



Rënia e kulmit të objektit të Komunës së Prishtinës – alarm për luftimin e korrupsionit në prokurim publik

Maj, 2024

Hyrje

Me datën 18 janar 2024, si pasojë e punimeve të dobëta, erërat rrëzuan kulmin e objektit të ri të Komunës së Prishtinës, duke shkaktuar dëme materiale dhe lëndime në njerëz¹. Kjo ngjarje shpërfaqti pasojat që shkaktohen nga mungesa e sanksionimit të kompanive të cilat në vazhdimësi shkelin Ligjin e Prokurimit Publik (LPP).

Kjo analizë e shkurtër ka për qëllim të shpalosë raste të caktuara të mashtrimeve në prokurim publik e të cilat nuk janë sanksionuar nga organet përgjegjëse për to. Po ashtu, analiza dëshmon që edhe kur kompanitë apo pronarët e tyre janë dënuar nga gjykatat për mashtrime në prokurim publik, dënimet kanë qenë shumë të buta gjë që nuk ka ndikuar në dekurajimin e kompanisë për të vazhduar me mashtrime të njëjta. Në fund analiza ofron disa rekomandime për institucionet relevante me qëllim përmirësimin e sistemit dhe rritjes së integritetit në prokurimin publik.

NBT-ING Sh.P.K dhe historia e mashtrimeve në kontrata publike

Komuna e Prishtinës, në janar të vitit 2023 ndau 700,000.00² euro për rikonstruktimin e kulmit të objektit të ri të komunës. Me kontratë u shpërblye kompania NBT-ING Sh.P.K., e cila oferto me 386,096.29 euro, apo rreth 313,903.71 euro më e ulët se sa vlera e parashikuar për këtë aktivitet. Kompania që u shpall fituese e kontratës dhe zhvilloi punimet në kulmin e objektit të komunës, ka një histori mashtrimi në prokurim publik.

¹ Çka ndodhi me kulmin e objektit të ri të Komunës së Prishtinës?. Kallxo.com, 2024.LINK: <https://kallxo.com/komuna/cka-ndodhi-me-kulmin-e-objektit-te-ri-te-komunes-se-prishtines/>
² Tenderi me numër të prokurimit 616-22-14609-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=2614795

Siç do të trajtohet në vazhdim, pronari i kompanisë NBT-ING Sh.P.K. në dy raste të ndryshme ishte dënuar nga gjykata për falsifikim dhe mashtrim në tenderë publik, por që kompania asnjëherë nuk ishte ndaluar që të merrte pjesë në aktivitete të prokurimit publik.

RASTI I PARË – Kompania NBT-ING Sh.P.K., në vitin 2018 kishte ofertuar me dokumente të falsifikuara në tenderin për “Ndërtimin e rrugës Mushtisht-Vërbeshticë-Shtërc”, në vlerë të parashikuar prej 1,000,000.00 euro, të iniciuar nga Komuna e Suharekës³. Për këtë mashtrim, Gjykata Themelore në Prizren – Dega Suharekë, me aktgjykimin nr. 341/2019 të datës 29.06.2021, e kishte shpallur fajtor pronarin e kompanisë, për veprën penale falsifikim i dokumenteve dhe i shqiptoj gjobë prej 900.00 euro.

RASTI I DYTË – Kompania NTB-ING Sh.P.K., vazhdoi të fitojë kontrata publike, siç ishte tenderi “Renovimi i objektit të Prokurorisë Speciale”, me vlerë të parashikuar 999,800.00 euro⁴. Në këtë aktivitet të prokurimit i zhvilluar në vitin 2020, kjo kompani mashtrroi sërish duke ofertuar me dokumente të falsifikuara. Për këtë rast, Gjykata Themelore në Prishtinë – Departamenti për Krime të Rënda, me aktgjykimin nr. 450/2021 të datës 10.10.2022, e kishte shpallur fajtor pronarin e NTB-ING Sh.P.K. për keqpërdorim dhe mashtrim në prokurim publik, duke e gjobitur me 2,000.00 euro dhe dënuar me një vit burgim. Ky aktgjykim u vërtetua edhe nga Gjykata e Apelit me vendimin nr. 602/2022, i datës 12.01.2023.

