

POLICY BRIEF

PROKURIMI PUBLIK NË NIVEL VENDOR, SFIDAT NË LUFTËN KUNDËR KORRUPSIONIT:

Analizë e procedurave të tenderimit
në Bashkinë Kamëz
për periudhën Janar – Korrik 2016

Florenca KORBI

Përmbledhje ekzekutive

Në vitin 2009, Shqipëria u bë një prej vendeve të para në botë që prezantoi sistemin elektronik të prokurimeve publike për të gjithë tenderat në sektorin publik mbi vlerën limit 3500 Euro. Pavarësisht ndikimit mjaft pozitiv që prokurimi publik elektronik solli në menaxhimin e fondeve publike, akoma ekziston një debat i hapur për transparencën dhe luftën ndaj korrupsionit lidhur me prokurimet në nivel qendror dhe vendor. Duke marrë në analizë rastin e Bashkisë Kamëz, ky punim ka për qëllim të risjellë në vëmendjen e aktorëve shtetërorë dhe jo-shtetërorë nevojën për t'u koordinuar, për të bashkëpunuar dhe reaguar në parandalimin e rasteve të mundëshme të korrupsionit në nivel vendor të cilat kanë ardhur si rezultat i hapësirave ligjore, mungesës së mekanizmave qendror kontrollues dhe këshillues, mungesës së përfshirjes së shoqërisë civile në rolin e saj “watch dog”, si dhe i mbulimit të cunguar nga ana e medias lokale dhe kombëtare të rasteve të tilla. Prezantimi i prokurimit elektronik, krijimi i kuadrit ligjor dhe institucional si dhe përafrimi i legjislacionit kombëtar me legjislacionin dhe direktivat e Bashkimit Evropian, janë vetëm fillimi i një pune të përbashkët të të gjithë aktorëve të përfshirë, për krijimin dhe ruajtjen e standardeve në procedurat e prokurimit publik në nivel vendor.

Qeverisja vendore dhe prokurimet publike

Garantimi i shtetit të së drejtës mbetet një prej kriterëve kryesorë për antarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Transparenca është një parim i rëndësishëm i kuadrit ligjor të Bashkimit Evropian në të cilin ekziston një kuptueshmëri e përbashkët që një kuadër ligjor për prokurimet publike i bazuar në transparencë parandalon korrupsionin. Progres Raporti i vitit 2015 për Shqipërinë shprehet se, “Shqipëria ka një nivel të caktuar përgatitje në fushën e prokurimeve publike. Prokurimi është një fushë veçanërisht vulnerabël ndaj korrupsionit, ndaj nevoiten më shumë përpjekje për të parandaluar korrupsionin në të gjithë ciklin e prokurimit”.¹

Nëpërmjet Direktivës 2014/24 të BE për prokurimet publike dhe Direktivës 2014/23² mbi lidhjen e kontratave konçensionare, Komisioni Evropian thekson se nga reformat e reja në fushën e prokurimit publik, të parët që do të përfitojnë do të jenë autoritetet vendore. Si pjesë e procesit të zgjerimit, vendet kandidatë³ duhet të harmonizojnë legjislacionin e tyre me legjislacionin e Bashkimit Evropian si dhe me Direktivat për Prokurimin Publik.

Për të kapërcyer mungesën e besueshmërisë dhe transparencës në fushën e prokurimeve publike, në vitin 2009, Shqipëria u bë një prej vendeve të para në botë që prezantoi sistemin elektronik të prokurimeve publike për të gjithë tenderat në sektorin publik mbi vlerën limit 3500 Euro. Sistemi elektronik i prokurimeve publike ka kontribuar për mirëqeverisjen, zvogëlimin e numrit të rasteve të korrupsionit, rritjen e transparencës, uljen e kostove si dhe në kursimin e kohës për administratën.⁴

Ky punim ka qëllim të dyfishtë:

- Analizimin e procesit të prokurimit publik në nivel vendor, specifikisht në Bashkinë Kamëz për periudhën janar-korrik 2016.
- Vlerësimin e zbatimit të Ligjit Nr.9643, “Për Prokurimin Publik në Republikën e Shqipërisë” në Bashkinë Kamëz, duke evidentuar eksperiencat pozitive, rastet e

ankimuara, sfidat si dhe ofrimin e rekomandimeve për përmirësim.

