

TENDERI IM

Transparenca dhe Llogaridhënia në Prokurim Publik

Raport Analitik

(Mars 2011 - Mars 2012)

**MINISTRIA E
INFRASTRUKTURËS**



Ky raport financohet nga Ambasada Britanike në Prishtinë, si pjesë e projektit “Transparenca dhe Llogaridhënia në Prokurimin Publik”. Projekti synon përmirësimin e gjendjes së përgjithshme të prokurimit publik, si dhe përmirësimin e efektivitetit në zbatimin e legjislacionit në tri ministri: Ministrinë e Shëndetësisë (MSH), Ministrinë e Infrastrukturës (MI), si dhe në Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZhR).

Qëndrimet e shprehura në raport, jo domosdoshmërisht shprehin ato të donatorit.



British Embassy
Pristina

FALËNDERIMET

Instituti Demokratik i Kosovës (KDI) / Transparency International Kosova (TIK) synon që të përmirësojë transparencën dhe efektivitetin në zbatimin e legjislacionit në prokurimin publik, duke ndikuar në zvogëlimin e korrupsionit, si dhe në krijimin e një ambienti konkurrues. Rritja e transparencës dhe e llogaridhënies vjen si rezultat i kërkesave të vazhdueshme, që dalin nga raporte e hulumtime të ndryshme rreth korrupsionit në Kosovë. Monitorimi i sektorit të prokurimit publik dhe publikimi i raporteve analitike, që pasqyrojnë gjendjen në këtë sektor janë aktivitetet më të rëndësishme të KDI / TIK.

Kjo iniciativë përfshin Grupin Këshillues, që përbëhet nga përfaqësues të odave ekonomike, shoqëria civile dhe përfaqësues të mediave. Ky grup luan rol të rëndësishëm, duke diskutuar, këshilluar, si dhe avokuar rreth situatës në prokurimin publik, për çka vlerësohet dhe falënderohet për kontributin e tij. Metodologjia e shfrytëzuar për këtë raport është adaptuar nga Transparency International.

Përveç punës së bërë nga hulumtuesit - analistët, rol të rëndësishëm në hartimin dhe të gjeturat e këtij raporti kanë edhe të intervistuarit - përfaqësues të institucioneve, që lidhen me prokurimin publik, përfaqësuesit e shoqërisë civile, operatorët ekonomikë, gazetarët, si dhe intervistat e vazhdueshme me zyrtarët e Departamentit të Prokurimit në Ministrinë e Infrastrukturës.

SHKURTESAT

AK	Autoriteti Kontraktues
APP	Agjencia e Prokurimit Publik
AQP	Agjencia Qendrore e Prokurimit
ARBK	Agjencia për Regjistrimin e Bizneseve në Kosovë
BE	Bashkimi European
DT	Dosja e Tenderit
FK	Fokus Grupi
GK	Grupi Këshillues
IKAP	Instituti i Kosovës për Administratë Publike
ISO	Organizata Ndërkombëtare për Standardizim
KDI	Instituti Demokratik i Kosovës
KRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
LPP	Ligji për Prokurimin Publik
MBPZH	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural
MI	Ministria e Infrastrukturës
MSh	Ministria e Shëndetësisë
MTI	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë
OE	Operatori Ekonomik
OSHP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
TAPP	Transparenca dhe Llogaridhënia në Prokurimin Publik
TI	Transparency International
TIK	Transparency International Kosova
UA	Udhëzim Administrativ
ZP	Zyrtar i Prokurimit

PERSONELI I KDI-së

Ismet KRYEZIU
Drejtor ekzekutiv
ikryeziu@kdi-kosova.org

Valmir ISMAILI
Koordinator i programeve
vismaili@kdi-kosova.org

Vjollca VOGËL, Menaxhere e
administratës dhe financave
vjollca@kdi-kosova.org

Leonora CIKAJ, Asistente për
administratë dhe financa
lcikaj@kdi-kosova.org

Programi: Transparenca dhe Kundër-korrupsioni

Merita MUSTAFA
Menaxhere e programit
mmustafa@kdi-kosova.org

Besnik RAMADANAJ
Koordinator i projektit
bramadanaj@kdi-kosova.org

Enis XHEMAILI
Hulumtues / Analist
exhemaili@kdi-kosova.org

Shqipe GJOCAJ
Hulumtuese / Analiste
shgjocaj@kdi-kosova.org

Nora JUSUFI
Ndihmës hulumtuese
njusufi@kdi-kosova.org

Besian BICURRI
Hulumtues kryesor
bcurri@kdi-kosova.org

Programi: Demokratizimi dhe Praktikat Parlamentare

Driton SELMANAJ
Menaxher i programit
dselmanaj@kdi-kosova.org

Isuf ZEJNA
Analist
izejna@kdi-kosova.org

Liridon SELMANI
Analist
lselmani@kdi-kosova.org

Floriqe MEHMETI
Vëzhguese e Parlamentit
fmehmeti@kdi-kosova.org

Programi: Qeverisja Lokale dhe Pjesëmarrja Qytetare

Projekti: Pjesëmarrja e qytetare dhe
principet për një qeverisje të mirë

Naim CAHANAJ
Koordinator
ncahanaj@kdi-kosova.org

Arben HOXHA
Kordinator
ahoxha@kdi-kosova.org

PËRMBAJTJA

Falënderimet	3
Shkurtesat.....	4
Personeli i KDI-së.....	5
1. Përmbledhje	7
2. Hyrje	9
3. Metodologjia.....	10
4. Rezultatet e Hulumtimit.....	12
Dimensioni 1: Tenderimi	12
Dimensioni 2: Përmbajtja dhe zbatimi i kontratës.....	19
Dimensioni 3: Masat parandaluese dhe transparenca	23
Dimensioni 4: Ankesat dhe sanksionet	26
Dimensioni 5: Kapacitetet menaxhuese.....	29
5. Përfundimet dhe rekomandimet.....	35
6. Shtojcat	39
Lista e tabelave	
Tabela 1: Lista e tenderëve	
Tabela 2: Dimensionet për Transparencën dhe Llogaridhënien në Prokurimin Publik	
Tabela 3: Pyetësorët për akterët	

1. PËRMBLEDHJE

Monitorimi i prokurimit publik në Ministrinë e Infrastrukturës ka rezultuar me parregullsi, dyshime për keqpërdorime dhe mungesë transparence. Nga analizimi i 11 tenderëve për periudhën mars 2011 - mars 2012 janë evidentuar një varg parregullsish, siç janë kontraktimi i operatorëve ekonomikë me çmimin më të lartë, nxjerrja e raporteve të vlerësimit pas dhënies së kontratës, mungesa e mbikëqyrjes së zbatimit të punëve, e të tjera.

Raporti evidenton se në dy procese tenderuese të përzgjedhura për këtë hulumtim ka pasur probleme sa i përket kontraktimit të operatorëve ekonomikë të përgjegjshëm me çmimin më të ulët. Në tenderin “Mirëmbajtja verore dhe dimërore e rrugëve nacionale dhe regjionale të Kosovës 2011-2012 – Ri-tenderim” për rajonin e Gjilanit, me rekomandim të Komisionit vlerësues, është kontraktuar kompania me çmimin e dytë më të ulët, duke e dëmtuar buxhetin e Kosovës me 14,131.58 Euro. Ndërkaq, për rajonet e Prishtinës A, Gjakovës dhe Mitrovicës B, kishte vetëm nga një ofertë të përgjegjshme, të cilët Komisioni i rekomandoi dhe u lidhën kontrata me ta.

Në tenderin për “Sinjalizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011 – Ri-tenderim” për llotet 3, 6 dhe 8 janë nënshkruar kontrata me operatorë ekonomikë me oferta të papërgjegjshme dhe atë në vlerë totale prej 250,566 Euro. Në llotet 4, 5 dhe 7 janë përzgjedhur ofertues të përgjegjshëm me çmim më të lartë: Për llotin 5, pas ankesës në OSHP dhe pas ri-vlerësimit është kontraktuar operatori ekonomik me ofertën e përgjegjshme me çmim më të ulët. Me këtë përmirësim, buxhetit të shtetit iu kanë ruajtur 16,242 Euro. Por, për llotet 4 dhe 7 nuk ka pasur ankesë e as ri-vlerësim, dhe është kontraktuar me ofertuesit e përgjegjshëm me çmim më të lartë për 49,710 Euro.

Probleme janë hasur në përmbajtje dhe zbatimit të kontratës, me kriterin e çmimit më të ulët dhe përzgjedhjes së operatorëve ekonomikë me çmimin më të lartë. Në këtë dimension paraqitet edhe shqetësimi i operatorëve ekonomikë lidhur me vonesat në kryerjen e pagesave nga Autoritetet Kontraktuese, gjë që po i dëmton bizneset.

Ky sektor qeveritar karakterizohet me transparencë të mangët. Monitorimi i këtij institucioni dëshmon përgjigje të zvarritura dhe afate të

shkelura kohore. Kjo mund të jetë pasojë e ndërrimit të shpeshtë të menaxhmentit të prokurimit. Menaxhmenti paraparak i ka neglizhuar kërkesat e KDI-së për qasje në dokumente zyrtare, duke i zvarritur përgjigjet dhe duke i shkelur afatet ligjore. Me ndërrimin e menaxhmentit në prokurimin e MI-së, për dallim nga ai i kaluari, menaxhmenti aktual ka treguar më shumë gatishmëri për qasje në dokumente zyrtare.

Bazuar në Raportin Vjetor të Punës së OSHP-së për vitin 2011, Ministria e Infrastrukturës ka qenë institucioni që ka pasur më së shumti ankesa, gjithsej 32 sosh. Ndërkaq për vitin 2012 OSHP ka pranuar 22 ankesa. Vetëm për periudhën që përfshinë hulumtimi (mars 2011-mars 2012), OSHP ka pranuar 16 ankesa për MI-në.

Në anën tjetër, duke u arsyetuar në mungesën e kohës së nevojshme për të gjetur vendimet për gjobat apo masat tjera ndëshkuese të shqiptuara ndaj të kontraktuarve, MI e ka refuzuar qasjen në këto dokumente publike. Kjo e ka pamundësuar identifikimin e llojit të gjobave të mundshme - vonesa, cilësi, etj., vlerën e gjobave, operatorët ekonomikë të gjobitur, dhe afatin kohor të lëshimit të këtyre vendimeve.

Kapacitetet menaxhuese të institucioneve që lidhen me prokurimin publik japin një pasqyrë të profesionalizimit të kësaj fushe. Problem thelbësor në Ministrinë e Infrastrukturës mbetet hapësira dhe mungesa e stafit. Sa i përket buxhetit, MI në 2012 ka në total 280,471,941 Euro. Për shpenzime kapitale ka 269,500,001 Euro që do të thotë 96,1 % e buxhetit. Për vitin 2011, totali ishte 276,508,391 Euro, ndërkaq shpenzimet kapitale ishin 263,533,563 Euro. Shpenzimet kapitale ishin 95.3 % e buxhetit për MI-në.

Këto të gjetura nga ky hulumtim mundësojnë avokimin që MI të garantojë menaxhim më racional të parasë publike, llogaridhënie, transparencë dhe të krijojë një ambient më konkurrues në prokurimin publik.

2. HYRJE

Ky raport analitik për Ministrinë e Infrastrukturës (MI) vë në pah mungesën e zbatimit të legjislacionit që rregullon prokurimin publik. Monitorimi i proceseve tenderuese në këtë dikaster qeveritar ka rezultuar në gjetje konkrete të parregullsive dhe dyshimeve për keqpërdorime të mjeteve publike.