Pra, pavarësisht dy rasteve të dënimit me vendim nga gjykatat kompetente në vitin 2018 dhe 2020 për mashtrim në prokurim publik, kompania NTB-ING Sh.P.K prap ofertoj dhe fitoi tenderin nga Komuna e Prishtinës në vitin 2023 për rikonstruktimin e kulmit të objektit të ri të komunës. Kjo për shkak se autoritetet kontraktuese (Komuna e Suharekës në rastin e parë dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës në rastin e dytë) nuk kishin bërë kërkesë në Organin Shqyrtues të Prokurimit Publik (OSHP) për diskualifikimin e kompanisë përkatëse dhe rrjedhimisht eliminimin e saj nga mundësia për të konkuruar prap në tenderë publik.

“Lista e Zezë” si mekanizëm i pashfrytëzuar në luftimin e mashtrimeve në prokurim publik

Në rastet kur kompanitë që synojnë të marrin kontrata publike, ofertojnë me dokumente të falsifikuara apo deklarojnë të dhëna të rreme, institucionet publike janë përgjegjëse që të aplikojnë mekanizmat ligjor që sigurojnë ndëshkimin e tyre.

Një nga mekanizmat më efikas i cili mund të aplikohet në rastet kur kompanitë ofertojnë me dokumente të falsifikuara apo deklarojnë të dhëna të rreme, është diskualifikimi i tyre nga pjesëmarrja në tenderime publike, apo siç njihet “Lista e Zezë”. Përparësia kryesore e këtij mjeti të paraparë me LPP, është shpejtësia me të cilën mund të merret vendimi për përfshirjen e kompanisë në “Listën e Zezë” sepse OSHP pa vendim të gjykatës mund të vendosë për diskualifikimin e kompanive për një periudhë deri në një (1) vit, duke u bazuar në një kërkesë të institucionit publik (autoritetit kontraktues)⁵.

³ Tenderi me numër të prokurimit 624-17-4850-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/Document-Management/DokumentPodaciFrm.aspx?id=170683

⁴ Tenderi me numër të prokurimit 250-19-8457-5-1-1. LINK: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/Document-Management/DokumentPodaciFrm.aspx?id=839000

⁵ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik, neni 99.2. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Ndonëse gjykatat vërtetuan dy herë se kompania NBT-ING Sh.P.K. falsifikoi dokumente, Komuna e Suharekës dhe Këshilli Prokurorial i Kosovës si autoritete kontraktuese, nuk paraqitën kërkesën për diskualifikimin e kompanisë, përkundër faktit se ndërmarrja e një veprimi të tillë ishte përgjegjësi ekskluzive e tyre. Në fakt, një kërkesë të tillë, këto dy institucione është dashur ta bëjnë në momentin e paraqitjes së dyshimit për falsifikim të dokumenteve.

Nëse i referohemi rasteve të diskualifikimit në tri vitet e fundit (nga 1 janari i vitit 2021 deri më 1 janar 2024), OShP diskualifikoi 36 kompani⁶ nga pjesëmarrja në prokurim publik. Ky numër është i vogël për faktin se bëhet fjalë për një periudhë tri vjeçare, gjatë të cilës janë dhënë rreth 30 mijë kontrata publike⁷. “Lista e Zezë” është mekanizmi i vetëm ligjor ekzistues që i mundëson autoriteteve kontraktuese një rol proaktiv në ruajtjen e integritetit të prokurimit publik. Në anën tjetër, diskualifikimi i vetëm 36 kompanive gjatë periudhës tri (3) vjeçare, shpërfaq përdorim shumë të ulët të këtij mekanizmi.

Shqiptimi i sanksioneve të buta nga gjykatat

Përveç “Listës së Zezë” si instrument për luftimin e mashtrimit në prokurim publik, tjetër instrument është sanksionimi penal që shqiptohet nga gjykata, duke u bazuar në Kodin Penal të Republikës së Kosovës i cili ka paraparë si vepra penale falsifikimin, mashtrimin dhe keqpërdorimin në prokurim publik.

