjetjet e cilave si dhe drejtimit e ndërhyrjeve po i paraqesim si më poshtë.

## **I. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim në parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit në administratën publike qendrore dhe vendore**

Reformat e shpeshta ligjore që kanë krijuar mekanizma kyç për të siguruar qëndrueshmëri në parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit janë shtrirë në të gjitha nivelet e qeverisjes, më së shumti në nivelin qendror. Ndërtimi i një administrate publike moderne, me integritet, profesionale, të pakorruptuar, në shërbim të qytetarëve dhe larg interesave personale është një sfidë e cila është përpjekur të adresohet me masa institucionale dhe ndër-institucionale në reformën në administratën publike në një sërë dokumentesh politikash dhe strategjish, si dhe në masat e Udhërrëfyesit të Këshillit të Ministrave të miratuar në dhjetor 2023 “Reforma në administratën publike”.

Nga analiza e kryer, pothuajse të gjitha nivelet e qeverisjes janë të ekspozuara ndaj riskut të korrupsionit, në mënyrë të njëtrajtshme, për shkak të kryerjes prej tyre të veprimtarive me risk të shtuar, ashtu si dhe mungesës së plotë në disa raste të transparencës së procedurave ose të mungesës së mekanizmave eficient të kontrollit të veprimtarisë.

Nga analiza e kryer, rezulton se janë marrë disa masa në drejtim të forcimit të transparencës dhe luftës kundër korrupsionit në Shqipëri me synim uljen e mundësive për abuzime, rritjen e llogaridhënies së institucioneve me qëllim edhe forcimin e besimit të qytetarëve në institucione si:

digjitalizimi i shërbimeve; hartimi i metodologjisë së vlerësimit të riskut të integritetit për nivelin qendror dhe hartimi i planeve të integritetit për institucionet e qeverisjes qendrore; hartimi dhe publikimi i programeve të transparencës (sipas ligjit nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”, i ndryshuar); publikimi i regjistrit të kërkesave dhe përgjigjeve; auditimit të brendshëm; ligji “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, etj.

Rezulton se pavarësisht se Shqipëria ka një **kuadër të plotë ligjor** në fushën e parandalimit të korrupsionit, që mbulon administratën publike, ky legjislacion nuk është i përafuar tërësisht me direktivat e BE-së e veçanërisht në disa aspekte që lidhen me konfliktin e interesit të nivelit të lartë drejtues, si dhe me legjislacionin kundër mashtrimeve. Ky qëndrim ritheksohet edhe në progres raportin për 2024 për Shqipërinë ku vihet në dukje se kuadri ligjor për luftën kundër korrupsionit është kryesisht i miratuar, por masat parandaluese dhe zbatimi i ligjit duhet të përmirësohen bashkë me rolin dhe koordinimin e institucioneve në drejtim të parandalimit duke u përafuar me *acquis*-në e BE si dhe standardet evropiane.

**Reforma digjitale** që mundësoi ofrimin online të mbi 95% e shërbimeve publike, dhe ndihmoi në parandalimin dhe luftën e korrupsionit të vogël, përballet me sfida, siç ka konstatuar Komisioni Evropian, i cili thekson se përdorimi i teknologjisë ndonëse ka përmirësuar dhe reduktuar korrupsionin e vogël (atë të sporteleve), nuk ka adresuar problemet madhore në proceset administrative. Sërish nevojitet për t'u adresuar aksesin në këto shërbime nga personat që kanë aftësi të kufizuara digjitale.

Në nivel qendror dhe vendor, përgatitja dhe zbatimi i **Planeve të Integritetit**, si dhe përpjekjet për sigurimin e transparencës, janë vlerësuar si një masë për forcimin e integritetit institucional në tërësi. Sidoqoftë, të gjitha nivelet e qeverisjes vijojnë të përballen me sfida në zbatimin e qëndrueshëm dhe efektiv të Planeve të Integritetit, i cili pengohet nga mungesa e një metodologjie të unifikuar të monitorimit dhe planifikimi i pamjaftueshëm financiar në buxhet, veçanërisht për njësitë e vetëqeverisjes vendore. Bazuar në gjetjet e analizës së kryer për planet e integriteti konstatohet se cilësia e zbatimit të tyre si në nivel qendror dhe vendor mbetet e dobët si dhe është evidentuar se mungojnë mekanizmat për monitorimin e zbatimit me qëllim garantimin e efektshmërisë së tyre.

Lidhur me kuadrin rregullator për **parandalimin e korrupsionit dhe integritetin e zyrtarëve publikë dhe nëpunësve civilë**, Komisioni Evropian ka konstatuar se ndonëse është gjithëpërfshirës, sërish mbetet i fragmentuar. Ndërsa Shqipëria ka zbatuar legjislacionin për të promovuar integritetin, përfshirë ligjet që lidhen me procesin e vlerësimit të zyrtarëve publikë dhe kandidatëve politikë, sfidat mbeten në sigurimin e zbatimit të vazhdueshëm dhe efektiv të tyre, kjo e theksuar edhe në Raportin për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve I “Themeloret” (*Raporti Screening*). Njëherësh, Progres Raporti për Shqipërinë për 2024, në drejtim të integritetit të zyrtarëve publikë në tërësi ka konstatuar se ndërgjegjësimi i zyrtarëve publikë për standardet etike dhe se si ato zbatohen, duhet të përmirësohet. Në veçanti, ligjet dhe politikat për përmirësimin e integritetit të administratës dhe kontrollit të figurës janë intensifikuar në kuadër të reformës në drejtësi dhe ngritjes së institucioneve të reja si SPAK dhe Byroja Kombëtare e Hetimit, që synojnë të rrisin edhe besimin në administratën publike dhe të luftojnë korrupsionin në nivele të larta.