Gjatë fazës së kërkimit, sektori i prokurimeve në Bashkinë Kamëz, ka vënë në dispozicion të gjithë dokumentacionin e tenderave të zhvilluara në këtë njësi vendore, për periudhën janar-korrik 2016. Intervista janë zhvilluar edhe me stafin e përfshirë në procedurat e tenderimit, me drejtues të njësisë vendore, përfaqësues të Këshillit Bashkiak si dhe me operatorë ekonomik të përfshirë në zbatimin e investimeve publike në këtë njësi vendore.

Analiza e bërë mbi prokurimet publike në Bashkinë Kamëz ofron informacion mbi numrin e procedurave të prokurimeve gjatë periudhës së marrë në analizë, llojin e procedurës së aplikuar sipas rasteve, vlerën e tenderuara dhe shpërndarjen e tyre sipas klientëve. Një vend i veçantë në analizë i është kushtuar konkureshmërisë.

Zhvillimet e deritanishme në prokurimin publik elektronik në Shqipëri: Kuadri ligjor dhe institucional

Nocioni i sistemeve të prokurimit publik nënkupton një koncept të gjerë i cili përbëhet nga kuadri ligjor, por edhe nga kapaciteti institucional, praktika administrative dhe lehtësitë teknologjike. Aplikimi i prokurimit publik elektronik në Shqipëri është konsideruar si një sfidë për faktin se përbënte një sistem tërësisht të ri si për administratën publike shqiptare ashtu edhe për komunitetin e biznesit.

Paketa ligjore është konsideruar si thelbësore për konsolidimin dhe modernizimin e sistemit aktual të prokurimeve, si dhe për krijimin e kushteve të nevojshme për krijimin e një tregu më konkures dhe efçent. Që nga viti 2005, Qeveria Shqiptare e ka prezantuar prokurimin publik elektronik si një prej prioriteteve politike.⁵ Një vit më vonë, Parlamenti i Shqipërisë miratoi Ligjin për Prokurimin Publik, i cili është i harmonizuar me Direktivën e Bashkimit Evropian mbi çështjet e prokurimeve publike. Në këtë frymë Qeveria bëri një hap përpara duke miratuar rregulloret për prokurimin publik elektronik.

Këshilli i Ministrave, me vendimin No. 659, i datës 3 tetor 2007, aprovoi “Rregullat e kryerjes së procedurave të prokurimit publik me mjeteve elektronike”.⁶ Ky vendim ofroi rregulloret teknike dhe ligjore të nevojshme për zbatimin e procedurave të prokurimit publik nëpërmjet mjeteve elektronike në nivel qendror dhe vendor në Shqipëri. Gjatë vitit 2008, prokurimi elektronik filloi të përdorej në Shqipëri dhe në fillim të vitit 2009, Shqipëria u bë një nga vendet e para që kishte një sistem prokurimi elektronik të detyrueshëm për të gjitha prokurimet publike me një vlerë mbi 3500 Euro.

Raporte, si për shembull ai i vitit 2010 nga Banka Europiane për Rindërtim dhe Zhvillim,⁷ kanë njohur dhe vlerësuar arritjet pozitive dhe përfitimet e aplikimit të sistemit elektronik të prokurimeve si: eliminimin e ndërveprimit direkt njerëzor në ofertat dhe shërbimet e tenderave, monitorimin efiçent të punës dhe shërbimeve nga qeveria, përmirësimin e ndërveprimit ndërmjet operatorëve dhe institucioneve nëpërmjet sistemit elektronik online, si dhe eliminimin e burokracive të panevojshme.

