

Analizë e Ligjit të Prokurimit Publik

...në kontekstin e parimit të transparencës

*Zbatimi i parimit të transparencës i
përcaktuar nga legjislacioni i Bashkimit
Evropian*



Publikimi i kësaj Analize është përkrahur nga OSI/CRD.
Qëndrimet e shprehura në këtë Analizë nuk reflektojnë
qëndrimet e OSI/CRD.



I. HYRJE

a. Informacion i përgjithshëm

Korrupsioni është i shfaqur në masë të madhe në procedurat e prokurimit publik. Ky është një konstatim i nxjerr tashmë nga shumica e raporteve të ndryshme ndërkombëtare që analizojnë problemet ligjore në fushën e prokurimit publik në Kosovë.

Ky konstatim, në mënyrë të përsëritur është nxjerr edhe nga raportet e progresit të Komisionit Evropian për Kosovën për vitet e fundit, përfshirë edhe atë të vitit 2011 i cili thekson se: “Për sa i takon korrupsionit, shkeljet e rregullave të prokurimit vazhdojnë të jenë shqetësuese.”¹

Në fushën ligjore të prokurimit publik theksohet të jetë bërë një progres. “Versioni i ri i Ligjit i aprovuar në gusht të vitit 2011, adreson shumicën e të metave të ligjit të mëhershëm dhe në mënyrë domethënëse ka rritur pajtueshmërinë me standardet e BE-së.”²

Sidoqoftë, përkundër përparimit të bërë, “në përgjithësi, legjislacioni i prokurimit ende nuk është në linjë me standardet Evropiane. Kosova ende ka nevojë të kompletojë dhe përmirësojë kornizën ligjore në fushën e prokurimit publik”.³

Fuqizimi i parimit të transparencës në procedurat e prokurimit publik, në pajtim me standardet evropiane të përcaktuara me *acquis communautaire*, do të rriste edhe besueshmërinë e publikut në ligjshmërinë e procedurave të prokurimit publik.

¹ Raporti i Progresit i Komisionit Evropian, f. 14. 2011.

² Po aty, f. 37.

³ Po aty, f. 38.



b. Qëllimi i analizës dhe metodologjia

Qëllimi i kësaj analize ligjore, është të vejë në pah se deri në çmasë ka arritur Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës të parashohë zbatimin e parimit të transparencës në procedurat e prokurimit publik të përcaktuar nga *asquis communautaire*.

Për arritjen e këtij qëllimi, do të përdoret metodologjia krahasuese në mes të dispozitave ligjore të Ligjit Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës që përcaktojnë transparencën e procedurave të prokurimit në njërën anë, dhe në anën tjetër të dispozitave përkatëse të legjislacionit të Bashkimit Evropian, të përcaktuara si në vijim:

1. Rregullorja e Këshillit (EC, Euroatom) Nr. 1605/2002 e dt. 25 Qershor 2002 për Rregulloren Financiare e aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane (OJ L 248, 16.9.2002, p. 1).
2. Rregullorja e Komisionit (EC, EUROATOM), Nr. 2342/2002 e dt. 23 Dhjetor 2002, për deklarin e rregullave të detaizuara për zbatimin e Rregullores së Këshillit (EC, EUROATOM) Nr. 1605/2002 për Rregulloren Financiare të aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane. (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1).
3. Direktiva 2004/17/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave të prokurimit të entiteteve të cilat veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare. (OJ L 134, 30.4.2004, p. 1).
4. Direktiva 2004/18/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave për shpërblimin e kontratave për punët publike, kontratat për furnizimet publike dhe kontratat për shërbimet publike.
5. Komunikata Interpretuese e Komisionit për ligjin e aplikueshëm të Komunitetit për shpërblimin e kontratave të cilat nuk janë apo nuk janë plotësisht subjekt i dispozitave të Direktivave të Prokurimit Publik. (2006/C 179/02).

II. LIGJI NR. 04/L-042 PËR PROKURIMIN PUBLIK NË REPUBLIKËN E KOSOVËS

Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik është miratuar nga Kuvendi i Kosovës me datën 29.08.2011 dhe ka hyrë në fuqi me datën 05.10.2011. Ky ligj përbëhet prej 135 neneve.



a. Promovimi i parimit të transparencës

Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës, ka përcaktuar në disa dispozita detyrimin e respektimit të parimit të transparencës gjatë zhvillimit të aktiviteteve të prokurimit publik.

Parimi i transparencës përcaktohet që në dispozitat e para të këtij Ligji ku theksohet se “Qëllimi i këtij ligji është të sigurojë mënyrën më efikase, më transparente dhe më të drejtë të shfrytëzimit të fondeve publike, burimeve publike si dhe të gjitha fondeve dhe burimeve të tjera të autoriteteve kontraktuese në Kosovë...”⁴

Ky Ligj ka për qëllim “...të sigurojë integritetin dhe përgjegjësinë e zyrtarëve publik, nëpunësve civil dhe personave të tjerë që kryejnë ose janë të përfshirë në një aktivitet të prokurimit publik duke kërkuar që, vendimet e individëve të tillë ... të karakterizohen me jo diskriminim dhe me një shkallë të lartë të transparencës...”⁵

Gjithashtu përcaktohet se qëllimi i këtij ligji është edhe obligimi i personave zyrtarë të përfshirë në aktivitetet e prokurimit “duke kërkuar nga personat e tillë që të sjellën duke ndjekur parimin e shfrytëzimit sa më efikas... transparent dhe të drejtë të fondeve dhe burimeve publike ndërkaq duke iu përmbajtur rreptësisht procedurave dhe kushteve qenësore të këtij ligji.”⁶

