

E drejta e autorit © 2018. Demokraci Plus (D+) Të gjitha të drejtat janë të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, ruhet apo transmetohet në çfarëdo forme apo përmes çfarëdo mjeti elektronik, mekanik, fotokopjohet apo të tjera, pa lejen e D+.

Raport i përgatitur nga: Rrita Ismajli

PËRMBAJTJA

SHKURTESAT	5
HYRJE.....	6
ROLI I KOMISIONIT RREGULLATIV I PROKURIMIT PUBLIK (KRPP)	7
MONITORIMET EX-POST TË KRPP-SË DHE HARTIMI I RREZIQEVE NË PROKURIM.....	10
MUNGESA E MONITORIMIT EX-ANTE NGA KRPP	12
KONTROLLI I MONITORIMEVE EX-ANTE TË PROKURIMIT PUBLIK NË HUNGARI	15
KONTROLLI EX-ANTE PËR DHËNIEN E KONTRATAVE TË MËDHA PUBLIKE NË POLONI.....	16
KONTROLLI EX-ANTE PËR DHËNIEN E KONTRATAVE TË MËDHA PUBLIKE NË BULLGARI.....	17
PAKT I INTEGRITETIT (PI)	18
PËRFUNDIME	20
BIBLIOGRAFIA.....	22

SHKURTESAT

AK	Autoriteti Kontraktues
AQP	Agjencia Qendrore e Prokurimit
AKK	Agjencia Kundër Korrupsionit
BE	Bashkimi Evropian
D+	Demokraci Plus
KEK	Korporata Energjetike e Kosovës
KE	Komisioni Evropian
KRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
LPP	Ligji i Prokurimit Publik
OE	Operatori Ekonomik
OSHP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
QKUK	Qendra Klinike Universitare e Kosovës
TI	Transparency International
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

HYRJE

Integriteti i procesit të prokurimit publik ndërtohet më së miri kur ndarja e resurseve bëhet përmes konkurrencës së hapur dhe kur ekzistojnë mekanizma për të monitoruar zyrtarët publik dhe aktivitetet e prokurimit nga institucionet përkatëse. Në mënyrë që të sigurohet integriteti i aktiviteteve të prokurimit publik ekzistojnë institucione të pavarura që kanë për mandat të ndërtojnë një sistem të qëndrueshëm. Mirëpo, sa po monitorohen fazat e aktiviteteve të prokurimit publik nga këto institucione dhe sa po merren masa ndëshkuese për autoritete kontraktuese (AK) që nuk respektojnë ligjin, është e vështirë për t'u identifikuar. Kjo pasi që Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) në Kosovë, kryen monitorime të limituara dhe të cilat jo gjithmonë publikohen. Ky raport bazohet në një vlerësim nevojash për të theksuar rëndësinë e monitorimit të të gjitha autoriteteve kontraktuese. Edhe pse monitorimi i të gjitha AK-ve është tejte i vështirë për t'u arritur, duhet që në një anë të avancohen përpjekjet për të monitoruar ato organizata buxhetore që përmbajnë barra më të mëdha financiare apo kryejnë një numër të lartë të aktiviteteve të prokurimit publik.

Rëndësia e monitorimit të prokurimit publik është theksuar shpesh herë edhe nga institucionet ndërkombëtare në Kosovë. Banka Botërore për dy vite rradhazi ka përgatitur "Raporte të Matjes së Performancës dhe Pajtueshmërisë të Sistemit të Prokurimit Publik"¹. Këto raporte kanë rekomanduar që të zhvillohen monitorimet e ex-ante dhe të intensifikohen ato të llojit ex-post. Kontrollat ex-ante dhe ex-post mundësojnë që aktivitetet e prokurimit publik të zbatohen në pajtim me ligjin por edhe shërbejnë si praktika të mira për institucione publike në identifikimin e parregullsive dhe korrupsionit².

Monitorimi i llojit ex-post bëhet pas përfundimit të aktivitetit të prokurimit publik për të analizuar gjithë procesin e aktivitetit. Në Kosovë, KRPP ka analizuar kontrata nga AK të ndryshme përmes mekanizmit ex-post. Mirëpo, edhe këto monitorime nuk kanë rezultuar në përmirsim të aktiviteteve të prokurimit apo evitimin e shkeljeve dhe parregullsive nga ana e AK-ve. Mekanizmi ex-ante i referohet monitorimit para publikimit të një aktiviteti të prokurimit dhe deri në publikimin e njoftimit për kontratë ose deri në afatin e fundit për dorëzim të ofertave nga OE. Ky lloj monitorimi shërben që aktivitetet e prokurimit publik me përmbajtje të shkeljeve ligjore të parandalohen para dhënies për kontratë si dhe në anën tjetër të identifikohen diskriminimet apo favorizimet nga autoritetet kontraktuese për biznese të caktuara. Ex-ante do të ishte një praktikë e mirë për prokurimin publik në Kosovë pasi që do të kishte efekt pozitiv në parandalimin e shkeljeve dhe do të ndikonte pozitivisht në përpjekjet për anti-korrupsion.

Megjithatë, KRPP nuk ka publikuar raporte të monitorimit të llojit ex-ante të aktiviteteve të prokurimit publik por vetëm të monitorimeve ex-post deri në vitin 2015. Në Raportin Vjetor të vitit 2016, KRPP ka listuar AK-të e përzgjedhura që ka monitoruar sipas rastit "njoftime për kontratë" dhe "menaxhimin e kontratave". Mirëpo, në mënyrë që të reduktohen shkeljet e autoriteteve kontraktuese duhet të ekzistojnë raporte të veçanta për monitorim. Listimi i AK-ve dhe shkeljet e identifikuara të ligjit për prokurim publik (LPP) në strukturë gjenerale nuk shërbejnë mjaftueshëm për të ofruar zgjidhje konkrete për përmirsimin e sistemit të prokurimit publik në Kosovë. Prandaj, ky raport ofron shembuj se si monitorohen AK-të përmes mekanizmave ex-ante në vendet tjera si Polonia, Hungaria dhe Bullgaria dhe do të ofroj një shembull model të "hartimit dhe vlerësimit të rrezikut" për monitorimet e llojit ex-post.

