



UDHËZUES PËR PARANDALIMIN



KORRUPSIONIT NË PROKURIMIN PUBLIK



**PARANDALIMI DHE LUFTIMI I
KORRUPSIONIT NË PROKURIMIN PUBLIK**

**UDHËZUES PRAKTIK PËR MONITORIMIN
E AKTIVITETEVE TË PROKURIMIT PUBLIK
DHE AVOKIMIT ME QËLLIM TË FRENIMIT
TË KORRUPSIONIT**

COPYRIGHT © 2016. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45
10000, Prishtinë, Kosovë.
Tel.: +381 (0)38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Web: www.kdi-kosova.org

Publikimi i këtij udhëzuesi është bërë i mundur me përkrahjen e Ambasadës Britanike në Prishtinë. Opinionet, të gjeturat dhe rekomandimet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e KDI-së dhe jo domosdoshmërisht paraqesin qëndrimet e donatorit.

PSE Ky Udhëzues?

Sepse ofron njohuri themelore analitike dhe praktike për të monitoruar procedurat e prokurimit publik dhe për të identifikuar rreziqet e korrupsionit.

Sepse ka për qëllim t'i shërbejë monitoruesve të prokurimit publik nga sektori i organizatave jo qeveritare, mediave, dhe bizneseve.

Sepse shtjellon parimet dhe standardet e monitorimit të cilat parandalojnë dhe luftojnë korrupsionin në prokurim publik.

Fakte dhe shifra

Çdo vit, rreth
50%

e buxhetit të shtetit shpenzohet nga qeveria dhe institucionet e tjera në investime kapitale, mallra dhe shërbime. Të gjitha këto mjete shpenzohen përmes procedurave të prokurimit.

Me kaq shumë para në qarkullim nëpër institucione, mjaft individë tundohen për të përfituar jashtëligjshëm, sidomos kur mungon mbikëqyrja efektive.

PËRMBAJTJA

LISTA E SHKURTESAVE.....	10
DEFINICIONET	11
HYRJE	12
QËLLIMI I UDHËZUESIT.....	12
ÇKA ËSHTË PROKURIMI PUBLIK ?.....	13
PSE DUHET MONITORUAR PROKURIMI ?.....	15
LEGJISLACIONI	16

INSTITUCIONET KRYESORE TË PROKURIMIT	17
KOMISIONI RREGULLATIV I PROKURIMIT PUBLIK	17
ORGANI SHQYRTUES I PROKURIMIT	18
AGJENCIA QENDRORE E PROKURIMIT	19

ROLI I MONITORUESIT NË PROKURIMIN PUBLIK	19
PLANIFIKIMI	22
TENDERIMI	24
VLERËSIMI	27
ADMINISTRIMI DHE ZBATIMI I KONTRATËS.....	30
KONTROLLI DHE AUDITIMI	32

ÇKA DHE SI TË MONITOROHET PROKURIMI PUBLIK..... 33

SHQYRTIMI I DOKUMENTEVE TË TENDERIT.....	36
INTERVISTAT ME BIZNESET DHE EKSPERTËT	38
KRAHASIMI I ÇMIMEVE	39
ANALIZIMI I ANKESAVE	39
MONITORIMI I ZBATIMIT TË KONTRATËS.....	40
SHQYRTIMI I RAPORTEVE TË AUDITIMIT DHE MONITORIMIT NGA ZAP DHE KRPP	41

ÇKA TË KËRKOHET ? 41

VENDOSJA E KRITEREVE DISKRIMINUESE.....	41
PËRSHTATJA E KRITEREVE	42
VLERËSIMI I GABUAR I OFERTAVE.....	42
KURDISJA E TENDERËVE	42
PAGESAT E PARREGULLTA	43
ÇMIMET JO NORMALISHT TË ULËTA.....	43
ÇMIMET SHUMË TË LARTA	44
NDARJET E TENDERËVE (KUOTIMI I ÇMIMEVE).....	44

TENDERËT ME POTENCIAL KORRUPTIV 47

PROKURIMI DHE AVOKIMI 47

KOMENTE PËRFUNDIMTARE..... 49

BIBLOGRAFIA 49

LISTA E SHKURTESAVE

- AK** ⇨ Autoritet kontraktues
- AKK** ⇨ Agjencia Kundër Korrupsion
- AQP** ⇨ Agjencia Qendrore e Prokurimit
- KDI** ⇨ Instituti Demokratik i Kosovës
- KRPP** ⇨ Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
- LPP** ⇨ Ligji i Prokurimit Publik
- MF** ⇨ Ministria e Financave
- MI** ⇨ Ministria e Infrastrukturës
- MPB** ⇨ Ministria e Punëve të Brendshme
- MSH** ⇨ Ministria e Shëndetësisë
- OE** ⇨ Operator ekonomik
- OECD** ⇨ Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
- OSHC** ⇨ Organizatat e Shoqërisë Civile
- OSHP** ⇨ Organi Shqyrtues i Prokurimit
- QKUK** ⇨ Qendra Klinike Universitare e Kosovës
- TI** ⇨ Transparency International
- ZAP** ⇨ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm

DEFINICIONET

TERMI	DEFINICIONI
Artikuj të përdorimit të përbashkët	Prodhimi ose shërbimi i kërkuar nga një ose më shumë autoritete kontraktuese, për të cilat mund të arrihet përdorimi më efikas dhe me kosto ekonomike e fondeve publike me anë të zhvillimit të prokurimit qendror, të përbashkët ose të konsoliduar.
Çmim jo-normalisht i ulët	Çmimi i tenderit kur kosto ekonomike e procesit të prodhimit dhe të shërbimeve të ofruara është më e lartë se ajo e ofruar, i cili rrezikon të mbetet i pa zbatueshëm
Dosje e Tenderit	Dokument në të cilin përshkruhen kushtet dhe kriteret për shpërblym me kontratë
Flamujt e kuq	Indikatorë të korrupsionit
Kuotim i çmimeve	Tender me vlerë nën shumën 10 000 euro dhe mbi 1000 euro.
Llot	Tender i ndarë në pjesë
Njoftim për dhënie të kontratës	Njoftim përmes të cilit shpallet fituesi i një procedure tenderuese, në të cilën përfshihet çmimi dhe kontaktet e kompanisë
Njoftim për Kontratë	Njoftim për shpalljen e tenderit në Ueb Faqen e KRPP
Operator ekonomik	Furnizues, ofrues i shërbimeve ose kontraktues i punëve
Paramasa	Parallogaritja e nevojave për artikuj të caktuar ose punë, në tenderët me çmime për njësi
Premium	Fitimi i kompanisë në kontratat e naftës
Raport i Vlerësimit	Raport të cilin e përgatit Komisioni për vlerësimin e ofertave, i cili i dorëzohet zyrtarit kryesor të prokurimit, në formë të rekomandimit
Siguria (garancia) e ekzekutimit	Dokument me të cilën kompania garanton përfundimin e suksesshëm të kontratës
Vlerë minimale	Shpenzim nën vlerën e 1000 euro
Korrupsioni	Keqpërdorim i pozitës zyrtare për përfitime private; Keqpërdorim i fuqisë së besuar për përfitime private; Keqpërdorim i detyrës zyrtare, rolit dhe resurseve për përfitime private
Praktika korruptive	Nënkupton aktin e dhënies, marrjes, kërkimit direkt apo indirekt të gjithçkaje me vlerë për të ndikuar në mënyrë jo të duhur/të gabuar veprimet e palës tjetër
Praktikë mashtruese	është çdo veprim ose lëshim, përfshirë këtu edhe shtrembërimin i cili, me dashje ose nga pakujdesia, mashtron ose tenton të mashtrtojë një palë që të pranojë beneficione financiare ose beneficione tjera ose t'i shmangët një obligimi
Avokim	është process ku qytetarët organizohen dhe mobilizohen rreth një çështje dhe në mënyrë strategjike ndikojnë në vendimmarrës, me qëllim të zgjedhjes së çështjes / problemit të tyre dhe në këtë mënyrë të përmirësojnë jetët e tyre
Prokurim	Prokurimi definohet si akti i marrjes ose blerjes së mallrave dhe shërbimeve
Prokurim Publik	Prokurimi Publik është një procedurë për blerje e cila rregullohet me ligjin e prokurimit publik dhe ku blerësi shpenzon paratë e tatimpaguesve

HYRJE

Çdo vit, rreth 50% e buxhetit të shtetit shpenzohet nga qeveria dhe institucionet e tjera në investime kapitale, mallra dhe shërbime. Të gjitha këto mjete shpenzohen përmes procedurave të prokurimit.

Korrupsioni në prokurim publik shpërfaqet kur paratë publike të dedikuara për arsim, blerje të barnave apo ndërtim të rrugëve përfundojnë në xhepat e të korrupsionarve, duke e zbehur kështu efektin që do të duhej të kishin në të mirën e përgjithshme.

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), korrupsionin në sektorin publik e konsideron si “pengesë e efikasitetit të shërbimeve publike, minim të besimit në institucione publike dhe rritje të kostos së transaksioneve publike”. Andaj kërkon që rezistenca e institucioneve publike në raport me korrupsionin të zhvillohet përmes rritjes së integritetit të tyre, i cili është thelbësor në ndërtimin e institucioneve efektive dhe efikase.

Do t’ishte në interes të përgjithshëm të parandalohet që një sasi kaq e madhe e mjeteve financiare të shkojë në adresa të gabuara. Së pari, korrupsioni dëmton interesin e publikut duke mos i ofruar shërbimet e pritura nga investimet. Së dyti, ai dëmton konkurrencën e drejtë, pasi që kompanitë të cilat nuk përfshihen në dhënie të ryshfeti apo në forma tjera të korrupsionit nuk mund të përfitojnë kontrata publike. Në këtë formë ato janë të dënuara të dështojnë.

Ky Udhëzues është hartuar për të adresuar pikërisht këto probleme dhe për të transferuar përvojën pesë vjeçare të Institutit Demokratik të Kosovës (KDI) në monitorim të prokurimit publik në nivel qendror dhe lokal tek organizatat tjera. Gjatë hartimit të këtij materiali, janë marrë për bazë udhëzuesit e ngjashëm të cilat ka zhvilluar Transparency International (TI)¹ dhe

1 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Qershor 2014.

OECD konsideron se ryshfeti në prokurimin publik, ndryshon nga 10 deri në 20 %. Në rrethanat e Kosovës, kjo mund të përkthehet në 50 – 100 milion euro në çdo vit buxhetor.

Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD)².

QËLLIMI I UDHËZUESIT

Prokurimi është një proces kompleks, i rregulluar me një numër të madh të normave juridike të shpërndara në ligje dhe udhëzime të ndryshme. Fusha e prokurimit është mjaft dinamike dhe dikton nevojën për ndryshime të shpeshta të ligjeve dhe akteve tjera nën ligjore. Sa për ilustrim, Ligji i Kosovës për Prokurimin Publik, që nga aprovimi i parë në vitin 2003 është ndryshuar tetë herë deri në shkurt të viti 2016. Këto ndryshime të vazhdueshme në legjislacion e kanë bërë edhe më të vështirë zbatimin adekuat të tij nga zyrtarët e prokurimit, e po aq të vështirë edhe për palët mbikëqyrëse si monitoruesit e shoqërisë civile, mediat apo qytetarët.

Ky Udhëzues është konceptuar si një mjet i përdorshëm dhe praktik për ngritjen e kapaciteteve për monitorim të prokurimit publik përmes ofrimit të një qasjeje sistematike dhe të strukturuar të monitorimit. Përmes ud-

2 OECD. Bribery in Public Procurement – Methods, Actors and Counter-Measures. 2007.

hëzimeve apo shembujve, lexuesit do të mund të identifikojnë më lehtë shkeljet e ligjeve dhe standardeve të prokurimit. Për më tepër, Udhëzuesi nënvizon “flamujt e kuq” të cilët shërbejnë si indikatorë për veprat potenciale korruptive në prokurim. Të gjeturat nga monitorimi mund të shërbejnë qoftë për të parandaluar korrupsionin - nëse një procedurë është në fazë fillestare, për të denoncuar raste - nëse korrupsioni ka ndodhur, për të avokuar për përmirësimin e procedurave të prokurimit dhe përfundimisht për ngritjen e llogaridhënies dhe transparencës së institucioneve për shpenzimin e parasë publike.

Çka është Prokurimi Publik?

Prokurimi definohet si akti i marrjes ose blerjes së mallrave dhe shërbimeve, dhe ky proces përfshin përgatitjen dhe përpunimin e kërkesës, marrjen e produktit apo shërbimit përfundimtar si dhe miratimin e pagesës³. Prokurimi Publik është një procedurë për blerje e cila rregullohet me ligjin e prokurimit publik. Rëndësia e prokurimit publik është se blerësi shpenzon paratë publike, paratë e tatimpaguesve⁴. Për qëllimet e këtij Udhëzuesi, fjala prokurim përdoret në kuptimin e gjerë, duke përfshirë të gjitha fazat e projekteve, nga planifikimi deri në përmbylljen përfundimtare. Zakonisht fjala prokurim në diskursin publik përdoret vetëm në kuptim të ngushtë dhe përfshin përzgjedhjen e ofertave dhe nënshkrimin e kontratës.