Institucionet përgjegjëse për zbatimin e ligjit për prokurimet publike në Shqipëri janë Agjencia e Prokurimit Publik, Komisioni i Prokurimit dhe Autoriteti Kontraktor. Agjencia e Prokurimit Publik, është institucioni kryesor përgjegjës për prokurimin publik, i cili operon si autoritet rregullator dhe menaxhon sistemin kombëtar të prokurimeve. Që nga prilli i vitit 2010, rishikimi administrativ i ankesave i është transferuar Komisionit të Prokurimeve Publike. Një tjetër institucion, Avokati i Prokurimeve, mbron të drejtat e ligjshme të kandidatëve, ofertuesve nga veprimet e paligjshme në fushën e prokurimeve publike, nëpërmjet monitorimit dhe investigimit të procedurave administrative të prokurimeve publike. Në vitin 2012, pas katër viteve funksionim, ky institucion u shfuqizua.⁸ Shfuqizimi erdhi si rezultat i rekomandimeve nga Bashkimi Evropian, me kërkesën për ndarje të qartë të roleve dhe përgjegjësisve mes Komisionit të Prokurimeve Publike, Agjencisë së Prokurimeve Publike

dhe Avokatit për Prokurimet Publike.

Si rrjedhojë e ndryshimeve në Ligjin për Prokurimet Publike, institucioni i Avokatit të Prokurimeve u shfuqizua duke lënë Komisionin e Prokurimeve Publike si institucionin përgjegjës për rishikimin dhe trajtimin e ankesave nga operatorët ekonomikë. Ky vendim ndihmoi në qartësimin e përgjegjësisve institucionale dhe pritet që të sjellë procedura më efiçente në nivel qendror dhe vendor.

Në kuadër të këtyre ndryshimeve, funksionet e monitorimit janë përgjegjësi e Agjencisë për Prokurimet Publike, ndërsa funksionet e rishikimit janë përgjegjësi e Komisionit të Prokurimit. Në mars të vitit 2012, Komisioni i Prokurimit, kaloi në varësinë e Kryeministrit. Në perceptimin e qytetarëve dhe operatorëve ekonomikë kjo është parë si problematike, pasi vihet në diskutim siguria dhe pavarësia e këtij institucioni.⁹

Prokurimi publik në nivel vendor: Bashkia Kamëz

Një prokurim i mirë publik duhet të mbështetet në parimet e konkurrencës së ndershme, transparencës dhe llogaridhënies. Kritikkat dhe rekomandimet e deritanishme nga raportet e auditimit të Kontrollit të Lartë të Shtetit¹⁰ për prokurimet publike në nivel vendor i referohen evidencave të:

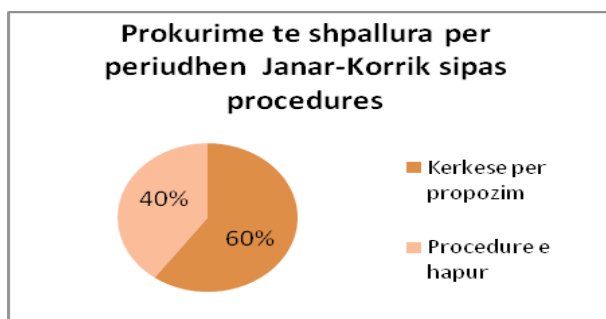
- Konkurrencës së pandershme si rezultat i aplikimit të kriterëve specifike në procesin e tenderimit;
- Mangësive të kuadrit ligjor në lidhje me procedurën e ankimimit: integriteti dhe ekspertiza e stafit, pavarësia e institucionit të ankimimit, tarifat e ankimimit;
- Mungesa e presionit nga media dhe shoqëria civile lokale.

