



# Lista e Zezë si mjet për parandalimin e keqpërdorimeve në prokurimin publik

## Hyrje

Prokurimi publik paraqet një nga format kryesore të shpenzimit të parasë publike. Në Kosovë, vetëm gjatë vitit 2021 u lidhën mbi nëntë mijë kontrata publike në vlerë prej 429,622,215.80 euro (17.8% e buxhetit vjetor)<sup>1</sup>. Megjithatë, ka operatorë ekonomikë të cilët nuk respektojnë ligjet dhe rregullat, duke cenuar kështu integritetin e procesit të prokurimit publik. Një nga mjetet më efikase në parandalimin e keqpërdorimeve në prokurim publik është diskualifikimi i operatorëve të pandërgjegjshëm nga pjesëmarrja në këtë proces (me ç'rast operatorët ekonomikë përfshihen në atë që quhet Lista e Zezë).

Ligji për Prokurimin Publik në Kosovë (LPP)<sup>2</sup>, parasheh këtë masë ndëshkuese ndaj operatorëve ekonomikë të cilët paraqesin të dhëna të rreme, ose falsifikojnë dokumente për aktivitetet e prokurimit. Në raste të tilla, Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik (OSHP), ka autoritetin dhe përgjegjësinë që të diskualifikojë operatorët ekonomikë nga pjesëmarrja në prokurim publik për një periudhë deri në një (1) vit.

Diskualifikimi nga pjesëmarrja në prokurim publik, përveç si masë ndëshkuese, shërben edhe si formë e parandalimit të praktikave mashtruese, për faktin se operatorët ekonomikë rrezikojnë të humbasin të hyra financiare dhe dëmtim të reputacionit nëse përfundojnë në këtë listë. Diskualifikimi bëhet nga vet OSHP, pa pasur nevojë që pretendimet e ngritura nga autoritetet kontraktuese të vërtetohen nga Gjykata.

Vendimet e OSHP-së për diskualifikimin e operatorëve ekonomikë janë publike dhe gjenden në ueb faqen zyrtare<sup>3</sup> të tij. Të gjitha vendimet

1 Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Raporti vjetor për vitin 2021. <https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNew.aspx?id=349> (qasur për herë të fundit me 22.02.2023).

2 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik. Neni 99, pika 2. <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=2772> (qasur për herë të fundit me 22.02.2023).

3 Organi Shqyrtues i Prokurimit. Lista e Zezë. <https://oshp.rks->

për diskualifikim, të cilat mund të jenë aprovuese ose refuzuese ndaj kërkesave të autoriteteve kontraktuese për përfshirje të operatorëve ekonomikë në Listën e Zezë, publikohen së bashku me arsyetimin dhe kohëzgjatjen eventuale të diskualifikimit. Në ueb faqen e këtij organi po ashtu gjendet edhe lista e arkivuar<sup>4</sup> e operatorëve ekonomikë, të cilët në të kaluarën kanë qenë të diskualifikuar nga aktivitetet e prokurimit publik. Megjithatë, OShP nuk ka të drejtë të diskualifikojë operatorët ekonomikë sipas detyrës zyrtare, edhe në rastet kur evidenton se ka dëshmi në bazë të të cilave do duhej diskualifikuar, në qoftë se nuk ka pasur një kërkesë për diskualifikim nga ana e autoritetit kontraktues.

Lista e Zezë si mjet ligjor vazhdon të mos jetë shumë efikas në garantimin e konkurrencës së drejtë në prokurimin publik për disa arsye: e para, gjuha e përdorur në LPP është shumë e përgjithësuar dhe kufizon OShP-në në marrjen e vendimeve; e dyta, vendimet e OShP-së për diskualifikim nuk janë konsistente njëra me tjetrën; dhe e treta, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), ende nuk ka siguruar që operatorët ekonomikë në Listën e Zezë të suspendohen nga platforma elektronike E-prokurimi.

## Baza ligjore për diskualifikim dhe interpretimi i Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik

Ligji i Prokurimit Publik në Nenin 99, ua ndalon operatorëve ekonomikë të cilët janë në Listën e Zezë pjesëmarrjen në aktivitetet e prokurimit publik për një periudhë deri në një (1) vit. Por, gjuha e përdorur në këtë dispozitë ligjore nuk i pengon të njëjtit operatorë ekonomikë që të fitojnë kontrata publike gjatë kohës sa janë të diskualifikuar.