Kontratat për ndërtimin e spitaleve, shkollave, sallave sportive, sikur edhe kontratat për furnizimin e këtyre institucioneve me materiale harxhuese si letër, produk-

te pastrimi, inventar apo naftë lidhen përmes prokurimit publik. Në përgjithësi Ligji i Kosovës për Prokurimin Publik, kontratat i klasifikon në:

- ✓ Furnizime
- ✓ Shërbime
- ✓ Shërbime këshilluese
- ✓ Punë
- ✓ Punë me koncesione
- ✓ Pronësi të paluajtshme

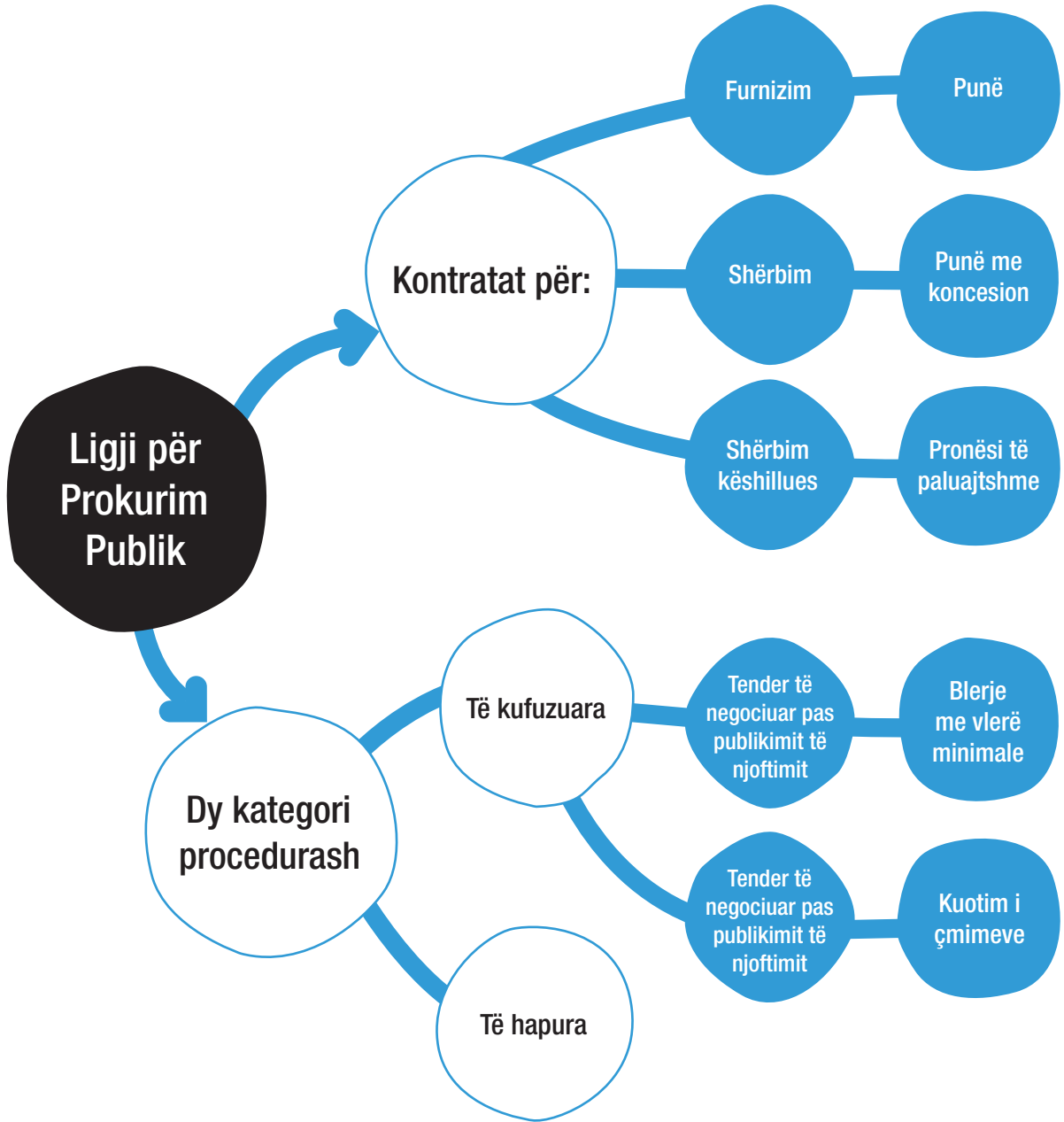
Po përmes këtij ligji, procedurat e prokurimit ndahen në dy kategori themelore, përkatësisht në procedura të hapura dhe procedura të kufizuara. Tenderët e hapur janë procedurë standarde dhe përdoren në të shumtën e rasteve. Ndërsa procedurat e kufizuara mund të aplikohen sipas opsioneve tjera specifike, psh si:

- ✓ Tender të negociuar pas publikimit të njoftimit për kontratë
- ✓ Tender të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë
- ✓ Kuotim i çmimeve
- ✓ Blerje me vlerë minimale

³ <http://www.businessdictionary.com/definition/procurement.html>

⁴ Libër Informativ për Operatorët Ekonomik si të jeni i suksesshëm në Tregun Kosovar të Prokurimit Publik, Komisionit Rregullativ i Prokurimit Publik të Kosovës dhe PLANET. SA

DIAGRAMI 1: LLOJET E KONTRATAVE PUBLIKE DHE KATEGORITË E PROCEDURAVE TENDERUESE SIPAS LIGJIT TË PROKURIMIT PUBLIK NE KOSOVË (LPP)



Procedurat e kufizuara tenderuese gjejnë më pak përdorim nga autoritetet kontraktuese, pasi të njëjtat duhen të përdoren vetëm në raste kur ekzistojnë arsye të fuqishme që aplikimi i procedurës së hapur nuk mundëson arritjen e objektivit të projektit.

Tenderët e negociuar mund të përdoren në raste specifike, psh kur konkurrenca është e pamundur apo kur ajo nuk mund të aplikohet për shkak të detyrimeve teknike, nevoja urgjente, apo raste të tjera. Për shembull, blerja e produkteve të patentuara kërkon aplikimin e procedurës së negociuar, pasi që për shkak të patentës nuk mund të ketë dy apo më tepër oferta. Njëjtë qëndron puna edhe me tenderët për mirëmbajtjen e aparaturave apo automjeteve të caktuara, për të cilat ekziston vetëm një kompani e cila mund të ofertojë. Ndonjëherë procedurat e kufizuara janë të nevojshme për të arritur rezultate më të mira në projekte të caktuara, siç janë rastet e shërbimeve konsulente, ku çmimi më i ulët apo format e tjera të poentimit nuk mund të jenë adekuate për të siguruar shërbimin më të mirë.

Pse DUHET monitoruar Prokurimi ?

Përmirësimi i llogaridhënies dhe i transparencës në prokurim publik varet shumë nga aftësitë dhe kapacitetet mbikëqyrëse të auditorëve, inspektorëve, policisë dhe prokurorisë. Por në këtë ndërmarrje, rol jashtëzakonisht të rëndësishëm kanë edhe qytetarët, gazetarët, sindikatat e punëtorëve e të bizneseve, organizatat joqeveritare dhe linjat telefonike ku qytetarët mund të denoncojnë rastet e korrupsionit pa pagesë.⁵ Me të drejtë konsiderohet se partnerët kyç në ruajtjen dhe menaxhimin e mirë të parasë publike janë pikërisht qytetarët. Aferat korruptive mund të demaskohen vetëm kur ata kontribuojnë me dhënien e informacioneve dhe raportimin e rasteve korruptive. Si palë të paanshme dhe të pavarura, shoqëria civile dhe qytetarët mund dhe duhet të përfshihen në monitorimin e procesit të prokurimit publik, pasi që ata nuk kanë ndonjë interes të drejtpërdrejtë në projekte të cak-

⁵ Linja pa pagesë e KDI-s është 0800 77777. Thirrjet janë pa pagesë, të besueshme dhe konfidenciale.

SHEMBULL



Sa për të ilustruar këtë problematikë, kontrata e Ministrisë së Infrastrukturës për ndërtimin e autostradës Morinë - Merdare dhe mirëmbajtja e rrugëve nacionale dhe regionale në vitin 2011, nuk ishin audituar nga ZAP, me arsyetimin se të njëjtat janë nën hetime.⁷ Duke vlerësuar shumën e kontratës së autostradës, që tejkalon 700 milionë euro, auditimi i saj si projekt i veçantë do të duhej të kishte qenë prioritet i ZAP-së. Por, në vendet në tranzicion, siç është rasti i Kosovës, integriteti dhe pavarësia e institucioneve të pavarura është i cenueshëm ndërsa rreziku për të qenë të ndikuar nga autoritetet kontraktuese është gjithnjë prezent.

tuara. Praktika të tilla kur grupet e shoqërisë civile involohen në mënyrë krejt të natyrshme në këtë proces, janë treguar shumë të suksesshme në shumë vende të botës në ruajtjen e parasë publike dhe shpenzimin e ekuilibruar dhe të drejtë të taksave të qytetarëve. Në rastin e Kosovës, praktikat e monitorimit të prokurimit publik nga OSHC-të janë të pakta dhe kryesisht të fokusuar në procesin e përzgjedhjes së ofertave. Megjithatë kjo ka prodhuar disa rezultate.

Duke qenë se operojnë të pavarura nga fondet e qeverisë, OSHC-të, për dallim nga institucionet publike mbikëqyrëse, si Auditori i Përgjithshëm apo Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik mund të përmbushin rolin e tyre monitorues shumë më objektivisht. Sa herë që i qasen mbikëqyrjes së një kontrate apo procedure tenderuese, institucionet e pavarura mbikëqyrëse duhet të llogarisin në shumë çështje të cilat mund të ndikojnë punën e tyre, psh raportet e tyre me Qeverinë apo aprovimi i buxhetit dhe raportit vjetor të tyre në Kuvend.

⁶ Komisioni për Mbikëqyrjen e Financave Publike. Procesverballi i datës 21 dhjetor 2012.



FUSHAT KRITIKE KU DO TË DUHEJ TË FOKUSOHEJ AKTIVITETI MONITORUES:

- ▶ **Shoshitja e Autoriteteve Kontraktuese dhe operatoreve për ndershmeri dhe integritet**
- ▶ **Mbikëqyrja e shpenzimit të panevojshëm të parasë publike**
- ▶ **Vendosja e kriterëve të barabarta dhe jo-diskriminuese për të gjithë operatorët**
- ▶ **Përzgjedhja e tenderuesve meritore**
- ▶ **Stimulimi i konkurrencës së shëndoshë**

brendshme dhe procedurat e prokurimit të centralizuar, përmes Rregullores së Punës së AQP-së.

Përkundër volumit të madh të legjislacionit sekondar, ka mungesë të udhëzimeve adekuate për artikuj, blerja e të cilëve vazhdon të përcillet me probleme, psh për naftë dhe derivate të saj, barna, produkte të patentuara etj. Udhëzime mungojë edhe për të menaxhuar me çmimet jo normalisht të larta apo të ulëta, gabimet aritmetikore etj.



Monitorimi i suksesshëm dhe objektiv nënkupton konsultimin e paketës ligjore në secilin hap.



LEGJISLACIONI

Prokurimi në Kosovë rregullohet sipas Ligjit për Prokurimin Publik, 04/L-042, i cili është plotësuar dhe ndryshuar në vitin 2016. Për të plotësuar standardet dhe praktikën e prokurimit, Komisioni Rregullativ i Prokurimit (KRPP) si institucioni kryesor i angazhuar në nxjerrjen e legjislacionit dytësor, ka miratuar një numër të madh të akteve nënligjore. Deri më tani KRPP ka miratuar mbi 90 rregullore, udhëzime dhe dokumente të tjera standarde, duke përfshirë edhe indekse të çmimeve për disa lloje të kontratave më të shpeshta në prokurim.

Dokumentet më të rëndësishmenë kuadër të legjislacionit sekondar në fushën e prokurimit konsiderohen Rregullorja e Prokurimit Publik, Udhëzuesi Operativ i Prokurimit Publik dhe Kodi Etik i Prokurimit. Për më tepër, Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP) ka adoptuar Rregulloren e vet të punës e cila përmban dispozita të rëndësishme në lidhje me trajtimin e ankesave dhe procedurat e punës së OSHP-së. Edhe Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP) ka të rregulluar në mënyrë vetanake formën e qeverisjes së

LEGJISLACIONI PRIMAR DHE DYTËSOR I PROKURIMIT PUBLIK

1 LEGJISLACIONI PRIMAR:

Ligji mbi Prokurimin Publik në Kosovë Nr. 04/L-0421⁸, , i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237⁹, Ligjin Nr. 05/L-068¹⁰, dhe Ligjin Nr. 05/L-092¹¹

2 LEGJISLACIONI SEKONDAR:

Rregullorja për Prokurimin Publik¹²

Udhëzuesi Operativ për Prokurimin Publik¹³

Rregullorja e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit Publik 2015¹⁴

Rregullorja e Punës së Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik¹⁵

Rregullorja e Punës së Agjencisë Qendrore të Prokurimit¹⁶

7 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>

8 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=9425>

9 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=11332>

10 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12172>

11 Uebfaqja e KRPP-së, http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Std-Forms&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=62.

12 Uebfaqja e KRPP-së, <http://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/NewStandardForms/Shqip/Pjesa%20A%20Rregulloret%20e%20Prokurimit%20Publik/A02%20Udhezues%20Operativ%20per%20Prokurimin%20Publik.pdf>

13 Uebfaqja e OSHP-së, https://oshp.rks-gov.net/repository/docs/Rreg_punes-OSHP-2015.pdf

14 Uebfaqja e KRPP-së, <http://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/Rregulloret%20e%20Punes%20Krpp/Rregulloret%20e%20Punes%20e%20KRPP%20se%202012.pdf>

15 Uebfaqja e AQP-së, <https://aqp.rks-gov.net/sq/njoftime>.



INSTITUCIONET KRYESORE TË PROKURIMIT

Kur palët e interesuara i përvishen monitorimit të prokurimit publik ata përballen me një terminologji specifike dhe një numër të madh të institucioneve që sigurojnë mbarëvajtjen e aktiviteteve të prokurimit publik.

Këto institucione përfshijnë: Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP), Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP), Agjencionin Qendror të Prokurimit (AQP) dhe mbi 170 autoritete kontraktuese. Vetë sistemi i prokurimit në Kosovë, është shumë i decentralizuar, gjë që e rrit koston e prokurimit për shkak të numrit të madh të personave të angazhuar dhe numrit të madh të kontratave.

Është shumë e rëndësishme që të kuptohet drejt roli dhe kompetencat e secilit institucion, pasi që në raste të caktuara monitoruesit hasin në paqartësi apo dykuptimësi në interpretim të kompetencave të tyre. Kjo ndihmon posaçërisht në njohjen e asaj se cilat shërbime ofrojnë këto institucione në fushën e prokurimit publik, ku duhet adresuar ankesat e caktuara etj.

Në vazhdim shtjellohet fushëveprimtaria e secilit institucion të prokurimit publik.



KOMISIONI RREGULLATIV I PROKURIMIT PUBLIK

Ky institucion është themeluar nga Kuvendi i Kosovës sipas Ligjit të Prokurimit Publik (LPP). KRPP është agjenci e pavarur e Kuvendit dhe përbëhet prej 3 anëtarëve të cilët emërohen nga Kuvendi për një mandat pesëvjeçar. Propozimet për emërimë bëhen nga Qeveria. Agjencia raporton për punën dhe aktivitetin e saj në Kuvend, ndërsa i njejti përcakon buxhetin e saj.

KRPP është përgjegjëse për zhvillimin, funksionimin dhe mbikëqyrjen e prokurimit publik në Kosovë. Një nga kompetencat më të rëndësishme është edhe krijimi i sistemit

të prokurimit elektronik në Kosovë. Ky mandat është mjaft i gjerë dhe përfshin një numër të mekanizmave se si KRPP kryen punën e saj.