Lidhur me integritetin e figurës së zyrtarëve (dekriminalizimi), mekanizmat kontrollues për Drejtuesit e lartë në administratën publike të nivelit qendror dhe vendor dhe nëpunësit e shërbimi civil zbatohen nga DAP, për të cilën është vërejtur një zbatim i mirë dhe efektiv, kjo e evidentuar edhe nga Raporti i DASH për të drejtat të njeriut në Shqipëri 2023. Nga të dhënat e analizuar rezultojnë se nga administrimi i formularëve ka pasur një numër të ulët të nëpunësve civil në kushtet e ndalimit duke variuar nga 2.9% në 2018 deri në 1% në 2023.

Për sa i përket **konfliktit të interesit për drejtuesit e nivelit të lartë** dhe administratën publike, ndonëse ka një kuadër ligjor në fuqi nuk është në përputhje me standardet ndërkombëtare ashtu si dhe nuk i përgjigjet problematikave që vihen për kufizimin e hapësirave për korrupsion. Ka pasur një iniciativë nga ILKDPKI për përgatitjen e një draft ligji për konfliktin e interesit disa vite më parë por kjo iniciativë nuk i është nënshtruar diskutimit apo konsultimit publik.

Një tjetër moment që kërkon vëmendje lidhet me **përcaktimet e kufizimeve të pas punësimit në administratë**. Në ligjin nr. 9131 datë 8.9.2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike” ka një rregullim shumë sipërfaqësor dhe të paefektshëm për kufizimin e pas punësimit dhe përdorimit të informacionit pasi mungon një mekanizëm shtrëngues për zbatimin efektiv të tyre. Pavarësisht se në këtë aspekt, GRECO i ka kushtuar një vëmendje të posaçme në raundin e V të monitorimit kufizimet pas punësimit të ish zyrtarëve, në raportin e OECD-së për konkurrencën në Ballkanin perëndimor (2024), është nënvizuar fakti se rregullat që lidhen me kufizimet pas punësimit të administratës, janë të pakta.

Në **drejtim të rekrutimit** nga analiza e të dhënave veçanërisht të raporteve të Komisionerit të Mbikëqyrjes së Shërbimit Civil janë konstatuar raste të emërimeve në kundërshtim me procedurën e parashikuar nga ligji (ndonëse jo në numër të konsiderueshëm) kryesisht në njësitë e vetëqeverisjes vendore. Është vënë re se në procedurat e rekrutimit në pozicionet e larta drejtuese (në administratë publike), nuk janë zbatuar plotësisht në praktikë procedurat e standardizuara dhe centralizuara, që si rregull duhet të kontribuonte në zvogëlimin e ndikimit të lidhjeve politike, e konstatuar kjo dhe në Raporti i Shqyrtimit Analitik për Grupkapitujt 1 “Themeloret”. Përdorimi i përjashtimeve lejon politizimin e pozicioneve të Trupës së Nivelit të Drejtues (TND). Po në këtë raport është theksuar se ka një mospërputhje mes qarkullimit të madh në pozitave të larta dhe një numër të madh vendesh të lira, pavarësisht nga kandidatët e disponueshëm, duke provuar se sistemi nuk funksionon siç pritet.

*Në kuadër të vlerësimeve dhe konstatimeve si dhe të analizës së kryer për këtë aspekt, duke përfshirë gjetjet dhe rekomandimet e raporteve të Komisionit Evropian, të aktorëve të tjerë ndërkombëtarë si dhe atyre lokalë, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t’u adresuar:*

- Harmonizimi dhe njësimi i legjislacionit për parandalimin e korrupsionit dhe integritetin e zyrtarëve publikë përmes njëtrajtësimit të procedurave dhe autoriteteve zbatuese të ligjeve, duke krijuar një bazë unike ligjore ose ndryshe inkorporimi në një Kod të Integritetit Publik.
- Plotësimi dhe rishikimi i kuadrit rregullues të veprimtarisë së administratës qendrore dhe vendore për konfliktin e interesit në përputhje me standardet e vendeve të BE-së dhe *acquis* e BE-së.

- Krijimi i një *track record* në nivel qendror dhe vendor nëpërmjet një regjistri për rastet e shkeljeve të konfliktit të interesave që të identifikojë rastet e zyrtarëve që kanë kryer shkeljen dhe sanksionin e zbatuar
- Përcaktimi i parashikimeve ligjore lidhur me kohëzgjatjen, dhe kufizimet e ndalimit në pozicione të tjera si dhe përcaktimin e konfliktit të interesit në punësimet në sektorët privat pas funksionit publik, etj.
- Identifikimi i mekanizmave të pavarur si organizatat e shoqërisë civile për të monitoruar përparimin e niveleve të qeverisjes qendrore dhe vendore në luftën ndaj korrupsionit përmes përdorimit në mënyrë periodike të mjeteve diagnostikuese si pyetësorët për qytetarët dhe bizneset që përfitojnë shërbime prej tyre.
- Në frymën e udhëzuesve të UNCAC, krijimi i procedurave *corruption proofing* për pozicione me risk të lartë duhet të zbatohet në nivel qendror dhe vendor.
- Sugjerohet përdorimi i sistemit të të dhënave të kompjuterizuara për të gjurmuar veprimtarinë dhe transaksionet e organeve të administratës qendrore dhe vendore veçanërisht në fushën e prokurimit publik por edhe transaksione të tjera me operatorët ekonomikë.
- Forcimin e instrumenteve të integritetit si mekanizmat që luftojnë korrupsionin në nivel qendror dhe vendor dhe moslejimin që të kthehen në instrumente jo efektive dhe që ekzistojnë vetëm formalisht, por të jenë mekanizma plotësisht funksionalë dhe të buxhetuara rregullisht dhe të monitoruara në bazë të të dhënave të sakta e të mbështetura në një analizë jo vetëm sasiore, por edhe cilësore.