Raporti analitik përfshin 11 tenderë për periudhën mars 2011 - mars 2012 dhe klasifikon gjetjet në pesë dimensione: Tenderimi, Përmbajtja dhe zbatimi i kontratës, Masat parandaluese dhe transparenca, Ankesat dhe sanksionet, si dhe Kapacitetet menaxhuese. Secili nga dimensionet paraqet proceset tenderuese dhe problemet e hasura në aspekte të veçanta në fushën e prokurimit publik. Raporti ka për qëllim identifikimin dhe adresimin e problemeve që të avokohet në përmirësimin e proceseve. Këtu përfshihen edhe analiza e dosjeve të tenderëve dhe intervistimi i operatorëve ekonomikë, përfaqësuesve të institucioneve që lidhen me prokurimin, si dhe përfaqësuesve të odave ekonomike dhe organizatave joqeveritare.

Në fund të punimit paraqiten konkluzionet dhe rekomandimet e bazuara në hulumtim. Në mënyrë që të mos përsëriten dhe që të evitohen parregullsitë e gjetura, KDI/TIK është e përkushtuar për të avokuar tek institucionet përkatëse.

3. METODOLOGJIA

Raporti analitik për Ministrinë e Infrastrukturës (MI) analizon kornizën ligjore dhe zbatimin e tij në praktikë. Aspektet ligjore janë analizuar duke u konsultuar me legjislacionin vendas dhe me sistemin ligjor të Bashkimit Europian (Acquis Communautaire), si pikë referente¹.

Analiza rreth zbatimit të legjislacionit dhe gjendjes në praktikë është realizuar përmes përzgjedhjes së 11 tenderëve. Tenderët i takojnë periudhës kohore mars 2011-mars 2012, ndërsa përzgjedhja është bërë sipas shumës së vlerës dhe llojit të prokurimit. Në këtë mënyrë, janë përzgjedhur 6 tenderë me vlerë të madhe, 5 me vlerë të mesme dhe 1 me vlerë të vogël. Të gjithë tenderët e përzgjedhur i takojnë llojit ‘furnizim’ të prokurimit, përveç tenderit me vlerë të vogël që klasifikohet si koncesion i punëve.

Pjesë e kornizës metodologjike dhe mbledhjes së të dhënave janë edhe pyetësorët dhe intervistat e realizuara me një numër akterësh. Këtu përfshihen Autoriteti Kontraktues, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik (OSHP), Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP), Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP), Organizatat e Shoqërisë Civile (OSHC), përfaqësuesit e mediave, si dhe operatorët ekonomikë, të cilët kanë marrë pjesë në proceset tenderuese.

Për të reflektuar më saktësisht në gjendjen aktuale të prokurimit publik në infrastrukturë, vëmendje i është kushtuar komunikimit me operatorët ekonomikë. Operatorët Ekonomikë janë identifikuar përmes Raporteve të Vlerësimit dhe të Kontratave. Megjithatë, duke marrë parasysh të dhënat e mangëta në ato raporte, gjetja e kontakteve të tyre është bërë përmes ueb-portalit të Agjencisë së Regjistrimit të Bizneseve në Kosovë (ARKB-së). Operatorët ekonomikë me vështirësi të mëdha janë pajtuar të bashkëpunojnë dhe të raportojnë përvojën e tyre gjatë procesit të tenderimit. Nga 12 të kontaktuar, 5 kanë pranuar të intervistohen.

Të dhënat e mbledhura janë grupuar dhe prezantuar sipas dimensioneve në vijim:

¹ KDI / TIK (qershor 2012): Tenderi im, analizë e legjislacionit për prokurimin publik.

Tenderimi (dimensioni 1) ka për qëllim të adresojë pjesën ligjore dhe praktikën në procesin tenderues para përzgjedhjes së ofertuesit më të mirë; **Përmbajtja dhe zbatimi i kontratës** (dimensioni 2), ndërlihet me detajet e kontratës dhe mënyrën e vlerësimit të ofertuesit më të mirë, tregon sa është zbatuar e monitoruar kontrata, si dhe nëse punët janë inspektuar; **Masat parandaluese dhe transparencë** (dimensioni 3) prezanton dhe avokon për mënyrat më të mira të parandalimit të keqpërdorimeve, përfshirë kodin etik, rregullimin e brendshëm dhe çështjen e pagesave. Shtjellon parimin e transparencës përmes qasjes në dokumente zyrtare, proceseve tenderuese, dhe rëndësinë e digjitalizimit të sistemit të prokurimit (prokurimi elektronik apo e-procurement); **Ankesat dhe sanksionet** (dimensioni 4) analizon aspektet e rregulluara ligjore për ankesa dhe zbatimin në praktikë. Këtu diskutohet më shumë për rolin e OSHP-së si institucion përgjegjës për shtjellimin e ankesave në këtë fushë, rëndësia e listës së zezë për operatorët ekonomikë, si dhe ndëshkimet që përfshijnë edhe autoritetet kontraktuese dhe zyrtarët e lartë të prokurimit. **Kapacitetet menaxhuese** (dimensioni 5), adreson kapacitetet e institucioneve përgjegjëse të prokurimit publik në menaxhimin e aktiviteteve të prokurimit. Këtu përfshihet përgatitja profesionale e stafit menaxhues, ajo shkollore dhe përvoja e punës, si dhe analizohet buxheti i secilit institucion si dhe hapësira infrastrukturore në të cilën punohet. (Shtojca, Tabela 2. Dimensionet për Transparencën dhe Llogaridhënien në Prokurimin Publik).

Të gjitha rezultatet, para publikimit janë vlerësuar edhe nga Fokus Grupi i përbërë nga ekspertë të fushës së prokurimit, përfaqësues institucional, përfaqësues të shoqërisë civile, mediat, odat ekonomike dhe shoqatat e biznesit, si dhe vetë operatorët ekonomikë.

4. REZULTATET E HULUMTIMIT

Dimensioni 1: Tenderimi

Legjislacioni

Afatet kohore për hapjen e ofertave të tenderëve dallojnë në bazë të procesit tenderues. Kuotimi i çmimeve bëhet për minimum 5 ditë. Për procedurat e negociuara pas publikimit të njoftimit të kontratës dhe kur kontrata është publike me vlerë të madhe, afati është nga 20 ditë. Për procedurat e negociuara pas publikimit të kontratës publike me vlerë jo të madhe nga 15 ditë. Për procedurat e hapura nga 40 ditë. Ndërkaq, për procedurat e kufizuara është caktuar nga 15 ditë (LPP, nenet 36 dhe 44).

Publikimi i njoftimeve kërkohet të bëhet në ueb-faqen zyrtare të KRPP-së², në Regjistrin e Prokurimit Publik brenda dy (2) ditëve nga pranimi nga Autoriteti Kontraktues (LPP, neni 42,2). Megjithatë nuk kërkohet edhe publikimi i njoftimeve për kontratë për tenderët me vlera të vogla dhe minimale (nën 10,000 euro). Ligji paraprak kërkonte që të gjitha publikimet të bëheshin edhe nëpër gazeta, mirëpo një gjë e tillë nuk parashihet me ligjin e ri. Për çfarëdo procedure tenderuese numri i ofertave duhet të jetë minimum 2 (dy) (LPP, neni 32,4) për të vazhduar më tutje procesin tenderues.

Dosja e tenderit përmban të gjitha kërkesat që një ofertues duhet t'i plotësojë dhe të gjitha dokumentet që duhet t'i dorëzojë për t'u cilësuar si ofertues i përgjegjshëm. Ndër kërkesat formale - administrative janë formulari i tenderit dhe nëse është e nënshkruar, siguria e tenderit, vlefshmëria e tenderit dhe deklarata nën betim. Kërkesat e përshtatshmërisë përfshijnë regjistrin tatimor, regjistrin profesional, komercial apo atë të korporatës. Kërkesat për aftësi teknike apo profesionale përfshijnë prezantimin e produktit me mostra apo broshura/katalogë. Për produktet e ofruara të prodhuara në shtetet e BE-së kërkohen të jenë sipas UA 04/2088 dhe në përputhje me autorizimin e prodhuesit dhe ISO 9001 e 9002 (LPP, neni 51,1)³.

² Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), <http://krpp.rks-gov.net/>.

³ Dhe Legjislacioni Sekondar, Pjesa B Rregullat për Procedurat e Prokurimit, dosjet e tenderit dhe raportet e vlerësimit. në ueb faqe të Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), <http://krpp.rks-gov.net/>

Këto kushte të dosjes së tenderit dallojnë posaçërisht për kontratat me vlerë minimale, nën 1.000 Euro (LPP, neni 27,2). “Autoriteti Kontraktues, duhet të përcaktojë në dosjen e tenderit specififikimet teknike të zbatueshme dhe, aty ku është e përshtatshme, kërkesat ekzekutuese, mundësinë e varianteve dhe informatat lidhur me nën-kontraktimin...” (LPP, neni 27,1). Ekzistojnë edhe formularët standard të cilët janë të përgatitur nga KRPP dhe duhet të plotësohen nga operatorët ekonomikë⁴. Vendimtare, pas plotësimit të kriterëve të lartpërmendura, janë përcaktuar dy kriterë: çmimi më i ulët ose tenderi ekonomikisht më i favorshëm (“autoriteti kontraktues në fjalë duhet të specifikojë në njoftimin për kontratë dhe në dosjen e tenderit kriteret që do të merren parasysh gjatë vendosjes së fituesit dhe peshën që i është dhënë secilit kriter” (LPP, neni 52).

Praktika

Afatet kohore për proceset tenderuese të përzgjedhura në këtë hulumtim janë respektuar. Njoftimet për kontratë, tenderët me vlera të mëdha i kanë pasur të publikuara në ueb portalin e KRPP-së nga 25 deri në 41 ditë, dhe ato me vlerë të mesme nga 22 ditë.

Njoftimet për kontratë për proceset tenderuese nën vlerën 10,000 euro nuk publikohen në ueb faqen e KRPP-së. Ky fakt i krijon operatorëve ekonomikë kufizime në qasje në informata dhe nuk kontribuon në konkurrencën e drejtë ndërmjet tyre. Në anën tjetër, edhe Autoritetet Kontraktuese mund të mos i marrin çmimet më të lira për punët apo shërbimet që kërkohen. Në këtë aspekt, për periudhën kohore mars 2011 - mars 2012 njoftimi për kontratë nuk u publikua as për katër (4) tenderët me vlerë të vogël nga gjithsej 33 procese tenderuese - një prej të cilëve është pjesë e këtij hulumtimi “Furnizim me laptop dhe PC – shtëpiza”.

Ndërkohë, ndryshimet në ligjin e ri të dispozitave ligjore për publikimin e tenderëve janë duke kursyer mjete dhe kohë si për Autoritetin Kontraktues ashtu edhe për operatorët ekonomikë. Deri para ndryshimit të ligjit, përkatësisht deri më 5 tetor 2011, tenderët me vlerë të mesme

⁴ Legjislacioni Sekondar, Pjesa A: Rregulloret e Prokurimit Publik, A02 Udhëzues Operativ për Prokurimin Publik, Pika 39: Formularët Standard, në ueb faqe të Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), <http://krpp.rks-gov.net/>

dhe të mëdha përveç në ueb portalin e KRPP-së janë publikuar edhe në gazeta.

Sa i përket numrit të ofertuesve për tenderët e analizuar, konstatohet se tenderi i përzgjedhur me vlerë të vogël ka pasur 4 ofertues, e tenderët me vlerë të mesme kishin nga minimum 6 ofertues. Tenderët me vlera të mëdha kishin nga 12 ofertues për të gjitha llotet. Autoriteti Kontraktues deklaroi se zakonisht për një tender ofertojnë prej 10 deri 30 operatorë ekonomikë.

Lidhur me atë se sa plotësohet kushti për numrin minimal të nevojshëm të ofertave, Autoriteti Kontraktues dhe Agjencia Qendrore e Prokurimit pohojnë se kjo ndodhë gjithmonë.