Disa nga përgjegjësitë kryesore të KRPP-së janë si në vijim¹⁶:

- ✓ Aprovimin e ekonomizimit të aktiviteteve të prokurimit
- ✓ Zhvillimin e moduleve të trajnimit, trajnimin e Zyrtarëve të Prokurimit, dhe në bashkëpunim me IKAP-in janë përgjegjës hartimin e rregullores për trajnim, për organizimin e provimeve, dhe lëshimin e “certifikatës themelore profesionale të prokurimit, si dhe anulimin e certifikatës nëse konstatohet se personi i certifikuar nuk i plotëson kushtet apo ka bërë shkelje të procedurave
- ✓ Publikimin e të gjitha njoftimeve për kontrata në ueb-faqen zyrtare të saj¹⁷
- ✓ Vendosjen e rregullave për të siguruar zbatimin e Ligjit të Prokurimit
- ✓ Përgatitjen e manualeve, udhëzimeve dhe formularëve të prokurimit
- ✓ KRPP-ja nxjerr akt nënligjor për rregullimin në holësi për përcaktimin e çmimit jonormalisht të ulët
- ✓ Asistencë në interpretime të ligjit për autoritetet kontraktuese, OSHP-në dhe operatorët ekonomik
- ✓ Monitorimin e Autoriteteve Kontraktuese në zbatimin e ligjit, si dhe raportimin vjetor në Kuvend rreth aktiviteteve të prokurimit për atë vit kalendarik
- ✓ Krijimin e rregulloreve në lidhje me aplikimin e prokurimit elektronik, në pajtim me standardet ndërkombëtare

¹⁶ Ligji nr. 05/L-068 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës; Ligji Nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës

¹⁷ <https://krpp.rks-gov.net/>

Nëse çështja e cila është subjekt i monitorimit nuk hyn në kuadër të përgjegjësiave të lartcekura të KRPP-së, atëherë rekomandohet që si pikë referente të merren neni 86 i Ligjit Nr. 04/L-042, dhe Ligji Nr. 05/L-068, si dhe Udhëzimet Operative për KRPP-në¹⁸ që përmbajnë detaje shtesë lidhur me përgjegjësitë e këtij institucioni rregullativ. Si përfundim, nëse rezulton se çështja nuk bie në kuadër të përgjegjësiave të KRPP-së, atëherë duhet të referohemi tek kompetencat e institucionit tjetër siç është Organi Shqyrtues i Prokurimit.

B ORGANI SHQYRTUES I PROKURIMIT

Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP) gjithashtu funksionon si agjenci e pavarur, e themeluar nga Kuvendi i Kosovës përmes Ligjit të Prokurimit Publik. Përgjegjësia primare e OSHP-së është shqyrtimi i kontesteve në mes operatorëve ekonomik dhe autoriteteve kontraktuese, në fazën e shpalljes së tenderëve dhe përzgjedhjes së ofertave. Në këtë institucion, i njohur si “Gjykata e tenderëve” bizneset mund të ankohen qysh në fazën e shpalljes së tenderit, në lidhje me kriteret e përcaktuara nga Autoritetet Kontraktuese, e deri në përzgjedhjen e ofertave fituese, para se të nënshkruhet kontrata. Pas nënshkrimit të kontratës, OSHP-ja nuk ka mandat për të shqyrtuar çfarëdo ankese në lidhje me shkeljet e mundshme të prokurimit, përveç nëse ndonjë Autoriteti Kontraktues shtron kërkesë për futjen e Operatorëve Ekonomik në listën e zezë për shkak të shkeljeve kontraktuese.

OSHP-ja përbëhet nga pesë anëtarë, të cilët zgjidhen nga Kuvendi i Kosovës, sipas propozimeve që procedon Qeveria. Anëtarët e saj kanë mandat pesë vjeçar dhe roli kryesor i tyre është të shërbejnë si “gjyqtarë” të kontesteve apo anëtarë të paneleve shqyrtuese. Vendimet e OSHP-së mund të ankimohen vetëm në Gjykatën Themelore të Prishtinës.

¹⁸ <http://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/Rregulloret%20e%20Punes%20Krupp/Udhezimet%20Operative%20per%20KRPP%202012.pdf>.

Përgjegjësitë kryesore të OSHP-së përfshijnë¹⁹:

- ✓ Shqyrtimin e ankesave të palëve lidhur me shkeljet e mundshme të LPP-së, pasi që Operatorët Ekonomik të jenë ankuar fillimisht tek Autoritetet Kontraktuese, dhe nëse kanë pranuar një përgjigje e cila shihet si jo e drejtë²⁰; dhe
- ✓ Vendosjen për Ri-vlerësim, Aprovim apo Anullim të procedurave tenderuese

C AGJENCIA QENDRORE E PROKURIMIT

Për dallim nga dy agjencitë parapake të cilat janë themeluar si të pavarura nga ekzekutivi, Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP) është agjenci e themeluar në kuadër të Ministrisë së Financave në pajtim me LPP-në.²¹ Ky institucion ka për synim zhvillimin e prokurimeve të përbashkëta për institucione me qëllim të uljes së kostos dhe rritjes së efikasitetit në prokurim publik. AQP udhëhiqet nga drejtori, i cili përzgjidhet në përputhje me legjislacionin për shërbimin civil.

Funksionet kryesore të AQP-së përfshijnë:

- ✓ Realizimin e aktiviteteve të centralizuara të prokurimit
- ✓ Realizimin e aktivitetit të prokurimit për një autoritet kontraktues
- ✓ Realizimin e procedurave të prokurimit për Agjencitë e Pavarura të cilat i përgjigjen Kuvendit të Republikës së Kosovës, që kanë më pak se pesëdhjetë (50) punonjës²²

¹⁹ Ligji për Prokurim Publik Nr.04/L042, Neni 105.

²⁰ Ligji nr. 05/l -068 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 04/l-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës, Neni 14.

²¹ Nenet 94-97 trajtojnë kompetencat e AQP-së.

²² Ligji Nr. 05/L-092, Neni 21/A

Nëse kërkohet, të ndihmojë një autoritet kontraktues në ushtrimin e aktivitetit të prokurimit.



ROLI I MONITORUESIT NË PROKURIMIN PUBLIK


Përmes monitorimit të aktiviteteve të prokurimit publik, monitoruesit identifikojnë parregullësitë potenciale dhe akterët e përfshirë, informojnë autoritetet përkatëse, ndajnë të gjeturat me publikun dhe mobilizojnë qytetarët për të kërkuar transparencë dhe llogaridhënie më të madhe nga qeveria e tyre.

Monitoruesit nuk duhet të kufizohen vetëm në monitorimin e procedurave të përzgjedhjes së ofertave fituese, për të parë nëse kompanitë shpërblehen mbi baza meritore. Monitorimi i prokurimit është shumë më kompleks dhe nënkupton edhe përcjelljen e kontratave të cilat janë në fazë të zbatimit, auditimin e kontratave pas implementimit të njohur si garancë e kualitetit, apo procesin e hartimit të planeve të prokurimit dhe hartimin e specifikacioneve teknike.



PROCESI I PROKURIMIT NË ETAPA

Procesi i prokurimit ndahet në dy faza të gjera, fazat para dhe pas publikimit të tenderit. Procesi i prokurimit fillon në momentin kur një Autoritet Kontraktues përcakton nevojën për sigurimin e produktit apo një shërbimi duke i shfrytëzuar burimet jashtë institucioneve. Ky proces zyrtarizohet me rastin e publikimit të kërkesës, meqë rast këto nevoja shtrohen tek Operatorët Ekonomik përmes procesit të tenderimit. Sipas LPP-së, procesi i prokurimit konkretizohet në pesë hapa të thjeshtësuar si më poshtë:



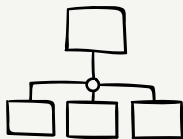
**DIAGRAMI 2: PROCESI I
PROKURIMIT I STILIZUAR
NË PESË (5) FAZA:**



1



PLANIFIKIMI



- ▷ Planifikimi i prokurimit;
- ▷ Vlerësimi i nevojave dhe përcaktimi i disponueshmërisë së fondeve;
- ▷ Përgatitja e specifikimeve teknike (ST), Termat e Referencës (TeR), dhe Parametrat e Punës/Faturën e Sasive (FeS);

- ▷ Përcaktimi i llojit të blerjes/kontratës, vlerës së parashikuar dhe afateve kohore;
- ▷ Zgjedhja e procedurave dhe hartimi i kriterëve përzgjedhëse dhe vlerësuese;
- ▷ Hartimi i dosjes së tenderit;

2



PUBLIKIMI



- ▷ Publikimi i njoftimit për kontratë
- ▷ Dërgimi i dosjes së tenderit
- ▷ Komunikimet, Sqarimet dhe Informatat shtesë

- ▷ Modifikimi i kushteve të kontratës, dhe njoftimi adekuat i të gjithë Operatorëve Ekonomik që kanë pranuar Dosjen e Tenderit (nëse e aplikueshme)
- ▷ Shtyrja e afatit (Nëse e aplikueshme)

3



VLERËSIMI



- ▷ Pranimi dhe hapja e ofertave
- ▷ Caktimi i komisionit të hapjes
- ▷ Sqarimi i Tenderëve nëse parashtrohet nevoja
- ▷ Krijimi i Komisioneve Vlerësuese
- ▷ Hartimi i procesverbalit të hapjes së ofertave
- ▷ Dërgimi i procesverbalit tek ofertuesit

- ▷ Ekzaminimi, Vlerësimi dhe Krahasimi i Tenderëve
- ▷ Negociata (nëse e aplikueshme)
- ▷ Njoftimi i operatorëve për eliminim apo shpërblim
- ▷ Publikimi i njoftimit për dhënie të kontratës
- ▷ Periudha e pritjes së ankesave

4



DHËNIA E KONTRATËS



- ▷ Draftimi i kontratës

- ▷ Nënshkrimi i kontratës

5

ADMINISTRIMI DHE PËRMBYLLJA



- ▷ Zbatimi i kontratës
- ▷ Monitorimi dhe sigurimi i cilësisë
- ▷ Inspektimet
- ▷ Pagesat

- ▷ Auditimi i projektit, dhe raporti përmbyllës
- ▷ Pagesa përfundimtare, lirimi i garancës së kualitetit dhe mbyllja e kontratës
- ▷ Lëshimi i referencës për kompaninë



PLANIFIKIMI

Planifikimi është një nga fazat me të ndjeshme në procesin e prokurimit. Planifikimi përfshin, por nuk kufizohet në:

- ▶ vlerësimin e nevojave për produkte dhe shërbime;
- ▶ hartimin e specifikave teknike
- ▶ hartimin e planit të prokurimit
- ▶ hartimin e kriterëve, dhe
- ▶ njoftimin për kontratë

Korrupsioni ka potencial të ndodhë në secilën nga këto etapa dhe kështu prokurimi në vend se t'i shërbejë qëllimeve të institucionit apo komunitetit, do të mund t'i shërbejë interesave të bizneseve apo interesave private të zyrtarëve publik.

Pothuajse të gjitha institucionet e Kosovës nuk e publikojnë planin e prokurimit, por kjo nuk e përjashton faktin se bizneset e afërta me institucionin mund t'a sigurojnë atë plan në mënyrë jozyrtare. Në terme të biznesit kjo përbën avantazh fillestar për këto biznese pasi jo të gjithë e kanë këtë mundësi.



Në fazën e planifikimit, monitoruesit duhet të kenë parasysh disa indikacione të cilat tregojnë se në tenderin e caktuar mund të ketë elemente korruptive. Këto indikacione, të njohura edhe si flamuj të kuq (red flags)²⁴, janë:



- ▶ Mungesa e transparencës së institucionit në vlerësim të nevojave dhe planin e prokurimit
- ▶ Mohimi i kërkesave për qasje në dokumente publike
- ▶ Projekti është qartë në favor personal të një zyrtari publik apo personave të afërt me të
- ▶ Blerja e artikujve të patentuar (produkte të mbrojtura inovative)
- ▶ Tenderët ekonomikisht më të favorshëm apo të kombinuar
- ▶ Specifikacionet për mallëra dhe shërbime janë të paqarta ose jo-ekzistuese
- ▶ Përdorimi i specifikave teknike në vend të atyre funksionale
- ▶ Operatori ekonomik ndihmon në përcaktimin e specifikacioneve
- ▶ Nevoja për markë/brend të veçantë

Kur një ose më shumë nga këta flamuj ose indikatorë vërehen, arsyet prapa tyre qëndrojnë në favorizimin i operatorëve të caktuar dhe rritjes së çmimit apo sasisë së projektit (për të mira dhe shërbime). Indikatorët e lartëcekur janë udhëzime sinjalizuese për korrupsion të mundshëm, ndaj duhet fokusuar në hetim të mëtejshëm, por këta indikatorë nuk paragjykojnë se korrupsioni është duke ndodhur me të vërtetë. Në rastet kur monitoruesit “nuhasin” shkelje dhe elemente korruptive, autoritetet kontraktuese dhe zyrtarët janë të prirë për mostransparencë, heshtje dhe neglizhencë ndaj kërkesave për qasje në dokumente zyrtare.

²⁴ Nga institucionet ndërkombëtare si OECD, Banka Botërore dhe Transparency International

SHEMBULL



Gjatë monitorimit të aktivitetit të prokurimit në Ministrinë e Shëndetësisë nga KDI, shembulli më eklatant i abuzimit në fazën e planifikimit është evidentuar në një tender të barnave, ku artikujt e lirë janë zëvendësuar pa nevojë me një produkt më të shtrenjtë të patentuar. Kjo rrjedhimisht ka ndikuar që vlera e tenderit prej 7,920.00 Euro, të ngritet në 1.2 milion Euro.²⁵ E gjithë kjo kishte ndodhur kur produktet më të lira, ishin hequr nga lista esenciale e barnave, me të vetmin qëllim që një kompanie t'i ndahet një tender me vlerë të lartë. Efekti i monitorimit të këtij tenderi specifik nga KDI ka ndikuar në kursimin e buxhetit të buxhetit të shëndetësisë dhe taksapaguesve kosovarë për 1.2 milion euro. Prokuroria ka nisur një hetim gjithëpërfshirës lidhur me këtë lëndë, meqë rast drejtoresha e Farmacisë e Ministrisë së Shëndetësisë, në kohën kur ka ndodhur ky rast, e cila më vonë ka kaluar si shefe e barnatores qendrore në QKUK, është arrestuar.²⁶



Çdoherë kur monitoruesit vërejnë procese të mbyllura dhe për të cilat eventualisht mund t'u refuzohet qasja në dokumente, duhet t'a konsiderojnë si alarm për të hulumtuar më tepër. Në asnjë rast refuzimi i qasjes në dokumente zyrtare apo informacione nga një institucion nuk do të duhej të dekurajonte procesin e monitorimit. Përkundrazi, duhet të shërbejë si motiv shtesë për të "gropuar më thellë" dhe për të evidentuar parregullësitë.