Neni 99, i LPP përcakton se:

*“Në bazë të një kërkesë me shkrim nga autoriteti kontraktues në lidhje me paraqitjen e të dhënave të rreme ose të një dokumenti të falsifikuar nga operatori ekonomik, OShP është obliguar dhe ka autoritetin që të shqyrtojë dhe të diskualifikojë operatorin ekonomik nga pjesëmarrja në prokurim publik për një periudhë deri në një (1) vjeçare”.*

Kjo dispozitë nuk qartëson nëse ndalesa vlen vetëm për aktivitetet e prokurimit të cilat janë publikuar pas publikimit të vendimit për diskualifikim, apo vlen edhe për aktivitetet e prokurimit që kanë nisur para përfshirjes së operatorit ekonomik në Listën e Zezë.

Në mungesë të qartësisë ligjore, KRPP<sup>5</sup> ka dhënë një opinion në të cilin thuhet se suspendimi nuk vlen për aktivitetet e prokurimit të cilat kanë nisur para publikimit të vendimit për përjashtim. Rrjedhimisht, operatorët ekonomikë në Listën e Zezë vazhdojnë të lidhin kontrata publike<sup>6</sup> për aktivitetet e prokurimit të cilat kanë filluar para vendimit për diskualifikimin e tyre. Ky interpretim e dobëson efikasitetin e Listës së Zezë, duke qenë se operatorët ekonomikë potencialisht mund të fitojnë kontrata publike edhe gjatë kohës sa janë të diskualifikuar.

Bazë për diskualifikim e operatorëve ekonomikë sipas Nenit 99.2 të LPP-së, është vetëm situata kur një autoritet kontraktues pretendon se janë paraqitur të dhëna të rreme ose dokumente të falsifikuara. Kjo bazë ligjore është shumë e ngushtë dhe duhet paraparë shprehimisht me ligj edhe situata tjera ku një operator ekonomik mund të përjashtohet nga pjesëmarrja në prokurim

[gov.net/sq/Reports/ComplaintByBlackList](https://gov.net/sq/Reports/ComplaintByBlackList) (qasur për herë të fundit me 14.02.2023).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Opinione. Pyetja 8. 22.11.2022 <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=545> (qasur për herë të fundit me 14.02.2023).

<sup>6</sup> “Kompania në Listën e Zezë fiton tenderin 690 mijë euro”. Paparaci. 02.02.2023. <https://dpl.us/r58> (qasur për herë të fundit me 14.02.2023).

publik. Në praktikë, autoritetet kontraktuese bëjnë kërkesa për diskualifikimin e operatorëve ekonomikë edhe për pretendime tjera, si p.sh: rasti i tërheqjes së operatorit ekonomik nga zbatimi i kontratës publike.

Sa i përket vendimeve të OShP-së për bazën mbi të cilën mund të diskualifikohen operatorët ekonomikë, ato nuk janë konsistente dhe tejkalojnë bazën e specifikuar në ligj. Në rastin ShSKUK<sup>7</sup> v. Matkos Pharm (nr.274/22), OShP refuzoi kërkesën e autoritetit kontraktues, me arsyetimin se mos zbatimi i kontratës nga operatori ekonomik nuk është bazë për diskualifikim.

Një muaj më vonë, në rastin NPB<sup>8</sup> v. Bajram Ha. Gashi B.I (nr.409/22), OShP mori vendim për diskualifikimin e operatorit ekonomik për tre (3) muaj, me arsyetimin se ky operator ekonomik nuk kishte zbatuar kontratën e dhënë nga autoriteti kontraktues.

## Kohëzgjatja e diskualifikimit për pjesëmarrje në aktivitetet e prokurimit publik

LPP parasheh që diskualifikimi i operatorëve ekonomikë mund të bëhet për një periudhë maksimale deri në një (1) vit, por nuk bën kategorizimin e shkeljeve dhe periudhës së diskualifikimit.

Gjatë vitit 2022, OShP nxori 16 vendime aprovuese për Listën e Zezë, ku operatorët ekonomikë u diskualifikuan mesatarisht 5.3 muaj nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit publik. Asnjë operatori ekonomik nuk iu shqiptua dënimi maksimal, pra diskualifikimi për një periudhë një (1) vjeçare.

**FIGURA 1:** Kohëzgjatja e vendimeve për diskualifikimin e operatorëve ekonomikë nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit publik gjatë vitit 2022.

### Nr. i operatorëve ekonomikë të diskualifikuar



<sup>7</sup> Shërbimi Spitalor dhe Klinik Universitar i Kosovës.

<sup>8</sup> Ndërmarrja Publike Banesore.

Vendimet e OShP-së nuk kanë konsistencë as në rastin e shqiptimit të kohëzgjatjes së diskualifikimit, ku për shkelje të natyrës së njëjtë, jepen vendime të ndryshme.