Zbatimi i detyrimeve të dala nga ky ligj, përfshirë edhe detyrimin për respektimin e parimit të transparencës, vlen “për të gjithë personat, operatorët ekonomik dhe ndërmarrjet.... që janë të përfshirë, marrin pjesë ose interesohen, drejtpërdrejtë ose tërthorazi në aktivitete të prokurimit...”⁷

Gjithashtu është përcaktuar se autoriteti kontraktues është i detyruar që “ti trajtojë operatorët ekonomik në mënyrë të barabartë dhe jo-diskriminuese dhe do të veprojë në mënyrë transparente.”⁸

Ligji ka paraparë edhe mjetet ligjore për promovimin e transparencës. Është përcaktuar se “Autoriteti kontraktues mban një përmbledhje të rregulluar dhe gjithëpërfshirëse të të dhënave për secilin aktivitet të prokurimit që e kryen...”⁹ duke përfshirë së paku këto shënime:

⁴ Neni 1 parag.1 i Ligjit Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës.

⁵ Po aty, neni 1 parag. 2.

⁶ Po aty, neni 1 parag. 3.

⁷ Po aty, neni 2 parag. 2.

⁸ Po aty, neni 7 parag.1.

⁹ Po aty, neni 10 parag. 1.



- të gjitha dokumentet që kanë të bëjnë me një aktivitet të prokurimit ose që janë zhvilluar apo pranuar gjatë, ose që janë mbledhur ose shfrytëzuar për të filluar ose përmbyllur një aktivitet të prokurimit, pa marrë parasysh nëse aktiviteti i tillë rezulton në një kontratë ose në dhënien e konkursit të projektimit,
- nëse aktiviteti i prokurimit ka rezultuar në dhënien e një kontrate ose konkursi të projektimit, atëherë të gjitha dokumentet që kanë të bëjnë me dhënien e tillë, dhe
- nëse aktiviteti i prokurimit ka rezultuar në ekzekutimin e një kontratë publike, atëherë një kopje të kontratës publike dhe të të gjitha dokumenteve që kanë të bëjnë me kontratën dhe/ose ekzekutimin e saj..”¹⁰ duke përfshirë në veçanti planin e menaxhimit të kontratës.

Ligji ka garantuar të drejtën ligjore për të pasur qasje në të gjitha dokumentet e sipërpërmendura ku theksohet se: “Me kërkesën e cilitdo person, autoriteti kontraktues i siguron qasje të menjëhershme dhe të arsyeshme personit të tillë, i cili kërkon të ketë qasje në të dhënat e sipërpërmendura, përveç informatave sekrete afariste, që kanë të bëjnë me çfarëdo aktiviteti të prokurimit që është mbyllur. Ndërsa, aktiviteti i prokurimit konsiderohet i mbyllur:

- në datën e publikimit të njoftimit për dhënien e kontratës ose njoftimit mbi rezultatet e konkursit të projektimit,
- në datën e dhënies së kontratës (në rast të tenderëve sipas Procedurës për kontratat me vlerë minimale dhe kontratat e pronës së paluajtshme, ose
- nëse aktiviteti i prokurimit formalisht është anuluar ose përndryshe është përfunduar para dhënies ose zgjedhjes së fituesit, atëherë në datën e njoftimit.”¹¹

Autoriteti kontraktues do të sigurojë qasjen e theksuar më lartë “në mënyrë të rregullt, të qetë, dhe pa pengesa. Sidoqoftë, autoriteti kontraktues mundet që të mbikëqyrë qasjen në fjalë ose të marrë masa të arsyeshme për të ruajtur integritetin e të dhënave”.¹²

Është përcaktuar detyrimi i KRPP-së që me kërkesën e çdo personi, ti sigurohet një kopje e Ligjit dhe/ose rregullave të prokurimit¹³ në kundërvlerë të një pagese që duhet të jetë e lartë vetëm për aq sa është e nevojshme të mbulohen shpenzimet e prodhimit të kopjeve të tilla.¹⁴

¹⁰ Po aty, neni 10 parag.2.

¹¹ Po aty, neni 10 parag.3 dhe 5.

¹² Po aty, neni 10 parag.4.

¹³ Po aty, neni 10 parag.4.

¹⁴ Po aty, neni 10 parag. 8.



KRPP është e detyruar që “të publikojë në mënyrë elektronike, këtë ligj dhe rregullat e prokurimit publik në uebfaqen e saj zyrtare në internet”¹⁵ me qëllim të ofrimit të qasjes për të gjithë personat e interesuar e që kanë qasje në internet.