## II. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim në sektorët më me risk ndaj korrupsionit

Progres raportet e Komisionit Evropian, përfshirë edhe Raportin e fundit të progresit 2024 si dhe raportet e aktorëve të tjerë ndërkombëtare, pranojnë disa ecuri pozitive në luftën kundër korrupsionit, por gjithashtu theksojnë një sërë sfidash dhe problematikash që kërkojnë adresim. Nga analiza e raporteve të fundit, digjitalizimi i proceseve dhe shërbimeve është identifikuar si një hap kyç në përmirësimin e transparencës dhe në ndihmën e luftës kundër korrupsionit.

Megjithatë, sektorët si tatimet, doganat, pronat, policia e shtetit, prokurimet publike si dhe disa sektorë të tjerë me ndjeshmëri të lartë si shëndetësia dhe arsimi vazhdojnë të konsiderohet sektorë të rrezikuar nga korrupsioni. Në këtë kontekst, është e domosdoshme që të vazhdohet përpjekja për të forcuar kontrollin dhe transparencën, duke adresuar mangësitë ekzistuese dhe duke zbatuar masa më të efektshme për të minimizuar ndikimin e korrupsionit në këta sektorë të ndjeshëm.

**Sektori i pronave** është një ndër sektorët më të riskuar ndaj korrupsionit, kjo e theksuar edhe në raportet e DASH (2023) si dhe Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë për 2024. Edhe pse janë miratuar ligje të reja për kadastrën dhe për finalizimin e proceseve të pronësisë kalimtare, zbatimi i tyre mbetet i kufizuar dhe përballat me sfida të rëndësishme, ashtu si konfirmohet edhe nga Progres Raporti i BE për Shqipërinë (2023). Në analizën e kryer është vërejtur një mungesë e të dhënave publike lidhur me vendimmarrjet e ASHK-së, duke arritur në përfundimin se kërkohet që të punohet në drejtim të transparencës në punën e ASHK-së.

Nga ana tjetër shqetësim edhe për qytetarët e shprehur edhe në raportin e progresit të Komisionit Evropian 2024, sfida që kërkon adresim të menjëhershëm është korrupsioni i përhapur në ofrimin e shërbimeve. 85% e ankesave publike të marra nga Drejtoria e Përgjithshme Kundër Korrupsionit

60% (160) e të gjitha masave administrative të dhëna dhe 70% (50) e të gjithë punonjësve që u kallëzuan në prokurori, kishin të bënin me agjencinë shtetërore e kadastrës. Në raportin e BTI për Shqipërinë, theksohet se korrupsioni dhe abuzimi haset në rastet e pronave edhe për shkak të interesave politike, burimet e kufizuara profesionale të autoriteteve dhe institucionet e dobëta duke ndikuar negativisht në zgjidhjen efektive të të drejtave të pronës. Në këtë drejtim, Progres Raporti i KE-së rekomandon që kadastra e shtetit duhet të miratojë urgjentisht një plan të fortë integriteti dhe një strategji të zhvillimit institucional, si dhe të integrojë në mënyrë efektive standarde të larta të transparencës dhe llogaridhënies në procedurat e brendshme dhe sistemet e TI-së. ASHK nuk ka hartuar dhe miratuar ende një plan integriteti.

Problematik mbetet gjithashtu procesi i legalizimit të ndërtimeve të paligjshme ashtu si dhe dhënia e AMTP-ve. Nga një vështrim analizues të raporteve të auditit të KLSH-së është konstatuar se janë vërejtur një sërë abuzimesh lidhur me proceset e legalizimit të objekteve informale, përfitimin e më shumë sipërfaqe sesa titulli i pronësisë, në rastet e AMTP-ve, legalizimin e objekteve të ndërtuara jashtë afateve ligjore, etj.

Pavarësisht se në këtë sektor janë ndërmarrë disa hapa pozitiv me të gjitha të dhënat kadastrale regjistrimin dhe digjitalizimin e pronave por ky proces duhet të përshpejtohet.

**Spektori i Tatimeve** është sektor i vlerësuar me risk në kuadër të luftës kundër korrupsionit. Pavarësisht se ka pasur një sërë masash që lidhen me digjitalizimin e shërbimeve tatimore, sistemin e fiskalizimit, deklarimit të pronarëve përfitues, zbatimin efektiv të standardeve të kontabilitetit financiar në përputhje me Standardin Global të OECD-së, etj. Po ashtu, në drejtim të digjitalizimit të proceseve të punës, administrata tatimore është angazhuar, në bashkëpunim me AKSHI-n për ndërtimin e modelit të Inteligjencës Artificiale në parandalimin dhe zbulimin e evazionit fiskal dhe krimin financiar. Pavarësisht përparimeve, sektori tatimor mbetet i cenueshëm ndaj shkeljeve të integritetit për shkak të kompleksitetit të ligjeve dhe ndryshimeve të shpeshta legjislative dhe procedurale.