24 Me 23 nëntor 2012, KDI ka mbajtur konferencë për media për të denoncuar tenderin me numër 206-12-044-111, lloji 36. <http://www.gazetaexpress.com/arkiva/sqarohet-ministria-e-shendetesise-97552/> [qasur më 06 korrik 2015].

25 Koha Ditore. QKUK, arrestohet drejtoresha e barnatores qendrore, Enkelejda Gjonbalaj, 14 prill 2014, <http://koha.net/?id=3&l=6349> [qasur më 12 korrik 2015].

26 Instituti Demokratik i Kosovës. Rast Studimor për Automjetet e Policisë së Kosovës. 14 shkurt 2014.

SHEMBULL



Elemente korruptive në fazën e planifikimit në prokurim janë evidentuar edhe në institucionin e Policisë së Kosovës, përkatësisht në tenderin për blerjen e veturave patrulluese. Hulumtimi i KDI-së në këtë tender për vitet 2011, 2012, 2013 dhe 2014 ka konstatuar se Policia e Kosovës në vazhdimësi ka përshtatur kushtet e tenderit për një operator ekonomik të veçantë. Specifikacioni teknik që ishte përcaktuar kërkonte që bagazhi i veturës të jetë së paku 495 litra, specifikë kjo që e vinte në avantazh shumë të madh veturën e markës Skoda Rapid.²⁷ Në këtë rast edhe çmimi i veturave ishte ofertuar me një vlerë më të lartë sesa ajo e tregut dhe vlera e tenderit në përgjithësi ishte rreth 6 milion euro.

Një monitorues konsistent duhet të gjejë forma alternative të qasjes në dokumente apo informacione. T'a zëmë, nëse institucioni që është subjekt i monitorimit refuzon të ofrojë dosjen e tenderit (e cila hipotetikisht favorizon një operator të caktuar), monitoruesi duhet të bëjë përpjekje t'a sigurojë atë nga operatorët konkurrentë. Në rastet e tilla palët më të prekura janë kompanitë konkurrencte të cilave u pamundësohet pjesëmarrja në tenderë për shkak të formës se si janë hartuar kushtet teknike.



TENDERIMI

Është faza pasuese e planifikimit të aktivitetit të prokurimit dhe përfshin ofertimin e bizneseve dhe parazgjedhjes së kompanisë fituese. Për dallim nga planifikimi, faza e tenderimit ka më pak hapësirë për parregullësi dhe diskriminim të bizneseve, për arsye se është më tepër teknike. Megjithatë edhe në këtë fazë, përvoja e monitorimit tregon për elemente që mund të favorizojnë ndonjë kompani dhe në anën tjetër të diskriminojnë të tjerat.

Pasi të jetë publikuar njoftimi për kontratë në uebfaqen e KRPP-së, operatorët ose kompanitë e interesuara për ofertim bëjnë kërkesë për tërheqjen e dosjes së tenderit. Nga ky moment institucioni apo autoriteti kontraktues është i obliguar që t'i shërbejë operatorët me informata shtesë pasi ata mund të kenë paqartësi për tenderin dhe mund të kenë pyetje në lidhje me dosjen e tenderit apo kërkesat e institucionit. Është tejet e rëndësishme që institucioni t'i trajtojë me kujdesin e duhur këto pyetje dhe sa herë që është e mundur t'u kthejë përgjigje të plotë dhe të saktë. Për më tepër, për çdo pyetje të parashtruar nga një operator, institucioni duhet t'u kthejë përgjigje të gjithë atyre që kanë bërë kërkesë për të marrë dosjen e tenderit. Kjo me qëllim që të gjithë operatorët të jenë të barabartë në konkurrencë dhe në informacione.



Indikatorët më të shpeshtë të korrupsionit në fazën e tenderimit janë:

- ▶ Mos përgjigja e institucionit në kërkesat për informacione shtesë
- ▶ Përgjigje a e paqartë apo e llojit “referojuni dosjes së tenderit”
- ▶ Përgjigja i kthehet vetëm një operatori
- ▶ Mos publikimi i tenderit në uebfaqe të KRPP-së
- ▶ Vonesa në dërgimin e dosjes së tenderit tek një apo më shumë operatorë

- ▶ Ankesat që parashtrohen nga operatorët në OSHP për kritere diskriminuese apo përshatje të kriteve
- ▶ Ndryshim i dosjes së tenderit, paramasave apo kërkesave në fazën e ofertimit, si dhe ndryshimi i pozicioneve pas mbylljes së fazës ofertuese
- ▶ Mos prezantimi i plotë i çmimeve nga operatori për të gjitha njësitë në ofertë dhe vendosja e tyre në tender më vonë (me qëllim që të kualifikohet si tenderi më i lirë)
- ▶ Tenderimi i operatorëve me dokumente false p.sh numrin e punëtorve²⁷
- ▶ Deklarimi i rrejshëm i informatave tenderuese

Ekzistimi i “karteleve” apo aleancave tenderuese është një lloj tjetër i manifestimit të korrupsionit. Operatorë të caktuar lidhin marrëveshje paraprake me qëllim që njëri nga anëtarët e kartelit të sigurojë kontratën. Në vazhdim janë të prezantuara disa forma manipulative të ofertave nga kartelet tenderuese.



- ▶ Operatorët ekonomik ofertojnë me çmime shumë të larta, për t'ia mundur një operatori të caktuar fitimin e kontratës
- ▶ Operatorët ekonomik tërheqin ofertën nga tenderimi dhe hapin rrugë për fituesin e parazgjedhur
- ▶ Aranzhojnë rotacion të kontratës, përmes së cilit karteli tenderues pajtohet që secili anëtar kartelit tenderues të marrë një pjesë të konsiderueshme të profitit nga kontrata; dhe
- ▶ Operatorët mirren vesh paraprakisht për ndarjen e tregut, produkteve apo tenderëve në baza rajonale.

27 Më 04.12.2014 Prokuroria Speciale e Republikës së Kosovë ka ngritur aktakuzë kundër dy zyrtarëve të OSHP-së, pronarit dhe kontabilistit të “Conex Group sh.p.k” Prishtinë për falsifikim të numrit të punëtorëve, mashtrim dhe deklarim të rremë nën betim, <http://koha.net/?id=3&l=35774>.

SHEMBULL



Ndarja e tenderëve në rajonin e Skenderajt mund të jetë më e zakonshme për faktin se në OSHP nuk deponohen fare ankesa të operatorëve ekonomikë nga ky rajon.

Transparency International ka evidentuar edhe indikatorë të tjerë të cilët mund të tregojnë për parregullësi në fazën tenderuese ²⁸



▶ Përrjashtimi i operatorëve nga konkurrimi për arsye minore dhe teknikalitete;

▶ Kërkesat për para regjistrim në një regjistrë qeveritar ose kritere të pa nevojshme për kapitalin;

▶ Dështimi për të mbajtur procesverbal të saktë për takimet e para ofertimit, duke përfshirë pyetjet dhe përgjigjet gjatë takimeve me mesazhe të Autoriteteve Kontraktuese dhe Operatorëve Ekonomikë;

▶ Vonesa në mesazh të datës së fundit për ofertim dhe hapjes së ofertave;

▶ Lokacione të ndryshme për pranimin dhe hapjen e ofertave

▶ Ngatërrim i ofertave gjatë arkivimit/magazinimit;

▶ Pranimi i ofertave pas kalimit të afatit për pranimin e ofertave;

28 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Qershor 2014, fq.

▶ Hapja jo publike e ofertave pa praninë e operatorëve apo mos publikim i elementeve kyçe të ofertave.

SHEMBULL



Përvoja e KDI-së në monitorim gjatë periudhës 2011-2015 dëshmon për mjaft raste kur institucionet nuk u kanë kthyer përgjigje operatorëve ekonomikë në çështjet për të cilat kanë pasur paqartësi në dosje të tenderit. Përgjigja ndaj pyetjeve të operatorëve me “referojuni dosjes së tenderit” ka qenë dukuri e shpeshtë e Ministrisë së Shëndetësisë.

Ligji i Prokurimit Publik i obligon institucionet që sa herë kur informatat shtesë janë të nevojshme për operatorët, ajo t’u përgjigjet në afatin më të shpejtë.²⁹ Pasi që Ligji thotë në rastet kur kjo është e nevojshme, kjo u jep mundësi zyrtarëve që në mënyrë subjektive të vlerësojnë nëse përgjigja është e nevojshme ose jo. Nuk ka formë të ankesave në lidhje me këtë çështje edhe kur përgjigja mund të mos jetë e plotë. Në raste të tilla, operatori ekonomik mund të ankohet në OSHP vetëm pas mbylljes së fazës tenderuese.



Rregullat e prokurimit kërkojnë që çdo tender i cili tejkalon vlerën 10,000 euro të publikohet në ueb faqen e KRPP-së ³⁰. Megjithatë tenderët nën vlerën 10,000 euro dhe ata me negociim pa publikim të njoftimit për kontratë nuk publikohen askund. Kjo “zbrazëti ligjore” e rrit dukshëm potencialin për keqmenaxhim dhe korrupsion.

29 Ligji i Prokurimit Publik nr. 04/L-042. Neni 53, Sigurimi i informatave shtesë për kandidatët dhe tenderuesit.

30 <https://krpp.rks-gov.net>

DIAGRAMI 3: RREGULLA E PROKURIMIT TË PUBLIKIMIT SIPAS VLERËS



DIAGRAMI 4: MBUSHJA E “REZERVOARIT TË KORRUPSIONIT”



Raporti vjetor i KRPP-së për vitin 2014, tregon një trend të rritjes së tenderëve me kuotim të çmimeve dhe tenderëve të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë në tre vitet e fundit. Vlerat e tenderëve me kuotim të çmimeve në vitin 2014 kapin shumën prej 21,888,064.14 euro. Ndërsa, tenderët e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë kanë vlerë edhe më të lartë, duke arritur në 50,591,999.50 euro.³¹

Duke qenë se këto dy procedura tenderimi përbëjnë potencial të lartë të korrupsionit, monitoruesit duhet të hulumtojnë se cilat janë arsyet që bëjnë që autoritetet

kontraktuese të zgjedhin këto procedura, a janë ato arsye të qëndrueshme, cilat kanë qenë çmimet e kontraktuara, a ka qenë ofertat e vërteta etj. Kjo për faktin që në procedurat e tilla ofertat janë manipulative sa për të përmbushur kushtet formale ligjore.

Praktikat korruptive mund të identifikohen edhe në rastet kur operatorët e profilizuar dhe me eksperiencë ofertojnë me çmimet më të lira, por diskualifikohen për arsye minore. Eliminimet bëhen në bazë të arsyeve për mos plotësim të disa kushteve të dosjes së tenderit, e që janë teknikalitete minore. Ato në asnjë mënyrë nuk e ndikojnë përmbajtjen e ofertës së operatorit apo kushtet e kontratës.

³¹ Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, Raport mbi aktivitetet e prokurimit publik në Kosovë për vitin 2014, fq. 29.

SHEMBULL

Në vitin 2012, Ministria e Punëve të Brendshme e Kosovës (MPB), në tenderin për targa të automjeteve, kishte eliminuar nga gara ofertën më të lirë, për arsye se operatori ekonomik nuk e kishte noterizuar certifikatën e standardeve. Dokumentet tjera dhe përmbajtja e ofertës ishte në rregull. Për më tepër ky operator ishte më i lirë për rreth 110,798.00 euro dhe do të ishte një kursim i buxhetit. Sidoqoftë, operatorit nuk iu dha mundësia për të korriguar këtë dokument.³² Ligji i Prokurimit Publik lejon autoritetet kontraktuese që gjatë vlerësimit të tenderëve të tolerojë devijimet e vogla, të cilat nuk ndikojnë anën materiale të kontratës.³⁴ Duke mos përfillur këtë dispozitë ligjore, zyrtarët e kanë ngritur vlerën e kontratës për 36 % dhe kanë dëmtuar konkurrencën e drejtë në tender. Për më tepër, as oferta fituese nuk ka plotësuar të gjitha kushtet e dosjes së tenderit.³⁵

? VLERËSIMI

Është një nga fazat më të rëndësishme në procesin e prokurimit dhe e cila prodhon mbi 65% të ankesave të operatorëve lidhur me formën se si janë vlerësuar ofertat.³⁵ Të shumtë janë edhe indikatorët që sinjalizojnë për ekzistencën e korrupsionit gjatë vlerësimit të ofertave.

32 Instituti Demokratik i Kosovës. Prokurimi Publik në Ministrinë e Punëve të Brendshme. Janar 2014. Fq 21.

33 Ligji i Prokurimit Publik nr. 04/L-042. Neni 59, Ekzaminimi, vlerësimi dhe krahasimi i tenderëve. P. 4

34 Instituti Demokratik i Kosovës. Prokurimi Publik në Ministrinë e Punëve të Brendshme. Janar 2014. Fq 23.

35 Instituti Demokratik i Kosovës. Indeksi i Transparencës në Prokurimin Publik. Mars 2015. Fq 13.

Shikuar përgjithësisht, të gjitha procedurat e prokurimit janë në përputhje me ligjin, dosja e tenderit nuk favorizon askënd dhe kushtet tjera të kontratës janë në rregull. Por është komisioni për vlerësimin e tenderëve që në fazën e vlerësimit të ofertave mund të jetë i njëanshëm dhe subjektiv duke mos i vlerësuar drejt ofertat e të gjithë operatorëve. Gabimet e komisioneve mund të jenë të qëllimshme dhe të pa qëllimshme. Por mungesa e rregullimit të përgjegjësive deh punës së komisionit vlerësues me ligj krijon hapësirë për jodorregullsi dhe njëanshmëri të anëtarëve në vlerësim.³⁶



Indikatorët e rreziqeve të vlerësimit të tenderëve janë:

- ▶ Vlerësimi jo objektiv i ofertave/tenderëve
- ▶ Komisioni i vlerësimit është jo kompetent
- ▶ Ekziston konflikt i interesit
- ▶ Raporti vlerësimit të ofertave nuk është i detajuar, ka dykuptimësi apo është shumë i përgjithësuar
- ▶ Ka mungesë të transparencës në vlerësim
- ▶ Ka mungesë të konkurrencës në tender
- ▶ Në vlerësim të ofertave marrin pjesë zyrtarë politikë
- ▶ Operatorët kanë ofertuar me çmime identike
- ▶ Ka gabime aritmetike në oferta
- ▶ Ofertuesit tërhiqen nga tenderi pas aplikimit

36 Në rastin NTP Pashtriku (OE) dhe Universiteti i Prishtinës (AK), komisioni vlerësues rekomandon për kontratë operatorin I cili nga vendimi i OSHP-se duket qartë se nuk e ka plotësuar një ndër kriteret kryesore. Kësaj ky vlerësim i komisionit vlerësues shkon pa u ndëshkuar. Shih vendimin e OSHP-se https://oshp.rks-gov.net/repository/docs/vendimet/2015/264-15_vendim_UP_1.PDF.