Gjithashtu, “KRPP është e autorizuar dhe ka përgjegjësinë që të zhvilloj dhe shpallë rregullat dhe procedurat e nevojshme që qeverisin dhënien dhe përdorimin e kontratave publike kornizë. Rregullat dhe procedurat e tilla do të:

- promovojnë konkurrencë për kontrata të tilla,
- të sigurojnë transparencën dhe përgjegjshmërinë e procesit,
- të respektojnë dispozitat e zbatueshme të këtij ligji mbi koston ekonomike, efikasitetin si dhe parimin e mos-diskriminimit, dhe
- të jetë në pajtim me praktikatat e mira të vendeve anëtare të BE-së.¹⁶

Ligji ka përcaktuar edhe kushtet nën të cilat autoriteti kontraktues mund të kontaktojë me operatorët e interesuar ekonomik. “Nëse autoriteti kontraktues formalisht aranzhon një vend-shikim ose mbledhje para-tenderimit për operatorët e interesuar ekonomik, autoriteti kontraktues mund të komunikojë në mënyrë gojore me operatorët e interesuar ekonomik të pranishëm në vendshikim ose mbledhje para-tenderimit, nëse:

- të gjithë operatorëve të interesuar u është dhënë njoftim i arsyeshëm dhe mundësi e arsyeshme për të marrë pjesë në vend-shikim ose në mbledhjen para-tenderimit,
- komunikimet gojore bëhen në publik dhe në mënyrë transparente, dhe
- menjëherë pas komunikimit të tillë gojor, autoriteti kontraktues për gatit një përmbledhje të të gjitha aspekteve materiale të komunikimit të tillë dhe të njëjtin ua dërgon apo e vë në dispozicion për të gjithë operatorët e interesuar ekonomik.”¹⁷

Parimi i transparencës duhet të respektohet edhe me rastin e procedurave të kufizuara dhe procedurave të negociuara pas publikimit të njoftimit të kontratës, në të cilat raste, autoriteti kontraktues do të zgjedhë kandidatët që do të ftohen për të dorëzuar tender ose propozim, vetëm në bazë të:

- kritereve të përzgjedhjes të specifikuara në njoftimin e kontratës dhe në dosjen e tenderit në përputhshmëri me paragrafin 2. të nenit 51 të këtij ligji dhe

¹⁵ Po aty, neni 10 parag. 7.

¹⁶ Po aty, neni 38 parag. 7.

¹⁷ Po aty, neni 55 parag. 2.



- dokumenteve, informatave dhe/ose dëshmime mbi kualifikimet e dorëzuara nga kandidatët si përgjigje të drejtpërdrejt ndaj kërkesave të parashtruara në njoftimin e kontratës dhe në dokumentet parakualifikuese. Kandidatët që nuk zgjidhen në këtë mënyrë eliminohen nga pjesëmarrja e mëtutjeshme. Të gjithë kandidatët të cilët konstatohet se i plotësojnë kriteret e specifikuar dhe të cilët nuk janë përjashtuar sipas këtij paragrafi, do të ftohen që të dorëzojnë tender, përveç nëse numri i këtyre kandidatëve tejkalon numrin gjashtë (6). Nëse numri i kandidatëve tejkalon numrin gjashtë (6) atëherë autoriteti kontraktues do të ftojë vetëm gjashtë kandidatët më të kualifikuar që të dorëzojnë tender. KRPP në rregullat e prokurimit publik do të vendosë një procedurë detale që autoritetet kontraktuese duhet ta respektojnë gjatë përzgjedhjes në fjalë. KRPP do të sigurojë që procedura e tillë është:
 - në përputhshmëri me praktikën më të mira ndërkombëtare,
 - siguron konkurrencë dhe transparencë adekuate,
 - i zbaton parimin e mos-diskriminimit, dhe
 - dhe përndryshe është në përputhshmëri me dispozitat aplikative të këtij ligji.¹⁸

Parimi i transparencës duhet të zbatohet edhe me rastin e negociatave të drejtpërdrejta për blerjen e automjeteve për nevojat e misioneve diplomatike, me ç'rast fillimisht një Komision i MPJ-së bën vlerësimin e markave më të përshtatshme të automjeteve dhe të vendosë për llojin dhe specifikat e automjetit i cili duhet të blihet në misionet diplomatike/konsullore. Pas kësaj, “shefi i misionit diplomatik themelon një komision për zhvillimin e negociatave të drejtpërdrejta për blerjen e automjeteve me përfaqësuesit e njohur të markave të automjeteve ose përfaqësitë e këtyre prodhuesve mbi bazën e parimeve të transparencës jo diskriminimit dhe ekonomikitetit.”¹⁹

b. Mangësitë kryesore ligjore

Një nga çështjet problematike që e cenon zbatimin e parimit të proklamuar të transparencës në aktivitetet e prokurimit, duket të jetë neni 3 që flet për përjashtimet e aktiviteteve të caktuara të prokurimit.

Në këtë nen theksohet se “Pavarësisht nga dispozitat e tjera të këtij ligji, autoriteti kontraktues nuk do të kërkohet që të veprojë në përputhje me ndonjë procedurë të veçantë të prokurimit apo të respektoj dispozitat e këtij ligji mbi transparencën gjer në shkallën kur, përputhshmëria dhe respektimi do të

¹⁸ Po aty, neni 56 parag. 2.2.

¹⁹ Po aty, neni 125 parag. 2.



komprometonin sekretin e ligjshëm ose interesat e sigurisë gjatë kryerjes së aktiviteteve të prokurimit të rëndësishme për dhënien e një kontrate publike për të cilën Qeveria është pajtuar që ta përjashtojë nga fushëveprimi i këtij ligji sepse (i) ekzekutimi i kontratës në fjalë, sipas ligjit të aplikueshëm në Kosovë, kërkon përdorimin e masave të veçanta të sigurisë, ose (ii) Qeveria është pajtuar që ta klasifikojë lëndën e kontratës në fjalë si sekret. Përjashtimet sipas këtij neni lidhur me çështjet e rezervuara do të lejohen në pajtim me Ligjin për Qasjen në Dokumentet Publike.”²⁰

Sipas nenit të mësipërm, i është dhënë mundësia ligjore Qeverisë që të përjashtojë nga fushëveprimi i këtij ligji aktivitetet e caktuara të prokurimit, me çka vihet në dyshim zbatimi i parimit të transparencës. Këto përjashtime do të duhej të caktohen në mënyrë taksative me ligj, por, jo të jenë subjekt i përcaktimit nga ana e Qeverisë, sepse me këtë cenohet, përveç tjerash edhe siguria juridike e qytetarëve.