Por, nga ana tjetër, ajo që i shqetëson operatorët ekonomikë është çështja e specifikacioneve që Autoritetet Kontraktuese i përcaktojnë. Një rast i ngritur nga bizneset ka të bëjë me garancionin prej 10 % që ishte parapërcaktuar në Dosje të Tenderit, të sigurohej ose nga banka ose nga një kompani sigurimi. Megjithatë, edhe pse një operator e kishte prezantuar garancionin nga kompania e sigurimit, oferta ishte refuzuar nga Autoriteti Kontraktues.

Një shqetësim tjetër që e kanë operatorët ekonomikë janë specifikacionet si “shuma e caktuar e qarkullimit vjetor”, “obligimi për përqindje të caktuar për nënkontraktues”, apo “kapacitete të caktuara” i diskriminojnë kompanitë vendore. Rastet e këtilla lidhen me projektet e mëdha sikurse ndërtimi i autostradave.

OSHP dhe KRPP në lidhje me rëndësinë e kërkesave për dokumente të caktuara, sqarojnë se dokumentet japin dëshmi nëse një operator ekonomik është serioz për të fituar një kontratë dhe se sa është i përgjegjshëm në kryerjen apo pagesën e obligimeve shtetërore në të gjitha aspektet. KRPP gjithashtu u rekomandon zyrtarëve të prokurimit të Autoriteteve Kontraktuese që të respektohet dispozita ligjore në lidhje me “minimumin e kërkesave” (LPP, neni 29.4), të nevojshme në Dosjen e Tenderit. KRPP kërkon nga Autoritetet Kontraktuese të mos zgjerohen në kërkesa dhe të mos kërkojnë shumë dokumente nga operatorët ekonomikë.

Në aspektin tjetër, tenderët me vlera të mëdha, në përgjithësi, mesatarisht kanë pasur rreth 11 ofertues të përgjegjshëm, përkatësisht nga 4 deri në 16 ofertues të përgjegjshëm. Për tenderët me vlera të mesme mesatarisht ka pasur 4 ofertues të përgjegjshëm: nga 2 deri në 5. Ndërkaq, për tenderët me vlerë të vogël kishte 3 ofertues të përgjegjshëm. Në përgjithësi, ky raport vlerëson se tenderët e përzgjedhur nuk kanë qenë një-burimor.

Megjithatë, vërtetimin e fakteve e ka vështirësuar mënyra e vlerësimit në disa tenderë si për shembull në tenderin për “Sinjalizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011”. Komisioni i Vlerësimit në këtë tender njëherë i ka vlerësuar të gjithë operatorët për tërë tenderin, pastaj i ka ndarë nëpër lloje. Duke qenë se ka operatorë ekonomikë që kanë ofertuar për vetëm një ose më shumë lloje, dhe duke qenë se një vlerësim i tillë pamundëson një analizë të mirëfilltë të procesit të vlerësimit, rekomandohet që ofertat të vlerësohen veç e veç për secilin lloj të tenderit. Ky hulumtim gjen se nga të gjithë tenderët e përzgjedhur nuk ka tender që e ka të përcaktuar kriterin “ekonomikisht më i favorshëm”, të gjithë e kanë kriterin “çmimi më i ulët”.

Operatorët ekonomikë nuk janë të kënaqur që gjithmonë përdoret kriteri çmimi më i ulët. Ata (OE 2) e kritikojnë ligjin për këtë kriter sepse i çon tek cilësia më e dobët. Përfaqësuesit e bizneseve (FG1) deklarojnë se çmimi më i ulët nuk po dikton cilësi, sepse buxheti nuk kursehet nëse cilësia e dobët kërkon përsëritjen e punëve. Raportohet se ky kriter nuk përcakton qartë se çka konkretisht nënkuptohet me të. Operatorët ankohen se edhe kur përdoret kriteri “ekonomikisht më i favorshëm”, 70% merret për bazë çmimi.

Një operator ekonomik (OE 4) deklaron se kriteret e tanishme janë të gabueshme sepse nuk e favorizojnë biznesin, edhe pse bizneset e ndihmojnë prokurimin publik nëpërmjet taksave. Ndërkaq një operator tjetër (OE 5) avokon që ligji për prokurimin publik të ketë kritere që lejojnë përzgjedhjen e kompanive cilësore.

Disa operatorë (OE 2 dhe OE 3) ankohen për ofertat e operatorëve ekonomikë të tjerë të cilët shpeshherë ofrojnë çmime shumë të ulta, madje edhe nën çmimin e prodhimit që nuk mbulon as koston e punës. Operatori (OE 4) jep shembull si 1 m³ zhavorr/zall i trashë e ka çmimin

14 Euro (duke përfshirë punën dhe kostot tjera), kurse ofrohet për 5 Euro – gjë që nuk ka mundësi sepse ka pasur inflacion dhe ngritje të çmimit të naftës, ndërkaq operatori tjetër (OE 2) tregon si operatorët ekonomikë ofrojnë çmime prej 400,000 Euro për punët me vlerë reale minimale 1,5 milion Euro. Operatorët ekonomikë (OE 2, OE 3, OE 4) deklarojnë se si rezultat i çmimeve të ulëta të ofruara dhe pamundësisë për të mbuluar kostot reale, punët kryhen me cilësi tepër të dobët. Sidoqoftë, është përgjegjësi e zyrtarëve të prokurimit të hulumtojnë tregun, ndërsa është obligim i operatorëve ekonomikë të kontraktuar të ofrojnë produktet dhe shërbimet që i kanë ofruar me kontratë.

Në anën tjetër, operatori (OE 3) deklaron se shumë shpesh edhe vetë ofron çmime më të lira se në treg - me 0 % fitim, vetëm sa për të pasur qarkullim dhe mundësi t'i paguajë rrogat e punëtorëve. I njëjti operator deklaron se, nganjëherë, edhe zyrtarët e prokurimit e kanë problem përzgjedhjen sepse janë të detyruar të përzgjedhin kriterin ligjor - çmimin më të ulët. Ky operator propozon kufij në paraqitjen e projekteve me çmime të caktuara, p.sh. +/- 25 % e çmimit të tregut e jo të ketë çmime tejet të ulëta, sepse kjo, sipas operatorit, krijon anomali.

Ndërkohë, ky raport, gjen se ka pasur parregullsi në dy procese tenderuese të përzgjedhura për këtë hulumtim, sa i përket kontraktimit të operatorëve ekonomikë të përgjegjshëm me çmimin më të ulët:

1. Në tenderin për “Sinjalizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011 – Ri-tenderim” në llotet 4, 5 dhe 7, janë përzgjedhur ofertues të përgjegjshëm me çmim më të lartë⁵. Megjithatë, pas ankesës në OSHP⁶ për llotin 5 dhe pas ri-vlerësimit është kontraktuar operatori ekonomik me ofertën e përgjegjshme me çmim më të ulët. Me këtë rregullim, buxhetit të shtetit iu kanë ruajtur 16,242 Euro.

Për llotet 4⁷ dhe 7⁸ nuk ka pasur ankesë e as ri-vlerësim, dhe është kontraktuar me ofertuesit e përgjegjshëm me çmim më të lartë për

⁵ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-016-511 të datës 1 nëntor 2011, dhe Raporti i Ri-Vlerësimit i datës 21 dhjetor 2011.

⁶ OSHP (18.10.2011): Paneli Shqyrtues me Nr 269/11.

⁷ Kontrata me numër protokollit 4162 e datës 23 nëntor 2011.

⁸ Kontrata me numër protokollit 4151 e datës 22 nëntor 2011.

49,710 Euro. Të njëjtën e ka konfirmuar edhe Raporti i Auditimit: “Loti i IV i kontratës ishte nënshkruar me kompaninë që kishte ofruar çmimin në vlerë prej 194,003€ ndërsa oferta me çmim më të ulët ishte në vlerë 155,378€”. Po ashtu, “për lotin VII kompania fituese e kontratës kishte ofruar çmimin prej 118,482€ ndërsa ofertuesi që kishte ofruar çmimin prej 107,397€ (çmim më të ulët për 11,085€) ishte eliminuar.”⁹ Në këtë tender gjithashtu vërehet se për llotet 3¹⁰, 6¹¹ dhe 8¹² janë nënshkruar kontrata me operatorë ekonomikë pa oferta të përgjegjshme dhe atë në vlerë totale 250,566 Euro¹³.

2. Në tenderin për “Mirëmbajtjen verore dhe dimërore të rrugëve nacionale dhe regjionale të Kosovës 2011-2012 – Ri-tenderim” për rajonin e Gjilanit sikurse është rekomanduar nga Komisioni vlerësues, është kontraktuar kompania me çmimin e dytë më të ulët, duke e dëmtuar buxhetin e Kosovës me 14,131.58 Euro¹⁴. Ndërkaq, për rajonet e Prishtinës A¹⁵, Gjakovës¹⁶ dhe Mitrovicës B¹⁷, kishte vetëm nga një ofertë të përgjegjshme, me të cilët Komisioni rekomandoi dhe u lidhën kontrata.

Në lidhje me autoritetet kontraktuese, perceptimi i operatorëve ekonomikë është se çdo Autoritet Kontraktues pa problem dhe shumë lehtë, mund të heq një dokument nga dosjet e operatorëve ekonomikë për t'i shpallur këta operatorë të papërgjegjshëm. Megjithatë, ligji e përcakton se për secilin tenderë operatorët ekonomikë duhet të dorëzojnë nga tre kopje të ofertave përkatësisht dosje të dokumentacioneve: një

⁹ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (qershor 2012), Raporti i Auditimit për pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2011, 21.8.1.2011 – 08, 6.2.2, faqe 16.

¹⁰ Kontrata me numër protokollit 3863 e datës 28 tetor 2011.

¹¹ Kontrata me numër protokollit 3891 e datës 1 nëntor 2011.

¹² Kontrata me numër protokollit 3867 e datës 28 tetor 2011.

¹³ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-016-511 të datës 1 nëntor 2011, dhe Raporti i Ri-Vlerësimit i datës 21 dhjetor 2011.

¹⁴ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-001-211 të datës korrik 2011, faqe 18 dhe Kontrata me numër protokollit 3081 e datës 29 gusht 2011.

¹⁵ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-001-211 të datës korrik 2011, faqe 15.

¹⁶ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-001-211 të datës korrik 2011, faqe 22.

¹⁷ Bazuar në Raportin e Vlerësimit për nr e prokurimit MI-11-001-211 të datës korrik 2011, faqe 24.

original, dhe dy kopje, ku njëra kopje mund të hapet vetëm në rast se ka ankesa në OSHP.

Një shqetësim tjetër i ngritur nga operatorët ekonomikë ka të bëjë me përmbajtjen e kontratës. Operatorët ekonomikë ankohen që ata nuk janë të përfshirë në hartimin e kontratave.

Raporti për procesin tenderues për “Sinjalizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011 - Ri-tenderim, Llot 3”, gjen se Kontrata¹⁸ është nënshkruar 3 ditë para realizimit apo publikimit të Raportit të Vlerësimit. Kjo bie në kundërshtim me dispozitën ligjore mbi afatin kohor, sepse me ligj kontratat mund të nënshkruhen vetëm pasi të kenë kaluar 10 ditë nga shpallja e Njoftimit për dhënien e kontratës në ueb faqe të KRPP-së. E në këtë rast, kontrata është nënshkruar para se të vlerësohen ofertat e dorëzuara.

Njoftimi për kontratë për tenderin për “Rehabilitimin e rrugës Roganë-Hogosht”, nuk është publikuar fare në ueb portalin e KRPP-së. Ky fakt automatikisht e ka dëmtuar informimin e operatorëve ekonomikë për këtë proces tenderues i cili mund të ketë ndikuar edhe në çmimet e ofruara por edhe në konkurrencën e drejtë ndërmjet operatorëve.