Në vazhdim janë të listuar edhe indikatorët shtesë të Transparency International që tregojnë për korrupsion potencial në procesin e vlerësimit ³⁷

- ▶ Pjesëmarrje e personave politik në komisionin vlerësues të ofertave
- ▶ Ofertuesit e kualifikuar tërhiqen vullnetarisht në atë formë që në garë mbetet vetëm një ofertë
- ▶ Vonesa të paarsyeshme në vlerësimin e ofertave dhe përzgjedhjen e kompanisë fituese
- ▶ Kriteret e vlerësimit të ofertave ndryshohen pas pranimit të ofertave
- ▶ Ngjashmëritë në oferta (p.sh. formati i ofertës, çmimet në njësi të njëjta apo shumë të ngjashme, gjuhë e njëjtë e ofertës, gabimet të njëjta gramatikore dhe aritmetikore, kopje të njëjta të dokumenteve
- ▶ Raporti i vlerësimit është ndryshuar apo ribotuar në një kohë të shkurtër dhe jo realiste
- ▶ Përfshihet ofertuesi më i lirë me arsye të dobëta ose pa arsye
- ▶ Vonesa të paarsyeshme në negociimin e tenderëve dhe zbatimin e kontratave
- ▶ Kontrata në shpërputhje me dokumentet e ofertimit (specifikacionet apo sasi të), apo e cila përfshinë përjashtime për variacione të cilat nuk kanë qenë pjesë e dokumenteve të ofertimit
- ▶ Imponim i kushteve të nën kontraktimit

SHEMBULL



Gjatë monitorimit në Minsitrinë e Infrastrukturës, KDI ka evidentuar mjaft raste që kanë të bëjnë me eliminim të ofertuesve më të lirë, dallim të çmimeve për njësi për punët e njëjta deri në gjashtëfish, keqpërdorim të gabimeve aritmetikore për të ndikuar konkurrencën etj. ³⁹

Secili nga këta indikatorë duhet hulumtuar me kujdes, por vështirësia qëndron në atë se për të verifikuar një indikator, jo të gjitha informacionet mund të jenë lehtë të qasshme. Po aq i rëndësishëm është vlerësimi i drejtë i indikatorëve, sepse jo çdo indikator nënkupton që në tenderin specifik ka korrupsion apo se zyrtarët kanë pranuar rryshfet. Monitoruesit duhet të konsultojnë të gjitha palët e përfshira, analizojnë me kujdes dokumentet dhe përgjigjet e palëve për të nxjerrë përfundimet e duhura, edhe pse shpesh institucionet apo bizneset preferojnë të mos japin përgjigje ose të japin përgjigje që shkaktojnë konfuzitet.

OSHP, në vitin 2014 në Kosovë ka pranuar 573 ankesa nga operatorët ekonomik në lidhje me vlerësimin e ofertave nga autoritetet kontraktuese. Vetëm në 181 raste (ose 31%) OSHP ka nxjerrë vendim në favor të institucioneve publike si autoritete kontraktuese. ³⁹ Këto shifra flasin për numrin e madh të shkeljeve që përcillen në vlerësimin e tenderëve nga institucionet. Aq më tepër ky numër i ankesave nuk përfaqëson as për së afërmi numrin e shkeljeve në prokurim, pasi që shumë biznese nuk ankohen fare. Kjo në rradhë të parë, për shkak të mungesës së besimit në paanësinë e OSHP-së, dhe së dyti për shkak të tarifës së lartë që aplikohet nga OSHP për paraqitjen e ankesave. Tarifa prej 500 euro ka bërë që vetëm bizneset të cilat kanë ankesa për tenderët me vlera të larta të shfrytëzojnë këtë mekanizëm.

37 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Qershor 2014, fq. 24.

38 Instituti Demokratik i Kosovës. Prokurimi Publik në Ministrinë e Infrastrukturës. Mars 2014.

39 Organi Shqyrtues i Prokurimit. Raporti vjetor i punës 2014. Shkurt 2015, fq.25.

SHEMBULL



Si rezultat i parregullësive në proceset e tenderimit, përkatësisht tenderit për furnizim me pasaporta, Ministria e Puënve të Brendshme ka marr vendim t’u lejojë qasje monitorueseve në secilin proces tenderues. Në tenderin e rradhës për pasaporta dhe në atë për letërnjoftimet biometrike është regjistruar rritje e interesimit të vëzhguesve të OJQ-ve dhe mediave në procesin vlerësues.

SHEMBULL



Në komisionin vlerësues të MPB për tenderin për pasaporta biometrike, ishin emëruar anëtarë të cilët nuk njihnin mirë gjuhën angleze dhe nuk kuptonin anën teknike të ofertës, përkundër që kërkohej njohje në çështjet e funksionimit të këtyre pasaportave, shenjave mbrojtëse etj.⁴¹

Vlerësimi i ofertave kërkon vëmendje të shtuar ndaj punës së komisioneve vlerësuese. Ligji për Prokurimin Publik nuk e ka rregulluar qartë monitorimin e këtyre komisioneve. Për shkak të dykuptimisë së ligjit, institucionet aplikojnë praktika të ndryshme në raport me monitorimin e jashtëm. Shumica e autoriteteve kontraktuese nuk lejojnë pjesëmarrjen e monitoruesve në vëzhgimin e komisioneve për vlerësimin e tenderëve. Megjithatë në numër i institucioneve të cilat kanë më tepër interes që të dëshmojnë transparencë dhe llogaridhënie u bëjnë thirrje organizatave joqeveritare dhe mediave që të marrin pjesë në vëzhgimin e procesit të vlerësimit të ofertave.



Megjithatë ideja e pjesëmarrjes në vlerësimin e ofertave mbetet e debatueshme. Kjo pasi që prania e monitoruesve rrezikon në legjitimitimin e vendimeve të institucioneve. Pjesëmarrja në komisionet e vlerësimit mund të ndihmojë monitoruesit për të pasur një pasqyrë më të mirë në lidhje me procesin e përzgjedhjes së një oferte/operatori për një kontratë të caktuar. Në kuadër të kësaj pjesëmarrje monitoruesit do të mund të vlerësonin nëse ndonjë anëtar i komisionit apo dikush i jashtëm ka tendencë për të ndikuar ose për të favorizuar një kompani. Poashtu mund të vlerësohet edhe kompetenca e anëtarëve të komisionit në lidhje me

shqyrtimin e ofertave të caktuara. Jo rrallë ndodhë që në komisionet vlerësuese të emërohen anëtarë që nuk janë kompetentë për të vlerësuar tender kompleks dhe teknik, për çka kërkohet njohuri e avansuar profesionale.

Monitorimi mund të ketë efekt po aq dëmtes nëse monitoruesi nuk i ka njohuritë e duhura për ligjin, procedurat e prokurimit dhe specifikat e tenderit. Duke mos pasë aftësi analitike dhe informacione të nevojshme për tenderin, vetë prania e monitoruesit mund të shihet si legjitimim i pa vetëdijshëm i vendimeve joligjore të këtyre komisioneve. Gjithashtu monitoruesit të cilët nuk i njohin “hilet” apo “truqet” e prokurimit shumë vështirë do të detektojnë vlerësimin e gabuar të ofertave.

Të qenit kompetent për të vlerësuar ofertat është domosdoshmëri e dy palëve në proces, si e komisionit vlerësues ashtu edhe monitoruesit të jashtëm. Por jo domosdoshmërisht palët duhet të kenë të njëjtat njohuri. Një anëtar i komisionit vlerësues duhet të njohë mirë fushën për të cilën bën vlerësimin, për shembull sektorin e farmacisë dhe barnave esenciale, përderisa monitoruesi duhet të zotërojë njohuri mbi legjislacionin dhe praktikën e prokurimit për të vlerësuar nëse anëtarët e komisionit kanë bërë vlerësimin dhe përzgjedhjen e drejtë të ofertave.

40 Gazeta Jeta në Kosovë. Jeton Musliu. Ankesa Silovene Bllokun Pasaportat. 18 mars 2013. <http://gazetajnk.com/?cid=1,987,5026> [qasur më 19 korrik 2015].



ADMINISTRIMI DHE ZBATIMI I KONTRATËS

Zbatimi i kontratës jo rrallëherë përcillet me indikatorë që shpërfaqin korrupsionin dhe mungesën e efikasitetit, megjithatë asnjëri prej tyre nuk është as kusht i nevojshëm e as i mjaftueshëm për të aluduar se korrupsioni po ndodhë, ka ndodhur apo do të ndodhë në një rast specifik.

Për përmbyllur një aktivitet prokurimi në mënyrë efikase duhet të funksionojnë të gjitha hallkat, që nga planifikimi e deri te auditimi. Vetëm kështu mund të sigurohet kualiteti i duhur i punëve, furnizimeve apo shërbimeve. Mbikëqyrja në administrimin dhe zbatimin e kontratave është “thembra e Akilit” në procesin e prokurimit të Kosovës, për faktin që institucionet kanë kapacitete shumë të dobëta në mbikëqyrjen e zbatimit të kontratave.

Në praktikat e institucioneve të Kosovës, nuk janë të rralla rastet kur zyrtarët e prokurimit arrijnë të menaxhojnë një proces prokurimi ku sigurohet një kontratë e favorshme për çmime dhe cilësi. Megjithatë, ngecjet bëhen evidente pas nënshkrimit të kontratës dhe punët nuk realizohen në përputhje me atë që palët janë pajtuar.

Shumica e institucioneve mbikëqyrjen e zbatimit të kontratave e bëjnë përmes stafit të brendshëm, apo përmes kompanive private të cilat paguhen shumë pak për këto shërbime. Në të dy këto raste mbikëqyrja dështon apo në rastin më të mirë, mbikëqyrja është e dobët.

Në të tjera raste më ekstreme, gara për tender është fiktive dhe në kontratë gjithçka duket në rregull mirëpo punët në terren nuk kryhen në kohë dhe cilësi të duhur. Ka edhe raste kur nuk bëhet zbatimi i plotë i kontratës. Kompanitë aplikojnë me çmime shumë të ulëta vetëm për të fituar kontratën dhe shpesh kanë marrëveshje me institucionin për të mos realizuar kontratën në formë të plotë. Kjo rezulton në kualitet dhe cilësi të dobët të projekteve, psh. rrugë që prishen shpejt, ndërtesa që demoloohen në periudha të shkurtra apo furnizime të cilat kanë cilësi tejet të dobët.

Të zakonshme janë rastet kur kompanitë konkurrojnë me çmime diametralisht të ndryshme për njësi. Kështu

kontratat në çmimin përfundimtarë duken të rregullta dhe konkurruese. Sidoqoftë kompanitë kryejnë punët vetëm për të cilët kanë aplikuar çmime të larta dhe lënë pa përfunduar punët për të cilat kanë ofertuar me çmime më të ulëta. Si përfundim, autoritetet kontraktuese vetëm minusojnë nga fatura pjesën e punës së pakryer, në bazë të çmimit për njësi të kontratës. Ndërsa ndëshkimi për kompanitë që nuk e përmbysim obligimet kontraktuale nuk aplikohet fare.

Indikatorët të cilët tregojnë për parregullësi në zbatimin e punëve ka mund të jenë të ndryshëm varësisht nga karakteristikat kontratave, por bazuar në praktikat e monitorimit, indikatorët më të shpeshtë janë:



▶ Kontraktuesit paguhen më tepër se duhet për kryerjen e punëve

▶ Kompanitë refuzojnë të kryejnë një numër të caktuar të punëve të kontraktuara

▶ Për punët që fillimisht kanë qenë të planifikuara, aplikohen kontrata shtesë, me apo pa arsye bindëse

▶ Dalin në shesh furnizimet të cilat nuk përdoren dhe për të cilat nuk ka pasur kërkesa

▶ Mbikëqyrësit e zbatimit të kontratës janë në konflikt interesi me kompaninë fituese të projektit

▶ Punët nuk kryhen në përputhje me obligimet e kontratës së nënshkruar

▶ Pagesat bëhen më të larta sesa çmimet për njësi të parapara në kontratë

▶ Vonesat në pagesa për operatorët

▶ Cilësi e ulët e punëve

▶ Pranim/dorëzim i vonuar i punimeve



- ▶ Imponimi i afateve të shkurtëra të liferimit të mallrave
- ▶ Dhuratat për zyrtarët e prokurimit apo njësitë e kërkesës (pushime jashtë vendit, dhurata në kesh për qarkullim etj)
- ▶ Pasurimi i shpejtë i zyrtarëve politik apo stafit civil të përfshirë në prokurim
- ▶ Pranimi i mallit nga zyrtari i prokurimit me cilësi me të dobët në shkëmbim të përfitimeve personale
- ▶ Natyra e kontratës dallon nga veprimtaria biznesore e fituesit të kontratës
- ▶ Mosrespektimi i afateve kohore në menaxhimin e kontratave duke mos respektuar format standarde të komunikimit në mes OE dhe AK, të përcaktuara nga KRPP
- ▶ janë përdorur për qëllime të tjera nga çka janë planifikuar
- ▶ Vonesa në dorëzimin e mallrave apo shërbimeve në cilën do fazë të zbatimit të projektit apo dorëzimi i sasive të gabuara
- ▶ Instruksionet nuk dërgohen në mënyrë të shkruar për kontraktorët
- ▶ Dështimi për të paguar këstet në baza të rregullta kohore
- ▶ Numër i skajshëm i kërkesave për nënshkrime nga shumë zyrtarë për të bërë pagesat
- ▶ Tejkallimet e kostove nuk janë arsyetuar apo arsyetuar në formë jo adekuate

Indikatorët shtesë të zhvilluar nga Transparency International të cilët sinjalizojnë për korrupsion në fazën e zbatimit të kontratave përfshijnë:⁴¹



- ▶ Stafi i përfshirë në vlerësimin e tenderëve merr pjesë edhe në mbikëqyrjen e zbatimit të kontratës
- ▶ Ndryshimi i fushës së kontratës pasi është dhënë fillimisht kontrata
- ▶ Numër i skajshëm i ndryshimeve për urdhër blerjet
- ▶ Inspektimet japin indikacione se performanca e punës ose materialet nuk janë në përputhje me specifikacionet teknike, projekti i përfunduar është më pak sesa është certifikuar apo projekti i përfunduar nuk është operacional
- ▶ Mallrat apo shërbimet nuk janë përdorur apo

SHEMBULL



Në komunën e Prishtinës, kompanitë të cilat janë kontraktuar për të pastruar rrugët dhe trotuaret gjatë periudhës së dimrit 2014/2015 janë paguar edhe për punët të cilat nuk i kanë kryer. Gjatë kësaj periudhe kompanitë kanë dështuar në pastrimin e shumë rrugëve dhe sidomos trotuareve të qytetit. Ky dështim ka ndikuar që për dy nga këto kompani komuna madje të ndërpresë kontratat e punës. Sidoqoftë të gjitha kompanitë janë paguar në vlerën e plotë të kontratës, për shkak se nuk ka pasur raport nga mbikëqyrja në bazë të të cilit do të mund të zbriteshin nga faturat vlerat për të cilat kompanitë nuk kanë arritur të kryejnë pastrimet.⁴³ Gjetje të ngjashme ka edhe në raportet vjetore të auditimit të organizatave buxhetore të audituara nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm.