“Njëjtë, ligji aktual nuk do të aplikohet për kontratat në lidhje me trajnimet pasuniversitare apo trajnime profesionale nga punëdhënësit për zhvillimin e aftësive specifike të punëtorëve individual. Për më shumë, ligji nuk do të aplikohet në prokurim ekskluzivisht të orientuar në përfaqësimin në formë të ofrimit të ushqimit dhe pijeve.”²¹

Nga pikëpamja ligjore, nuk duket të jetë e arsyeshme që të përjashtohet zbatimi i këtij ligji në kontratat që për objekt kanë trajnimet pasuniversitare apo trajnimeve profesionale, ngase kjo do të cenonte transparencën e procedurës së shpërblimit të kësaj kontrate dhe bashkë me të do të rriste koston e financimit të tyre.

Përjashtimi nga dispozitat e këtij Ligji të aktiviteteve të prokurimit që kanë për lëndë ofrimin e ushqimit dhe të pijeve, gjithashtu i bënë këto procedura tërësisht jo transparente, rritë çmimin e ofrimit të tyre për punonjësit të cilët i konsumojnë këto produkte si dhe rrit rrezikun e shfaqjes së veprimeve korruptive me rastin e shpërblimit të këtyre kontratave.

Parimi i proklamuar i transparencës cenohet edhe me dispozitën e këtij Ligji e cila thekson se “Ky ligj nuk aplikohet nga autoritetet kontraktuese për blerjen apo marrjen me qira, përmes çfarëdo metode të financimit, të tokës, objekteve ekzistuese apo pronave tjera të paluajtshme apo në lidhje me të drejta të tilla, përveç nëse me ligjet e veçanta është paraparë ndryshe.”²²

²⁰ Po aty, neni 3 parag. 1.

²¹ Po aty, neni 3 parag. 3.

²² Po aty, neni 3 parag.6.



Edhe kjo dispozitë e cenon zbatimin e parimit të transparencës në këto procedura, duke i lënë jashtë fushëveprimin të këtij ligji. Kjo do të rrisë koston e qirave të objekteve që merren me qira si dhe do të rrisë koston me rastin e blerjes së objekteve, tokës, apo pronave të paluejtshme, pasi që procedura për shpërblimin e këtyre kontratave nuk do ti nënshtrohet konkurrencës në treg. Duke cenuar konkurrencën dhe duke i dhënë autoritetit kontraktues lirinë e plotë të përzgjedhjes, do të rritet rreziku i ekspozimit ndaj korrupsionit.

Sidoqoftë, përveç dispozitave të sipërpërmendura ligjore, zbatimi i parimit të transparencës rrezikohet dhe cenohet edhe nga praktikatat e caktuara jo të mira të zyrtarëve publikë, me rastin e zhvillimit të aktiviteteve të prokurimit publik.

III. LEGJISLACIONI I BASHKIMIT EVROPIAN

Legjislacioni i Bashkimit Evropian (*acquis communautaire*) përbëhet nga një numër aktesh të ndryshme juridike që rregullojnë aspektet e procedurave të prokurimit publik. Për nevojat e kësaj analize, do të trajtohen vetëm dispozitat përkatëse të akteve të caktuara të legjislacionit të Bashkimit Evropian, që përcaktojnë zbatimin e parimit të transparencës gjatë procedurave të prokurimit publik.

1. Rregullorja e Këshillit (EC, Euroatom) Nr. 1605/2002 e dt. 25 Qershor 2002 për Rregulloren Financiare e aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane (OJ L 248, 16.9.2002, p. 1).

Kjo Rregullore përcakton “rregullat për krijimin dhe implementimin e buxhetit të përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane”²³ “në pajtim me parimin e transparencës.”²⁴

Për sa i takon implementimit të buxhetit, kjo Rregullore përcakton se “Kur Komisioni (Evropian v.r.) implementon buxhetin...duhet të sigurohet zbatimi i procedurave të prokurimit në mënyrë transparente... të cilat janë jo diskriminuese dhe përjashtojnë çdo konflikt të interesit...”²⁵

Kontratat e financuara në tërësi apo pjesërisht nga buxheti “duhet të jenë në pajtim me parimin e transparencës, proporcionalitetit, trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit. Të gjitha prokurimet do të vendosen në tender në një bazë sa

²³ Neni 1 i Rregullores së Këshillit (EC, Euroatom) Nr. 1605/2002 e dt. 25 Qershor 2002 për Rregulloren Financiare e aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane.

²⁴ Po aty, neni 29.

²⁵ Po aty, neni 56.



më të gjerë të mundshme, përveç kur përdoret procedura e negociuar...”²⁶ Me këtë synohet të parandalohet kufizimi apo cenimi i konkurrencës.