Raporti i Auditimit 2011¹⁹ gjen se në Ministrinë e Infrastrukturës, në tenderin “Rehabilitimi i rrugës Llukafc-Tomoc-Kovragë”, “planifikimi i prokurimit nuk ishte në pajtueshmëri të plotë me LPP” dhe se “përzgjedhja e operatoreve ekonomikë nuk ishte në pajtueshmëri me LPP”. Raporti i Auditimit në fjalë, gjen se operatori me të cilin është lidhur kontrata nuk ka qenë i përgjegjshëm. Përkatësisht, nuk i ka plotësuar kërkesat financiare “për pasqyrat financiare për tri vitet e fundit” dhe “raportin e auditimit për vitin 2010”.

Në lidhje me papajtueshmërinë me LPP-në në përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë, Raporti i Auditimit i referohet edhe tenderit për “Rehabilitimin e rrugës Roganë-Hogosht”. Aty thuhet se operatori i

¹⁸ Kontrata me numër protokollit 3863 e datës 28 tetor 2011, dhe Raporti i vlerësimit i datës 1 nëntor 2011.

¹⁹ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (qershor 2012), Raporti i Auditimit për pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2011, 21.8.1.2011 – 08, 6.2.2.

kontraktuar nuk i kishte plotësuar kriteret e kërkuara në dosjen e tenderit dhe i mungonin dëshmitë si kopja e licencës nga MTI, fatura për pagesën e energjisë elektrike, dhe sigurimi i vend-ndërtimit para se të nënshkruhej kontrata²⁰. Aty gjithashtu nënvizohet fakti që “MI nuk ishte në gjendje të ofrojë dëshmi se fituesit e kontratave kishin dorëzuar dokumentet në lidhje me licencat e kërkuara” për kontratën e nënshkruar në vlerë prej 617,685 € për tenderin “Ndërtimi i rrugës regjionale R 124 Shipashnicë-Desivojcë”. Aty ishte kërkuar licenca për transport rrugor të mallrave e lëshuar nga Ministria e Infrastrukturës për nevoja personale dhe një xheodet (inxhinier i diplomuara i gjeodezisë)²¹.

Dimensionimi 2: Përmbajtja dhe zbatimi i kontratës

Legjislacioni

Përmbajtja e kontratës përcaktohet nga kontratat standarde – mostër, të përgatitura nga KRPP. Ato më pas përshtaten dhe plotësohen nga Autoritetet Kontraktuese për secilin lloj të kontratës.

Me ligjin paraprak, departamenti i prokurimit ishte përgjegjës deri në nënshkrimin e kontratës, kurse roli i departamentit monitorues të KRPP-së ishte që të monitoronte aktivitetet e prokurimit deri në nënshkrimin e kontratës. Për të shmangur keqpërdorimet me paranë publike, në ligj nevojitej një dispozitë e re për menaxhimin e kontratës. Me ligjin e ri, u përcaktuan Aktivitetet e Menaxhimit të Kontratës (LPP, neni 81) që përfshin hartimin e një plani të hollësishëm të menaxhimit të kontratës me afate të qarta kohore të zbatimit.

Punët shtesë rregullohen me ligj në nenin 35,1 ku ceket se kontratat për punë shtesë mund të lidhen pa publikimin e njoftimit të kontratës. Kontratat shtesë lidhen për tenderët për furnizim, për shërbime dhe të punëve, por nuk mund të kenë vlerën më të madhe se 10 % e vlerës së kontratës, që mbulon dërgesat apo kontratën fillestare (LPP, neni 35,2).

²⁰ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (qershor 2012), Raporti i Auditimit për pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2011, 21.8.1.2011 – 08, 6.2.2, faqe 15.

²¹ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (qershor 2012), Raporti i Auditimit për pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2011, 21.8.1.2011 – 08, 6.2.2, faqe 15.

Rekomandohet që termi “punë shtesë” të përkufizohet me ligj në nenin 4 ose me një nen të veçantë, duke sqaruar çka konkretisht përfshijnë punët shtesë.

Sa i përket kushteve të kontratës shtesë - çmimet, afatet e pranimit, sasitë, karakteristikat teknike apo garancionet, e tjera - Autoriteti Kontraktues mban përgjegjësi në përcaktimin tyre që përcaktohet në nenin 35,3 të LPP.

Praktika

Në bazë të verifikimit të kontratave të tenderëve të përfshira në këtë hulumtim, konstatohet se të dhënat e furnizuesve nuk janë të plota. Aty shkruhet vetëm emri i operatorit ekonomik dhe asgjë tjetër: nuk figuron as numri i biznesit, emri i pronarit, apo të dhëna të tjera. Por, në lidhje me këtë çështje ka dy grupe mendimesh nga grupet e interesit; njëri thotë që të dhënat sikurse emri i pronarit në kontratë, numri i biznesit dhe të dhëna të tjera, nuk janë të nevojshme. Ndërkaq, grupi tjetër thekson që përfshirja e atyre të dhënave në kontratë është tejet e rëndësishme. Për më tepër, këta të fundit deklarojnë që të dhënat në ueb-faqen e Agjencisë për Regjistrimin e Bizneseve në Kosovë (ARBK) shpeshherë janë jo të qasshme, sepse kjo ueb-faqe shpeshherë është jofunksionale.

Ka raste edhe kur nene apo aline të caktuara janë fshirë plotësisht nga dokumenti standard për Kontrata, sikurse është rasti me paragrafin a të Nenit 16 për Kushtet e Kontratës - në kontratën me numër protokolli 3083 të datës 29 gusht 2011, dhe në kontratën me numër protokolli 3080 të datës 29 gusht 2011 - pikë kjo që ka të bëjë me afatet kohore. Këto lëshime krijojnë dyshime për keqpërdorime të mundshme.

Sa i përket afateve kohore, zakonisht në kontratë shënohet se fillimi i zbatimit të kontratës bëhet me nënshkrimin e saj. Ka raste kur fillimi i zbatimit të kontratës përcaktohet të jetë brenda 2 apo 5 ditëve nga data e nënshkrimit. Hulumtimi ka gjetur se tek kontrata me vlerë të vogël për “Furnizim me Llap-top dhe PC-shtëpiza” përcaktimi i afateve kohore të fillimit dhe përfundimit të zbatimit të kontratës është komplementar. Në paragrafin 18.1 të Kontratës²² thuhet se Autoriteti Kontraktues do ta

²² Marrëveshja e kontratës, Kushtet e Përgjithshme, Kushtet e veçanta dhe Anekset e ndërlidhura për Furnizim me Llap top dhe PC-shtëpiza, 42/11. (nr i protokollimit 4241, 01.12.2011).

përcaktojë datën përmes Urdhrit Administrativ, ndërkaq në paragrafin 18.2 thuhet se realizimi i kontratës do të fillojë jo më vonë se 90 ditë pas njoftimit të dhënies së kontratës. Edhe pse nuk janë në kundërshtim me ligjin, vlerësohet se këto dy aline të bashku nuk janë domosdo të nevojshme së bashku njëra me tjetrën.

Megjithatë, në mungesë të qasjes në dokumentet zyrtare nga Ministria e Infrastrukturës, përkatësisht në vendimet për dhënien e gjobave për Operatorët Ekonomikë të kontraktuar, fillimi dhe përfundimi me sukses i zbatimit të kontratave nuk mund të konfirmohet. Edhe operatorët ekonomikë të cilët janë kontraktuar për këta tenderë nuk kanë qenë të qasshëm, duke injoruar kërkesën tonë për takim.

Çmimet në kontratë paraqiten si vlera totale përkatësisht si çmim total i kontratës. Megjithatë, kontratat iu referohen ofertave fillestare të operatorëve ekonomikë, ku shfaqen të detajuara edhe çmimet për njësi.

Punët shtesë në kontratë rregullohen me nenin 16, përveç për tenderët për furnizim. Nga 11 tenderët e përfshirë në këtë hulumtim, 3 kanë pasur punë shtesë. Ata janë tenderi për “Rehabilitimin e rrugës Llukafc-Tomoc-Kovragë-Istog”, për “Ndërtimin e rrugës regjionale R 124 (Shipashnicë - Desivojcë) segmenti Shipashnicë e epërme – Mulliri”, dhe tenderi për “Mirëmbajtjen verore dhe dimërore të rrugëve nacionale dhe regjionale të Republikës së Kosovës, Regjionet Gjakova, Ferizaj, Prizreni, Peja”.

Shuma totale e punëve shtesë për këta tre tenderë është 530,734 Euro. Për Kontratën e tenderit për “Rehabilitimin e rrugës Llukafc-Tomoc-Kovragë-Istog - Ri-tenderim” janë kryer punë shtesë me vlerë 32,526 Euro ose 4.38 % nga vlera e kontratës bazë. Për kontratën e tenderit për “Ndërtimin e rrugës regjionale R 124 (Shipashnicë - Desivojcë) segmenti Shipashnicë e epërme – Mulliri, L=3,5 km”, janë kryer punë shtesë me vlerë 51,318 Euro ose prej 8.31 % nga vlera e kontratës bazë.

Për tenderin “Mirëmbajtja verore dhe dimërore e rrugëve nacionale dhe regjionale të Republikës së Kosovës 2011-2012, Regjionet Gjakova, Ferizaj, Prizreni, Peja”, hulumtimi konstaton se të gjitha kontratat kishin vlerën në përqindje prej 9,99 % me vlerë totale 446,890 Euro. Megjithëse asnjëri nga tenderët nuk e ka kaluar vlerën 10 % të përcaktuar me ligj, në dy prej tyre ata i ofrohen limitit të përcaktuar duke shkuar në 8,31% përkatësisht në 9,99% të vlerës bazë se kontratës.

Në tenderin “Rikonstruktimi i rrugës lidhëse në R 126 (Podujevë-Pollatë, km 6+650) – faza II-të” është evidentuar se ka gabime në shkrimin e numrit të prokurimit në Njoftimet, në Raportin e Vlerësimit, si dhe në Kontratë: në vend të MI-11-057-521 është shkruar MI-11-057-251. Lëshime të tilla, edhe pse teknike, ia vështirësojnë identifikimin dhe qasjen në tenderë të caktuar të gjitha palëve të interesuara që analizojnë këtë dokumentacion, posaçërisht për Operatorët Ekonomikë, OSHP, dhe Auditorët.

Operatorët ekonomikë shprehin shqetësime edhe në lidhje me vonesat në kryerjen e punëve. Sipas tyre, në shumicën e rasteve vonesat ndodhin pa fajin e tyre, p.sh. problemet me shpronësimet, dhe gjordat të cilat iu shqiptohen atyre nuk janë të drejta. Raste konkrete që zakonisht ngritën nga operatorët janë ndërtimi i rrugëve në drejtim të Mitrovicës apo Pejës. Një aspekt tjetër shqetësues për operatorët ekonomikë në lidhje me vonesat është edhe mosmarrja parasysh e kushteve atmosferike.

Nga ana tjetër, operatorët ekonomikë kanë ngritur si shqetësim edhe vonesat në kryerjen e pagesave nga Autoritetet Kontraktuese. Operatorët raportojnë se si pasojë e këtyre vonesave, janë të detyruar të marrin kredi për t’i paguar pagat e punëtorëve dhe shpenzimet tjera. Andaj, operatorët ekonomikë theksojnë nevojën e gjorbitjeve për Autoritetet Kontraktuese në rastet kur këto të fundit zvarrisin pagesat. Fenomeni i vonesave nga Autoritetet Kontraktuese konfirmohet edhe në Raportin e Auditimit për Ministrinë e Infrastrukturës ku thuhet se “Pagimi i faturave nuk ishte bërë në afatin e përcaktuar ligjor”²³.