Në kuadër të parandalimit, gjithashtu theksojmë miratimin e rregullores së brendshme për hetimin administrativ të sinjalizimeve dhe ruajtjen e konfidencialitetit, si dhe rregulloren e cila ndjek procesin e deklarimit të interesave private për punonjësit në bashkëpunim me ILDKPKI. Nga analiza e raporteve të auditimit të KLSH-së në vitet e fundit, në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve janë konstatuar disa problematika si rritje e nivelit të detyrimeve të papaguara, parregullsi në plotësimin e vendeve vakante, mangësi në shpërndarjen e marrëdhënieve të punës, vlerë e lartë e detyrimeve që burojnë nga vendimet gjyqësore të formës së prerë për ish punonjës të larguar nga puna, mangësi në aktivitetin e disa Drejtorive, përzgjedhja e subjekteve për kontroll është automatike por detajimi i subjekteve për secilën drejtori kryhet manualisht, mangësi në procedurat e ndjekura nga inspektorët në terren dhe bazueshmëria ligjore e akteve të mbajtura prej tyre, etj.

**Spektori i doganave**, gjithashtu është vlerësuar si një ndër sektorët me risk, veçanërisht në proceset e brendshme të punës, ato që lidhen me bashkëpunimin ndërinstitucional dhe përmirësimin të kapaciteteve administrative në luftën kundër kontrabandës, korrupsionit dhe tregtisë së produkteve të falsifikuara, referuar edhe në Raportin e Progresit të KE-së 2023. Aktualisht rezulton se administrata doganore të Shqipërisë nuk ka akses efektiv në SIENA, një platformë për shkëmbimin e inteligjencës brenda Shteteve Anëtare të BE-së, për të përmirësuar efektivitetin në luftën kundër

krimit ekonomik. Trajtimi konfidencial i informacionit të ndarë nga vendet anëtare është thelbësor për besueshmërinë dhe sigurinë e shkëmbimit të të dhënave.

Problematika që janë vënë re në sektorin e doganave lidhen rastet e kontrabandës dhe korrupsionit, për të cilat kërkohet edhe nga Komisioni Evropian në progres raportin e 2023 që Shqipëria të intensifikojë përpjekjet duke rritur kapacitetet e institucioneve dhe përmirësuar bashkëpunimin mes agjencive të ndryshme të përfshira në këtë fushë, përfshirë ato tatimore dhe doganore.

Drejtorja e Përgjithshme e Doganave ka krijuar një Njësi Përgjegjëse për Sinjalizuesit, mbrojtjen e konfidencialitetit parandalimin e konfliktit të interesave, si dhe “Planin e veprimit” dhe “Planin e Integritetit” për Administratën Doganore. Nga të dhënat e administruara nuk rezulton të ketë dhëna të publikuara nga strukturat antikorrupsion të Drejtorisë së Doganave ashtu edhe të DPAK për sa i përket rasteve të hetuara në sektorin e doganave dhe ndjekja e tyre.

Gjithashtu, administrata doganore ka thelluar digjitalizimin e shërbimeve doganore, me perspektivën për të ofruar shërbimet doganore 100% online brenda vitit 2024. Megjithatë, disa nga problematikat e hasura në këtë sektor, bazuar edhe në analizën e kryer nga të dhënat e raporteve të progresit, të KLSH-së të dy viteve të fundit dhe të cilat e bëjnë atë të jetë një sektor me risk ndaj korrupsionit, bazuar edhe në konstatimet e Progres Raportit të BE (2023) janë: nevoja për forcimin e bashkëpunimit ndërinstytucional dhe përmirësimit të kapaciteteve administrative (ndër të tjera) në luftën kundër korrupsionit, nevoja për rritjen e kapaciteteve të institucioneve, dhe harmonizimin e përpjekjeve me standardet evropiane.

Nga analiza e gjetjeve të raporteve të KLSH-së për dy vitet e fundit, rezultojnë një sërë problematikash që lidhen me mangësitë në procedurat e vlerësimit doganor, transaksionet dhe deklaratimet doganore, mungesa e masave për rikuperimin e borxhit doganor, vlerësimi dhe tarifimi doganor në doganat e Tiranës dhe Durrësit, etj.

**Policia e Shtetit** është një prej sektorëve më të ndjeshëm ndër vite ndaj korrupsionit, siç konfirmohet edhe në raportet e fundit të Komisionit Evropian për Shqipërinë. Në raportin e KE-së për Shqyrtimin Analitik të Grupkapitujve I “Themeloret” 2023 përcaktohet se Shqipëria ka një sërë rregullash specifike për të luftuar korrupsionin në fushën e drejtësisë dhe të punëve të brendshme. Miratimi i ligjit të ri Nr. 82/2024 `Për Policinë e Shtetit` përbën një hap të rëndësishëm në krijimin e një kuadri të ri për normimin e veprimtarisë së Policisë së Shtetit. Me rëndësi ka qenë procesi i *vettingut* në radhët e Policisë së Shtetit, proces i nisur në vitin 2018 që pavarësisht ndryshimeve të vazhdueshme legjislative ende nuk ka përfunduar. Digjitalizimi i sistemit të raportimit të abuzimeve dhe korrupsionit përbën një hap të rëndësishëm drejt adresimit më efikas të korrupsionit. Megjithatë, siç ka konstatuar edhe GRECO (Raundi V), mbetet sfida ofrimi i shërbimeve shtesë nga policia në këmbim të pagesave, një praktikë që rrit rrezikun për konflikt interesi dhe korrupsion. Vijon ende të mbetet problem matja dhe kontrolli i integriteti nëpërmjet deklaratimit dhe kontrollit të donacioneve, sponsorizimeve dhe shërbimeve të ofruara me pagesë, të cilat ende nuk janë integruar si pjesë e planeve të integritetit. Policia e shtetit mbetet ende shumë e ndjeshme ndaj korrupsionit pavarësisht përpjekjeve që janë bërë e theksuar edhe në Progres Raportin e Komisionit Evropian 2024.