Për të përmbushur objektivat e këtij hulumtimi janë konsultuar dokumentacioni i prokurimeve publike të shpallura për periudhën janar-korrik 2016, në Bashkinë Kamëz.

Treguesit përmbajnë informacion mbi numrin e procedurave të prokurimeve, strukturën sipas llojit të procedurës, vlera të tenderuara dhe shpërndarjes sipas klientëve. Një vend i veçantë në analizë i është kushtuar konkurreshmërisë.

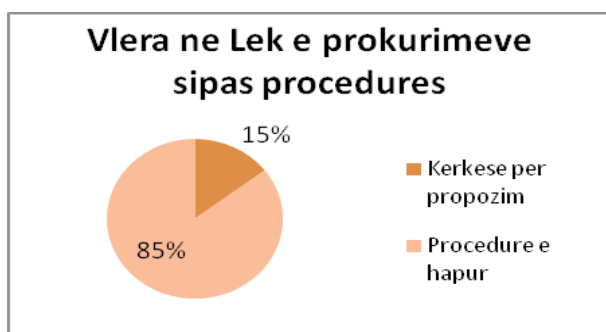
Gjatë periudhës janar-korrik 2016, Bashkia Kamëz ka shpallur 13 procedura prokurimi, 10 nga të cilat janë përmbyllur ndërsa 3 janë akoma në proces. Nga 10 procedura tenderimi të përmbyllura, 4 raste prokurimi janë bërë me procedurë të hapur ndërsa 6 me kërkesë për propozim.

Fig.1



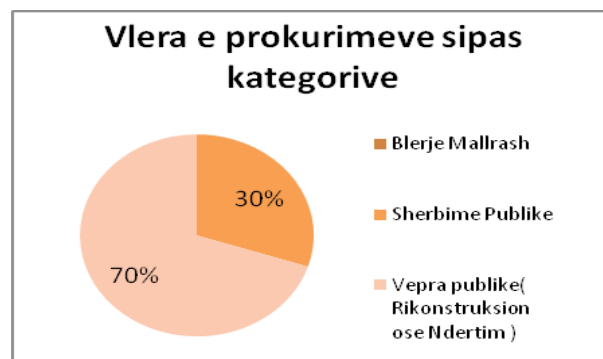
Vlera e prokuruar e të gjithë tenderave për këtë periudhë është 206,902,141 Lek¹¹, nga të cilat 30,247,330 Lek janë prokuruar me kërkesë për propozim ndërsa 176,654,812 Lek me procedurë të hapur.

Fig.2



Nga fondi prej 206,902,141 Lek: 8,716,618 Lek janë shpenzuar për shërbime publike ndërsa 198,185,523 Lek janë shpenzuar për vepra publike, si ndërtim apo rikonstruksion rrugësh.

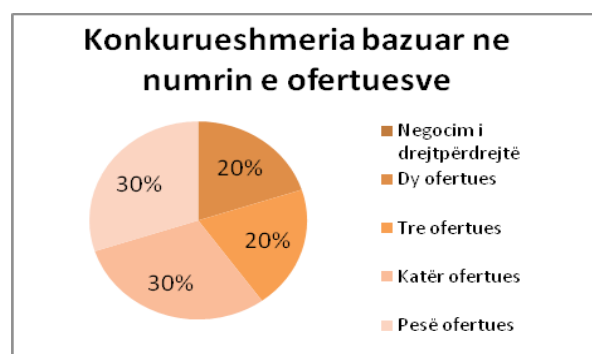
Fig 3



Nëse do të vlerësonim sipas konkurreshmërisë, bëjmë një kategorizim sipas numrit të operatorëve që marrin pjesë në garë. Konsiderohen si procedura me konkurreshmëri të munguar ato procedura në të cilat paraqitet vetëm një ofertues. Po kështu, pa konkurreshmëri konsiderohen edhe rastet e negociimit të drejtpërdrejtë. Procedura me konkurreshmëri të ulët janë ato procedura ku përfshihen më pak se tre ofertues.¹²

Nga analizimi i dosjeve të tenderimit për periudhën e hulumtuar rezulton se: nga 10 procedura tenderimi të përmbyllura gjatë periudhës së hulumtuar kemi dy procedura me 2 ofertues, 2 procedura me 3 ofertues, tre procedura me 4 ofertues dhe tre procedura me 5 ofertues. Vlen për t'u vlerësuar që asnjë nga procedurat e tenderimit nuk është bërë me negociim të drejtpërdrejtë.