Operatorët ekonomikë ankohen se procedurat pas tenderimit shoqërohen me keqpërdorime të shumta. Ndër to pretendohet edhe që mbikëqyrësit - për shkak se nuk janë të sigurtë dhe si pasojë e kërcënimeve - hezitojnë t’i raportojnë keqpërdorimet.

KDI/TIK në mungesë të qasjes në informata dhe në vendime për gjorda nga Ministria e Infrastrukturës nuk ka mundur të dëshmojë numrin e gjorbave që ka shqiptuar për të kontraktuarit e tenderëve të përzgjedhur.

²³ Zyra e Auditorit të Përgjithshëm (qershor 2012), Raporti i Auditimit për pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2011, 21.8.1.2011 – 08, 6.2.2.

Në fund, mund të konstatohet se prokurimi publik i ka dy probleme: planifikimin dhe realizimin. Mund të thuhet se ligji për prokurimin publik është më i miri në rajon në aspektin e përputhshmërisë me legjislacionin evropian. Megjithatë, organizatat e shoqërisë civile deklarojnë se si zyrtarët qeveritarë ashtu edhe biznesmenët duhet të zbatojnë legjislacionin e BE-së. Përveç këtyre, përfaqësuesit e bizneseve deklarojnë se Gjykata Ekonomike nuk funksionon, Gjykata Supreme e Kosovës nuk nxjerr vendime për kompensimin e dëmeve, si dhe fuqia e lidhjeve fisnore mbizotëron mbi fuqinë e ligjit.

Dimensionimi 3: Masat parandaluese dhe transparenca

Legjislacioni

Në bazë të nenit 91,2 të Ligjit për Prokurimin Publik - në lidhje me legjislacionin sekondar - KRPP-ja ka hartuar Kodin Etik të Prokurimit dhe Deklaratat nën Betim për zyrtarët e prokurimit, anëtarët e komisionit për vlerësimin e tenderëve, dhe për punonjësit e KRPP-së, AQP-së dhe OSHP-së²⁴. Ky Kod përfshin çështjet që kanë të bëjnë me parandalimin e abuzimit të burimeve publike. Por, përkufizimet janë thjeshtë indikacione se çka konsiderohet krim dhe se çka duhet ndaluar, dhe nuk përcaktojnë masat parandaluese apo sanksionet përkatëse për secilin keqpërdorim veçmas.

Në lidhje me masat parandaluese shtjellohet edhe çështja e pagesave “me para të gatshme” dhe ato “përmes bankës”. Pagesat me para të gatshme nuk janë të ndaluara me ligj, përkatësisht, nuk është e përcaktuar prerë nëse duhet të bëhen apo jo vetëm përmes bankës. Për shembull, “sigurimi i tenderit” (LPP, neni 57.5), “sigurimi i ekzekutimit” (LPP, neni 63.5), si dhe pagesat për OSHP-në (LPP, neni 118.1) përcaktohen se “do të bëhen në para të gatshme”.

Nenet 57 dhe 63 sqarojnë se secili Autoritet Kontraktues duhet të hapë nga një xhirollogari të veçantë bankare për pranimin dhe ruajtjen e fondeve, si sigurimin e tenderit, kreditin, garancionin bankar, sigurimin e ekzekutimit.

²⁴ Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), Legjislacioni Sekondar, Pjesa D Kodi Etik i Prokurimit dhe Deklaratat nën Betim, (tetor 2011) http://krpp.rks.gov.net/Default.aspx?PID=StdForms&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=62.

Ligji për Prokurim Publik promovon parimin e transparencës përmes nenit 10 - “Mjetet për promovimin e transparencës”. Theksohet që autoriteti kontraktues përmban përmbledhje gjithëpërfshirëse të të dhënave për secilin aktivitet të prokurimit që kryen (LPP, neni 10,1). Me kërkesën e cilitdo person, autoriteti kontraktues duhet ti sigurojë qasje të menjëhershme dhe të arsyeshme atij që kërkon qasje në të këto të dhëna, përveç informatave sekrete afariste që kanë të bëjnë me çfarëdo aktiviteti të prokurimit që vetëm është mbyllur.

Për më tepër, aty përcaktohet që autoriteti kontraktues do t’i sigurojë personit ose palës së interesuar një kopje të çfarëdo materiali në të cilin personi ose pala e interesuar ka të drejtë qasjeje në mënyrë të rregullt, të qetë, dhe pa pengesa.

Të gjitha njoftimet - njoftimi për kontratë, njoftimi për dhënie të kontratës, njoftimi për anulim, njoftimi paraprak, për tenderët me vlerë më të madhe se 10,000 Euro, duhet të publikohen në ueb-faqen e KRPP-së (LPP, neni 42). Po ashtu, në mënyrë elektronike, kërkohet të publikohet ligji dhe rregullat e prokurimit publik (LPP, neni 10.6), duke mundësuar kështu informim të saktë dhe efikas për bazën ligjore dhe procedurat e përcaktuara ligjërisht për procese të hapura dhe transparente të prokurimit.

Praktika

Sipas Ministrisë së Infrastrukturës²⁵ të gjitha pagesat bëhen përmes bankës dhe asnjë transaksion nuk kryhet me para të gatshme. Ministria posedon kode të veçanta buxhetore në menaxhimin e pagesave që kryhen përmes bankës. Në anën tjetër, MI thekson që operatorët ekonomikë të kontraktuar posedojnë një xhirollogari të vetme bankare për kontratat në fjalë. Si pasojë e refuzimit nga të kontraktuarit për të biseduar në lidhje me këto çështje, nuk mund të konfirmohen të dhëna të tilla. Megjithatë, hapja e një xhirollogarie të vetme vlerësohet të ndihmojë në parandalimin e keqpërdorimeve ngase evidentimi i pagesave dhe i vlerave do të ishte shumë më i lehtë për hetuesinë në rast të nevojës për hetime.

²⁵ Pyetësori 3 me Autoritetin Kontraktues, pranuar më 15 shtator 2012.

Raporti konstaton se ka pasur një numër lëvizjesh të stafit gjatë kësaj periudhe kohore, duke përfshirë edhe stafin udhëheqës. Një situatë e tillë është krijuar edhe si pasojë e një vendimi të OSHP-së për anulimin e licencës së prokurimit të drejtorit të Departamentit të Prokurimit, për shkak të “shkeljeve të rënda të LPP-së dhe rregullave të prokurimit me rastin e moszbatimit të vendimeve dhe urdhëresave të OSHP-së”.

Operatorët ekonomikë të intervistuar deklarojnë se ka transparencë sa i përket hapjes së tenderëve, publikimit të tenderit, si dhe numrit të ofertuesve. Megjithatë, operatorët shprehin skepticizëm për aspektin e transparencës së kritereve të përzgjedhjes.

Sipas monitorimit të procesit tenderues në Ministrinë e Infrastrukturës, konstatohet që qasja e këtij institucioni nuk është në përputhje me parimet e transparencës që përcakton korniza ligjore. Kërkesat për qasje në dokumente zyrtare, si në raportet e vlerësimit për tenderë, kontratat e tenderëve dhe pyetëtori hulumtues i dorëzuar në departamentin e prokurimit të MI-së, kanë tejkaluar afatin ligjor prej 10 – 14 ditësh.

Kërkesa e parë për qasje në dokumente zyrtare i është drejtuar drejtorit të kaluar të departamentit të prokurimit, Arif Zhushit, me 5 korrik të këtij viti. Përmes kësaj kërkesë është kërkuar Dosja e Tenderit, Raporti i Vlerësimit, Kontratat dhe Kontratat për Punët Shtesë, si dhe plani Plani për Menaxhimin e Kontratës për 45 tenderë për periudhën kohore 2011-2012. Për shkak të vonesës, kërkesa është përsëritur më 30 gusht, e kësaj here duke iu drejtuar drejtorit të ri, Nexhat Krasniqit. Kërkesa është specifikuar në dy dokumente nga 45 tenderët të kërkuar më parë: në Raportet e Vlerësimit si dhe në Kontratat dhe Kontratat për Punët Shtesë. Këto dokumente janë pranuar në fund të shtatorit.

Kërkesa për anketim të Autoritetin Kontraktues, i dorëzuar drejtorit të departamentit të kaluar të prokurimit me 5 korrik. Për shkak se është kthyer pjesërisht e plotësuar pas një muaji, kërkesa i është ridërguar drejtorit të ri me 4 shtator. Edhe kësaj here, pyetje tejet të rëndësishme si p.sh., pyetje që kanë të bëjnë me konfliktin e interesit, nepotizmin, sanksionet për zyrtarët e lartë të prokurimit, janë shmangur. Kjo ka vështirësuar shtjellimin e çështjeve të tilla kritike dhe marrjen e informacioneve të sakta nëse ka pasur raste të konfliktit të interesit në mes të dyshes autoritet kontraktuese – operatorë ekonomik. Si rrjedhojë, vihen në pikëpyetje transparenca dhe llogaridhënia dhe përforcohet edhe

më tej skepticizmi qytetar për vlerat etike të këtij institucioni i cili më së shumti ka qenë subjekt i hetuesisë së shtetit.

Dimensionimi 4: Ankesat dhe sanksionet

Legjislacioni

OSHP-ja është “organ i pavarur shqyrtues” “administrativ” i ankesave (LPP, neni 98). Ankesat, mund të dorëzohen vetëm brenda afatit prej 10 ditëve pas datës së njoftimit për dhënien e kontratës, që dallon nga ligji i vjetër që i kishte vetëm 8 ditë kohë (LPP, neni 109.2.)

Të gjitha “palët e interesuara”²⁶ kanë të drejtë të përdorin procedurat e shqyrtimit të prokurimit (LPP, Pjesa IX & Neni 103) dhe atë “në çdo fazë të aktiviteteve ose procedurave të prokurimit dhe në lidhje me çfarëdo aktiviteti ose lëshimi të Autoritetit Kontraktues, që supozohet të ketë bërë shkelje të këtij ligji”(LPP, neni 109,1). Ndërkaq, për çdo ankesë në OSHP, ankuesi është i detyruar që të paguaj shumën prej 500 Eurove, por i kthehet ankuesit nëse ankesa është e bazuar (LPP, neni 118).

Sanksionimet në fushën e prokurimit publik përfshijnë gjokat, përjashtim nga pjesëmarrja në tenderët e ardhshëm (LPP, neni 99,2) duke u futur në “Listën e Zezë”, veprat penale e civile për shkelje (LPP, neni 67,1). Këto ndëshkime mund të jepen, si për operatorët ekonomikë, ashtu edhe për Autoritetet Kontraktuese (LPP, neni 131), e sidomos për zyrtarët e tyre të prokurimit (LPP, neni 23).

Operatorët ekonomikë, mund të futen në listën e zezë, për shkak të paraqitjes së të dhënave të rreme ose të një dokumenti të falsifikuar. Ndërkaq OSHP pastaj pas kërkesës me shkrim nga Autoriteti Kontraktues e vendos Operatorin Ekonomik në listën e zezë (LPP, neni 99.2).

Sa i përket llojit të masave ndëshkimore, ato dallojnë. Ankuesit, të cilët bëjnë ankesa në OSHP, duke ofruar informata e pretendime të rreme,

²⁶ Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës (5 tetor 2011), neni 4,1,26: Palë e interesuar - personi që mund të dëshmojë interes material nga rezultati i aktivitetit të prokurimit të zbatuar nga autoriteti kontraktues në raport me një kontratë të veçantë publike ose konkurs projektimi, duke përfshirë cilindo person, i cili ka qenë ose mund të jetë në rrezik të dëmtimit nga një shkelje e pretenduar.

dënohen me gjobë shtesë deri në 5,000 euro (LPP, neni 118). Në anën tjetër, nëse Autoriteti Kontraktues “nuk zbaton një urdhër ose për mosrespektimin e urdhërit të OSHP-së brenda 5 ditësh” (LPP, neni 131), merr një gjobë minimum 5,000 euro.