**Sektori i shëndetësisë** me gjithë përmirësimet ndaj shërbimeve të ofruara ndaj qytetarëve mbetet një sektor me ndjeshmëri të lartë ndaj korrupsionit. Ashtu siç konsiderohet edhe si një sektor me risk ndaj korrupsionit, i vlerësuar si i tillë edhe nga Progres Raporti i Komisionit Evropian për Shqipërinë (2023). Shqipëria po zbaton politikën e saj shëndetësore për shëndetin publik 2021-2030 dhe dokumentin e veprimit 2020-2025 për kujdesin shëndetësor parësor, i cili synon të trajtojë pabarazitë në shëndetësi. Gjithashtu, është digjitalizuar sistemi për mbledhjen dhe raportimin e informacionit shëndetësor, sistemi i e-recetave, e-vizitave dhe e-referimit, si konstatohet edhe nga Progres Raporti i Komisionit Evropian (2023). Megjithatë, po sipas këtij progres raporti, korrupsioni mbetet prevalent (ndër të tjera) në sektorin e shëndetësisë, çka kërkon një veprim të targetuar për t'u adresuar.

Në **sektorin e arsimit**, bazuar në gjetjet e Progres Reportit të Komisionit Evropian, politika e ndjekur nga Ministria e Arsimit dhe Sportit kanë në themel garantimin e transparencës nëpërmjet procesit të digjitalizimit dhe rritjes së integritetit në nivel institucional në sistemin arsimor. Transparenca në rekrutimin e stafit mësimor është garantuar me ligj nëpërmjet portalit online “Mësues për Shqipërinë”, duke vendosur parimin e meritës si bazë themelore për pranimin dhe emërimin e mësuesve, ndërsa institucionet e arsimit të lartë gëzojnë liri akademike, autonomi financiare, organizative dhe të përzgjedhjes së personelit. Megjithatë, masat kundër korrupsionit vijojnë të kenë ndikim të limituar në sektorin e arsimit. Procesi i monitorimit të zbatimit të akteve të brendshme të IAL-ve mbetet ende një sfidë. Gjithashtu, janë vënë re praktika joetike, si favorizimi dhe përdorimi i metodave të padrejta në vlerësimin e studentëve, si dhe lidhje nepotike në stafet akademike.

Në **sektorin e prokurimit publik**, koncesioneve dhe partneritetit publik-privat, ligji nr. 162/2020, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar, është harmonizuar (me disa përjashtime) me direktivat e Bashkimit Evropian, po ashtu edhe VKM që rregullojnë drejtime të caktuara të prokurimeve. Është krijuar një sistem elektronik për dorëzimin dhe shqyrtimin e ankesave (e-ankesa), i cili ofron statistika në kohë reale. Sipas Progres Reportit të KE-së (2023), Shqipëria ka hedhur një themel të mirë duke përmirësuar ndjeshëm transparencën përmes sistemit të saj gjithëpërfshirës të prokurimit elektronik dhe apelimit elektronik, si dhe në drejtim të dhënies së aksesit ndaj pjesëmarrësve në dëmshpërblim duke zhvilluar sistemin e saj të rishikimit.

APP-ja ka nxjerrë udhëzime për deklarimin e konfliktit të interesit nga ana e zyrtarëve/nëpunësve në procesin e prokurimit dhe zbatimit të kontratës dhe ka miratuar një rregullore për parandalimin e konfliktit të interesit gjatë ushtrimit të funksioneve publike në APP. Pavarësisht progresit, nga analiza vihet re se ligji ka nevojë për tu përafuar me *acquis* e BE-së e theksuar kjo edhe në raportet e progresit të Komisioni Evropian në drejtim të rishikimit të kufijve monetarë për kontratat e furnizimeve dhe shërbimeve, periudhave minimale të zbatuara, afateve për paraqitjen e ankesave, dhe përjashtimet e operatorëve ekonomikë.

Gjithashtu, raportet vjetore të APP-së, megjithëse përmbajnë të dhëna statistikore për shumë aspekte të prokurimit, nuk japin informacion në këtë drejtim. Kjo situatë pritet të përmirësohet me zbatimin e masave të parashikuara në Strategjinë e re Kombëtare për Prokurimin Publik 2024–2030. Dokumentacioni standard i detyrueshëm për prokurimin publik duke qenë se është shumë urdhërues, kufizon opsionet dhe zgjidhjet që duhet të jenë në dispozicion të autoriteteve dhe



subjekteve kontraktore, e theksuar kjo edhe nga Raporti i Shqyrtimit Analitik për Grupkapitujt I “Themelorët”.

Po gjithashtu në fushën e koncesioneve dhe partneritetit publik-privat (PPP) nevojitet përafrim i mëtejshëm me *acquis* të BE-së pasi pavarësisht rregullimeve ligjore, një sërë problematikash në zbatim vijojnë ende të jenë prezente duke lënë kështu shteg për korrupsion dhe abuzime me detyrën.