41 Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. Qershor 2014, fq.25.

42 Instituti Demokratik i Kosovës. Tenderët Kaotik të Komunave. Qershor 2015 fq. 33



Përcjellja e zbatimit të kontratave nga monitoruesit është mjaft e vështirë, pasi që kërkon njohuri shumë specifike, kohë të mjaftueshme dhe punë në terren. Sidoqoftë nëse monitorimi i prokurimit publik, anashkalon pjesën e zbatimit të kontratave dhe fokusohet vetëm në pjesën e tenderimit dhe dhënies së tenderit, atëherë raportet dhe të gjeturat nuk mund të jenë të plota.

KONTROLLI DHE AUDITIMI

Në Kosovë është investuar shumë në krijimin e mekanizmave të cilët kontrollojnë financat publike dhe sidomos fushën e prokurimit. Megjithatë kontrolli dhe auditimi janë fushat të cilat më së paku monitorohen, qoftë nga OJQ-të apo nga mediat. Monitorimi, kontrolli dhe auditimi i brendshëm i institucioneve bëhet nga mekanizmat e brendshëm të institucioneve si auditori i brendshëm dhe kontrolli. Në anën tjetër ka një numër shumë të madh të kontrolluesve të jashtëm. Të tillë janë KRPP, OSHP, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (ZAP) dhe Agjencia Kundërkorrupsion (AKK). Këto institucione kryejnë kontrole për t'u siguruar që financat publike shpenzohen në përputhje me ligjet vendore dhe për arritjen e objektivave të institucioneve.

Përkundër mandatit që kanë, është e zakonshme që këto institucione të shmangin kontrollin e kontratave me vlera të larta e që përfliten për korrupsion. Kontrata qindramilionëshe për ndërtimin e autostradës Morinë-Merdare është shembulli më i mirë se si këto institucione e kanë shmangur kontrollin e saj përkundër shumë “flamujve e kuq” që kanë alarmuar për parregullësi.

Në kuadër të kontrollit dhe auditimit, flamujt e kuq të cilët tregojnë për parregullësi në punën e institucioneve mbikëqyrëse janë:



▶ Mos kontrollimi i kontratave me vlera të larta monetare

▶ Mos kontrollimi i proceseve për të cilat është përfolur për favorizime apo korrupsion potencial

▶ Gjetjet e institucioneve mbikëqyrëse nuk përcillen në organet e ndjekjes (prokurori apo polici)

▶ Auditorët/kontrolluesit janë në konflikt interesi me kompanitë pjesëmarrëse në tender

▶ Dështimi për të paraqitur raporte përfundimtare apo auditime të performancës

▶ Institucioni dështon të ofrojë të dhëna për auditorët apo nuk pranon të auditohen me arsyetime të paqëndrueshme

Indikatorët e sipërpërmendur janë të zakonshëm për shkak të brishtësisë së institucioneve mbikëqyrëse. Këto institucione nuk kanë të formalizuar format e komunikimit të ndërsjellë apo mënyrat e shkëmbimit të informacioneve. Shembulli më eklatant është Zyra e Auditorit, e cila edhe konsiderohet si institucioni me ekspertizën më të madhe në këtë fushë. Çdo vit, ZAP publikon raporte që evidencojnë shkelje por të njëjtat nuk përcillen as në prokurori apo polici. Në anën tjetër, as policia apo prokuroria nuk u kushton vëmendje këtyre raporteve.

Shmangia e auditimit për projektet dhe kontratat që janë nën proces hetimor është po aq e shprehur. Ndonëse për kontrata të tilla nuk është ngritur asnjë aktakuzë nga Prokuria, Auditori nuk ka audituar projektet e përfolura për mirëmbajtjen e rrugëve. Shtatë kontrata të tejpërfolura për përshtatjen e kriterëve kompanive të njëjta vit pas viti, nuk janë audituar në vitin 2011 dhe 2012 me arsyetimin se po hetohen nga prokuroria.

ÇKA DHE SI TË MONITOROHET PROKURIMI PUBLIK

Urime! Ju tashmë keni mjaft informata sa i përket procedurave, ligjeve dhe institucioneve që implementojnën procesin e prokurimit. Ju poashtu keni kuptuar se sa e rëndësishme është mbikëqyrja e shpenzimit të parasë publike dhe dini për sinjalet e korrupsionit që mund të shfaqen në faza të ndryshme të procesit.

Si monitorues individual apo si Organizatë, ju do të duhej të përcaktoheni për atë se çka do të monitoroni dhe çfarë qasje do të zgjidhni për t'a bërë këtë. Në mënyrë që të jeni efikas, kërkohet vëmendje e shtuar dhe analizë e faktorëve të shumtë. Pra, ju mund të zgjidhni të:

- a) Monitoroni tenderët në bazë të vlerës që mund të kenë (psh kontratat e mëdha)
- b) Monitoroni sektorët që janë më të prirur për korrupsion
- c) Monitoroni sektorët që shpenzojnë pjesën më të madhe të parasë publike
- d) Monitoroni sektorët ku mendoni se e keni më të lehtë për qasje në informata
- e) Monitoroni sektorët ku ju mendoni se keni ekspertizë më të madhe
- f) Monitoroni tenderët për të cilët palët e interesit ankohen (psh në OSHP, në media etj)

KDI ka aplikuar shumicën e metodologjive të lartpërmendura, megjithatë monitorimi i tenderëve për të cilat veçmë është raportuar është më i thjeshtë dhe më i lehtë. Kjo për arsye se palët e interesit dhe denoncuesit i kanë të evidentuara shkeljet apo pretendimet e tyre për shkelje. Megjithë përparësitë që ka, kjo metodë ka edhe mangësitë e saj, pasi që e kufizon monitorimin në një segment të caktuar, psh vetëm në tenderët me kuotim të çmimit apo ata të negociuar.



SEKSIONI NË VAZHDIM DO
TË TRAJTOJË AKTIVITETET
SPECIFIKE TË MONITORIMIT,
GJEGJËSISHT SI TË REALIZOHET
MONITORIMI I PROKURIMIT.

AKTIVITETET MONITORUESE
PËRCAKTOHEN NË VARËSI TË
METODËS SË ZGJEDHUR, E QË
PËRFSHIJNË:



SHQYRTIMIN E DOKUMENTEVE TË TENDERIT



INTERVISTAT ME BIZNESET DHE EKSPERTËT




KRAHASIMIN E ÇMIMEVE




ANALIZËN E ANKESAVE NË AK DHE OSHP, DHE VENDIMET E TYRE



MONITORIMIN E ZBATIMIT TË KONTRATËS



SHQYRTIMIN E RAPORTEVE TË AUDITIMIT DHE MONITORIMIT NGA ZAP & KRPP

 Këto forma të hulumtimit mund të apikohen si të veçanta apo të kombinuara varësisht nga progresi i monitorimit, për shembull përveç shqyrtimit të dokumenteve të tenderit mund të realizohen edhe intervista me biznese.



SHQYRTIMI I DOKUMENTEVE TË TENDERIT

Shqyrtimi i dokumenteve të tenderit është pikënisja e aktivitetit monitorues dhe hulumtues. Dokumentet bazë të tenderit zakonisht sigurohen përmes shtrimit të kërkesës për qasje në dokumente zyrtare ⁴³ tek institucionet relevante. Kërkesa duhet të specifikojë qartë se cilat dokumente kërkohen, pasi një kërkesë jo e precizuar mirë mund të rezultojë me mospërfillje të kërkesës apo përgjigje të vonuar nga institucioni të cilit i drejtoheni. Ju mund të kërkonit qasje në dokumentet e mëposhtme, por të mos kufizoheni vetëm në to:

- ▶ **Dosjen tenderuese, duke përfshirë specifikimet teknike (ST), Termat e Referencës (TeR), dhe Parametrat e Punës/Faturën e Sasive (FeS);**
- ▶ **Kontrata me operatorin ekonomik;**
- ▶ **Raportin e vlerësimit të ofertave nga Komisioni vlerësues**
- ▶ **Kopjet e ofertave të operatorëve;**
- ▶ **Procesverbalin e hapjes së ofertave;**
- ▶ **Situacionet (raport progresiv i pagesave të tenderit) apo raportet e pagesave dhe faturat e pagesave;**
- ▶ **Raportet e monitorimit të kontratës dhe pranimet teknik të punëve.**

DOKUMENTET BAZË TË KËRKESËS PËR QASJE NË DOKUMENTE ZYRTARE.

Duke siguruar qasje në këto dokumente, mundësohet një pasqyrim më i saktë në lidhje me konkurrencën në secilin proces tenderimi, çmimet dhe përmbajtjen e ofertave në përgjithësi. Analizimi profesional i dokumenteve jep përgjigje në atë se si janë trajtuar në konkurrim operatorët dhe tregon arsyet pse janë eliminuar ose shpërblyer operatorët/kompanitë e caktuara. Nga këto dokumente mund edhe të shihet nëse ka pasur pagesa të rregullta dhe sa i është kushtuar vëmendje monitorimit të zbatimit të kontratave.

⁴³ Kërkesa për qasje në dokumente zyrtare parashtrohet duke u bazuar në Ligjin për Qasje në Dokumente Publike dhe Ligjin e Prokurimit Publik të Republikës së Kosovës.

Shembull i kërkesës për qasje në dokumente zyrtare:

Për: ← **KUJT** Institucioni/personit të cilit i drejtoheni
Nga: ← **KUSH** Institucioni/personi që bën kërkesën
Data:

Kërkesë për qasje në dokumente zyrtare

I nderuari z. XXX,

Duke u bazuar në Nenin 4, neni 5 pika 3, neni 6 pika 1, neni 7 pika 7, 8 të Ligjit Nr.03/L-215 të Ligjit për Qasje në Dokumente Publike dhe Ligjin e Prokurimit Publik të Republikës së Kosovës, ju parashtroj kërkesë për qasje në këto dokumente zyrtare:

Referenca: Tenderët (ose Kontratat) për furnizim nga Lista Esenciale - ABC Materiali Shpenzues

a. Tenderit (ose Kontrata) #XYZ Loti 123 – GLOVES EXAMINATION, Large

Lidhur me tenderin (ose Kontratën) e përmendur më lartë, ju lusim të na ofroni qasje në këto dokumente:

1. Planin e Prokurimit;
2. Dosjen tenderuese duke i përfshirë specifikat teknike;
3. Të gjitha ofertat e ofruara (kopjet) nga operatorët ekonomik për këtë projekt;
4. Raportin e vlerësimit të ofertave nga Komisioni vlerësues;
5. Procesverbalin e hapjes së tenderit;
6. Kontratën me operatorin e këtij tenderi;
7. Faturat dhe raportet financiare;
8. Raportet e Auditimit të kontratave në fjalë;
9. Ankesat dhe vendimet e OSHP nëse janë të aplikueshme;

Këto dokumente ju mund të na ofroni si kopje fizike apo elektronike, varësisht se si ju e preferoni.

Në rastet kur kemi sekrete afariste dhe të dhënat nuk mund të bëhen publike, ju lutem na njoftoni me kërkesën e operatorit për të ruajtur sekretet dhe vendimin e autoritetit kontraktues për pranueshmërinë e kërkesës dhe arsyetimin.

Ju faleminderit paraprakisht për shqyrtimin e kërkesës,

Me respekt,
XXX

ÇKA

Cilat janë dokumentet që kërkon psh (kontrata, procesverbali, fatura, raporti etj)

Si?


Mënyrat si mund të dërgohen dokumentet



INTERVISTAT ME BIZNESET DHE EKSPERTËT

Validimi dhe mbështetja e të gjeturave që dalin nga analiza e dokumenteve është hapi tjetër i rëndësishëm në procesin hulumtues. Kjo mund të arrihet duke konsultuar edhe këndvështrimet e palëve tjera, si bizneseve dhe ekspertëve në proces. Sa herë që është e mundur, monitoruesit duhet të intervistojnë së paku tre përfaqësues të bizneseve konkurruese për të marrë verzionin e tyre për procesin tenderues. Eksperienca e bizneseve në konkurrim i shndërron ata në njohësit më të mirë të procedurave dhe legjislacionit.

Duke qenë se ata kanë interes të drejtpërdrejtë në proces, ata shpesh interesohen vetë për të hulumtuar ofertat fituese dhe për të kuptuar nëse kontrata ose tenderi është dhënë (ose jo) në bazë meritore. Kështu ata bëhen të parët që nuhasin elementet potenciale të korrupsioni. Informatat për secilën portfolio të biznesit (emrin, numrin e biznesit, pronarët, veprimtarinë, adresën etj) mund të sigurohen në uebfaqen e Agjencisë së Regjistrimit të Bizneseve të Kosovë (ARBK).⁴⁴



KDI rekomandon që ky skenim të bëhet para se të caktohet intervista me bizneset. Edhe pse mund të jenë shumë të dobishme, vlerësimet e bizneseve gjithmonë duhet të merren me rezervë dhe duhet të vërtetohen, pasi që nuk përjashtohet mundësia që ato të ankohen dhe akuzojnë vetëm pse nuk janë shpërblyer me tender.

Në fakt, praktika e institucionit të ankesave (OSHP) tregon se operatorët ekonomik ankohen pa pasur ndonjë bazë të fortë dhe vetëm për shkaqe të konkurrencës dhe inateve të bizneseve. Megjithatë, intervistat me biznese janë tejet të mirëseardhura dhe duhet të jenë pjesë integrale e akti-



SHEMBULL

Nëse Ministria e Shëndetësisë është në kontest me një kompani farmaceutike në lidhje me përfshirjen ose jo të një bari të caktuar në listën esenciale apo regjistrimin e tij, monitoruesit mund të konsultohen me farmacistë të pavarur dhe me mjekët specialist të cilët përshkruajnë këtë bar. E njëjta logjikë mund të përdoret edhe në tenderët e tjerë, siç mund të jetë rasti i kontratave për ndërtim rrugësh, objekteve, blerje të aparaturave të ndryshme etj.

vitetit hulumtues, përveç në rastet kur bizneset refuzojnë të bashkëpunojnë me monitoruesin. Nëse përfaqësues të bizneseve kërkojnë që t'ua dërgoni pyetjet në të shkruar, duhet kushtuar kujdes i shtuar në formulimi e saktë dhe të drejtë të pyetjeve. Në të vërtetë, nevoja për specifikimin e pyetjeve apo kërkesave aplikohet për të gjitha institucionet dhe jo vetëm të bizneset.