Ky raport poashtu elaboron mandatin e KRPP-së në monitorimin e aktiviteteve të prokurimit publik në atë se sa AK monitorohen dhe në cilat faza. Po ashtu, cilat janë rekomandimet e këtij institucioni për përmirsimin e gjendjes aktuale të prokurimit dhe sa respektohen ato nga institucionet publike në Kosovë.

¹ KRPP, 2015 "Monitorimi i performances dhe pajtueshmërisë së sistemit të prokurimit publik"
<https://krpp.rksgov.net/krpp/PageFiles/File/Raportet%20Vjetore/2016/Raporti%20i%20matjes%20se%20performances%202015.pdf>
² OECD, 2007 "Integriteti në Prokurim Publik"

ROLI I KOMISIONIT RREGULLATIV TË PROKURIMIT PUBLIK (KRPP)

Departamenti për monitorim dhe mbikëqyrje të prokurimit publik në KRPP ka për detyrë që të bëjë monitorimin e aktiviteteve të autoriteteve kontraktuese në Kosovë. Më saktësisht Neni 87 i Ligjit për Prokurim Publik detyron KRPP-në që:

“Të kryej monitorimet e aktiviteteve të prokurimit dhe menaxhimit të kontratave për qëllim të monitorimit të zbatimit të këtij ligji”³.

Mirëpo, për shkak të numrit të vogël të zyrtarëve të këtij departamenti, ky institucion nuk arrin që të monitoroj në mënyrë të barabartë të gjitha AK-të në Kosovë. Sipas raporteve vjetore të KRPP-së është evidente se shumë autoritete kontraktuese mbesin të pa monitoruara ndër vite si rezultat i kapaciteteve të pamjaftueshme të këtij institucioni për të mbuluar monitorimin e të gjitha AK-ve. Gjatë një viti KRPP publikon mbi 10000 njoftime për kontratë e që është pamundur të monitorohen të gjitha me dhjetë punëtorë që i ka Divizioni i Monitorimit në KRPP. Sigurisht, mungesa e monitorimit dhe mbikëqyrjes së AK-ve rezulton pastaj edhe në shkeljen e ligjit por edhe në rritjen e ankesave në Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP).

Megjithatë, është e rëndësishme të analizohen të gjeturat e monitorimeve të KRPP-së për autoritetet e përzgjedhura. Në raportin vjetor të vitit 2016, KRPP sipas kërkesave nga AK-të dhe OE-të kishte monitoruar gjithsej 49 aktivitete sipas kërkesës nga AK ose OE, e në shtatë prej tyre është monitoruar edhe menaxhimi i kontratës⁴. Janë përgatitur raporte, rekomandime, opinione, dhe përgjigje por ato nuk janë bërë publike. Siç shihet në tabelën më poshtë, KRPP ka publikuar informata kuantitative rreth numrit të interpretimeve të lëshuara, mirëpo nuk i ka publikuar ato. Mos publikimi i raporteve të monitorimit e bën të pamundur edhe studimin e shkeljeve të autoriteteve kontraktuese në prokurim publik.

³ Ligji për Prokurim Publik, Neni 87, paragrafi 2.1

⁴ KRPP, 2016 “Raporti Vjetor i Punës”

FIGURA 1. Përgjigjet e dhëna nga Divizioni i Rregullave i KRPP-së për Autoritetet Kontraktuese dhe Operatorët Ekonomik gjatë periudhës 1 Janar – 31 Dhjetor 2016.

NR	MËNYRA E DHËNIES SË PËRGJIGJEVE	GJITHSEJ PËRGJIGJET E DHËNA NË NUMËR	PËRGJIGJET E DHËNA PËR AUTORITETET KONTRAKTUESE	PËRGJIGJET E DHËNA PËR OPERATORËT EKONOMIK
01	Interpretime me shkrim (përmes arkivit të KRPP-së)	58	44	14
02	Interpretime përmes adresës elektronike të KRPP-së	1021	609	412
03	Interpretime përmes telefonit zyrtar të KRPP-së	1243	1120	123
04	Takime-Konsulta	46	26	20
05	Gjithsejtë	2368	1799	569

Gjatë monitorimeve të procedurave të prokurimit publik, KRPP ka gjetur se në 49 aktivitete, vetëm gjashtë prej tyre janë në kundërshtim me ligjin. Trendi i shkeljeve të fazave fillestare të prokurimit lidhet me mos harmonizimin e kriterëve në dosjen e tenderëve me kontrata të nënshkruara⁵. Autoritetet kontraktuese që kanë vepruar kundër ligjit gjatë monitorimeve të KRPP-së janë:

- Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit
- Komuna e Prizrenit
- Qendra Klinike Universitare e Prishtinës
- KOSTT
- Komuna e Drenasit
- Kompania Ujësjellësi Rajonal "Prishtina"

⁵ KRPP, 2016 "Raporti Vjetor i Punës"

KRPP monitoron menaxhimin e kontratave vetëm në aspektin administrativ që nënkupton se mungon një hetim apo auditim më i detajuar në fushën e implementimit të projekteve. KRPP duhet të forcoj bashkëpunimin me institucionet tjera mbikëqyrëse si Zyrën Kombëtare të Auditimit (ZKA) dhe Agjencionin Kundër Korrupsion (AKK) për të asistuar në një monitorim më të avancuar në menaxhimin e kontratave publike.