Parimi i transparencës jetësohet edhe përmes publikimit të kontratave (të parapara me nenin 90 të Rregullores) në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian. Edhe njoftimi për kontratën duhet të publikohet. Mirëpo, publikimi i disa informative pas dhënies së kontratës, mund të përjashtohet nëse mund ta vështirësoj zbatimin e ligjit, mund të jetë në kundërshtim me interesin publik apo mund të cenojë interesat legjitime të biznesit të sipërmarrjeve publike apo private apo mund të shmangë konkurrencën e drejtë ndërmjet tyre.²⁷

Gjithashtu parashihet se “dokumentet që kanë të bëjnë me ftesën për tenderët, duhet të japin një përshkrim të qartë, preciz dhe të plotë të lëndës së kontratës dhe të specifikojnë përjashtimin, përzgjedhjen dhe kriteret e vlerësimit të aplikueshme për kontratën”²⁸ duke siguruar transparencë gjatë këtij procesi.

“Kur një procedurë e prokurimit është në vazhdim, të gjitha kontratat ndërmjet autoritetit kontraktues dhe kandidatëve ose tenderuesve duhet të plotësojnë kushtet e transparencës dhe trajtimit të barabartë. Kjo nuk duhet të qojë te ndryshimi i kushteve të kontratës apo kushteve të tenderit fillestar.”²⁹

- 2. Rregullorja e Komisionit (EC, EUROATOM), Nr. 2342/2002 e dt. 23 Dhjetor 2002, për deklarimin e rregullave të detajizuara për zbatimin e Rregullorës së Këshillit (EC, EUROATOM) Nr. 1605/2002 për Rregulloren Financiare të aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane. (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1).**

Kjo Rregullore përcakton se “Qëllimi i procedurave për dhënien e kontratave është që të përmbushë nevojat e institucioneve me kushtet më të mira të mundshme duke garantuar qasje të barabartë për kontratat publike në pajtim me parimin e transparencës dhe jo diskriminimit. Me qëllim të sigurimit të transparencës dhe trajtimit të barabartë të kandidatëve, sikurse edhe përgjegjësinë e plotë të zyrtarëve të autorizuar në alternativën e fundit, është e nevojshme të deklarohet procedura për hapjen dhe pastaj vlerësimin e tenderëve dhe kërkesën për pjesëmarrje, nga emërimi i komisionit deri në vendimin e

²⁶ Po aty, neni 89.

²⁷ Shih nenin 90.

²⁸ Po aty, neni 92.

²⁹ Po aty, neni 99.



shpërblimit (të kontratës vr.) të arsyetuar dhe të dokumentuar, e cila në fund të fundit mbështetet në autoritetin kontraktues.³⁰

Gjithashtu, me këtë rregullore përcaktohet se në zbatimin e projekteve nën menaxhim të përbashkët, organizatat ndërkombëtare duhet të jenë në pajtim me disa kërkesa duke përfshirë: “procedurat e shpërblimit të granteve dhe kontratave duhet të jenë në pajtim me parimin e transparencës, proporcionalitetit, menaxhimit të shëndoshë financiar, trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit, mungesën e konfliktit të interesit dhe respektit për standardet e pranuar ndërkombëtare”.³¹

3. Direktiva 2004/17/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave të prokurimit të entiteteve të cilat veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postale. (OJ L 134, 30.4.2004, p. 1).

Siç përcaktohet edhe në preambulën e kësaj Direktive “kontratat duhet të shpërblehen mbi bazën e kriterëve objektive të cilat sigurojnë pajtueshmërinë me parimet e transparencës, jo-diskriminimit dhe trajtimit të barabartë dhe të cilat garantojnë se tenderët janë vlerësuar në kushtet e konkurrencës efektive. Si rezultat, është e nevojshme që të lejohet aplikimi i vetëm dy kriterëve për shpërblimin: ‘çmimi më i ulët’ dhe ‘tenderi më i favorshëm ekonomik’. Që të sigurohet pajtueshmëria me parimin e trajtimit të barabartë në shpërblimin e kontratës, është e nevojshme të përcaktohet obligimi - i vendosur nga praktika juridike - që të sigurohet transparenca e nevojshme që u mundëson të gjithë tenderuesve që të jenë në mënyrë të arsyeshme të informuar mbi kriteret dhe masat të cilat do të aplikohen për të indentifikuar tenderin më të favorshëm ekonomik.”³²

Gjithashtu, autoritetet kontraktuese janë të obliguara që të trajtojnë operatorët ekonomik në mënyrë të barabartë dhe jo-diskriminuese si dhe “obligohen të veprojnë në mënyrë transparente.”³³

³⁰ Pika 26 e Preambulës së Rregullores së Komisionit (EC, EUROATOM), Nr. 2342/2002 e dt. 23 Dhjetor 2002, për deklarimin e rregullave të detajizuara për zbatimin e Rregullorës së Këshillit (EC, EUROATOM) Nr. 1605/2002 për Rregulloren Financiare të aplikueshme për buxhetin e përgjithshëm të Komuniteteve Evropiane.

³¹ Po aty, neni 43 parag.6 pika (a).

³² Pika 55 e Preambulës së Direktivës 2004/17/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave të prokurimit të entiteteve të cilat veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postale.

³³ Neni 10 i Direktivës 2004/17.