Ndërkaq, në bazë të nenit 25.8 të LPP-së, zyrtarëve të prokurimit OSHP-ja mund t’ua anulojë certifikatat e prokurimit të lëshuara nga IKAP nëse “konstatohet se personi i cili e posedon atë certifikatë nuk i plotëson ose më nuk i plotëson kushtet e kualifikimit të përcaktuara” ose “ka bërë një shkelje të rëndë të këtij ligji ose të rregullave të prokurimit”.

Praktika

Duke u bazuar në afatet e publikimit të njoftimeve për dhënien e kontratës, ky raport gjen se të gjithë tenderët kanë pasur datë të skadimit nga 12 deri në 22 ditë, edhe pse për një tender është nënshkruar kontrata 3 ditë para datës së publikimit të Vlerësimit të Tenderit. Megjithatë, kjo tregon se minimumi i 10 ditëve, afat kohor për ankesa në shumicën dërmuese të këtyre tenderëve, është respektuar.

Sipas Raportit Vjetor të Punës së OSHP-së për vitin 2011, Ministria e Infrastrukturës ka qenë institucioni që ka pasur më së shumti ankesa: gjithsej 32 ankesa të pranuar, 31 të shqyrtuara, 12 të aprovuara në favor të Ministrisë, 10 raste kanë shkuar në ri-vlerësim, 9 raste kanë shkuar në ri-tenderim, dhe 1 rast është tërhequr. Ndërkaq për vitin 2012 OSHP ka pranuar gjithsej 22 raste, prej të cilave 10 janë aprovuar në favor të Ministrisë, 8 kanë shkuar në rivlerësim, 2 janë refuzuar, 1 ka shkuar në ri-tenderim, dhe 1 është tërhequr. Ndërkaq, vetëm për periudhën që përfshinë hulumtimi (mars 2011-mars 2012), OSHP ka pranuar 16 ankesa për MI-në duke marrë 12 vendime.

OSHP për periudhën kohore mars 2011 – mars 2012 ka shqyrtuar ankesa për 4 tenderë që përfshihen në këtë raport: 1 ankesë është aprovuar dhe tenderi “Sinjalizimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011” është dërguar për rivlerësim. 1 ankesë në lidhje me tenderin “Mirëmbajtja verore dhe dimërore të rrugëve nacionale dhe regjionale 2011/2012” është aprovuar pjesërisht dhe është dërguar në ri-tenderim. Ndërkaq, 2 ankesa janë refuzuar; njëra për tenderin “Rehabilitimi i rrugës Llukafc-Tomoc-Kovragë-Istog, Ri-

tenderim” dhe tjetra për tenderin “Ndërtimi i urës në fshatin Sopi, Komuna e Suharekës”.

Në korrik të vitit 2011, për tenderin “Sinjalizimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës 2011” është parashtruar një ankesë nga operatori ekonomik Jona Sh.p.k, Ferizaj, e cila u refuzua si e pabazë. Jona Sh.p.k ishte ankuar për kërkimin e licencës me specifikacione veprimtarie, kapacitetin ekonomik-financiar, diskriminim për shkak se nuk janë marr parasysh punët e ngjashme me sinjalizim dhe mirëmbajtje, por janë kërkuar përvoja në sfera të tilla të posaçme. Përpos kësaj, janë ankuar për kërkimin e një inxhinieri të ndërtimtarisë.

Arsyetimi i OSHP-së për refuzim ishte se natyra e tenderit është e tillë që kërkon qarkullim financiar të paktën me vlerën e ofertës dhe sipas ligjit mund të kërkohet edhe dyfishi i vlerës. Përpos kësaj, inxhinieri i ndërtimtarisë është i nevojshëm për shkak se duhet të kryhen edhe punë si betonimi, si dhe duhet të kryhet licencimi përkatës për çfarëdo pune.

Në shtator të vitit 2011, një tjetër ankesë për po të njëjtin tender u parashtrua nga Road, Signs and Marking (RSM), e cila u vlerësua si e bazuar për pjesët 1,2,4,5, dhe 7, ndërsa u refuzua për pjesët 6 dhe 8. Në raportin e vlerësimit të këtij tenderi, pjesët 6 dhe 8 nuk figurojnë. Gjithashtu, në këtë raport vlerësimi vërehet se edhe pse kriteri i përzgjedhje ishte çmimi më i ulët, për pjesët (llojet) 4,5, dhe 7 u përzgjedhën kompani që ofertuan me çmime më të shtrenjta. Ankesa nga RSM u parashtrua në bazë të shkeljeve të economicitetit dhe efikasitetit, barazisë në trajtim, kalkulimi i afateve kohore, e të tjera. Pas vlerësimit të dokumentacionit, OSHP dërgoi pjesët 1,2,4,5 dhe 7 në rivlerësim në sajë të shkeljes së nenit 52.1 (për përcaktimin e kriterit në njoftim kontrate) si dhe neni 59 (Ekzaminimi, Vlerësimi dhe Krahasimi i Tenderëve) e 60.1 (Kriteret për dhënie të kontratës).

Në shtator të vitit 2011, për tenderin "Rehabilitimi i rrugës Llukafc Tomoc-Kovragë", u parashtrua një ankesë nga N.T.SH.N. "Arfa" për shkelje të nenit 40 (Njoftim kontrate) si dhe të nenit 59 (Ekzaminimi, Vlerësimi dhe Krahasimi i Tenderëve). Sipas raportit të vlerësimit të këtij tenderi, N.T.SH.N. "Arfa" është shpallur e papërgjegjshme. Po ashtu, në arsyetimin e OSHP-së, ky OE pas kumtimit të vendimit të ekspertizës nuk ka paraqitur ankesa të mëtutjeshme.

Gjithashtu, edhe për tenderin “Ndërtimi i urës në fshatin Sopi, Komuna e Suharekës”, u parashtrua një ankesë nga N.P.N. "Teknika Projekt" në tetor 2011. Ankesa u bë për shkak të shkeljes së disa neneve, si dhe më kryesorja, që ishte ofertuesi më i lirë. Megjithatë, sipas raportit të vlerësimit, kjo kompani nuk figuron të ketë qenë ofertuese e përgjegjshme, prandaj është zgjedhur kompania Famis Co., e cila gjithashtu kishte rekomandime në bazë të punëve paraprake.

Sa i përket ankesave nga operatorët ekonomikë, nga qytetarët, mediat apo nga grupet tjera të interesit, Autoriteti Kontraktues ka deklaruar se në Departamentin e Prokurimit nuk ka pasur ankesa.

Duke u arsyetuar në mungesën e kohës së nevojshme për të gjetur vendimet për gjobat apo masat tjera ndëshkuese të shqiptuara ndaj të kontraktuarve, Autoriteti Kontraktues e ka refuzuar qasjen në këto dokumente publike. Kjo e ka pamundësuar identifikimin e llojit të gjobave të mundshme - vonesa, cilësi, etj., vlerën e gjobave, operatorët ekonomikë të gjobitur, dhe afatin kohor të lëshimit të këtyre vendimeve.

Sipas Raportit Vjetor të Punës së OSHP-së për vitin 2011, Ministrisë së Infrastrukturës iu janë shqiptuar 2 Urdhëresa dhe 1 gjobë prej 20,000 Eurove për mosrespektim të vendimeve të Panelit Shqyrtues të OSHP-së.

Në vitin 2012, OSHP për MI-në ka shqiptuar një gjobë në vlerë 10,000 Euro gjobë, si dhe një Urdhëresë për zbatimin e vendimit të PSH-së nr. 415/12, 01/12, 05/12 dhe 07/12. Ndërkaq, deri më tani, OSHP ka futur dy operatorë ekonomikë në listën e zezë, për të gjitha autoritetet kontraktuese të vendit.

Dimensionimi 5: Kapacitetet menaxhuese

Autoriteti kontraktues - Ministria e Infrastrukturës (MI)

Niveli i shkollimit dhe i përvojës së punës për zyrtarët e prokurimit të autoriteteve kontraktuese rregullohet me Ligjin për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës²⁷. Në anën tjetër, trajnimi i zyrtarëve të

²⁷ Ligji Nr. 03/ L-149 për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës (10 korrik 2010) Kreu III.

prokurimit rregullohet me ligjin për prokurim publik (LPP, neni 25). Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP) dhe Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) janë përgjegjëse për zhvillimin e moduleve të trajnimit dhe kurrikulës për kualifikimet në prokurim. Me ligjin e ri, janë prezantuar dy nivele të certifikimit dhe vlefshmëria e certifikatave është zgjatuar nga 1 deri në 3 vjet. Për më tepër, “Certifikata e Avancuar Profesionale e Prokurimit” u lëshohet vetëm personave që kanë përfunduar të gjitha kurset e avancuara të prokurimit (LPP, neni 25,4).

Sipas MI-së, punëtorët e prokurimit që merren me prokurim publik për herë të parë posedojnë diplomë universitare. Ndërkaq, stafi profesional i MI-së përbëhet nga 7 persona, 6 prej të cilëve kanë diplomë universitare, ndërsa 1 person ka shkollim të mesëm. Autoriteti kontraktues në fjalë nuk specifikon se çfarë fushe dhe niveli nënkuptohet me ‘diplomë universitare’, por shton që përvoja menaxhuese e stafit udhëheqës është 11 vite.

Ministria e Infrastrukturës për vitin 2012, ka buxhet total prej 280,471,941 Euro. Shpenzime kapitale ka 269,500,001 Euro që do të thotë 96,1 % e buxhetit. Për vitin 2011, totali ishte 276,508,391 Euro, ndërkaq shpenzimet kapitale ishin 263,533,563 Euro. Shpenzimet kapitale ishin 95.3 % e buxhetit për MI-në.

Duke qenë se buxheti i Kosovës për 2012 është 1,512,647,064 Euro, nënkupton që buxheti i ndarë për MI-në është 18,54 %, duke përfshirë autostradën Merdarë – Morinë që për vitin 2012 janë shpenzuar 239,200,000 Euro (15,8 % e buxhetit total). Pa autostradën buxheti i MI-së është 41,271,941 Euro ose 2,7 % e buxhetit total. Buxheti i ndarë për këtë institucion, sipas MI-së, i plotëson nevojat në bazë të planifikimeve vjetore.

Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik – KRPP përbëhet prej 3 anëtarësh, si dhe prej shërbyesve civilë. Ligji për prokurimin publik përcakton dy kritere vetëm për anëtarët, njëri prej të cilëve duhet të përmbushet: “(i) ai të jetë jurist, ekonomist ose profesionist tjetër me diplomë universitare dhe përvojë të konsiderueshme në prokurim ose përvojë tjetër përkatëse, ose (ii) ai të ketë diplomë universitare në fushën e inxhinierisë ose arkitekturës dhe përvojë të konsiderueshme në

ekzekutimin e projekteve të punëve.”(LPP, neni 89,4). Si të tilla, këto kritere nuk janë të caktuara në mënyrë të prerë. Duke filluar nga fjala “profesionist tjetër” – që i përfshinë të gjitha profesionet, e pastaj “diplomë universitare”, niveli baçelor, magjistraturë apo doktoraturë, “përvojë të konsiderueshme”, një muaj, një vit apo dhjetë vjet, e deri tek përshkrimi “përvojë tjetër përkatëse”.

Në praktikë, të gjithë anëtarët e Bordit Udhëheqës të KRPP-së kanë shkollim universitar: 2 janë magjistër shkence e 1 është ekonomist i diplomuar dhe kanë përvojë pune 10 -vjeçare. KRPP ka të punësuar 27 shërbyes civilë, prej të cilëve 3 me magjistraturë, 18 me Baçelor, si dhe 6 me shkollë të mesme.²⁸ KRPP deklaroi se stafi në dispozicion nuk është i mjaftueshëm për të përmbushur objektivat e KRPP-së.