Vlen të theksohet se KRPP deri në vitin 2015 ka monitoruar mbi 35 AK për vit. Mirëpo, prej vitit 2015 KRPP nuk ka publikuar raporte të monitorimit për performancën e AK-ve gjatë aktiviteteve të implementuara në prokurim publik. Megjithatë, D+ ka analizuar raportet e monitorimeve të KRPP-së të vitit 2015, ku edhe ka gjetur se të gjitha monitorimet janë të llojit ex-post ⁶.

Monitorimet e KRPP-së janë të kontrollit ex-post që nënkupton se aktivitetet e prokurimit publik monitorohen vetëm pas përfundimit të një aktiviteti të prokurimit apo me fjalë tjera pas shpalljes së fituesit apo dhënies së kontratës. Monitorimet pas nënshkrimit të kontratës janë shumë të rëndësishme për të rishikuar gjithë procesin e prokurimit publik duke filluar prej fazës para tenderimit dhe deri tek dhënia e kontratës. Në këtë mënyrë, përmes monitorimeve ex-post, AK-të mund të reflektojnë në gabimet e mëparshme që ndodhin si rezultat i mungesës së planifikimit të aktiviteteve apo edhe keq menaxhimit të buxhetit. Mirëpo, monitorimet ex-post nuk mund të parandalojnë aktivitete të prokurimit gjatë implementimit ⁷. Në anën tjetër edhe ato monitorime që janë kryer nga KRPP kanë mungesë të monitorimit të detajuar dhe rrjedhimisht nuk ka ndikuar në reduktimin e shkeljeve të prokurimit publik gjatë viteve në vijim apo në aktivitete të ardhshme.

⁶ Faqja zyrtare e KRPP-së, Departamenti për Monitorim dhe Mbikëqyrje të Prokurimit Publik: https://krpp.rksgov.net/Default.aspx?PID=News-Pub&LID=1&PCID=-1&CtIID=HTMLStatic&CID=PPRCComplaints&PPRCMenu_OpenNode=87

⁷ OECD, 2007 "Integriteti në Prokurim Publik"

MONITORIMET EX-POST TË KRPP-SË DHE HARTIMI I RREZIQEVE NË PROKURIM

Në KRPP poashtu mungon një arsyetim apo shpjegim rreth metodës së përzgjedhjes së autoriteteve kontraktuese për monitorim. Është evidente se AK-të e përzgjedhura për monitorim vitin e kaluar nuk janë të gjitha që kanë numrin më të madh të aktiviteteve të prokurimit apo me peshë më të rëndësishme financiare. D+ ka analizuar disa raporte të monitorimit ex-post të KRPP-së. Problemi kryesor me këto monitorime qëndron tek formati i raportit dhe monitorimit të autoriteteve. Kjo do të thotë se ky nivel i monitorimit nga KRPP nuk rezulton në parandalimin e shkeljeve gjatë aktiviteteve si mungesë e monitorimit ex-ante si dhe mungesës së mekanizmave ndëshkuese për AK-të që nuk respektojnë ligjin.

Raportet e KRPP-së nuk përmbajnë “vlerësime të rrezikut” si pjesë e monitorimit. Një proces i vlerësimit të rrezikut ndihmon drejt një modeli adekuat për monitorime më efektive dhe parandaluese në prokurim publik. Hapi i parë i përfshirë në vlerësimin e rrezikut është identifikimi i rreziqeve që lidhen me fazat e ndryshme të ciklit të prokurimit dhe identifikimi i treguesve (“flamujve të kuq”) për zbulimin e parregullsive.

Një raport i monitorimit të një AK për aktivitet mund të bazohet në fazat e procedurave të prokurimit publik. Duke filluar prej fazës së parë e cila mund të përmbajë kritere në lidhje me kornizën ligjore, në atë se sa po respekton AK-ja nenet e LPP-së. Faza e dytë lidhet me përgatitjen e aktivitetit të prokurimit. Faza e tretë mund të analizoj procedurat e përzgjedhura nga autoriteti për negocimin e projektit apo aktivitetit. Faza e katërt lidhet me mënyrën e publikimit të aktivitetit ndërsa faza e pestë me dhënien e kontratës. Faza e gjashtë apo e fundit e vlerësimit duhet të parashikojë çdo rezultat të aktivitetit të kontraktuar dhe menaxhimit të kontratës. Më poshtë, mund të shihni një skicë që trajton fazat kryesore ose komponentët e procesit të prokurimit, së bashku me disa nga pyetjet që një institucion i prokurimit si KRPP-ja duhet të bëjë për të përcaktuar nëse ka rreziqe në secilën fazë.

**FAZA I:
KORNIZA
LIGJORE**

A janë mjetet e financimit të prokurimeve të deklaruar qartë dhe në përputhje me ligjin, rregulloret dhe kërkesat buxhetore?

A ekzistojnë sisteme të kontrollit të brendshëm për të siguruar përputhjen me kërkesat ligjore dhe rregullatore?

A janë bërë prokurimet në mënyrë transparente dhe të dokumentuara mirë?

**FAZA II:
PËRGATITJA E
PROJEKTIT**

A ka llogaritur AK vlerën e kontratës me saktësi?

A definojnë mirë përshkrimi i punëve apo shërbimeve, si dhe cilësia e performancës, e përshtatshme për nevojat dhe kërkesat ligjore, dhe a kuptohet qartë nga pjesëmarrësit në proces?

A janë dokumentet e tenderit gjithëpërfshirës, transparent dhe të lirë nga kufizimet apo kushtet që diskriminojnë në mënyrë të padrejtë ndaj furnizuesve të caktuar?

A ka dispozita për dorëzimin e tenderëve alternativë? Nëse po, a janë specifikimet se çfarë mund të konsiderohet në mënyrë që ato të trajtohen në mënyrë të drejtë dhe ligjore?

A ka vendosur apo parashikuar procedura për të monitoruar kontributin e ekspertëve të punësuar për të ndihmuar funksionimin e prokurimit?