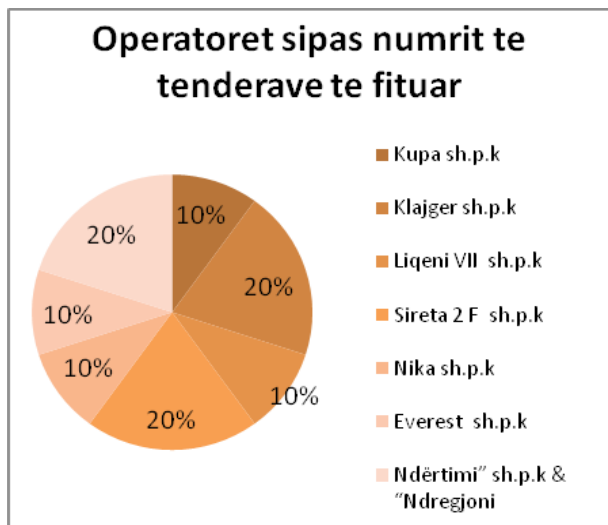
Fig. 4



Nëse marrim në analizë numrin e tenderave për periudhën e hulumtuar përkundrejt kompanive fituese, vëmë re që kemi tre kompani që kanë fituar nga 2 tendera dhe katër kompani që kanë fituar nga 1 tender. Ndër kompanitë që kryesojnë janë "Klajger" sh.p.k, "Sireta 2F"

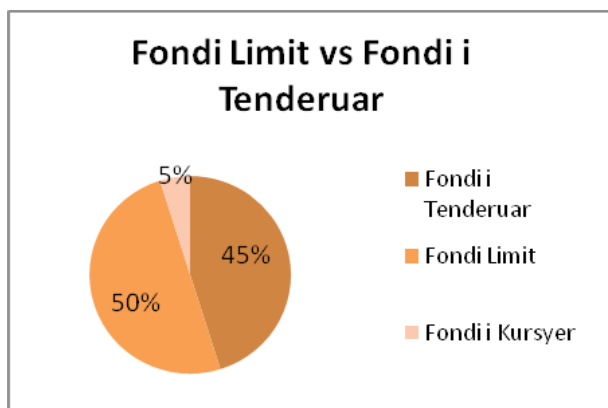
sh.p.k dhe “Ndërtimi” sh.p.k & “Ndregjoni”.

Fig.5



Një tjetër analizë është ajo e bërë mbi vlerën e kursyer nga mirmenaxhimi i fondeve për investimet publike. Bazuar në këtë analizë do të vëmë re që nga fondi limit i planifikuar me vlerë **229,243,937 Lek**, njësia e prokurimeve në Bashkinë Kamëz ka kursyer **22,341,796 Lek**.

Fig. 6



Për dy nga procedurat e tenderimit të shpallura, janë dokumentuar dy ankesa nga dy operatorë ekonomikë. Më specifikisht, për procedurën e tenderimit “Ndërtim Rruga Liria Frutikulturë + Rreth Rrotullim”, ankimimi është paraqitur nga operatori “Iliriada” sh.p.k, dhe për procedurën e tenderimit “Ndërtim KUN Valias i Ri”, ankimimi është paraqitur nga operatori “BE-IS” sh.p.k..