Sipas Ligjit Nr. 04/L-001 për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2011, buxheti për KRPP-në ka mbetur i pandryshuar për 2 vjet – 326.523 euro. Duke qenë se vetëm 18,8 % e buxhetit vjetor shpenzohet për kryerjen e veprimtarive, për të cilat është themeluar, zyrtarët e KRPP-së deklarojnë se kjo vlerë është jashtëzakonisht e vogël.²⁹ Ndërkaq, nga themelimi në shkurt 2005, KRPP asnjëherë nuk ka pasur një objekt të vetin me hapësirë infrastrukturore të mjaftueshme dhe adekuate për punë normale. Edhe tani KRPP është e vendosur në një objekt privat me hapësirë me rreth 360 m².

Agjencia Qendrore e Prokurimit – AQP “administrohet nga një drejtor”, i cili ka “pozicion të barasvlershëm me Sekretarët e Përgjithshëm” (LPP, neni 96). Sa i përket nivelit të shkollimit të personelit të AQP-së, si dhe personelit udhëheqës, në përgjigjet që KDI ka pranuar nga AQP, ceket vetëm se stafi i AQP-së ka “përgatitje universitare”³⁰.

Buxheti i AQP-së ka mbetur i njëjtë për dy vjet – 161.617 euro. Sipas ligjit të Buxhetit e Republikës së Kosovës për vitin 2012, rreth 61 % euro

²⁸ TAPP Pyetësori 5 për Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP), i pranuar më 20 korrik 2012 (Nr i protokollit KRPP 106/2012, data 18.07.2012).

²⁹ TAPP Pyetësori 5 për Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP), i pranuar më 20 korrik 2012 (Nr i protokollit KRPP 106/2012, data 18.07.2012).

³⁰ TAPP Pyetësori 7 për Agjencinë Qendrore të Prokurimit (AQP), i pranuar më 26 korrik 2012 (Nr i protokollit AQP 41/2012, data 18.07.2012), pyetja XL (106).

e Buxhetit të AQP-së ndahet për paga dhe mëditje për 15 punëtorët e kësaj Agjencie. Zyrtarët e AQP-së, ndërkaq në pyetësonin, që e kanë plotësuar, kanë deklaruar se nuk janë të kënaqur me buxhetin e ndarë, si dhe me hapësirën infrastrukturore, ku gjenden.

APP nga korriku i vitit 2007 deri në shtator të vitit 2011, ka publikuar 94 njoftime në ueb faqen e KRPP-së, prej të cilave 35 njoftime për dhënie të kontratës. Ndërkaq, që prej themelimit të AQP-së deri më 1 prill të vitit 2012, ka publikuar gjithsej 22 njoftime, prej të cilave 14 njoftime për dhënie të kontratës. Nga këto të dhëna mund të konstatohet se AQP mund të kryejë edhe më mirë funksionin e saj, e sidomos detyrën thelbësore të “efektivitetit të koston”, duke marrë përsipër dhe kryer më tepër aktivitete apo procese të prokurimit publik. Në këtë aspekt, një pjesë e përgjegjësisë i takon edhe Ministrisë së Financave dhe Kabinetit Qeveritar për të nxjerrë Udhëzimin Administrativ përkatës (LPP, neni 95,2).

Për ankesat në lidhje me AQP-në (ish APP-në), OSHP ka marrë 8 vendime nga marsi 2009 deri në vitin 2011. Tre prej vendimeve janë marrë në favor të AQP-së, 4 vendime për Konstatimin e jo-kompetencës lëndore dhe atë ankesa nga Doganat, Aeroporti, Policia dhe një nga një operator ekonomik (OE 6), si dhe një vendim pjesërisht të miratuar, si të bazuar ankesë e një operatori ekonomik (OE 7) tjetër.

Gjatë monitorimit të aktiviteteve të prokurimit të Ministrisë së Infrastrukturës, është hasur në procese tenderuese, ku aktivitetet e prokurimit “për shkaqe të ekspertizës profesionale, (dhe) efektivitetit të koston” (LPP, neni 95,1) duhet të kryhen nga Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP). Këtu përfshihen tenderët për “Furnizim me material librar” dhe “Furnizim me derivate të naftës për nevoja të MI-së”.

Duke u bazuar në Ligjin Nr 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës, Pjesa VII, Neni 95 paragrafi 2, “Qeveria sipas propozimit të Ministrisë për Financa vendos një listë të mallrave ose artikujve të përdorimit të përbashkët, prokurimi i të cilëve i është caktuar AQP-së”. Zyrtarët e AQP-së deklarojnë se Lista me mallra dhe artikuj të përdorimit të përbashkët iu është dorëzuar Ministrisë së Financave më 27 shkurt 2012. Megjithatë, Qeveria ende nuk e ka miratuar Udhëzimin Administrativ. Ky problem madje ishte theksuar edhe në Raportin e Progresit për Kosovën të vitit 2010, ku në mënyrë të qartë thuhej se

“shumë institucione publike nën buxhetin e shtetit akoma vazhdojnë me procese prokurimi të veta dhe nuk e përdorin Agjencinë e Prokurimit Publik (tash Agjencia Qendrore e Prokurimit), si autoritetin kryesor të ekzekutimit dhe kontraktimit...”³¹.

Organi Shqyrtues i Prokurimit – OSHP që ndryshe në media dhe në zhargonin politik po quhet edhe si “Gjykata e Tenderëve”, përbëhet nga 5 anëtarë të emëruar nga Qeveria e miratuar nga Kuvendi i Republikës së Kosovës, ndërkaq përgatitja shkollore dhe përvoja e punës së tyre parashihet mjaft mirë me ligj (LPP, neni 100). Për mbështetje administrative, OSHP-së i ndihmon Sekretariati, kurse punëtorët e tjerë janë nëpunës civilë.

Në praktikë, sipas përgjigjeve të marra nga OSHP, i gjithë personeli i OSHP-së ka përgatitje të lartë profesionale, me përvojë të punës prej 1 deri në 10 vjet, ndërkaq kryetari dhe anëtarët e OSHP-së posedojnë përgatitje të lartë profesionale, si dhe i plotësojnë kriteret për t’u emëruar gjykatës.³² Megjithatë, numri i ekspertëve, që i vlerësojnë ankesat në OSHP për fusha të caktuara, është i vogël, si dhe OSHP ka mungesë të ekspertëve të fushave të ndryshme.

Sa i përket besueshmërisë së Operatorëve Ekonomik në këtë institucion, këta të fundit (OE 1, OE 2, OE 4, OE 5) deklarojnë se nuk kanë besim, duke shtuar se OSHP është vendi ku bëhen më së shumti krime ekonomike. Operatori (OE 1) ishte ankuar në OSHP në vitin 2009 për një tender në KEK sh.a. ku kishte ofertuar me çmim prej 300,000 Euro ndërsa fituesi e kishte marrë me 1,450,000 Euro. Sipas këtij operatori zyrtarët e këtij institucioni e kishin falsifikuar një dokument me nënshkrimin e tij për tërheqjen nga tenderi me qëllim që tenderi të kontraktohet me një operator tjetër . Ndërkaq operatori tjetër (OE 2) deklaroi se zyrtarët e OSHP-së janë shefat e Kosovës që përfitojnë më së shumti. Operatori (OE 5) deklaroi se ankesat të njëpasnjëshme nuk janë marrë parasysh nga OSHP-ja pa asnjë shpjegim, andaj nuk ka besim në këtë institucion, parashtrimin e ankesave aty i sheh si humbje kohe, dhe

³¹ BE, Komisioni Europian, Raporti i Progresit për Kosovën 2010, pika 4.1.6 paragrafi 6.

³² TAPP Pyetësori 6 për Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP), i pranuar më 24 korrik 2012 (Nr i protokollit OSHP 264/2012, data 18.07.2012), pyetjet XVI (114) dhe XVII (116).

sipas tij ankesa në këtë institucion mund të hakmerret në punë – të njëjtit njerëz sillen nëpër institucione dhe ndjehet nevojë më e madhe për ti bërë miq e jo armiq. Një operator ekonomik (OE 4) për shkak të përvojës së vet nuk ka besim në asnjë institucion gjyqësor në vend.

Buxheti i ndarë për OSHP-në sipas Ligjit për buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2012 është rritur nga 273.308 euro në 288.508 euro. Kjo rritje ka ardhur si pasojë e rritjes së personelit nga 18 në 21 dhe sipas deklarimeve të zyrtarëve të OSHP-së në pyetësor, buxheti i ndarë për OSHP-në pjesërisht i mbulon nevojat OSHP-së.³³ Ndërkaq, në lidhje me hapësirën infrastrukturore, OSHP nuk posedon hapësirë të mjaftueshme për punë, edhe pse vazhdimisht zyrtarët e OSHP-së i kanë bërë kërkesë Qeverisë që t'u sigurojë hapësirë tjetër.³⁴

³³ TAPP Pyetësi 6 për Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP), i pranuar më 24 korrik 2012 (Nr i protokollit OSHP 264/2012, data 18.07.2012), pyetja XVIII (118).

³⁴ TAPP Pyetësi 6 për Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP), i pranuar më 24 korrik 2012 (Nr i protokollit OSHP 264/2012, data 18.07.2012), pyetja XX (120).

5. PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET

Përfundimet

- Me ligj nuk kërkohet publikimi edhe i njoftimeve për kontratë për tenderët me vlera të vogla dhe minimale (nën 10,000 euro).
- Operatorët Ekonomikë ankohen se Autoriteti Kontraktues nuk merr parasysh dispozitën ligjore “minimumin e kërkesave” (LPP, neni 29.4) kur përgatitë Dosjen e Tenderit.
- Vërtetimi i fakteve është vështirësuar nga mënyra e vlerësimit në disa tenderë, si për shembull në tenderin për “Sinjalizimin dhe mirëmbajtjen e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011”. Fillimisht janë vlerësuar të gjithë operatorët ekonomikë së bashku për të gjitha llotet, e pastaj është bërë përzgjedhja.
- Kontrata për Llotin 3 të tenderit “Sinjalizimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011” është nënshkruar kundërligjshëm 3 ditë para realizimit apo publikimit të Raportit të Vlerësimit.
- Kriteri “ekonomikisht më i favorshëm” përdoret shumë rrallë, kurse nga tenderët e përzgjedhur për këtë tenderë asnjë nuk kishte këtë kriter.
- Ka operatorë ekonomikë që ofertojnë me çmime të produkteve nën çmimin e tregut, kurse në zbatim shfaqen problemet me cilësinë.
- Si pasojë e përzgjedhjes së operatorëve me çmim më të lartë, në kundërshtim me ligjin, është dëmtuar buxheti i shtetit për së paku 310 mijë Euro.
- Ka raste kur nuk publikohen Njoftimet për Kontratë në ueb portalin e KRPP-së, apo kur ato publikohen me gabime sidomos në lidhje me numrin e tenderit.
- Sipas Auditorit, ka raste kur “MI nuk ishte në gjendje të ofrojë dëshmi se fituesit e kontratave kishin dorëzuar dokumentet në lidhje me licencat e kërkuara”.
- Të dhënat e furnizuesve të tenderëve të përfshirë në këtë hulumtim nuk janë të plota. Aty nuk figurojnë të dhëna të rëndësishme si numri i biznesit, emri i pronarit, apo të dhëna të tjera..
- 3 nga 11 tenderët e përfshirë në këtë hulumtim kanë pasur Kontrata për Punë Shtesë, me vlerë totale 530,734 Euro.
- Ka vonesa në zbatimin e punëve. Një nga shkaqet është procesi i shpronësimit të pronave.