Zhvillimi i procedurave transparente parashihen edhe me rastin e konkurseve të projektimit me ç’rast subjektet e interesuara duhet të ftohen për konkurrencë me anë të një njoftimi për konkursin.³⁴

Për sa i takon mjeteve të komunikimit, kjo Direktivë ka paraparë se “komunikimet, shkëmbimet dhe ruajtja e informacionit duhet të jenë të tilla që të sigurohet mbrojtja e integritetit dhe konfidencialitetit të gjithë informacionit të komunikuar nga pjesëmarrësit në konkurs dhe se juria konstaton përmbajtjen e planeve dhe projekteve vetëm pas skadimit të kohës kohor për dorëzimin e tyre.”³⁵

Është përcaktuar se “Shtetet anëtare do të sigurojnë zbatimin e kësaj Direktive me mekanizma transparent, të disponueshëm dhe efektivë. Për këtë qëllim, ato mundën, përveç tjerash, të emërojnë apo themelojnë një organ të pavarur.”³⁶

4. Direktiva 2004/18/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave për shpërblimin e kontratave për punët publike, kontratat për furnizimet publike dhe kontratat për shërbimet publike.

Edhe Direktiva 2004/18 EC, që në preambulën e saj përcakton se “shpërbliimi i kontratave të nxjerra në shtetet anëtare në emër të shtetit, autoriteteve lokale apo regjionale dhe organeve të tjera të qeverisura nga e drejta publike” përveç tjerash është edhe subjekt i parimit të parimit të transparencës.³⁷

Është paraparë se “kontratat duhet të shpërblehen mbi bazën e kriterëve objektive të cilat sigurojnë pajtueshmërinë me parimin e transparencës, jo-diskriminimit dhe trajtimit të barabartë dhe të cilat garantojnë se tenderët janë vlerësuar në kushtet e konkurrencës efektive. Si rezultat, është e nevojshme që të lejohet aplikimi i vetëm dy kriterëve të vlerësimit: ‘çmimi më i ulët’ dhe ‘tenderi më i favorshëm ekonomik’.”³⁸

Kjo Direktivë i ka obliguar autoritete kontraktuese që të “trajtojnë operatorët ekonomik në mënyrë të barabartë dhe jo-diskriminuese si dhe të veprojnë në mënyrë transparente.”³⁹

³⁴ Shih nenin 63 po aty.

³⁵ Po aty, neni 64.

³⁶ Po aty, neni 72.

³⁷ Pika 2 e Direktivës 2004/18/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit Evropian e dt. 31 Mars 2004 për koordinimin e procedurave për shpërblimin e kontratave për punët publike, kontratat për furnizimet publike dhe kontratat për shërbimet publike.

³⁸ Po aty, pika 46.

³⁹ Po aty, neni 2.



Ndërsa, “informacioni i caktuar për shpërblimin e kontratës apo përfundimin e kontratës kornizë mund të mos publikohet nëse lëshimi i informacionit të tillë do të mund të pengonte zbatimin e ligjit apo ndryshe do të mund të ishte në kundërshtim me interesin publik, do të mund të dëmtonte interesat komerciale legjitime të operatorëve ekonomik privatë apo publikë, apo mund të paragjykonte konkurrencën e drejtë midis tyre.”⁴⁰

Edhe kjo Direktivë për sa i takon mekanizmave mbikëqyrës ka paraparë se “Shtetet anëtare duhet të sigurojnë zbatimin e kësaj Direktive me mekanizma transparent, të disponueshëm dhe efektivë. Për këtë qëllim ato munden, përveç tjerash, të emërojnë apo themelojnë një organ të pavarur”.⁴¹

Përrjashtimi i ofertuesve që janë fajtor për korrupsion dhe, më përgjithësisht, sjelljes së keqe profesionale, është një armë e fuqishme për të ndëshkuar dhe gjithashtu në një farë mënyre për të parandaluar sjelljet e sëmura biznesore. Neni 45 i Direktivës 2004/18/EC përcakton obligimin për të përrjashtuar ofertuesit që janë dënuar për shkeljet e caktuara të listuara (veçanërisht korrupsionit) sikurse edhe mundësinë e përrjashtimit të ofertuesve për një numër të praktikave të tjera të sëmura biznesore (duke përrfshirë shkeljen e rëndë profesionale).⁴²

5. Komunikata Interpretuese e Komisionit për ligjin e aplikueshëm të Komunitetit për shpërblimin e kontratave të cilat nuk janë apo nuk janë plotësisht subjekt i dispozitave të Direktivave të Prokurimit Publik. (2006/C 179/02)

Siç thuhet edhe në hyrje të saj, kjo Komunikatë nuk krijon rregulla të reja legislative, pasi që për çdo rast, interpretimi i së drejtës komunitare bie në kompetencë të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Sidoqoftë për nevojat e kësaj analize, është e rëndësishme të prezantohen disa përkufizime ligjore të dhëna nga Komisioni Evropian.

Siç konstatohet nga kjo Komunikatë “nuk duhet harruar se praktikat transparente të shpërblimit të kontratave janë mbrojtje e dëshmuar kundër korrupsionit dhe favorizimit.”⁴³

⁴⁰ Po aty, neni 35 parag. 4.

⁴¹ Po aty, neni 81.

⁴² European Commission Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy towards a more efficient european procurement market, Brussels, 27.1.2011, f. 51.

⁴³ Shih Hyrjen e Komunikatës Interpretuese të Komisionit për ligjin e aplikueshëm të Komunitetit për shpërblimin e kontratave të cilat nuk janë apo nuk janë plotësisht subjekt i dispozitave të Direktivave të Prokurimit Publik. (2006/C 179/02)



Për sa i takon standardeve themelore për dhënien e kontratave Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GJED) “ ka zhvilluar një sërë standardesh themelore për dhënien e kontratave publike të cilat janë nxjerrë direkt nga rregullat dhe parimet e Traktatit të KE-së. Parimet e trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit në bazë të nacionalitetit, përfshijnë obligimin e transparencës i cili, sipas praktikës juridike të GJED-së përfshin sigurimin, për të mirë të çdo tenderuesi potencial, të një shkalle të mjaftueshme të publikimit, që ti mundësojë tregut të shërbimeve të jetë i hapur për konkurrencën dhe paanshmërinë e procedurave ri-shqyrtuese.