**FAZA III:
PROCEDURA E
PËRZGJEDHUR**

●
A ka vendosur AK një procedurë adekuate dhe të pranueshme të prokurimit?

●
Nëse janë zgjedhur procedura të mbyllura të prokurimit nga AK-të të investigohen/hulumtohen arsyet.

●
A është zgjedhur procedura e duhur që siguron konkurrencë të drejtë dhe transparencë?

**FAZA IV:
PUBLIKIMI I
AKTIVITETIT TË
PROKURIMIT**

●
A ka publikuar AK aktivitetin e prokurimit në pajtim me ligjin?

●
A ishte qasja e drejtë dhe e barabartë në dokumentet e kontratës dhe në informacionin e ofruar për OE-të potencial të interesuar?

**FAZA V:
DHËNIA E
KONTRATËS**

A janë konsideruar të gjitha interesat e institucioneve publike gjatë dhënies, siç janë shqetësimet financiare, përshtatshmëria e furnizuesit të zgjedhur për të plotësuar specifikimet, shqetësimet ligjore, etj?

A ishin përjashtuar oferta apo propozime tjera dhe nëse po, pse?

A ishte marrë kohë e përshtatshme për shqyrtimin e propozimeve përpara dhënies së çmimit?

A u vlerësuan ofertat siç duhet?

A ishte vendimi për procesin e shpërbimit i saktë dhe i komunikuar në mënyrë adekuate?

**FAZA VI:
MENAXHIMI I
KONTRATËS**

Si është përcaktuar menaxheri i kontratës nga njësia kërkuese?

A ka vonesa në ekzekutim të kontratës apo implementimit të projektit?

A ka vonesa në pagesa nga AK?

A është bërë kontrolli i kualitetit të punës/furnizimit apo test i performancës së kontraktuar?

A janë respektuar të gjitha kriteret e parashtruara në kontratë nga AK dhe OE?

A është dorëzuar raporti i monitorimit nga implementimi i projektit?

Duke u bazuar në analizat e bëra nga Komisioni Evropian për vendet e BE-së në lidhje me prokurim publik dhe monitorimin ex-post dhe ex-ante, kemi vërejtur se këto kontrolle bëhen për kontrata apo aktivitete të prokurimit dhe jo specifikisht për autoritete kontraktuese⁸. Monitorimi i të gjitha autoriteteve kontraktuese është pothuajse i paarritshëm për shkak të numrit të madh të tyre dhe numrit të vogël të zyrtarëve të prokurimit në institucione rregullative. Prandaj, një metodë më efikase do të ishte monitorimi i kontratave individuale me vlera më të mëdha se sa monitorimi i një AK në tërësi. Për shkak të numrit të vogël të zyrtarëve të prokurimit në KRPP, një zgjidhje tjetër është edhe mundësia e angazhimit të palëve të treta në monitorim si shoqëria civile apo kompani tjera private. Angazhimi i më shumë trupave monitorues në prokurim publik mund të ndikoj edhe në një interesim më të lartë të publikut në këtë sektor dhe rrjedhimisht të shërbej si kontroll i parasë publike.

MUNGESA E MONITORIMIT EX-ANTE NGA KRPP

Në bazë të raporteve të Demokraci Plus (D+) institucionet më problematike dhe që kërkojnë monitorim të vazhdueshëm nga KRPP në nivel qendror janë: Ministria e Infrastruktura, Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit dhe Ministria e Shëndetësisë. Në nivel lokal, Komunitet që duhet të monitorohen dhe t'i reduktojnë shkeljet janë: Komuna e Prishtinës, Ferizajt, Prizrenit dhe Gjilanit⁹. Këto janë si rezultat i shkeljeve të identifikuar nga ZKA, ku është e qartë se gjatë tre viteve të fundit, hallkat më të dobëta të prokurimit publik përsëriten në "hartimin e kriterëve specifikë" si dhe në "menaxhimin e kontratave". Këto shkelje do të evitoheshin përmes mekanizmeve më të lartë kontrollues nga institucionet ndjekëse si KRPP-ja dhe më specifikisht përmes kontrolleve ex-ante, para se të nënshkruhen kontratat me operatorët ekonomik.

Po ashtu, si rrjedhojë e monitorimit të OSHP-së, D+ ka identifikuar që Korporata Energjetike e Kosovës (KEK) është një prej institucioneve me numrin më të madh të ankesave në këtë institucion. Gjatë monitorimit tre muor të D+, KEK ka kaluar 20 seanca në OSHP për të shqyrtuar rreth ankesave të operatorëve ekonomik¹⁰. Vlen të theksohet se këto AK nuk janë gjithmonë pjesë e monitorimeve dhe nuk i nënshtrohen kontrollit ex-ante apo ex-post të KRPP-së duke lejuar kështu që shkeljet e LPP-së të intensifikohen si dhe ankesat në OSHP të dyfishohen.

Sipas Raportit të Komisionit Evropian për Kosovën, në vitin 2015, monitorimi paraprak i prokurimit publik është zgjeruar për të gjitha njoftimet për kontratë, i cili kishte për qëllim të zvogëlojë parregullsitë¹¹. Megjithatë, monitorimi i mëposhtëm është zvogëluar për rastet ad hoc ku është kërkuar në mënyrë specifike nga AK-të apo OE-të. Përdorimi në vitin 2015, KRPP kishte monitoruar 38 AK dhe tetë aktivitete me kërkesë, në vitin 2016, KRPP nuk ka monitoruar asnjë rast të prokurimit publik përpos rasteve me kërkesë apo ad hoc. Ky regres i monitorimit të kontratave publike njëherit arsyeton edhe përsëritjen e shkeljeve të njëjta në aktivitetet e prokurimit publik.