Për dallim nga instrumenti i parë (Lista e Zezë), të cilën e inicion institucioni si autoritet kontraktues, në fillimin e hetimeve për vepra penale në prokurim publik në këtë rast e bënë prokuroria sipas detyrës zyrtare. Problemi që lidhet me instrumentin e dytë ka të bëjë me sanksionet e buta për kompanitë ndaj të cilave vërtetohet vepra e mashtrimit në prokurim publik. Pra, gjykatat po shqiptojnë sanksione të buta të cilat nuk po rezultojnë në përmirësimin e gjendjes në terren pavarësisht përcaktimeve të Kodit Penal. Këtë e dëshmojnë vendimet e gjykatave ndaj veprimeve të kompanisë NBT-ING Sh.P.K.

Pavarësisht se Kodi Penal në fuqi në vitin 2018 kishte paraparë dënim me gjobë ose me burgim deri në tre (3) vite⁸, për këdo që falsifikon një dokument, pronari i kompanisë NBT-ING Sh.P.K., në rastin e parë është dënuar me vetëm 900.00 euro gjobë. Në rastin e dytë, edhe pse Kodi Penal i ri i miratuar në vitin 2019, vetëm sa ka rritur masën e sanksionimit me burg për raste të tilla, pronari i kompanisë u dënua me 2,000.00 euro gjobë dhe një (1) vit burgim. Vlen të ceket se sipas Kodit Penal të miratuar në vitin 2019, për rastet e falsifikimit ka paraparë dënim me gjobë dhe me burgim deri në katër (4) vite për këdo që përpilon dokument të falsifikuar apo ndryshon dokumentin origjinal me qëllim të shfrytëzimit të atij dokumenti si origjinal⁹, dhe dënim me gjobë ose me burgim deri në (5) vite për këdo që kryen veprën e mashtrimit dhe keqpërdorimit në prokurim publik¹⁰.

Dënime të tilla nuk janë në proporcion me nivelin e rrezikut që shkaktojnë veprimet mashtruese të kompanive. Madje, këto dënime përveç se shpërfaqin mospërputhjen e thellë në mes të peshës së shkeljes dhe ndëshkimit, ato edhe inkurajojnë kryerjen e veprimeve të njëjta në të ardhmen, siç edhe është rasti i kompanisë e cila u shpërblye me kontratën për rikonstruktimin e kulmit të objektit të Komunës së Prishtinës.

6 Mungesa e ndjekjes penale për rastet e falsifikimit të dokumenteve në procese të prokurimit, 2023. Demokraci Plus. LINK: https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/12/27-12-23_Mungesa-e-ndjekjes-penale-per-rastet-e-falsifikimit-te-dokumente-ne-proceset-e-prokurimit-publik.pdf

7 Prokurimi Publik në numra gjatë vitit 2022, 2023. Demokraci Plus. LINK: https://dplus.org/wp-content/uploads/2023/05/22-05-2023_Prokurimi-publik-ne-numra-gjate-vitit-2022-1.pdf

8 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Kodi Penal nr. 04/L-082 i Republikës së Kosovës, neni 398. I shfuqizuar nga Kodi Penal nr. 06/L-074 i Republikës së Kosovës. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

9 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Kodi Penal nr. 06/L-074 të Republikës së Kosovës, neni 390.1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

10 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Kodi Penal nr. 06/L-074 të Republikës së Kosovës, neni 415.1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2834>

Mangësitë e Ligjit për Prokurimin Publik

Përveç mosveprimit të institucioneve në përputhje me të drejtat dhe përgjegjësitë trajtuar më lartë, problem tjetër është edhe ekzistimi i zbrazëtirave në kornizën ligjore, të cilat u mundësojnë kompanive të papërgjegjshme që të vazhdojnë të fitojnë kontrata publike.

