



KONTROLLI I LARTË I SHTETIT K R Y E T A R I

Adresa: Bulevardi "Dëshmorët e Kombit", nr. 3, Tiranë; Tel-Fax: 0693067738

Nr. 1226/16 Prot.

Tiranë, më 21/10/2017

V E N D I M

Nr. 151, Datë 21/10/2017

PËR

EVADIMIN E MATERIALEVE TË AUDITIMIT TË PERFORMANCËS "Procedurat e Prokurimit Publik në Shqipëri"

Në zbatim të planit vjetor, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAL, etj.), sipas programit të auditimit nr. 1226/1, datë 02.12.2016 realizoi auditimin e performancës me temë **"Procedurat e Prokurimit Publik në Shqipëri"**. Ky auditim u programua për t'u ushtruar në Agjencinë e Prokurimit Publik, Autoriteti Rrugor Shqiptar dhe Drejtoritë Rajonale; Drejtoria e Përgjithshme e Qendrës Spitalore "Nënë Tereza" Tiranë dhe Spitalet rajonale (Shkodër, Kukës, Dibër, Berat, Sarandë), si edhe disa nga Bashkitë me fondet më të mëdha të prokuruar (Lezhë, Vlorë, Fier, Korçë, Gjirokastrë). Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresën nr. 1226/11, datë 03.06.2017 u dërgua projekt-raporti i auditimit në Agjencinë e Prokurimit Publik, si dhe në formë elektronike ARRSH, QSUT, si dhe të gjitha bashkive dhe spitaleve rajonale të 12 qarqeve Berat, Dibër, Durrës, Elbasan, Fier, Gjirokastrë, Korçë Kukës, Lezhë, Shkodër, Tiranë, Vlorë të përfshira në këtë auditim, për të përthithur sa më shumë opinione dhe observacione në drejtim të përmirësimit të mëtejshëm të procedurave të prokurimit publik, me fokus kryesor "Procedurat e prokurimit publik në Shqipëri". Raporti i auditimit është hartuar pasi janë shqyrtuar dhe u morën parasysh të dhënat sipas pyetësorëve dhe shpjegimeve të dërguara nga institucionet e përfshira në këtë auditim të cilat janë trajtuar në mënyrë të hollësishme në Raport Auditimin.

Në përfundim, pasi u njoha me Raportin e Auditimit dhe projekt-vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, shpjegimet e dhëna nga institucionet e audituara, mendimin për cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Kryeaudituesi dhe Drejtori i Departamentit të Auditimit të mësipërm, në mbështetje të nenit 10, 13, 15, 25 dhe 30 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit" :

K O N K L U D O V A:

Në politikat shoqërore të një vendi, për një mirëqeverisje të fondeve publike, vend të rëndësishëm zë ngritja e një sistemi sa më cilësor të procedurave të prokurimit publik.

Procedura e Prokurimit Publik në vendin tonë kanë një njohje të hershme pasi fillimet e para ligjore datojnë nga mesi i viteve 30, të cilat pushuan së ekzistuari pas mesit të viteve 40, duke u shfaqur përsëri pas viteve 1990. Ky rrugëtim i procedurave të prokurimit publik është i lidhur ngushtësisht me historinë politike të vendit.

Në këtë kontekst, rëndësia e këtij auditimi performance të realizuar nga KLSH, ka të bëjë me ekzaminimin e funksionimit të sistemit, përmirësimin e politikave dhe hartimin e politikave për përmirësimin e procedurave të prokurimit publik, për t'u bërë pjesë e zhvillimit ekonomik dhe partneritetit publik, duke bërë vlerësimin e reformave të ndërmarra nga Qeveria Shqiptare e promovuar eksperiencë efikase. Gjithashtu auditimi bazohet në parimin e partneritetit, frymën e bashkëpunimit, përsosjes së akteve ligjore për minimizimin e korrupsionit në kryerjen e procedurave të prokurimit publik, në shërbim të qytetarit, taksapaguesit dhe operatorëve ekonomikë.