⁴⁴

Për sa i takon obligimit për të siguruar njoftimin adekuat, sipas GJED-së, “parimet e trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit përfshijnë obligimin për transparencën që përfshijnë sigurimin, për të mirën e çdo tenderuesi të mundshëm, një shkallë të njoftimit të mjaftueshëm që ti mundësojë tregut të jetë i hapur ndaj konkurrencës. Obligimi për transparencë kërkon që një ndërmarrje e vendosur në një shtet tjetër anëtar ka qasje në informacionin e duhur në lidhje me kontratën para se ajo është dhënë, në mënyrë që, nëse dëshiron, ajo do të jetë në gjendje për të shprehur interesin e saj në marrjen e kësaj kontrate.”⁴⁵

Komunikata gjithashtu ka sqaruar rëndësinë e ekzistencës së procedurave rishqyrtuese. “Në aktgjykimin Telaustria, GJED ka theksuar rëndësinë e mundësisë për rishqyrtimin e paanshmërisë së procedurës. Pa një mekanizëm rishqyrtues adekuat, pajtueshmëria me standardet themelore të ndershmërisë dhe transparencës nuk mund të garantohen efektivisht.”⁴⁶

IV. KONKLuzionet dhe Rekomandimet

Është propozuar shpesh se korrupsioni në prokurimin publik duhet të trajtohet duke rritur nivelin e transparencës në lidhje me, në veçanti, vendimet e marra nga zyrtarët e prokurimit gjatë gjithë procedurës. Kjo do të lejojë kandidatët dhe ndoshta publikun e gjerë për të shqyrtuar vendimet e zyrtarëve publik dhe kështu të veprojnë si një instrument efikas kundër korrupsionit.⁴⁷

⁴⁴ Po aty, pika 1.2.

⁴⁵ Po aty, pika 2.1.1.

⁴⁶ Po aty, pika 2.3.1.

⁴⁷ European Commission Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy towards a more efficient european procurement market, Brussels, 27.1.2011, f. 50.



Në këtë kontekst, është e nevojshme që legjislacioni i prokurimit të promovojë dhe të garantojë zbatimin e parimit të transparencës në të gjitha fazat e zhvillimit të aktivitetit të prokurimit me qëllim të rritjes së besueshmërisë së publikut në kontratat e shpërblyera nga autoriteti kontraktues.

Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës, sikundër është konstatuar edhe nga

Ky Ligj përcakton zbatimin e parimit të transparencës në disa dispozita të veçanta ligjore duke përcaktuar se qëllimi i tij është të siguroj mënyrën më efikase, më transparente dhe më të drejtë të shfrytëzimit të fondeve publike, burimeve publike si dhe të gjitha fondeve dhe burimeve të tjera të autoriteteve kontraktuese në Kosovë si dhe të sigurojë integritetin e zyrtarëve të përfshirë në aktivitetet e tilla me qëllim të sigurimit besueshmërisë së publikut.

Bazuar në këtë ligj, është obligim i të gjitha autoriteteve kontraktuese që të trajtojnë në mënyrë të barabartë të gjithë operatorët ekonomik dhe të veprojnë në mënyrë transparente.

Duke promovuar transparencën, Ligji ka paraparë që të gjitha autoritetet kontraktuese duhet të mbajë në mënyrë të përmbledhur të dhënat për secilin aktivitet të prokurimit, duke siguruar qasjen e menjëhershme të të gjithë personave të interesuar në këto të dhëna në bazë të ligjit, duke pasur në konsideratë ruajtjen e integritetit të të dhënave.

Me qëllim të ofrimit të qasjes në Ligjin dhe rregullat e tjera në fushën e prokurimit, KRPP detyrohet që të publikojë në uebfaqen e saj të gjithë legjislacionin e prokurimit, apo tu sigurojë kopjen e tyre, mbi bazën e një pagese simbolike që ka për qëllim kompensimin e reproduktimit të tekstit të legjislacionit.

Ligji promovon zbatimin e parimit të transparencës edhe me rastin e aplikimit të procedurave të kufizuara dhe procedurave të negociuara pas publikimit të njoftimit të kontratës si dhe me rastin e negociatave të drejtpërdrejta për blerjen e automjeteve për nevojat e misioneve diplomatike.

Të gjitha aspektet e sipërpërmendura, implementojnë obligimet që dalin nga legjislacioni i Bashkimit Evropian, i përcaktuar në pjesën e tretë të kësaj analize.

Por, për sa i takon parimit të transparencës, Ligji ka edhe mjaft të meta, sidomos te neni 3 që flet për përjashtimet e aktiviteteve të caktuara nga fushëveprimtaria e këtij Ligji.



Sipas këtij neni, i është dhënë mundësia ligjore Qeverisë që të përjashtojë nga fushëveprimi i këtij ligji aktivitetet e caktuara të prokurimit, me çka vihet në dyshim zbatimi i parimit të transparencës. Rekomandohet që këto përjashtime të caktohen në mënyrë taksative me ligj, por, jo të jenë subjekt i përcaktimit nga ana e Qeverisë.