Në të dy rastet e ankimimeve, objekti i ankesës është i njëjtë dhe ka të bëjë me kritetet teknike të vendosura nga autoriteti kontraktor (Bashkia Kamëz), të cilat sipas operatorëve ankimues çënojnë konkurrencën dhe favorizojnë operatorët ekonomikë të paracaktuar, në shkellje të Ligjit No. 9643 Për Prokurimin Publik. Vlen për t’u theksuar që të dy ankimimet drejtuar Bashkisë Kamëz i janë dërguar gjithashtu për dijeni *Departamentit të Antikorrupsionit pranë Kryeministrit dhe Kontrollit të Lartë të Shtetit*.¹³

Të dyja përgjigjet e ankesave nga Bashkia Kamëz drejtuar operatorëve të lartpërmendur ankimues janë fokusuar vetëm në faktin që ankimimi nga ana e tyre është paraqitur jashtë afatit 7 ditorë të përcaktuar nga ligji për depozitimin e ankimimeve, pa u fokusuar në sqarime rreth objektit të ankesave.

Vlen të përmendet gjithashtu që në hulumtimin e të gjithë dokumentacionit të tenderave është vënë re respektimi i afateve ligjore për shpalljen dhe mbylljen e procedurave të tenderave si dhe në shpalljen e operatorëve fitues.

Përfundime dhe Rekomandime

Kushtet për përmirësimin e zbatimit të prokurimit elektronik në nivel vendor varen më shumë nga zhvillimi institucional, ligjor dhe i burimeve njerëzore se sa nga teknologjia. **Prokurimi elektronik nuk është një garant i plotë në eliminimin e rasteve të korrupsionit, por shërben si një instrument drejt një qeverisje më efçente dhe efikase.**

Qëllimi i këtij punimi ishte monitorimi i zbatimit të ligjit për prokurimet publike në nivel vendor dhe matja e impaktit të prokurimit elektronik në mitigimin e hapësirave për korrupsion në nivel vendor, duke u fokusuar tek rasti i Bashkisë Kamëz.

Pas analizimit të dokumentacionit të të gjitha procedurave të tenderave të shpallura dhe përfunduara për periudhën janar-korrik 2016 në Bashkinë Kamëz rezulton që më shumë përpjekje duhet të bëhen përpërmirësime në:

- **Koordinimin më të mirë mes aktorëve kryesorë**, duke përfshirë Departamentin Antikorrupsion pranë Kryeministrit, si dhe institucionet kombëtare audituese dhe ligjvënëse,¹⁴ me qëllim zvogëlimin e rasteve të korrupsionit në nivel vendor. Prokurimi publik është shumë i varur nga partneriteti mes disa aktorëve, ndaj tryeza të përbashkëta diskutimi apo forume dialogu duhet të organizohen sa më shpesh mes tyre. Përgjegjësitë dhe rolet e institucioneve të përfshira në këtë proces duhet të forcohen dhe specifikohen në mënyrë që të ushtrojnë sa më efektivisht mekanizmat e tyre të monitorimit dhe kontrollit. Gjithashtu, një **reagim më i shpejtë institucional mbi rastet e raportuara** do të shërbente për krijimin e një standarti pozitiv, në rritjen e besimit të qytetarëve ndaj institucioneve.
- Vendosijen e një **marrëveshje ose praktike afatgjatë bashkëpunimi mes pushteti vendor dhe shoqërisë civile** lokale me qëllim lejimin e kwsaj tw fundit në monitorimin e proceseve të prokurimeve publike, për të rritur transparencën në

lëshimin e kontratave publike si dhe për të kontribuar në krijimin e një imazhi më të mirë të qeverisjes vendore në luftën kundër korrupsionit. Përfaqësuesit nga shoqëria civile duhet të kenë mundësi që të marrin pjesë si vëzhgues gjatë përgatitjes së specifikimeve teknike, hapjes dhe vlerësimit të ofertave. Pas monitorimit, vëzhguesit duhet të hartojnë një raport për secilën procedurë dhe të informojnë autoritetet vendore për ndonjë parregullsi të mundshme të identifikuar.