Përmirësimi i procedurave të prokurimit publik ka si qëllimin të sigurojë që fondet publike të përdoren në mënyrë transparente, efikase dhe që autoritetet kontraktore ti japin llogari publikut për veprimet e tyre. Me gjithë ndryshimet e sheshta ligjore dhe punën e bërë deri më sot, në përmirësimin e procedurave të prokurimit për minimizimin e abuzimeve ato vazhdojnë të ndeshet me problematikat, që kanë të bëjnë me;

- Ndryshimet e shpeshta të ligjit të prokurimit publik dhe procedurave të zbatimit;
- mënyrën e përdorimit të legjislacionit, përcaktimin e fushës dhe përgjegjësisë;
- kompetencat, vendimmarrjen dhe bashkëpunimin ndërmjet institucioneve;
- përcaktimit i llojit të procedurës së prokurimit dhe arsyet për zbatimin e saj;
- mënyrat dhe proceduar e ndjekura në vlerësimin dokumentar;
- mungesën e transparencës në procedurat e prokurimit publik;
- krijimin, funksionimin e duhur të njërive të prokurimit, mungesa e personelit të nevojshëm dhe kapacitetet e tyre;
- mungesa e ekspertizës në planifikimin dhe kryerjen e procedurave të tenderimit;
- mungesën e mjeteve dhe të burimeve financiare për zhvillimin cilësor të procedurave të prokurimit në krijimin e kushteve për njësitë e prokurimit në vartësi të kërkesave që nevojiten sipas llojit të e mallrave apo shërbimeve që do të kontraktohen;
- menaxhimin e sistemit të prokurimit elektronik, si dhe rritjen e kapaciteteve të këtij sistemi;
- me llogaritjen e kostove, humbjeve dhe përfitimeve sipas llojeve të procedurave të prokurimit;
- ndryshimet e shpeshta të punonjësve të njërive të prokurimit;
- trajnimin e aftësimin profesional të punonjësve në përfitimin e përvojave të reja profesionale, duke ndarë dhe përvojën e tyre dhe duke identifikuar praktikatat me të mira;
- etj.

Qëllimi i auditimit: është përmirësimi i transparencës në përdorimin e procedurës së “Negocim pa shpallje paraprake të njoftimit kontratës” duke garantuar respektimin e procedurave të prokurimit publik në përputhje me ligjin dhe sigurimin e përdorimit optimal të buxhetit në interes të publikut.

Objektivi i auditimit: është analizimi me objektivitet i instrumenteve që strukturat shtetërore kanë në dispozicion, për të rritur përgjegjësitë institucionale e personale në sektorin publik për të stimuluar iniciativë të lirë ekonomike dhe konkurrencë të ndershme.

Rëndësia e auditimit: është vlerësimi i performancës së procedurës së prokurimit publik të negociimit pa shpallje të njoftimit të kontratës, në modernizimin dhe vendosjen e standardeve,

rritjen e besueshmërisë së opinionit publik, biznesit e palëve të tjera të interesit për këtë shërbim publik.

Mesazhi kryesor i këtij auditimi është: “Agjencia Prokurimit Publik, në bashkëpunim me specialistë të fushës, institucionet ligjvënëse dhe grupet e interesit, të krijojë një përjasje më të mirë besimi, nëpërmjet procesit dinamik të hartimit të politikave të procedurës së prokurimit publik “Negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” për uljen maksimalisht të abuzimeve e garantimin e fondeve publike.

Sot, sfida në hartimin e procedurave sa më efikase të prokurimit publik qëndron në rritjen e transparencës, besimit dhe shmangies së abuzimeve, sepse në shumë raste performanca e prokurimit publik matet vetëm me shifra, por harrojmë se mënyra sesi kontraktorët realizojnë prokurimin e mallrave, punëve dhe shërbimeve reflekton qasjen sociale në shërbim të qytetarit dhe operatorëve ekonomikë.