**Në sektorë të tjerë të cilët kanë një sensibilitet të lartë për sa i përket procedurave që kryhen, si në fushën e investimeve strategjike,** pavarësisht normimit specifik, vihet re një mungesë të kriterëve vlerësuese të detajuara për kompanitë e huaja që kërkojnë të përfshihen në investime strategjike e veçanërisht kur vijnë nga vende me qëllime keqdashëse. Gjithashtu sipas Progres Raportit të KE për Shqipërinë (2023), ligji ‘Për krijimin dhe funksionimin e zonave ekonomike’ dhe Korporata Shqiptare e Investimeve i mundësojnë mjedisit të zhvillojë projekte për rigjallërimin e objekteve të vjetra shtetërore duke tërhequr investime, megjithëse nuk është bërë përparim në miratimin e ligjit të unifikuar të investimeve.

***Në kuadër të vlerësimeve dhe konstatimeve të analizës së kryer për këtë aspekt, duke përfshirë gjetjet dhe rekomandimet e raporteve të Komisionit Evropian, të aktorëve të tjerë ndërkombëtarë si dhe atyre lokalë, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t’u adresuar:***

- Në sektorin e **Policisë së Shtetit**, nevojitet marrja e masave ligjore dhe institucionale për parandalimin e korrupsionit në polici dhe forcimin e integritetit institucional të të gjithë strukturës policore, rishikimi i kuadrit ligjor për donacionet me qëllim përcaktimin e rasteve kur lejohen, diferencimin midis burimeve të donacioneve dhe përcaktimin e vlerës së tyre minimale, adresimi i vakumit ligjor për sponsorizimet, publikimin e donacioneve, dhe shërbimeve të ofruara kundrejt pagesës si dhe masa konkrete.
- Në **sektorin e tatimeve**, në qeverisjen qendrore dhe vendore, është i nevojshëm harmonizimi i plotë i akteve ligjore me *acquis*-në e BE-së dhe standardet ndërkombëtare. Gjithashtu, duhet të shihet me prioritet rritja e efikasitetit të kontroleve dhe procedurave për përzgjedhjen e subjekteve për inspektime si edhe rritja e kapaciteteve dhe mekanizmave për hetime më efektive të rasteve të korrupsionit.
- Në **sektorin e pronave**, është i nevojshëm përsheptimi i digjitalizimit të të dhënave kadastrale dhe përditësimi i sistemit për të eliminuar mbivendosjet dhe të dhënat e pasakta. Rritja e transparencës dhe efikasitetit në procedurat e regjistrimit si dhe masat antikorrupsion me hetime proaktive administrative nga strukturat e brendshme dhe DPAK janë të domosdoshme. Rishikimi i proceseve të brendshme dhe krijimi i një plani integriteti për të adresuar rrezikun e korrupsionit në ASHK është një tjetër nevojë për ndërhyrje
- Në **sektorin e doganave**, del si nevojë marrja e masave për intensifikimin e përpjekjeve për të ndjekur më efektivisht rastet e kontrabandës dhe korrupsionit. Me rëndësi të veçantë është rritja e saktësisë në procedurat e vlerësimit dhe klasifikimin e mallrave për të siguruar pagesën e plotë të detyrimeve doganore, si dhe standardizimi i procedurave për trajtimin dhe deklarimin e mallrave për të siguruar një aplikim të njëtrajtshëm të ligjit dhe rritjen e transparencës.

- Në **sektorin e shëndetësisë** është e nevojshme që të adresohen masa për forcimin e intensifikimit të kontrolleve dhe rritjen e transparencës të procedurave, si dhe krijimin më tej të sistemeve të qëndrueshme që të parandalojnë favorizime apo praktikë që çënon integritetin e këtij sektori në çdo nivel të ofrimit të shërbimit shëndetësor apo lënë shteg për korrupsion.
- Në **sektorin e arsimit** del e nevojshme që të merren masa për informimin e studentëve të universiteteve për mekanizmat raportues të krijuar në IAL-të ku ata studiojnë. Duhet të forcohen mekanizmat e transparencës dhe llogaridhënies në proceset e rekrutimit dhe promovimit në arsimin e lartë. Gjithashtu, nevojitet krijimi i strukturave të posaçme për monitorimin e brendshëm të rregullave dhe politikave të tyre, si dhe bashkëpunimi i tyre i ngushtë me organet e jashtme të auditimit.
- Në **sektorin e prokurimeve publike** ka nevojë të adresohen masa për krijimin e sistemeve efektive të automatizuara për procedurat që ndiqen për të gjitha institucionet publike, në aspektin e kuadrit ligjor që të përafrohet me kërkesat e *acquis* të BE-së si dhe përmirësimin e kapaciteteve të KPP-së për trajtimin e ankimeve. Ashtu si dhe në fushën e koncesioneve, PPP-ve, apo formave të tjera të ofertave, nevojiten të adresohen masa ligjore dhe institucionale për harmonizimin e mëtejshëm të legjislacionit shqiptar me *acquis* të BE-së, të përmirësojë transparencën dhe konkurrencën, forcimit të menaxhimit të performancës së kontraktuesve, etj.