Sa i përket pjesës teorike të monitorimit ex-ante dhe ex-post në prokurim publik, ekzistojnë literatura të rëndësishme rreth procesit të prokurimit publik. Është e evidente se pas nënshkrimit të një kontrate, linden situata të papritura të cilat nuk janë adresuar nga kontrata apo edhe në dosje të tenderit gjë që kërcënojnë rezultatet e synuara të kontratës. Kontrollat ex-ante praktikohen në vendet ku rreziku i korrupsionit është i lartë në mënyrë që shkeljet të reduktohen si dhe shërbejnë si "watch-dog" mekanizëm. Një shembull ku monitorimi ex-ante ka luajtur një rol tejet efektiv është rasti i reduktimit të korrupsionit në prokurim publik në Itali. Pas disa skandaleve të korrupsionit në vitin 2013 dhe 2014 në sektorin e ndërtimtarisë të EXPO2015 në Milano, kryetari i Agjencionit Kundër Korrupsionit në Itali morri masa efektive duke zhvilluar kontrolle të larta të llojit ex-ante në aktivitetet për sektorin e ndërtimtarisë në prokurim publik. Me themelimin e rregullave, procedurave dhe ndjekjes së aktiviteteve në këtë sektor, prokurimi publik arriti që të kalojë vende tjera të OECD-së për integritet dhe kontroll të lartë¹². Vendimi për të kontrolluar sektorin e ndërtimtarisë në Itali tregon se kjo qasje mund të jetë e dobishme për

9 Demokraci Plus, 2017, "Shkeljet dhe Mosrespektimi i ligjit për prokurim publik në Kosovë".

10 Raporti i monitorimit të Organit Shqyrtues të Prokurimit "OSHP Nyja e Prokurimit Publik", Mars-Qershor 2017.

11 Komisioni Evropian, 2016 "Raporti i Progresit për Kosovën"

http://www.mei-ks.net/repository/docs/kosovo_report_2018_shqip.pdf

12 OECD, 2016 "Kontrolli i mekanizmeve ex-ante (Ex-po Milano) në Itali" <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/expo-milano-ex-ante-control-mechanism.pdf>

sektorë specifik siç është EXPO 2015. Monitorimet ex-ante shërbejnë për të kontrolluar raste që janë prekur nga korrupsioni në mënyrë që të evitohet rritja e korrupsionit edhe në aktivitete tjera të atij sektori apo institucioni.

Megjithatë, është e rëndësishme që të caktohen fazat kryesore të monitorimit ex-ante gjatë një procesi të aktivitetit në prokurim publik. Më poshtë janë të ilustruara këto faza:

FIGURA 2. Cikli i një aktiviteti të prokurimit publik dhe mundësitë për ndërhyrje të kontrollit ex-ante.

CIKLI I PROKURIMIT PUBLIK	MONITORIMI EX-ANTE
1. Hartimi i nevojave dhe planifikimi i prokurimit	Të kontrollohet Deklarata e Nevojave Të shikohet a gjendet aktiviteti i prokurimit në planin vjetor të prokurimit
2. Kontrollimi i DT dhe Njoftimit për kontratë të dërguar nga AK	Të kontrollohet njoftimi për kontratë dhe DT nëse është në përputhje me ligjin
3. Publikimi i njoftimit për kontratë	Të monitorohet njoftimi për kontratë, dokumentet tjera që shtohen, siç janë njoftimet për korigjim të gabimeve, kërkesa për sqarim nga OE deri në hapjen e ofertave.

KONTROLLI I MONITORIMEVE EX-ANTE TË PROKURIMIT PUBLIK NË HUNGARI

Është detyrë e Këshillit të Prokurimit Publik të monitorojë proceset e prokurimit publik në Hungari. Ky këshill është një organ publik i pavarur që raporton drejtpërdrejt në Parlament çdo vit për prokurimin publik. Ai kontribuon në zhvillimin e politikës së prokurimit publik dhe rekomandimet e tij gjithashtu ndihmojnë në përgatitjen dhe ndryshimin e legjislacionit ¹³.

Përveç kontrolleve ekzistuese ex-post, ekziston një mekanizëm specifik filtrash për të kontrolluar pajtueshmërinë e njoftimeve të kontratave me legjislacionin për prokurim dhe për të zbuluar dhe parandaluar çdo element të paligjshëm para fillimit të procesit të tenderimit. Këshilli i Prokurimit Publik kërkon një kontroll të ligjshmërisë, nga Bordi Editorial, përpara publikimit të të gjitha njoftimeve të prokurimit. Në rast të mospërputhjes me ligjin, Këshilli i Prokurimit Publik e thërret ofertuesin të plotësojë ose modifikojë njoftimin përpara se ta paraqesë atë për publikim¹⁴.

Sipas statistikave në dispozicion të vitit të kaluar, nga 25, 000 dokumente, Këshilli kishte kërkuar gati 75% të njoftimeve të prokurimit të rregullohen përpara publikimit të tyre. Sapo Këshilli i Prokurimit Publik ka kërkuar modifikime nga autoritetet publike, ata kanë pranuar të bëjnë ndryshime në përputhje me kërkesat ligjore. Ky mekanizëm ex-ante ka ndihmuar në parandalimin e një numri të madh të shkeljeve mirëpo edhe ka zvogëluar nevojën për kontrolle shtesë të llojit ex-post. Në anën tjetër, ky lloj i monitorimit ka ndikuar edhe në efikasitet të shtuar gjatë implementimit të aktiviteteve në prokurim publik ¹⁵.

Edhe KRPP-ja mund të merr masa të tilla dhe të inicioj më shumë monitorime të llojit ex-ante. Këshilli i Prokurimit Publik në Hungari ka përsipër të monitoroj mbi 13,000 AK dhe ende ka hapsirë për monitorime në baza ad hoc të llojeve ex-ante dhe ex-post¹⁶.