Gjatë hulumtimit ju si monitorues do të ndeshni në shumë çështje kundërtëne për të cilat është e pamundur të merren për bazë pretendimet e institucionit apo të bizneseve të përfshira në garën tenderuese. Në këto raste është e nevojshme t'i qaseni një forme më neutrale siç është konsultimi i opinioneve të profesionistëve të fushës së caktuar.

Në këtë kontekst, ekspertizat apo përvojat të ndryshme mund të vijnë edhe nga organizatat joqeveritare, gazetarët, institucionet hulumtuese etj.

44 Ministria e Tregtisë dhe Industrisë – ARBK në <http://www.arbk.org>



KRAHASIMI I ÇMIMEVE

Çmimi i punëve, produkteve apo shërbimeve është një nga indikatorët që tregojnë më së miri se sa i suksesshëm ka qenë një institucion në lidhjen e kontratave. Nëse çmimet e kontratës janë të larta, kjo flet për mosefikasitet të prokurimit dhe potencialisht për korrupsion në tender. Në skenarin tjetër, nëse çmimet e kontratës janë shumë të ulëta (në mënyrë të pa kuptueshme), praktikë kjo e zakonshme në proceset tenderuese në Kosovë, sinjalizon disa gjëra: a) punët, shërbimet etj nuk do të kryhen sipas kontratës, b) paramasat e institucionit janë të pa sakta ose c) ka manipulim të çmimeve për njësi. Është mëse e qartë që asnjë kompani nuk preferon të operojë me humbje apo të ofertojë nën çmimet e tregut dhe për këtë vetë Ligji i Prokurimit kërkon që ofertat me çmime “jo normalisht të ulëta” të trajtohen si të pa përgjegjshme.⁴⁵ Ndërsa çmimet e larta nuk janë rregulluar me legjislacion dhe kjo është lënë kryesisht në diskrecionin e zyrtarëve të prokurimit.



Rekomandohet që monitoruesit të bëjnë krahasimin e çmimeve duke u bazuar në:

- ▶ Çmimet referente të KRPP-së;
- ▶ Çmimet referente të tenderëve të ngjashëm në institucionet e tjera;
- ▶ Çmimet e tregut me pakicë;
- ▶ Çmimet e tenderëve paraprak;
- ▶ Çmimet në shtetet e tjera.



ANALIZIMI I ANKESAVE NË OSHP

Në përpjekje për të siguruar kontrata, gjatë gjithë vitit, operatorët ekonomik deponojnë numër të konsiderueshëm të ankesave në OSHP. Kjo për monitoruesin përbën një oazë të vlefshme informacionesh, pasi që vetëm duke analizuar ankesat e parashtruara mund të nxirren informata mjaft përmbytësore. Përkundër faktit që vendimet e këtij institucioni shpesh herë janë të një kualiteti të dobët, dhe për të njëjtat raste përdorën standarde të shumëfishta, llojllojshmëria e ankesave të bizneseve është indikator i mirë i natyrës së shkeljeve në prokurimin publik të Kosovës.

Jo të gjitha ankesat e operatorëve bëhen publike në uebfaqen e OSHP-së, e të cilat monitoruesit mund të përpqen t'i sigurojnë përmes kërkesave për qasje në dokumente zyrtare. Ankesat shërbejnë për të gjetur përgjigje në pyetjet të cilat nuk mund të merren psh nga intervistat me bizneset, me kusht që të njëjtat të analizohen me kujdes. Në këto ankesa bizneset rrallë herë akuzojnë për lidhje korruptive në mes të zyrtarëve dhe kompanive private, mirëpo aty mund të hasen terminologji si fiksimit tenderit, përshtatje e kriterëve teknike, kriterë diskriminuese, vlerësim i pa drejtë i ofertave etj.

45 Ligji Nr. 04/L-042, Neni 61



MONITORIMI I ZBATIMIT TË KONTRATËS

Duke siguruar kontratat, monitoruesit mund të analizojnë përmbajtjen e saj, kuptojnë atë se për çfarë palët janë pajtuar dhe në çfarë kohe. Kjo është shumë e rëndësishme për të mbikëqyrur progresin dhe zbatimin e plotë të kontratës.



Në kontratat e furnizimit zakonisht dëmtohet sasia e cila liferohet, pasi që mungon mbikëqyrja në pranim dorëzimit të furnizimeve. Ndërsa edhe cilësia e furnizimeve duhet të sfidohet nëse ka ka dyshime, ose pretendime për parregullësi.

Është shumë me rëndësi që punët e kryera dhe të verifikuara nga menaxheri i kontratës, të jenë në përputhje me punën aktuale në terren, dhe faturat e dorëzuara nga Operatori Ekonomik për pagesë. Nëse këto tri nuk përputhen, atëherë kjo ngrit një flamur të kuq. Gjithashtu, në këtë fazë ndodhin edhe ndryshimet në kontratë përmes aplikimit të Aneks Kontratës, e cila nuk guxon të kajon vlerën më shumë se 10% e vlerës së përgjithshme të kontratës bazë.⁴⁶ Shumë nga keqmenaxhimet dhe manipulimet ndodhin në këtë fazë, andaj është me rëndësi të shikohet dhe vërtetohet nëse kjo punë e shtuar ka qenë e domosdoshme, urgjente dhe nëse kostoja përfundimtare e kësaj pune ka qenë më e lirë përmes aplikimit të Kontratës Shtesë, se sa shpalljes së një tenderi të ri.

SHEMBULL



Mbikëqyrja është jashtëzakonisht e rëndësishme për kontratat e punëve apo investimeve kapitale. Psh, nëse është kontraktuar ndërtimi i shkollës, i sallës sportive dhe furnizimi i saj me pajisje përcjellëse, atëherë në përputhje me kontratën të mbikëqyret se si po procedohet zbatimi i saj.

46 Ligji Nr. 04/L-042, Neni 35.2




SHQYRTIMI I RAPORTEVE TË AUDITIMIT DHE MONITORIMIT NGA ZAP & KRPP

Këto dy institucione mbikëqyrëse, bartin mbi vete përgjegjësinë e kontrollimit dhe përcjelljes së formës se si janë shpenzuar taksat e qytetarëve, për të raportuar përmes raporteve vjetore. I gjithë qëllimi i raportimit është që kërret e institucioneve të kenë pasqyrë të qartë të shkeljeve dhe defekteve që përcjellin institucionet e tyre. Të dy këto organe janë të autorizuar vetëm për të dhënë rekomandime dhe opinione në raport me autoritetet kontraktuese. Sidoqoftë gjetjet në këto raporte kanë peshë të madhe në media dhe publik, sidomos në rastin e ZAP-së e cila publikon secilin raport të monitorimit. Në anën tjetër KRPP jep vetëm të gjetura të përmbledhura, që prapë se prapë tregojnë për natyrën dhe shpeshtësinë e shkeljeve të ligjit.

Raportet e institucioneve mbikëqyrëse janë burim i vlefshëm për të indentifikuar problemet sistematike të prokurimit që përcjellin institucionet dhe për të intervenuar në përmirësimin e tyre. Shkeljet sistematike më të shpeshta janë mbikëqyrja e dobët e kontratave, mos shqiptimi i ndëshkimeve për vonesat e operatorëve apo vlerësimi i gabuar i ofertave/tenderëve.

SHEMBULL



Shkeljet sistematike më të shpeshta janë mbikëqyrja e dobët e kontratave, mos shqiptimi i ndëshkimeve për vonesat e operatorëve apo vlerësimi i gabuar i ofertave/tenderëve.



ÇKA TË KËRROHET ?

Në pjesën e parë të udhëzuesit janë identifikuar pikat e ndjeshme ose sinjalizuesit e korrupsionit në procesin e prokurimit. Në vazhdim do të ritheksohen përvojat shumëvjeçare dhe gjetjet më të zakonshme të dala nga monitorimi i institucioneve të shumta.

VENDOSJA E KRITEREVE DISKRIMINUESE

Jo rrallë, autoritetet kontraktuese në dosjen e tenderit vendosin kritere të cilat diskriminojnë një grup më të madh të operatorëve. Këto kushte jo të domosdoshme shpeshherë aplikohen për të kufizuar konkurrencën në procesin tenderues. Rastet kur institucionet kërkojnë që prejardhja e furnizimeve të jetë nga vendet e Bashkimit Evropian apo kur kërkojnë që produkti të jetë i një marke të caktuar përbëjnë shembuj tipikë të kriterëve “diskriminuese”. Për më tepër, institucionet shpesh kërkojnë nga bizneset konkurruese edhe referenca mbi qarkullimet bankare apo dëshmi të realizimit të punëve të ngjashme në tre (3) vitet e fundit. Kërkesat e tilla mund të tingëllojnë absurde kur dihet psh që në tri vitet e fundit vetëm një operator ekonomik ka kryer të njëjtën punë.⁴⁷

47 Tenderët Kaotik Te komunave, KDI, Qershor 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

SHEMBULL

Komuna e Prishtinës kishte vënë kusht për operatorët konkurrues të kenë një sasi të madhe të rezervave për karburante për t'u kualifikuar për të fituar kontratën e furnizimit me naftë. Në anën tjetër asnjë dispozitë kontraktuese nuk garantonte se në rast krizash kjo sasi e naftës do t'i ofrohej komunës.

VLERËSIMI I GABUAR I OFERTAVE

Vlerësimi në përgjithësi është proces i komplikuar dhe kërkon analizë të të gjithë faktorëve dhe fakteve para se të merret vendimi. Në të vërtetë, vlerësimi i ofertave mund të jetë shumë sfidues dhe të kërkojë njohuri specifike në fushën për të cilën bëhet prokurimi. Në rastin e Kosovës, vlerësimi i gabuar i ofertave është një nga shkeljet më të zakonshme të prokurimit. Komisionet për vlerësimin e ofertave me qëllim apo nga mungesa e kompetencës mund të mos trajtojnë ofertat në mënyrën e duhur. Sa për të ilustruar këtë, në vitin 2014 operatorët ekonomikë kanë parashtruar mbi 500 ankesa, gjysma e të cilave janë kualifikuar si valide.

PËRSHTATJA E KRITEREVE

Përshtatja e kriterëve është formë edhe më ekstreme e abuzimit me prokurimin për përfitime personale. Kriteret konkurruese apo dosja e tenderit hartohet për të vendosur në avantazh absolut një kompani, duke e bërë kështu konkurrencën të pamundur.

KURDISJA E TENDERËVE

Ka mjaft raste kur fituesi i kontratës dihet paraprakisht dhe procedurat e tenderit implementohen vetëm sa për të plotësuar formën e sa për të siguruar një proces proceduralisht të rregullt.

SHEMBULL

Në tenderin për furnizim të Policisë së Kosovës me vetura patrulluese, kushtet e tenderit e favorizonin drejtpërdrejtë një markë veturash dhe një kompani, pasi që ishin paracaktuar specifika ekskluzivisht për volumin e bagazhit të automjetit.⁴⁹

SHEMBULL

Në komunën e Prizrenit dhe në dijeni të autoritetit kontraktues, tre operatorë ekonomik paraprakisht ishin pajtuar që të ndajnë proporcionalisht kontratën për mirëmbajtjen e rrugëve. Tenderi kishte tre lloje dhe operatorët ishin pajtuar që secili të marr nga një llot duke konkurruar me çmime identike në të gjitha çmimet për njësi. Zyrtarët e Komunës për kundër që e kanë vërejtur këtë fenomen, kanë nënshkruar kontratën.⁵⁰

48 KDI: Prokurimi i Policisë rrezikon sigurinë e qytetarëve, Komunikatë për shtyp, 04 gusht 2014

49 Tenderët Kaotik Te komunave, KDI, Qershor 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

PAGESAT E PARREGULLTA

Nënshkrimi i një “kontrate të favorshme” për autoritetin kontraktues nuk përkthehet në një shërbim apo punë të cilësisë dhe sasisë së garantuar. Në kontratë gjithçka mund të duket në rregull, mirëpo pagesat për operatorin të jenë në shpërputhje me ligjin. Kështu institucionet mund të pranojnë fatura të pa rregullta, apo edhe të paguajnë për punë të cilat nuk janë realizuar. Kemi dy situata të shpeshta të pagesave të pa rregullta. Për sa i përket furnizimeve, shumë shpesh hasim në situata kur një faturë është pranuar nga Institucioni para nënshkrimit të Kontratës, apo urdhër blerjes në raste të Kontratave Kornizë. Pranimi i faturës para zotimit të kushteve do të thotë se Institucioni ka pranuar të gjitha kushtet e Operatorit Ekonomik, edhe atëherë kur ato të jenë të disfavorshme. Situata e dytë është veçmas e lidhur me pagesat e progresit, ku Institucionet pranojnë fatura për punët që janë në skedarin e projektit, mirëpo progresi i punëve nuk është në përputhje me skedarin, por ato janë pjesë e faturës.

SHEMBULL

Nga raporti i Auditorit të Përgjithshëm për vitin 2014, kemi raste të shumëta por për ilustrim do t'i referohemi rastit të Ministrisë së Kulturës Rinisë dhe Sporteve ku për ndërtimin e “Palestrës Sportive në Istog”, vlera e paguar në total ishte 823,507€. Ishte paguar diku rreth 70% e kontratës derisa ishin përfunduar më pak se 50% të punëve të kontraktuara, apo për “Palestrën Sportive në Rahovec”, vlera e paguar për punë të pakryera ishte 143,402€ .⁵¹

ÇMIMET JO NORMALISHT TË ULËTA

Çmimet jo normalisht të ulëta zakonisht i referohen vlerave shumë të ulëta dhe çmimeve nën vlerën e tregut. Kur kompanitë konkurrojnë për shërbime/produkte me çmime të tilla joshëse dhe në shpërputhje me vlerën e tregut, kjo paraqet indikacion për rrezikshmëri në prokurim, më saktësisht që:

- ▶ Punët/shërbimet nuk do të kryhen me sukses nga operatori;
- ▶ Cilësia e shërbimit/produktit është shumë e dobët;
- ▶ Paramasat në dosjen e tenderit nuk janë të rregullta

SHEMBULL

Shtuarja e rrugëve etj me kubëza betonit në komunën e Mamushës është paguar me 5.5 euro për m2 ndërsa çmimi referent i KRPP për të njëjtin produkt është 13.73 euro/m2.⁵²

Një institucion privat biznesor mund të konkurrojë dhe aplikojë me çmime nën vlerën e tregut vetëm nëse ka informata të sigurta që vlerat e dosjes së tenderit janë të fryra dhe volumni i punës nuk është i drejtë.