Gjithashtu, nuk duket të jetë e arsyeshme që të përjashtohet zbatimi i këtij ligji në kontratat që për objekt kanë trajnimet pasuniversitare apo trajnimet profesionale, ngase cenon transparencën e procedurës së shpërblimit të këtyre kontratave dhe bashkë me të, rrit koston e financimit të tyre.

Ky Ligj i përjashton nga fushëveprimtaria e tij edhe aktivitetet e prokurimit që kanë për lëndë ofrimin e ushqimit dhe të pijeve, me çka gjithashtu i bënë këto procedura tërësisht jo transparente, rritë çmimin e ofrimit të tyre për punonjësit të cilët i konsumojnë këto produkte si dhe rrit rrezikun e shfaqjes së veprimeve korruptive me rastin e shpërblimit të këtyre kontratave.

Duke përjashtuar nga fushëveprimtaria e tij edhe qiradhënien dhe blerjen e pronave të paluajtshme, ky Ligj gjithashtu krijon dyshime të theksuara në transparencën e këtyre kontratave që do të arrihen mbi këtë bazë. Kjo do të rrisë koston e qirave të objekteve që merren me qira si dhe do të rrisë koston me rastin e blerjes së objekteve, tokës, apo pronave të paluajtshme, pasi që procedura për shpërblimin e këtyre kontratave nuk do ti nënshtrohet konkurrencës në treg. Duke cenuar konkurrencën dhe duke i dhënë autoritetit kontraktues lirinë e plotë të përzgjedhjes, do të rritet rreziku i ekspozimit ndaj korrupsionit.

Zbatimi i parimit të proklamuar të transparencës rrezikohet gjithashtu edhe nga praktikat jo të mira të punës së zyrtarëve të prokurimit. Shpeshherë në praktikë nuk respektohet afati kohor i kompanive fituese për realizimin e punëve të parapara me kontratë dhe ato vazhdojnë punimet e tyre pa dhënë asnjë llogari se cila është arsyeja e moskryerjes së punëve brenda afatit kohor të përcaktuar me kontratë, ndërsa kompanive në fjalë në vazhdimësi u bëhet pagesa për punët e parapara, ndonëse ato ende nuk janë kryer. Në këto raste, rekomandohet që kompanitë e tilla të ju shkëputet kontrata si dhe personave përgjegjës të ju shqiptohen ndëshkimet e parapara ligjore.

Shqetësuese gjithashtu mbetet krijimi i raporteve shumë të mira shoqërore ndërmjet zyrtarëve të prokurimit dhe kompanive fituese. Kjo rrezikon kryerjen me paanshmëri të detyrës së zyrtarëve të prokurimit dhe rrjedhimisht cenon edhe parimin e transparencës, parime këto të proklamuar nga ky Ligj dhe legjislacioni i Bashkimit Evropian.



Ndodh që kompanitë fitojnë tenderët pa pasur dokumentacionin e kompletuar si psh. nuk kanë garancionin për ekzekutimin e kontratës si dhe dokumentacionin tjetër i cili shpesh prezantohet në mënyrë të pavërtetë.

Në rastet e zbatimit të procedurës së prokurimit me tri oferta (100 - 1000 euro), në praktikë ngjan që një kompani e vetme të prezantojë ofertat në emër të tri kompanive të ndryshme. Zyrtari i prokurimit pranon dokumentacionin nga një kompani e vetme e cila i mbledh edhe dy ofertat e tjera.

Këto dhe shumë praktika të tjera jo të mira të zhvillimit të aktiviteteve të prokurimit, cenojnë seriozisht zbatimin e parimit të transparencës, ndonëse një parim i tillë proklamohet nga Ligji NR. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Republikën e Kosovës si dhe nga legjislacioni i Bashkimit Evropian.

Falënderime

Publikimi i këtij Raporti u mundësua nga OSI/CRD. Ky Raport është produkt i stafit të Lëvizjes FOL dhe bashkëpunëtorëve të jashtëm. Në këtë kontekst, Lëvizja FOL falënderon publikisht të gjithë personat që punuan në sigurimin e informacioneve dhe përpilimin e këtij raporti. Të gjitha Raportet e Lëvizjes FOL janë të publikuara në këtë webfaqe: www.levizjafol.org

Rreth Lëvizjes FOL

Lëvizja FOL angazhohet për të fuqizuar ndikimin qytetar në vendimmarrje, për qeverisje të përgjegjshme dhe efikase. FOL është thellësisht e përkushtuar që të punojë në përmirësimin dhe arritjen e niveleve më të mira të përfaqësimit qytetar në jetën publike. FOL punon për qeverisje të mirë dhe të bazuar në parimet demokratike, për institucione të përgjegjshme, transparente dhe llogaridhënëse, si dhe për zbatim dhe hartim të ligjit me pjesëmarrje. Prandaj, shpenzimi i fondeve publike, konfliktit të interesit, neglizhenca dhe përgjegjësia institucionale, si dhe qasja në informacione zyrtare, përbëjnë çështjet kryesore të punës së FOL. Në përmbushje të këtyre qëllimeve, FOL mëton të luftojë apatinë dhe indiferencën qytetare si dhe ta bëjë më aktiv dhe më të dëgjueshëm zërin e qytetarit; ta bëjë atë pjesë aktive të interesit të komunitetit dhe përherë të gatshëm që t'i kundërvihet abuzimit, keqpërdorimit, korrupsionit dhe formave tjera deformuese të qeverisjes.