13 Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Hungari" http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/hu.pdf

14 OECD, 2007 "Integriteti në Prokurim Publik"

15 Po Aty

16 Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Hungari" http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/hu.pdf

KONTROLLI EX-ANTE PËR DHËNIEN E KONTRATAVE TË MËDHA PUBLIKE NË POLONI

Me Ligjin e Prokurimit Publik në Poloni, kontrolli ex-ante i shpërblimit është i detyrueshëm për kontratat publike me vlerë të lartë. Ky monitorim vlen për kontratat mbi 20 milionë euro për punët publike dhe 10 milionë euro për furnizimet dhe shërbimet publike¹⁷.

Qëllimi i këtij mekanizmi parandalues është të shmanget shpenzimi i parregullt i parase publike dhe të zbulohen shkeljet e mundshme para përfundimit të kontratave, si:

-  Përgatitja e pakujdesshme e procedurave të dhënies së kontratës;
-  Vlerësim i gabuar i ofertave të dorëzuara;
-  Përkufizimi i kushteve të pjesëmarrjes në procedurën e shpërblimit në një mënyrë që pengon konkurrencën e ndershme;
-  Dështimi për të përjashtuar operatorët ekonomik nga një procedurë në një situatë kur ekziston ekzistenca e përjashtimit;
-  Dështimi për të refuzuar ofertuesin në një situatë kur ekzistojnë premiset për refuzim.

Gjetjet e kontrolleve ex-ante publikohen në raporte periodike çdo gjashtë muaj (në faqen e internetit të Zyrës së Prokurimit Publik). Informacioni i përfshirë në këto raporte ka një efekt parandalues pasi tërheq vëmendjen e subjekteve për llojin dhe peshën e shkeljeve të gjetura dhe si rezultat mundëson shmangien e gabimeve të ngjashme në procedurat e ardhshme. Kjo e fundit bëhet përmes monitorimeve ex-post që nxerrin në pah shkeljet e ligjit të cilat evitohen në vijim gjatë aktiviteteve të prokurimit publik në Poloni ¹⁸.

17 Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Poloni " http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf

18 OECD, 2007 "Integriteti në Prokurim Publik"

KONTROLLI EX-ANTE PËR DHËNIEN E KONTRATAVE TË MËDHA PUBLIKE NË BULLGARI

Organi kryesor përgjegjës për prokurimin publik në Bullgari është Agjencia e Prokurimit Publik (APP), një organ i pavarur nën Ministrinë e Ekonomisë. Një gamë e gjerë e detyrave bie nën mandatin e APP-së, duke përfshirë hartimin e ligjit për prokurimin publik, duke dhënë forma metodologjike dhe forma të tjera udhëzimi, duke kryer kontrollet e detyrueshme ex-ante për të gjitha fondet e BE-së të bashkëfinancuara nga procedurat e prokurimit me vlerë mbi 1.3 milionë euro, dhe për kontrata të punëve të financuara jashtë BE-së me vlerë mbi 5 milionë euro. Ky Organ bën edhe monitorimin dhe analizimin e tregjeve të prokurimit, mbikëqyrjen e njoftimeve nga autoritetet për parregullsitë e mundshme, dhe mbajtjen e Regjistrit të Prokurimit Publik (PPR). PPR është një bazë elektronike e të dhënave me informata për të gjitha procedurat e prokurimit që autoritetet kontraktuese duhet të dorëzojnë ¹⁹.

Ky institucion në Bullgari ka gjithsej 75 të punësuar nga të cilët 56 janë civil dhe 19 punonjës. Ekipi që ka të bëjë me kontrolle ex-ante të procedurat e prokurimit janë 30 persona, të cilët janë të trajnuar vetëm për të bërë këtë lloj kontrolli në aktivitetet të prokurimit publik. Vlen të theksohet se kontrolli ex-ante në sistemin e prokurimit në Bullgari është një prej monitorimeve më të avancuara në vendet e BE-së. Kjo është për shkak se niveli i korrupsionit në prokurim publik ishte shumë i lartë dhe nevoja për kontrolle ex-ante ishte e rëndësishme për reduktimin e shkeljeve dhe korrupsionit²⁰.

Që prej themelimit të monitorimeve ex-ante në vitin 2007, organi për prokurim publik në Bullgari ka ndryshuar formatin e raportimit të gjetjeve. Ky format është avancuar çdo herë në mënyrë që të arrihet një nivel më i lartë i menaxhimit të fondeve publike²¹. Institucionet e prokurimit publik në Bullgari poashtu kanë punësuar vëzhgues për kryerjen e kontrolleve ex-ante në kontrata publike. Detyra e tyre është të shqyrtojnë mënyrën e respektimit të rregullave për mbikëqyrjen e tenderëve dhe nëse kontraktori është zgjedhur me ligj. Këta vëzhgues nuk kanë të drejtë të ndërhyjnë drejtpërdrejt në punën e komisioneve vlerësuese dhe detyrat e tyre kanë të bëjnë vetëm në monitorimin dhe identifikimin e parregullsive. Rezultati i punës së vëzhguesve është një raport i pavarur drejtuar Drejtorit Ekzekutiv të Agjencionit për Prokurim Publik. Në bazë të saj i jepet një opinion autoritetit kontraktues lidhur me gjetjet gjatë kontrollit, të cilat mund të konsiderohen përpara se të lëshohet vendimi për përzgjedhjen e kontraktorit.