SHEMBULL

Nëse një kompani duhet të largojë dheun dhe të pastroj terrenin, hapësira e të cilit në dosjen e tenderit është paralogaritur që të jetë 50m3, por operatori e din që e njejta hapësirë është vetëm 25m3 ai mund të ofertojë me çmim 50% më të ulët. Në këtë formë krijohet avantazh dhe çmimi jo normalisht i ulët në të vërtetë nuk është fare i lirë.

50 Tenderët Kaotik Te komunave, KDI, Qershor 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

51 <https://krpp.rks-gov.net>; INFORMACIONE: Manualët me çmimet referente: lista e çmimeve njësi mesatar referent për punë ndërtimore dhe materiale ndërtimore

ÇMIMET SHUMË TË LARTA

Qëllimi i hyrjes në një kontratë është sigurimi i kushteve më të favorshme për palët në marrëveshje, që nënkupton sigurinë e shitjes për shitësin (Operatorin Ekonomik), dhe çmime më të favorshme dhe liferim më të shpejtë për blerësin (në rastin tonë Institucionin). Një nga brengat më të mëdha është mungesa e etikës së biznesit nga të dy palët, ku bizneset me qëllim të përfitimit sa më të madh ofertojnë çmime më të larta se ato në tregun me pakicë, dhe Autoritetet Kontraktuese, neglizhojnë vlerën për paranë, dhe i pranojnë këto kushte, kështu që tatimpaguesit përfundimisht paguajnë shumë më shtrenjtë për këto shërbime, dhe humbin mundësinë e investimeve kapitale apo zhvillimore me ato para që do të mund të kurseheshin. Një nga arsyet kryesore e pranimit të këtyre çmimeve është mungesa e vullnetit të Institucioneve që të bëjnë një hulumtim paraprak të tregut, si dhe hezitimi i hyrjes në negociata për të siguruar kushte më të favorshme. Një nga faktet që ilustron këtë dukuri janë çmimet e naftës për të cilat paguajnë shumë institucione të Kosovës. Institucionet paguajnë për litër të naftës më shtrenjtë se sa çmimi për litër në pompat e shitjes me pakicë^{52, 53}. E njëjta gjë vlen edhe për artikuj të tjerë janë më të lirë në tregun me pakicë sesa vlerat e kontratave dhe kjo paraqet një nga shqetësimet kryesore madje edhe dështimet e prokurimit. Në fakt, vet pagesa e artikujve më shtrenjtë se çmimet e tregut me pakicë, është e gjetur e cila paraqet dështimin e prokurimit dhe ngrit dyshime shumë të arsyeshme për korrupsion në institucionin përkatës.

NDARJET E TENDERËVE (KUOTIMI I ÇMIMEVE)

Për të shmangur procedurat “e hapura” tenderuese dhe për të ndarë kontrata për kompanitë e afërta me institucionin/zyrtarët, prokurimi realizohet duke aplikuar tenderët e llojit “9,990.00 Euro” apo tenderët me kuotim të çmimeve. Ligji për Prokurimin publik nuk obligon autoritetet kontraktuese që të publikojnë në uebfaqe thirrjen për tender (Njoftimin për Kontratë) nën vlerën 10,000 Euro, megjithatë, ndryshimet e fundit në sistemin e prokurimit, dhe implementimi i prokurimit elektronik që është ende në proces, kërkon që të gjithë tenderët dhe blerjet e të gjitha llojeve të jenë të publikuara.⁵⁴ Prokurimi realizohet në mënyrë shumë më të thjeshtë; Institucioni mbledh tre oferta nga kompani dhe procedon me blerjen.

SHEMBULL



Sipas raportit të ZAP, Ka pasur një numër të konsiderueshëm të rasteve tek mallrat dhe shërbimet ku ishin aplikuar procedura për kuotimin e çmimeve me qëllim të shmangies së procedurave të hapura. Ato ishin iniciuar dhe zhvilluar në të njëjtën kohë dhe me të njëjtit operator ekonomik. Disa raste kishin të bënin me: Furnizim me Teknologji Informative ishin zhvilluar gjashtë procedura me të njëjtën kompani që së bashku arrinin shumën 30,990€; Për shërbimet e pastrimit tri procedura në shkollat që së bashku arrinin 21,000€. Dhe për furnizim dhe montim të kamerave në dy shkolla fillore që së bashku arrinte 16,212€⁵⁶;

52 Tenderët Kaotik Te komunave, KDI, Qershor 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/33-2015-06-tenderet-kaotik-te-komunave.pdf>

53 Paraja Publike apo Konkurrenca?, KDI, Dhjetor 2015, <http://kdi-kosova.org/publikime/25-paraja-publike-apo-konkurrenca.pdf>

54 Ligji nr. 05/L-068 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës

55 http://www.oag-rks.org/repository/docs/RaportiAuditimit_KGL_2014_Shqip_785801.pdf

Praktika tregon që tenderët me kuotim të çmimeve janë me potencial të lartë korruptiv.

Ngjashëm me ndarjen e tenderëve janë edhe tenderët me vlerë minimale, ku blerjet bëhen pa kurrfarë procedure. Vlera e këtyre tenderëve është nën 1,000.00 Euro. Trendi i aplikimit të tenderëve të këtyre dy llojeve është në rritje të vazhdueshme.⁵⁶

56 Klan Kosova, 24 Gusht 2015, Tenderi i Djemve të Isa Mustafës: Konflikt interesi apo ekzagjerim? <http://klankosova.tv/tenderi-i-djemve-te-isa-mustafes-konflikt-interesi-apo-ekzagjerim/>.



NË VAZHDIM JANË PËRMBLEDHUR GJETJET MË TË SHPESHTA TË EVIDENTUARA NGA ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM NË RAPORTIN E AUDITIMIT PËR VITIN 2014.

- ✓ Rritja e kontratave me kuotim të çmimit dhe vlerë minimale;
- ✓ Dhënia e kontratave OE të papërgjegjshëm;
- ✓ Dhënia e kontratave pa zotim të mjeteve;
- ✓ Blerje jo në pajtim me ligjin e buxhetit/udhëzimet administrative;
- ✓ Vonesë në implementim të kontratës;
- ✓ Pagesa për Mallra dhe Shërbime nga Investimet Kapitale;
- ✓ Urdhër-blerja bëhet pas pranimit të faturës;
- ✓ Siguria e ekzekutimit nuk mbulon periudhën e implementimit;
- ✓ Mos informimi i OE të pasuksesshëm/eliminuar;
- ✓ Mungesa e Komisionit të Pranimit;
- ✓ Dhënia e kontratës pa procedurë prokurimi;
- ✓ Mungesa e nënshkrimeve në Deklaratën e Nevojave;
- ✓ Blerje në kundërshtim me specifikimin teknik;
- ✓ Certifikimi i pagesës pa dëshmi të mjaftueshme;
- ✓ Tejkalimi i limitit për punë shtesë;
- ✓ Vlerësim i dobëti i nevojave;
- ✓ Mos Aplikimi i ndëshkimeve/penaleve për mos përmbushje të kërkesave kontraktuale.

❓ TENDERËT ME POTENCIAL KORRUPTIV

Raportet e e institucioneve mbikëqyrëse tregojnë në vazhdimësi që prokurimi publik është pika më e dobët e institucioneve. Institucionet kritikohen vazhdimisht për shkelje në procedurat e prokurimit, për neglizhencë të zyrtarëve apo për favorizimin e kompanive apo individëve të caktuar. Sidoqoftë, disa lloje të tenderëve dhe kontratave janë veçanërisht të ndjeshëm dhe kanë më shumë potencial për korrupsion, si :

- ▶ Tenderët me procedurë të kufizuar;
- ▶ Tenderët e negociuar
- ▶ Tenderët me kuotim dhe vlerë minimale;
- ▶ Tenderët emergjent;
- ▶ Tenderët me afate të shkurtuara (zakonisht në fund të vitit fiskal);
- ▶ Tenderët në të cilët janë pjesëmarrëse ndërmarrjet publike;
- ▶ Tenderët e decentralizuar;
- ▶ Sektorët e ndjeshëm (armët, karburantet, ushqimet, riparimet e automjeteve, barnat, etj).

Këta tenderë njihen për mungesë të transparencës, konkurrencës dhe mbikëqyrjes.

SHEMBULL

Këta tenderë aplikohen për projektet apo intervenimet emergjente ku koha për të shpallur një tender nuk është e mundur dhe karakterizohen me mungesë të konkurrencës, favorizim të kompanive dhe rritje të çmimeve.

❓ PROKURIMI DHE AVOKIMI

Gjetjet apo faktet që mund të nxirren nga një proces i thuktë dhe profesional i monitorimit janë e arritur në vete, por ato mbesin sukses i izoluar nëse nuk përcillen me aktivitete avokuese. Varësisht nga qëllimi i monitoruesit apo organizatës, gjetjet mund të shfrytëzohen për të proceduar me aktivitete që kanë për synim, por jo vetëm :

- ▶ Ndaljen dhe pezullimin e tenderëve me potencial korrupsioni,
- ▶ Informimin dhe sensibilizimin e publikut për aferat, shkeljet, dëmet dhe rreziqet në akvitete prokurimi (presioni publik)
- ▶ Përmirësimin dhe avansimin e procesve, legjislacionit përmes praktikave pjesëmarrëse
- ▶ Denoncimin e parregullësive në institucionet ndjekëse

Shumica nga këto metoda janë forma tipike të aplikueshme nga OJQ-të, përderisa implikimi në denoncimin e rasteve tek institucionet ndjekëse kërkon kapacitete më të mëdha njerëzore dhe financiare.

Reagimet e OJQ-ve apo monitoruesve të bazuara në fakte dhe evidencë e që kanë për qëllim ndaljen imediate apo pezullimin e një tenderi/kontrate me potencial korrupsioni mund të bëhen në shumë mënyra. Hapi i parë është që monitoruesit të paraqesin këto gjetje tek udhëheqësit e institucionit përkatës, psh. tek kryetari i komunës, ministri apo udhëheqësi i agjencisë. Qëllimi është që të shpalosen faktet që kontrata apo tenderi në fjalë dëmton interesin dhe parandë publike dhe stagnon vetë arritjen e objektivave të institucionit. Mirëpo, praktikisht jo çdo institucion do të jetë i interesuar për të marrë për bazë rekomandimet tuaja. Edhe pse bashkëpunimi mund të mos paraqesë problem në vete, institucionet dhe zyrtarët e prokurimit do të kenë tendencë për t'a vënë në pikëpyetje kompetencën tuaj për të monitoruar dhe do të provojnë të të ju bindin se për një numër të arsyeve, ju nuk keni të drejtë

në shumicën e rekomandimeve dhe gjetjeve tuaja. Kjo madje edhe për parregullësi shumë evidente siç mund të jenë çmimet shumë të larta, cilësia e dobët, anulimet e shpeshta të tenderëve, etj.

Presioni publik si alternativë dhe si mjet avokimi nënkupton shfrytëzimin e mediave për të përçarur mesazhin dhe të gjeturat tek publiku. Kështu OJQ-të dhe monitoruesit mund të shpalosin raportet dhe të gjeturat përmes mediave ndërsa presioni karshi insitucioneve dhe zyrtarëve do të rritet e do të mund të përkthehet në rrezik të imazhit të tyre apo në numër të votave.

Avokimi si proces gjithnjë ka për synim zgjidhjen e problemit dhe përmirësimin e gjendjes fillestare. Është në interes të të gjitha palëve që të bashkëpunojnë për të diagnostifikuar dhe adresuar problemet në prokurim, e që mund të jenë edhe të natyrës sistematike dhe ligjore. Drejtimi i gishtit nga njëra ose tjetra palë nuk i lufton dot dobësitë e sistemit që favorizojnë korrupsionin, prandaj është e nevojshme që të vendosen baza të shëndosha komunikimi dhe partneriteti që kanë për qëllim avansimin e llogaridhënies dhe transparencës së insitucioneve për shpenzimin e parasë publike.

Denoncimi i rasteve korruptive në insitucionet e ndjekjes është edhe një mënyrë tjetër për të vënë në duar të drejtësisë keqpërdoruesit e përfshirë në korrupsion. Nga praktikat tona, insitucionet e ndjekjes nuk kanë qenë efektive për të hetuar dhe gjykuar rastet, shpesh në mungesë të vullnetit apo për shkak të presionit politik, apo edhe në mungesë të kapaciteteve profesionale për të hetuar shkeljet në prokurim.

 **KOMENTE PERFUNDIMTARE**

Atëherë çfarë duhet të bëjë një monitorues për të parandaluar korrupsionin në prokurim publik?

Duket e qartë se nuk ka një set rregullash të aplikueshme për monitorimin e secilit aktivitet prokurimi. Familjarizimi me indikatorët e korrupsionit dhe në secilën fazë të prokurimit është i domosdoshëm. Po aq e rëndësishme është edhe njohja me insitucionet e prokurimit publik, kompetencat e tyre dhe me kuadrin ligjor të aplikueshëm në prokurimin publik të Kosovës.

Shembujt e ofruar që janë nxjerrë nga përvoja gjashtë vjeçare monitoruese e KDI-së dhe informatat plotësuese nga Transparency International përbëjnë një pako të vlefshme për t’iu qasur në mënyrë profesionale aktivitetit monitorues. Mbi të gjitha, nxjerrja në dritë e “rasteve të sukseshme” apo “keqmenaxhimeve” në prokurim i shërben avansimit vetë të procesit të prokurimit, menaxhimit më efikas të parasë publike dhe aktivizimit qytetar në mbikëqyrjen e shpenzimit të taksave të tyre.



BIBLOGRAFIA:

Lisa Prevenslik. Transparency International. Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement. 2006. ISBN: 3-935711-23-9.

Susanne Kühn and Laura B. Sherman. Transparency International. Curbing Corruption in Public Procurement. A Practical Guide. July 2014. ISBN 978-3-943497-61-8.

Organization for Economic Co-operation and Development. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures. ISBN 978-92-64-01394-0.



KDI është Organizatë Joqeveritare (OJQ) e angazhuar të mbështesë zhvillimin e demokracisë përmes përfshirjes së qytetarëve në bërjen e politikave publike dhe fuqizimin e sektorit të shoqërisë civile me synimin për të ndikuar në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies nga ana e institucioneve publike.

Për më shumë informata rreth KDI ju lutem vizitoni www.kdi-kosova.org

Me përkrahjen financiare të:



British Embassy
Pristina