Në parim, LPP ndalon nga pjesëmarrja në aktivitete të prokurimit ose në ekzekutimin e një kontrate atë kompani nëse ndonjë drejtues, menaxher apo drejtor i kompanisë, është shpallur fajtor nga një gjykatë kompetente në dhjetë vitet e kaluara¹¹. Mirëpo, kjo dispozitë e ligjit, sipas interpretimit të Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP)¹², përfshinë vetëm drejtuesit, menaxherët ose drejtorët aktualisht të punësuar në kompani, ndërsa përjashton ish-drejtuesit, menaxherët apo drejtorët që më herët kanë mbajtur këto pozita, të cilët kanë kryer vepra penale për të sjellë përfitim për kompaninë.

Duke qenë se kjo dispozitë, sipas interpretimit të KRPP-së, vlen vetëm për stafin aktual dhe nuk përfshinë drejtuesit, menaxherët apo drejtorët që në të kaluarën mund të kenë kryer vepra penale në kuadër të kompanisë, i hap rrugë kompanisë të mos ketë pengesa në funksionim duke bërë ndryshimet në ekipin e kompanisë, më saktësisht vetëm të ndërroj pronarin, menaxherin apo drejtorin.

¹¹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik, neni 65, paragrafi 3, pika 1. LINK: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

¹² Kërkesë për interpretim e dërguar në KRPP nga D+ me datë 24.01.2024.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Duke u bazuar në elaborimin si më lartë, mund të nxjerren disa përfundime si në vijim:

- Rënia e kulmit të objektit të Komunës së Prishtinës, duhet të shërbej si një alarm për të gjitha institucionet publike, me theks të veçantë për ato institucione që zbatojnë direkt LPP-në, që të ndër marrin veprime adekuate në luftimin e dukurive negative në prokurim publik;
- Mospërdorimi i mekanizmave ligjor si “Lista e Zezë” tregon një mungesë të vetëdijes te zbatuesit e ligjit, në raport me efektet parandaluese të këtyre mekanizmave si dhe shmangie nga përgjegjësia. Fakti se rasti trajtohet nga organet e drejtësisë, nuk nënkupton se institucionet tjera lirohen nga përgjegjësia dhe e drejta për të bërë kërkesë për diskualifikim;
- Dënimet minimale nuk janë të mjaftueshme në sanksionimin e kryesve të veprave penale në prokurim publik. Dallimi i madh në mes të nivelit të rrezikshmërisë së veprës dhe sanksionit të shqiptuar po krijon një kulturë të mosndëshkimit, duke minuar integritetin e këtij procesi;
- Ekzistojnë zbrazëtira ligjore në LPP që lënë hapësirë për manipulim sa i përket asaj nëse duhet dënuar drejtuesit e kompanisë që tani nuk janë më në pozitë drejtuese, mirëpo mashtrimi është kryer gjatë kohës sa të njëjtit kanë qenë drejtues;

Duke u bazuar në këto përfundime, mund të nxjerren disa rekomandime si në vijim:

- Institucionet publike (autoritetet kontraktuese) në çdo rast kur gjejnë se operatori ekonomik ka dorëzuar dokumente të falsifikuara ose ka deklaruar rrejshëm, të paraqesin kërkesë në OShP për diskualifikim të kompanisë;
- Gjykata gjatë marrjes së vendimeve të ketë parasysh rrezikun e shkaktuar dhe në proporcion me shkeljen të shqiptoj dënimin për kryesit e veprave penale në prokurim publik, pra të ndjeket parimi i proporcionalitetit në mes të dëmit të shkaktuar dhe masës së shqiptuar;
- Përveç shqiptimit të dënimit në proporcion me veprën, organet e drejtësisë duhet të sigurojnë aplikimin edhe të masave të tjera të parapara me Kod Pena, e të cilat sigurojnë zbatim efikas të dënimeve;
- Ligji i ri i Prokurimit Publik dhe legjisllacioni sekondar të parashohin ndalesa në tenderim publik për kompanitë që bëjnë ndryshime të stafit drejtues me qëllim të ikjes nga kushtet e përshtatshmërisë.