¹⁹ Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Bullgari" http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/bg.pdf

²⁰ Pavlova, 2015 "Kontrolli ex-ante në Prokurim Publik" http://www.bposoki.bg/uploads/posts/pavlova_en.pdf

²¹ Po Aty

PAKT I INTEGRITETIT (PI)

Si karakteristikë e përbashkët në Hungari, Poloni dhe Bullgari është edhe vullneti politik për të zvogëluar korrupsionin në prokurim publik. Kjo nënkupton se deri tani, qeveritarët kanë ndërmarrë masa edhe në draftime të reja ligjore dhe kanë praktikuar politika publike të anti-korrupsionit. Ndërhyrja në ligj si dhe implementimi i ligjit në formë adekuate dhe korrekte dërgon një mesazh të fortë drejt atyre që bëjnë shkelje vazhdimisht në këtë fushë. Përfshirja e shoqërisë civile në monitorimin e prokurimit publik poashtu luan një rol tejet të rëndësishëm jo vetëm në adresimin dhe identifikimin e shkeljeve ligjore apo korrupsionit por edhe në mbajtjen e llogaridhënies dhe përgjegjësisë të zyrtarëve publik për të mirën apo interesin e publikut. Këto tri shtete mirëpo edhe shumë vende tjera të BE-së e kanë kërkesë ligjore themelimin dhe zhvillimin e një pakti të integritetit e cila implementohet si mjet kontrolli në fushën e prokurimit. Në Kosovë deri tani janë bërë përpjekje për të krijuar plane të integritetit në nivel lokal nga UNDP. Mirëpo këto plane nuk kanë përfshirë shoqërinë civile specifikisht në sistemin e prokurimit publik. D+ beson se themelimi i pakteve të integritetit do të kishte një efekt të dukshëm në adresimin e shkeljeve në prokurim publik si dhe në reduktimin e aferave korruptive në kontrata publike.

Një pakt i integritetit është një kontratë ndërmjet një AK dhe OE që ofrojnë oferta publike, që ata do të abstenojnë nga praktikat korruptive dhe do të kryejnë një proces transparent të prokurimit. Për të siguruar llogaridhënien dhe legjitimitetin, pakti i integritetit përfshin një kontratë të veçantë me një organizatë të shoqërisë civile që monitoron që të gjitha palët të përmbushin angazhimet e tyre²². Angazhimi i shoqërisë civile në baza të rregullta do të përmironte edhe nivelin e bashkëpunimit mes organizatave jo qeveritare dhe institucioneve publike. Pakti i Integritetit ka objektiva të shumëfishta por kryesisht përcaktohet:

-  Për të rritur transparencën, llogaridhënien dhe qeverisjen e mirë në kontraktimin publik;
-  Për të rritur besimin në autoritetet publike dhe për të kontribuar në përmirsimin e reputacionit të tyre;
-  Për të përmirësuar konkurrencën, efikasitetin dhe mbikëqyrjen e parasë publike përmes një prokurimi më të shëndoshë;
-  Për të rritur nivelin e mbikëqyrjes dhe monitorimit të aktiviteteve të prokurimit dhe veçanërisht të sektorëve me korrupsion më të lartë.

22 Komisioni Evropian, 2014 "Prokurimi Publik- Një studim në kapacitetin administrativ në BE"

Sipas Transparency International (TI) paktet e integritetit kanë përsipër që të analizojnë në detaje gjithë ciklin e një aktiviteti të prokurimit publik. Kjo përfshin fazat para përzgjedhjes së operatorit ekonomik apo tenderimit dhe pas ekzekutimit të kontratës²³. Në anën tjetër kjo lidhet edhe me kontrollet ex-ante dhe ex-post të prokurimit publik, mirëpo që përfshin më shumë akterë se institucionet përkatëse për monitorimin e një aktiviteti. Ajo se çfarë i veçon PI në monitorimin e aktiviteteve të prokurimit prej kontrolleve formale ex-post apo ex-ante është pikërisht angazhimi i më shumë monitoruesve dhe organizatave jo qeveritare apo “dëshmitarë social” (Social Witnesses) siç i dallon OECD. Kjo praktikohet edhe në vendet e OECD-së dhe së fundi i është rekomanduar Meksikës për të punësuar PI në monitorimin e aktiviteteve të prokurimit. Në Meksikë që nga viti 2009, “dëshmitarët social” janë të detyruar të marrin pjesë në të gjitha fazat e procedurave të tenderimit publik mbi vlera të caktuara të kontratave si një mënyrë për të nxitur debate publike. Në 2014, këto pragje janë 336 milionë MXN (rreth 25 milionë dollarë) për mallra dhe shërbime dhe 672 milionë MXN (rreth 50 milionë USD) për punët publike²⁴. Sipas TI ky lloj monitorimi përmes PI në prokurim publik ndikon në:

-  Zbatimin e standardeve të dëshirueshme pa reforma ligjore shtesë;
-  Rritjen e kredibilitetit dhe legjitimitetit të procesit përmes njohurive të pavarura dhe eksperte të monitoruesit;
-  Siguri për të gjithë palët e interesuara se ky monitorim është neutral dhe pa presione politike;
-  Kontributi i shoqërisë civile aktive në rritjen e integritetit të prokurimit publik.

23 Transparency International, 2014 "Paktet e integritetit në Prokurim Publik: "Një udhëzues implementimi" https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide

24 OECD, 2016 "Dëshmitarët Social në Meksikë" <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/social-witnesses-mexico.pdf>

PËRFUNDIME

Është e qartë se monitorimi i prokurimit publik në Kosovë nuk i është dhënë vendi i duhur nga institucionet rregullative. Edhe pse KRPP ka bërë kontrolle të llojit ex-post në institucione të ndryshme publike në nivel lokal dhe qendror, është evidente se parregullsitë dhe gjetjet kanë përfunduar të pa adresuara në instanca tjera kompetente (hetuesia, prokuroria etj). Kjo pa dyshim që nxjerr në pah mungesën e bashkëpunimit të institucioneve rregullative me institucione tjera kompetente për të trajtuar shkeljet dhe parregullsitë në aktivitetet e prokurimit publik.