### **III. Gjetjet kryesore dhe çështjet për adresim për parandalimin edhe luftën kundër korrupsionit në sektorin privat**

Korrupsioni mbetet një nga sfidat më të rëndësishme që pengon zhvillimin e tregut të lirë dhe rritjen e qëndrueshme ekonomike, duke dëmtuar konkurrencën e lirë, kufizuar investimet e huaja dhe zhvillimin ekonomik. Për këtë arsye, ky dokument analizon situatën aktuale dhe masat e ndërmarra për parandalimin dhe luftën kundër korrupsionit **në sektorin privat në tërësi**, sektorë kyç si bankar, sigurime, kapital, institucionet rregullatore e mbikëqyrëse të tregut, ndërmarrjet shtetërore si dhe rolin e inspektimeve ndaj subjekteve tregtare. Gjatë fazës së përgatitjes së këtij dokumenti është konstatuar mungesë e raporteve, studimeve dhe analizave specifike mbi perceptimin e korrupsionit dhe analizat e rrezeve me fokus të veçantë sektorin privat në tërësi dhe tregjet specifike.

Pavarësisht përpjekjeve për ta adresuar korrupsionin përgjithësisht përmes masave me karakter ndëshkues me karakter të përgjithshëm, **në sektorin privat në tërësi dhe tregjet me efekt të ndjeshëm në ekonomi**, ende mbeten mangësi lidhur me transparencën, forcimin e integritetit të sektorit privat në tërësi dhe mungesën e instrumenteve specifike për parandalimin e korrupsionit apo mungesën e sanksioneve të përshtatshme të parashikuara nga ligji “Për përgjegjësinë penale të personave juridikë” për konsumin e veprave penale të korrupsionit.

Ndonëse është shënuar si një arritje miratimi i ligjit “Për regjistrin e pronarëve përfitues”, ai sërish mbart problematika lidhur me zbulimin e pronarit fundor pasi, aktet në zbatim të tij, lejojnë që subjektet që nuk mund të identifikojnë pronarët përfitues të regjistrojnë emrin e individëve që ushtron kontroll mbi vendimmarrjen dhe/ose organet ekzekutive në shoqëri. Gjithashtu, ligji nuk siguron garancitë e mjaftueshme për publikimin e pronarëve fundorë të cilët zotërojnë në mënyrë direkte ose indirekte më pak se 25% të kuotave/aksioneve në shoqëri. Më e ndjeshme bëhet nevoja

për transparencë, veçanërisht nëse këto subjekte bëhen pjesë e garave për përfitimin e fondeve publike apo përfshirjen e tyre në sektorë të tjerë me interes publik.

Në drejtim të **konkurrencës së ndërmarrjeve në treg**, është konstatuar se *marrëveshjet për përcaktimin e ofertës (bid-rigging)* janë një problem ende i paadresuar në mënyrë të detajuar në legjislacionin shqiptar të konkurrencës. Ky problem shpesh adresohet duke zbatuar Nenin 4 të ligjit 'Për mbrojtjen e konkurrencës' (marrëveshjet e ndaluara), megjithatë, kjo është një dispozitë e përgjithshme dhe nuk rregullon në detaje këtë çështje. Autoriteti i Konkurrencës ka publikuar edhe një manual të hartuar në formatin e udhëzuesve drejtuar punonjësve të institucioneve publike që menaxhojnë procedurat e prokurimeve publike, megjithatë, mbetet nevoja për ndryshime ligjore në këtë drejtim. Një tjetër sjellje që ndikon në konkurrencën në treg, është ndihma shtetërore e cila aktualisht akordohet nga Komisioni i Ndhmës Shtetërore dhe siç ka konstatuar Progres Raporti për Shqipërinë (2023 dhe 2024) kësaj strukture i mungon pavarësia operationale dhe ndonëse e ka kompetencën për të urdhëruar rikuperimin e ndihmës së paligjshme dhe të papajtueshme, nuk e ka bërë këtë deri më sot. Gjithashtu, Komisioni Evropian (në Progres Raportin për 2023), ka konstatuar se nuk ka pasur hetime për ndihmën shtetërore për ndërmarrjet publike ose ndërmarrjet me të drejta të veçanta ose ekskluzive.

Në drejtim të **inspektimeve pranë subjekteve tregtare**, një masë për t'u adresuar është shmangia e situatave të pa parashikueshmërisë nga bizneset nëpërmjet miratimit të shpejtë të akteve normative që detajojnë parashikimet e ligjit të ri dhe zbatimin rigoroz të ligjit pas hyrjes së tij në fuqi.

**Bankat, shoqëritë e sigurimeve dhe tregjet e kapitalit** si operuese në tregjet financiare i nënshtrohen një kuadri rregullator më të ndërlikuar e kompleks që synon ruajtjen e integritetit si dhe janë në mbikëqyrjen e autoriteteve mbikëqyrëse dhe rregullatore. Në rregullat që normojnë organizimin dhe funksionimin e tyre të brendshëm në këto subjekte ndeshen norma të karakterit të përgjithshëm për adresimin e korrupsionit, por ende mbeten sfida për t'u përballuar, si mungesa e transparencës së plotë lidhur me rregullat mbi menaxhimin e konfliktit të interesit, mungesa e publikimit të kodeve e drejtimit të brendshëm apo zbatimin e programeve të posaçme antikorrupsion.

Nga ana tjetër sa i përket **institucioneve me kompetenca mbikëqyrëse, rregulluese dhe kontrolluese të tregut** (Banka e Shqipërisë, Autoriteti i Mbikëqyrjes Financiare, Autoriteti i Konkurrencës, Autoriteti i Komunikimeve Elektronike dhe Postare etj.) konstatohet mungesa e kërkesave të qarta e substanciale për kontrollin e pastërtisë së figurës për drejtuesit e lartë, si dhe mekanizmave institucionalë për verifikimin e thelluar të këtyre kritereve. Gjithashtu, vihet re një mungesë e rregullimit të plotë dhe të qartë lidhur me kufizimet e pas punësimit (*revolving doors*) për anëtarët e organeve drejtuese të autoriteteve me kompetenca mbikëqyrëse apo rregullatorë të tregut.