- Sigurimin e një **Shërbim Konsulence** nga Agjencia e Prokurimeve Publike **për të qartësuar pyetjet apo çështje të ndryshme të operatorëve ekonomikë, administratës vendore dhe publikut**. Ky shërbim është i nevojshëm jo vetëm për zyrtarët e përfshirë në procesin e prokurimeve, por edhe për aktorët e biznesit dhe shoqërinë civile me qëllim inkurajimin e mbikqyrjes nga publiku të këtyre procese.
- **Kontraktimin e ekspertëve të fushës nga njësitë vendore** në hartimin e specifikimeve teknike të tenderave. Kjo do të minimizonte rastet e ankesave për favorizim dhe paracaktim paraprak të operatorëve fitues.
- Hartimin e **raporteve vjetore dhe informacionit statistikor** mbi procedurat e tenderimit nga zyrat e prokurimit në nivel vendor, pasi kjo është thelbësore për vlerësimin e politikave dhe për të treguar se procedurat janë kryer në përputhje me kuadrin ligjor rregullator. Informacioni statistikor është gjithashtu një mjet për planifikimin e prokurimeve dhe për analizimin e tregut. Raportet dhe të dhënat mbi prokurimet në nivel vendor mund të kontribuojnë në hartimin e studimeve dhe raporteve në nivel kombëtar.
- **Freskimi dhe përditësimi i informacionit** nga njësitë vendore mbi **procedurat e prokurimit** në faqen web të bashkisë. Informacioni i paraqitur aty duhet të jetë i strukturuar, të përmbajë statistika, informacion mbi kompanitë konkurrese, ven-

dimet e komisionit të vlerësimit, raportet dhe progresin për secilën procedurë tenderi.

- **Mbulimin më të mirë nga media** të aktiviteteve të zyrës së prokurimeve në nivel vendor, veçanërisht në rolin monitorues, por edhe për të ushtruar presion në rast identifikimi të shkeljes së ligjit gjatë procedurave të tenderimit.

Burime

- 1 Komisioni European, Progres Raporti 2015 për Shqipërinë, f. 34. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
- 2 EUR-Lex, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG
- 3 Shqipërisë i është akorduar statusi i vendit kandidat për t'u antarësuar në BE, në qershor 2014.
- 4 European Public Sector Award, "Platforma elektronike e prokurimeve publike në Shqipëri" http://www.epsa-projects.eu/index.php?title=Electronic_public_procurement_platform_in_Albania
- 5 Republika e Shqipërisë, Action plan për Open Government Partnership Initiative, Prill 2012, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Albanian%20OGP%20Action%20Plan_2.pdf
- 6 Agjencia e Prokurimit Publik (APP), VKM, <https://www.app.gov.al/ep/VKM.aspx>
- 7 Klodiana Cankja, eProcurement in a transition country: a big step towards transparency in Albania, EBRD Law in Transition, 2010. <http://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit102i.pdf>
- 8 Ligji no. 9643, "Për Prokurimin Publik" i ndryshuar, Vendimi no.35, dt. 27.12.2012.
- 9 Komisioni European, Progres Raporti 2015 për Shqipërinë, fq. 35.
- 10 Kontrolli i Lartë i Shtetit, http://www.klsh.org.al/web/Raporte_Auditimi_1084_1.php?kc=0,1,9,0,0
- 11 Çmimet e referuara janë me TVSH.
- 12 Ligji no. 9643, "Për Prokurimin Publik".
- 13 Sipas informacionit të marrë në kuadër të këtij kërkimi, asnjë reagim nga institucionet e lartpërmendura nuk ka ardhur në adresë të Bashkisë Kamëz.
- 14 Kontrollin e Lartë të Shetit, Gjykatat.