Në anën tjetër, KRPP nuk ka publikuar asnjë dëshmi që kryen monitorime të llojit ex-ante. Siç edhe shihet në këtë raport, kontrollet ex-ante kanë një rol të rëndësishëm në parandalimin e shkeljeve dhe korrupsionit në prokurim publik. KRPP duhet të intensifikoj përpjekjet që të përfshijë monitorimet ex-ante në agjendën e saj vjetore. Në anën tjetër të vazhdoj edhe publikimin e raporteve të monitorimit ex-post. Mirëpo, edhe këto raporte të avancohen në metodologji dhe të shtohet "hartimi i rreziqeve në prokurim".

Si përpjekje më efektive dhe reformë adekuate në zvogëlimin e korrupsionit në fushën e prokurimit publik është parandalimi. Këtë e mundëson kontrolli ex-ante në prokurim. Në vendet e BE-së janë zbatuar opsione të ndryshme të kontrolleve ex-ante, por gjithmonë është ndjekur qëllimi për të kërkuar gabime dhe për t'i zbuluar ato para se të ndodhin. Është shumë e rëndësishme që ato gabime, shkelje apo rreziqe të korrupsionit të identifikohen kur mund të parandalohen. Për këtë arsye, kontrolli ex-ante mbi prokurimin publik kryhet para fillimit të procedurës së dhënies së kontratës për të lejuar zbulimin e dobësive dhe/ose mospërputhjeve me LPP-në dhe të mos vijnë për nënshkrimin e një kontrate nga aktivitetet e paligjshme. Ex-ante krijon parakushtet për hapjen e një procedure të ligjshme ose ndonjëherë për korrigjimin e gabimeve në një fazë shumë të hershme të zbatimit të kontratës.

Me fjalë tjera, kontrolli ex-ante mbi prokurimin publik është për ligjshmërinë. Kjo do të thotë, duhet të merret parasysh nëse legjislacioni për prokurimin publik respektohet në mënyrë korrekte dhe nëse gjithashtu kontratat për punë, shërbime apo furnizime kontraktohen sipas çmimit dhe kualitetit adekuat. Prandaj, pas kontrolleve ex-ante dhe pas gjetjeve të identifikuar lëshohen opinione nga departamentet përkatëse të mbikëqyrjes dhe monitorimit të cilat duhet të konsiderohen nga AK-të.

Kosova mund të bëj shumë në monitorimin e aktiviteteve të prokurimit duke ndjekur modele të themeluara nga shtetet tjera si Hungaria, Polonia dhe Bullgaria. Ky raport poashtu ka hartuar indikatorë përkatës për secilen fazë të prokurimit në mënyrë që të shërbejë si pika referuese gjatë monitorimit të një aktiviteti të prokurimit publik. Është e rëndësishme të theksohet se KRPP ka nevojë për kapacitete shtese njerëzore në mënyrë që të mbuloj një numër më të madh të aktiviteteve. Poashtu, ky institucion duhet të bëjë përzgjedhjen e kontratave për monitorim mbi bazën kualitative dhe kuantitative dhe jo të orientohet vetëm në monitorim të një institucioni. Në këtë mënyrë do të përfshihen në monitorim kontrata nga institucione të ndryshme por me vlera dhe kompleksitet më të madh. Këtij aktiviteti është mirë t'i paraprijë një analizë e sektorëve me vëllimin më të madh të investimeve siç është praktikuar në rastin e sektorit të ndërtimitarisë në Itali.

BIBLIOGRAFIA

Demokrasi Plus, 2017, "Shkeljet dhe Mosrespektimi i ligjit për prokurim publik në Kosovë", Prishtinë (Kosovë)

Qasur më: 08.05.2018

<http://www.dplus-ks.org/wp-content/uploads/2018/02/Project-Design-Final-Draft.pdf>

Demokrasi Plus, 2017, "OSHP Nyja e Prokurimit Publik", Prishtinë (Kosovë)

Qasur më: 10.04.2018

<http://dplus-ks.org/wp-content/uploads/2017/10/02-Raporti-i-OSHPse-Mars-Qershor-V8.pdf>

Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, 2016 "Raporti vjetor i punës", Prishtinë (Kosovë)

Qasur më: 22.05.2018

<https://krpp.rksgov.net/krpp/PageFiles/File/Raportet%20Vjetore/2017/Raporti%20vjetor%202016-sq.pdf>

Komisioni Evropian, 2014 "Prokurimi Publik- Një studim në kapacitetin administrativ në BE"

Qasur më: 12.05.18

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/

Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Bullgari"

Qasur më: 08.03.2018

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/bg.pdf

Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Hungari"

Qasur më: 09.03.2018

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/hu.pdf

Komisioni Evropian, 2016 "Faktet dhe figurat kryesore të Prokurimit Publik në Poloni"

Qasur më: 12.03.2018

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf

Ligji për Prokurim Publik, Neni 87, paragrafi 2.1

Qasur më: 10.04.2018 <https://krpp.rksgov.net/krpp/PageFiles/File/ligjet/shqip/Ligji%20per%20Prokurim%20Publik%20Nr%2004%20L%20%20042.pdf>

Pavlova, 2015 "Kontrolli ex-ante në Prokurim Publik"

Qasur më: 19.04.2018

http://www.bposoki.bg/uploads/posts/pavlova_en.pdf

Transparency International, 2014 "Paktet e integritetit në Prokurim Publik: "Një udhëzues implementimi" Berlin (Gjermani)
Qasur më: 17.04.2018

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide

OECD, 2007 "Integriteti në Prokurim Publik" Paris, (Francë)

Qasur më: 07.05.2018

<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>

OECD, 2016 "Kontrolli i mekanizmave ex-ante (Ex-po Milano) në Itali", Paris, (Francë)

Qasur më: 13.05.2018

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/expo-milano-ex-ante-control-mechanism.pdf>

OECD, 2016 "Dëshmitarët Social në Meksikë", Paris (Francë)

Qasur më: 22.05.2018

<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/social-witnesses-mexico.pdf>



**DEMOCRACY
PLUS**