Po gjithashtu, **ndërmarrjet shtetërore (NSH)** luajnë një rol më rëndësi në treg veçanërisht për sektorët me rëndësi strategjike. Për efekt të luftës kundër korrupsionit, edhe këto entitete janë subjekt i një kuadri ligjor të gjerë për parandalimin e korrupsionit. Megjithatë, sipas vlerësimit nga progres raporti për Shqipërisë 2024 mbikëqyrja dhe monitorimi i këtyre ndërmarrjeve mbetet i dobët. Gjithashtu, janë konstatuar problematika lidhur me transparencën gjithëpërfshirëse dhe një

qasje të njësuar për hartimin e politikave, qeverisjes së brendshme dhe emërimin e stafit ekzekutiv (administratorë dhe anëtarë të këshillit). Ky diversitet në ushtrimin e të drejtave të aksionarëve në asambljetë respektive krijon standarde të ndryshme mbi vendimmarrjen dhe politikën e drejtimit të NSH. Ashtu siç konfirmohet edhe nga raporti i OECD, përbërja e organeve drejtuese dhe mbikëqyrëse e këtyre ndërmarrjeve, përbën sërish një problematikë që duhet adresuar pasi shumica e këshillave të NSH dominohen nga funksionarë publikë dhe në disa raste përfshijnë individë të lidhur me politikën, siç janë zëvendës ministra ose këshilltarë të ministrave, duke u ekspozuar ndaj rrezikut për ndërhyrje politike në vendimmarrjen korporatave. Gjithashtu është vënë në dukje si mangësi, mungesa e një regjistri të plotë publik për ndërmarrjet shtetërore dhe auditimet e jashtme të rregullta janë disa nga çështjet që duhet të adresohen.

***Në kuadër të vlerësimeve dhe konstatimeve të analizës së kryer për këto çështje, duke përfshirë gjetjet dhe rekomandimet e raporteve të Komisionit Evropian, të aktorëve të tjerë ndërkombëtarë si dhe atyre lokalë, si më poshtë paraqesim disa çështje që kanë nevojë për t'u adresuar:***

- Për të pasur një qasje gjithëpërfshirëse të luftës ndaj korrupsionit edhe në **sektorin privat**, ka nevojë të adresohen problematikat e konstatuara përmes përmirësimit të instrumenteve parandalues të korrupsionit. Për rrjedhojë, nevojitet të adresohet forcimi i integritetit të subjekteve private përmes hartimit dhe zbatimit të instrumenteve të integritetit si dhe nëpërmjet detyrimeve të shtuara për transparencë në rast të përfitimit të fondeve apo asetëve publike. Gjithashtu, shihet si nevojë për përmirësim të kuadrit ligjor përmes rishikimi të ligjeve “Për përgjegjësinë penale të personave juridikë” si dhe “Për regjistrin e pronarëve përfitues” që do të kontribuonin për një qasje më të qëndrueshme të luftës kundër korrupsionit.
- Lidhur me **operatorët e tregjeve financiare** ka nevojë të adresohen çështjet për forcimin e transparencës përmes publikimit të plotë të kodeve të drejtimit të brendshëm, rregulloret për konfliktin e interesit si dhe përgatitja e programeve të posaçme antikorrupsion për vlerësimin e rrezikut të korrupsionit dhe krijimin e mekanizmave për denoncimin nga të tretët apo konsumatorët të rasteve të korrupsionit të cilat do të ndikojnë në forcimin e besueshmërisë së këtyre sektorëve. Në këtë linjë, gjithashtu duhet vlerësuar prezantimi i kontrollit të pastërtisë së figurës për drejtuesit e lartë të autoriteteve mbikëqyrëse dhe rregullatorë të tregjeve specifike si dhe entitete të tjera me rol të ndjeshëm në tregje apo sektorë strategjikë si nevojë për të forcuar integritetin institucional.
- Ndërsa për **ndërmarrjet shtetërore**, shihet si e nevojshme të adresohen çështje që lidhen me përmirësimin e kuadrit rregullues, ndërtimin e një sistemi të konsoliduar të qeverisjes së brendshme për të siguruar pavarësinë dhe profesionalizmin në drejtimin e tyre. Krijimi i një strukture të posaçme për koordinimin dhe njësimin e politikave dhe qeverisjes së brendshme të ndërmarrjeve shtetërore do të ndihmonte në standardizimin e qasjes ndaj administrimit të tyre dhe rritjen e efikasitetit.

***Në përgatitjen e analizës për këtë komponent kanë dhënë kontribut:***

#### **Ekspertë të Nivelit të Lartë**

*Prof. Asoc. Dr. Jonida Rystemaj - Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës*

*Prof. Dr. Nada Dollani - Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Qendra A.L.T.R.I.*

*Eda Noçka - Qendra A.L.T.R.I.*

*Ardita Seknaj- Dhoma Ndërkombëtare e Tregtisë në Shqipëri (ICC Albania)*

*Stela Suloti - EU Policy Hub*

*Iris Aliaj- Qendra për Drejtësi Gjinore*

*Keti Luarasi - Shoqata për Autonomi Vendore*

*Mirlind Polovina - Biznes Albania*

**Sekretariati Teknik**

*LL.M Monika Canco - Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës*

*Elida Jata - Qendra ALTRI*

*Keti Luarasi - Shoqata për Autonomi Vendore*

*Alisa Limaj - Shoqata për Autonomi Vendore*