- Operatorët ekonomikë raportojnë se Autoriteti Kontraktues vonohet në kryerjen e pagesave.
- Në MI ka pasur një numër lëvizjesh të stafit gjatë kësaj periudhe kohore, duke përfshirë edhe stafin udhëheqës.
- Kërkesat për qasje në dokumente zyrtare të Ministrisë së Infrastrukturës, përkatësisht në raportet e vlerësimit për tenderë, kontratat e tenderëve dhe pyetëtori hulumtues i dorëzuar në departamentin e prokurimit të MI-së, kanë tejkaluar afatin ligjor prej 10 – 14 ditësh.
- Projekti për prokurimin elektronik të financuar nga Banka Botërore, sipas KRPP-së është në fazën finale të përgatitjes dhe pritet të fillojë të zbatohet nga 1 janari 2013.
- Sipas Raportit Vjetor të Punës së OSHP-së për vitin 2011, Ministria e Infrastrukturës ka qenë institucioni që ka pasur më së shumti ankesa, me gjithsej 32 ankesa, prej tyre për 4 tenderë të përfshirë në këtë hulumtim.
- Për vitin 2011, Ministrisë së Infrastrukturës iu janë shqiptuar 2 Urdhëresa dhe 1 gjobë prej 20,000 Eurove për mosrespektim të vendimeve të Panelit Shqyrtues të OSHP-së.
- Për vitin 2012, OSHP mori Vendim për Anulimin e licencës së prokurimit të u.d. Drejtorit të Departamentit të Prokurimit, për “shkelje të rënda të LPP-së dhe rregullave të prokurimit me rastin e moszbatimit të vendimeve dhe urdhëresave të OSHP-së”. Për këtë rast u gjobit edhe Autoriteti Kontraktues me 10,000 Euro.
- OSHP ka futur dy operatorë ekonomikë në listën e zezë, për të gjitha autoritetet kontraktuese.
- Stafi profesional i MI-së përbëhet nga shtatë persona, gjashtë prej të cilëve kanë diplomë universitare, ndërsa një person ka shkollim të mesëm.
- Për autostradën Merdarë – Morinë që për vitin 2012 janë shpenzuar 239,200,000 Euro.
- Raporti gjen se Ministria e Financave dhe Qeveria akoma nuk e kanë miratuar Udhëzimin Administrativ për vitin 2012 në lidhje me listën e mallrave ose artikujve të përdorimit të përbashkët, prokurimi i të cilëve i është caktuar AQP-së, dhe atë nga 27 shkurti 2012.

Rekomandimet

- Të bëhet publikimi në ueb faqe të KRPP-së edhe i:
 - o njoftimeve për kontratë për tenderët me vlera të vogla dhe minimale (nën 10,000 euro),
 - o procesverbaleve të hapjes së tenderit,
 - o raporteve të vlerësimit të tenderëve,
 - o kontratave, si themelore ashtu edhe i atyre shtesë, dhe
 - o vendimeve për gjoha apo ndëshkime.
- Autoriteti Kontraktues të respektojë dispozitën ligjore “minimumi i kërkesave” (LPP, neni 29.4) kur përgatitë Dosjen e Tenderit.
- Në tenderët me lloje, të bëhet vlerësimi i operatorëve ekonomikë për secilën ofertë veç e veç, e jo për të gjitha llotet së bashku.
- Autoriteti Kontraktues të respektojë afatet ligjore të nënshkrimit të kontratave me operatorët ekonomikë të përgjegjshëm dhe të suksesshëm.
- Kriteri “ekonomikisht më i favorshëm” të përdoret më shumë nga Ministria e Infrastrukturës.
- Të përgatitet një databazë e produkteve me çmime minimale dhe maksimale të tregut, dhe të iu referohen kësaj databaze kur kualifikohen ofertat e pranuar.
- Të kontraktohet vetëm me operatorët ekonomikë që kanë ofruar oferta të përgjegjshme me çmim më të ulët, sikurse përcaktohet me ligj.
- Autoriteti Kontraktues dhe KRPP t’i publikojnë të gjitha njoftimet sikurse i obligon ligji, dhe të mos bëjnë/lëshojnë gabime teknike kur i publikojnë ato.
- Komisionet Vlerësuese të vlerësojnë ofertat e operatorëve ekonomikë në bazë të dokumentacionit që kërkohet dhe që këto të fundit e dorëzojnë.
- Kontratat e lidhura me furnizuesin të përmbajnë edhe të dhënat e rëndësishme si:
 - o numrin e biznesit,
 - o emrin e pronarit,
 - o apo të dhëna të tjera themelore.
- Termi “punë shtesë” të përkufizohet me ligj në nenin 4 ose me një nen të veçantë, duke sqaruar çka konkretisht përfshijnë punët shtesë.
- Të bëhet planifikim më i mirë i buxhetit, që të mos lidhen kontrata për punë shtesë, që nënkupton pa proces tenderues.

- Autoriteti Kontraktues dhe organet tjera gjegjëse së pari të rregullojnë çështjet e pronës, pastaj të hapin procese tenderuese apo kontraktojnë operatorë ekonomikë për kryerje të punëve.
- Autoriteti Kontraktues t'ia kryejë pagesat operatorëve ekonomikë në afatin e përcaktuar ligjor.
- Rekomandohet që stafi, posaçërisht stafi udhëheqës, të motivohen më tepër që të punojnë në një periudhë më afatgjatë, në mënyrë që të mënjanojnë lëvizjet e vazhdueshme. Në të njëjtën kohë, inkurajohet stafi që të zbatojë ligjet në përpikëri, që të mos gjobitet nga OSHP-ja.
- Ofertat të analizohen dhe vlerësohen në bazë të çmimeve referente sipas tregut të materialeve të cilat kërkohen, e jo vetëm sipas çmimit më të lirë. Për më tepër, kërkohet që në rastet kur ofertat kanë çmime shumë të lira - përkatësisht nën çmimin e mundshëm të prodhimit, të raportohen në MTI, Autoritetin Kosovar të Konkurrencës, dhe në organet tjera gjegjëse.
- MI të zbatojë Ligjin për qasje në dokumente publike, duke ofruar qasje në dokumente publike opinionit të gjerë brenda afateve të parapara kohore.
- KRPP, IKAP, OSHP, AQP dhe të gjitha Autoritetet Kontraktuese të bëjnë përgatitjet e nevojshme në ngritjen e kapaciteteve të nevojshme për zbatimin e projektit të prokurimit elektronik.
- MI të zbatojë LPP-në në përpikëri, në mënyrë që të ulët numri i ankesave të OE-ve në OSHP.
- Autoritetet Kontraktuese së bashku me OSHP-në të bashkëpunojnë që të identifikojnë operatorët e papërgjegjshëm dhe t'i fusin ata në Listën e Zezë. Inkurajohet Ministria e Infrastrukturës të lëshojë Referenca për të gjithë të kontraktuarit e tenderëve publikë
- Kërkohet të ndahen më shumë mjete financiare, personel adekuat e të kualifikuar, dhe hapësirë infrastrukturore të përhershme për të gjitha institucionet menaxhuese të prokurimit publik si KRPP, OSHP, IKAP dhe AQP.
- Ministria e Financave dhe Qeveria e Republikës së Kosovës të bëjnë sa më parë miratimin e Udhëzimit Administrativ për listën me mallra ose artikuj të përdorimit të përbashkët, prokurimi i të cilëve i është caktuar AQP-së.

6. SHTOJCAT

Lista e tabelave

Tabela 1: Lista e tenderëve

Nr	Nr. i prokurimit	Titulli
1	MI-12-013-221	Hartimi i projektit kryesor për zgjerimin e rrugës Nacionale M 25.2, Segmenti: Udhëkryqi për rrugën e vjetër për Gjilan-Graçanicë – l=4.50 km
2	MI-11-016-511	Sinjalizimi dhe mirëmbajtja e pajisjeve në rrugët magjistrale dhe rajonale të Kosovës për vitin 2011
3	MI-11-064-221	Transporti humanitar i udhëtarëve
4	MI-11-029-511	Rehabilitimi i rrugës Llukafc-Tomoc-Kovragë, Istog, Ri-tenderim
5	MI-11-021-511	Ndërtimi i rrugës regjionale R124 (Shipashnicë-Desivojcë) – segmenti: Shipashnicë e Epërme – Mulliri, L=3.5 km
6	MI-11-001-211	Mirëmbajtja verore dhe dimërore e rrugëve nacionale dhe regjionale të Kosovës 2011-2012, Ri-tenderim
7	MI-11-057-251 (521) ³⁵	Rikonstruktimi i rrugës lidhëse në R126 (Podjevë-Pollatë, km 6+650) – faza II-të
8	MI-11-020-511	Rehabilitimi i rrugës Roganë-Hogosht
9	MI-11-027-511	Ndërtimi i rrugës transite për Shtime – faza II-të – Ri-tenderim
10	MI-11-047-521	Ndërtimi i urës ne fshatin Sopi, Komuna e Suharekës
11	MI-11-062-136	Furnizim me laptop dhe PC-shtëpiza

³⁵ Gabim teknik gjatë të gjitha fazave.

Tabela 2: Dimensionet për Transparencën dhe Llogaridhënien në Prokurim Publik

Dimensionet	Indikatorët me pyetje specifike
1. Tenderimi	Koha e hapjes së tenderit/ofertave, publikimi, numri i ofertuesve, dokumentacioni, kriteret e përzgjedhjes.
2. Përmbajtja dhe zbatimi i kontratës	Afatet kohore të parapara me kontratë, shumta e kontratës, afatet kohore për zbatimin e kontratës, inspektimi, vonesat në zbatim, punët shtesë.
3. Masat parandaluese dhe transparenca	Legjislacioni si mjet për parandalimin e keqpërdorimeve, pagesat përmes bankës, mjetet publike, kodi i sjelljes, shkollimi, trajnimi e përvoja e zyrtarëve të prokurimit publik, historiku i operatorëve ekonomik, raportimet për keq-përdorime, qasja e publikut në aktivitetet e prokurimit të Autoriteteve Kontraktuese e AQP-së, media, informimi i publikut të gjerë, Operatorëve Ekonomikë, OShC-ve, qasja në dokumentacionet e institucioneve kryesore të prokurimit publik.
4. Ankesat dhe sanksionet	Ankesat në OShP, KRPP, Autoritetet Kontraktuese, numri i ankesave, kush i ka bërë ankesat, gjobat dhe ndëshkimet tjera si ndaj Operatorëve Ekonomikë ashtu edhe ndaj Autoriteteve Kontraktuese.
5. Kapacitetet menaxhuese	Shkollimi, trajnimi dhe përvoja e punës e personelit dhe e stafit udhëheqës të Autoriteteve Kontraktuese dhe institucioneve kryesore të prokurimit publik, buxheti i tyre, numri i punëtorëve, hapësira infrastrukturore e punës.

Tabela 3: Pyetëtorët për akterët

Pyetëtori	Akterët	Numri i responentëve
Pyetëtori 1	Legjislacioni	1
Pyetëtori 2	Tenderët	11
Pyetëtori 3	Autoriteti Kontraktues - Ministria e Infrastrukturës	1
Pyetëtori 5	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP)	1
Pyetëtori 6	Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik (OShP)	1
Pyetëtori 7	Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP)	1
Pyetëtori 8	Instituti i Kosovës për Administratë Publike (IKAP)	1
Pyetëtori 9	Organizatat e Shoqërisë Civile (OShC)	6
Pyetëtori 10	Agjencia Kundër-Korrupsion (AKK)	1 ³⁶
Pyetëtori 11	Gazetarët / Mediat	2
Pyetëtori 12	Operatorët Ekonomikë	7

³⁶ Agjencia Kundër-Korrupsion nuk i është përgjigjur pyetëtorit, edhe pas kërkesave të shumta.