Në rastin Komuna e Gjakovës v. Ero Project (Nr.386/22), për shkak të mos prezantimit të dokumentacionit nga Administrata Tatimore e Kosovës (ATK) dhe Gjykata, OShP diskualifikoi operatorin ekonomik për gjashtë (6) muaj nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit publik. Ndërkohë, në rastin KPMM<sup>9</sup> v. Mediatech & Print Sh.P.K., (Nr.885/21), për arsye të njëjtë, pra për shkak të mos prezantimit të dokumentacionit nga ATK dhe Gjykata, OShP diskualifikoi këtë operator ekonomik për tre (3) muaj.

LPP po ashtu nuk parashihet mundësinë që operatorët ekonomikë recidivistë, të cilët në vazhdimësi shkelin rregullat e prokurimit publik, të suspendohen për një periudhë më të gjatë ose në mënyrë permanente nga pjesëmarrja në aktivitetet e prokurimit.

## Ndërlidhja e Listës së Zezë me Platformën E-prokurimi

Një problem tjetër që vazhdon të jetë aktual është ndërlidhja e Listës së Zezë me platformën E-prokurimi<sup>10</sup>. Ndonëse është punuar në këtë drejtim, KRPP ende nuk ka siguruar ndërlidhje të plotë mes Listës së Zezë dhe platformës elektronike E-prokurimi, në mënyrë që operatorët ekonomikë të diskualifikuar ta kenë të pamundur të ngarkojnë oferta gjatë kohës sa janë në Listën e Zezë.

Në mungesë të këtij mekanizmi, shumë operatorë ekonomikë kanë ngarkuar oferta gjatë kohës sa kanë qenë të diskualifikuar<sup>11</sup>, ndërkohë ka pasur raste që operatorët e diskualifikuar, kanë parashtruar ankesa në OShP<sup>12</sup>, pa pasur asnjë mundësi që të shpërblehen me kontratë, duke bllokuar kështu tender shumë të rëndësishëm.

Eliminimi i çdo mundësie që operatorët ekonomikë të diskualifikuar të ngarkojnë oferta në E-prokurim apo të parashtrorin ankesa në OShP, do të ndikonte në ngritjen e besimit në procesin e prokurimit publik dhe do të transmetonte mesazhin se nuk ka aspak tolerancë ndaj praktikave të paligjshme.

<sup>9</sup> Komisioni i Pavarur për Miniera dhe Minerale si agjenci e pavarur e cila raporton në Kuvend të Kosovës.

<sup>10</sup> E-prokurimi është Portal i Prokurimit Publik në të cilin gjenden të gjitha informacionet relevante që kanë të bëjnë me fushën e prokurimit publik në Kosovë.

<sup>11</sup> Demokraci Plus (D+) ka gjetur se nga 1 janari 2019 deri në gusht 2021, të paktën shtatë (7) operatorë ekonomikë kanë ofertuar në 22 tenderë gjatë kohës sa kanë qenë të diskualifikuar. Shih në: <https://dpl.us/zoq> (qasur për herë të fundit me 14.02.2023).

<sup>12</sup> Operatori ekonomik Interlab Sh.P.K më 26 prill 2021, ishte ankuar në OShP kundër vendimit të Ministrisë së Shëndetësisë gjatë kohës sa ishte në Listën e Zezë. Shih në: <https://dpl.us/zoq> (qasur për herë të fundit me 14.02.2023).

## Rekomandime

- Në Ligjin e ri të Prokurimit Publik (i cili është duke u hartuar), të bëhet definimi i qartë i dispozitës ligjore për ndalimin e pjesëmarrjes në aktivitetet e prokurimit publik. Të sqarohet nëse Lista e Zezë përjashton operatorët ekonomikë nga lidhja e çfarëdo kontrate publike, apo vetëm nga pjesëmarrja në aktivitetet e ardhshme të prokurimit;
- Ligji i ri i Prokurimit Publik të mundësojë që OShP të këtë të drejtë sipas detyrës zyrtare të diskualifikojë operatorët ekonomikë të pandërgjegjshëm, edhe në rastet kur nuk ka kërkesë për diskualifikim nga ana e autoriteteve kontraktuese;
- Në Ligjin e Prokurimit Publik, të shtohen shprehimisht rrethanat për të cilat operatorët ekonomikë mund të diskualifikohen nga prokurimi publik;
- Të bëhet kategorizimi i saktë i periudhës së diskualifikimit për operatorët ekonomikë në mënyrë proporcionale me shkeljen;
- Të mundësohet diskualifikimi permanent për operatorët ekonomikë recidivistë;
- Të bëhet ndërlidhja e plotë mes Listës së Zezë dhe E-prokurimit, në mënyrë që operatorët ekonomikë të cilët janë të diskualifikuar, në mënyrë automatike të iu bllokohet ngarkimi i ofertave elektronike në E-prokurim.