Auditimet e performancës në KLSH udhëhiqen nga Udhëzuesi i Auditimit të Performancës, Manuali i tij, Indikatorët e tyre si dhe drafti i Hartave Konjitive të cilat konsiderohen si dokumente dinamikë, që përditësohen me progresin praktik. Ato nuk janë thjesht dokumente normative apo teknike, apo një referencë e shpejtë, por përmbajnë një numër udhëzimesh dhe informacionesh me implikime praktike, që marrin në konsideratë kushtet specifike dhe karakteristikat e çdo auditimi performance. Udhëzimet e reja të auditimit të performancës në Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (ISSAI 3000-3100) nxisin një orientim drejt nevojave të qytetarëve.

Disa nga mangësitë dhe konkluzionet e këtij auditimi janë;

Gjetje

- ✘ vlerësojmë se nuk është monitoruar sa duhet procedura e prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”;
- ✘ vlerësojmë se nuk janë monitoruar sa duhet kriteret teknike të vendosura nga Autoriteti Kontraktor për prokurimet që kanë kaluar me procedurën e prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”;
- ✘ procedura e prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” deri më sot realizohen manualisht, gjë e cila nuk lejon publikimin nëpërmjet sistemit elektronik të prokurimit;
- ✘ të dhënat për procedurën e prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” përpunohen manualisht nga evidencat e sjella operatorët ekonomikë;
- ✘ procedura e prokurimit publik “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” përbën rreth 30% të praktikave të prokurimit gjithsej realizuar sipas viteve 2010 -2016;
- ✘ procedura e prokurimit publik “negocim pa shpallje paraprake të njoftimi të kontratës” përbën rreth 35-60% të procedurave të prokurimit të zhvilluara nëpërmjet sistemit elektronik (on line);
- ✘ mungojnë të dhëna për monitorimet e kryera nga APP në vite ato janë paraqitur vetëm për periudhën 2014-2016 për të cilën dhe janë analizuar disa fenomene;
- ✘ vendin më të rëndësishëm në procedurën e prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” e zënë ato me:
 - objekt prokurimi plotësimi i nevojave të institucioneve shëndetësore me barna e pajisje mjekësore me rreth 28%,
 - me objekt prokurimi plotësimi i nevojave me roje private me rreth 14%,

- me objekt prokurimi plotësimi i nevojave me karburant si dhe me objekt prokurimi plotësimi i nevojave me ushqime.
- ✘ APP ka monitoruar në total 105 procedura të prokurimit publik *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*, për periudhën 2014-2016 ose rreth 10% të procedurave të cilat e kalojnë vlerën e 3 milionë lekëve;
- ✘ rreth 15-25% e procedurave të prokurimit janë anuluar për të cilat nuk janë analizuar shkaqet si fenomen që mund të çojnë në krijimin e rasteve “emergjente” dhe përdorimin e procedurës *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*;
- ✘ nuk është trajtuar e analizuar sa e si duhet nga APP, autoritet kontraktore, ASPA, DAP, etj., burimet njerëzore dhe trajnimi i personelit ose punonjësve të administratës shtetërore të cilët operojnë me procedurat e prokurimit publik se:
 - ✓ punonjësit e pajisur me llogari përdoruesi të sistemit elektronik nuk janë të certifikuar si punonjës që zhvillojnë procedurat e prokurimit publik, deri tani ai nuk njihet si *“profesion”* ;
 - ✓ numri shumë i lartë i punonjësve të cilët kanë akses të zhvillojnë procedura të prokurimit publik ose rreth 30% e nëpunësve publikë të zhvillojnë procedura të prokurimit publik.
- ✘ Legjislacioni dytësor i prokurimit publik konkretisht rregullat e prokurimit të miratuara me VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 *“Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”*, nuk e përcakton në rastet kur:
 - Autoriteti kontraktor ka mungesë burimesh njerëzore, nga kush zëvendësohen, pra nuk parashikohet, kush janë këta punonjës, emërtimi dhe detyrat e tyre, etj.;
 - Autoriteti kontraktor në rastin e mungesës së personelit, mund të punësojë me kontratë ekspertë të jashtëm, si anëtarë të komisionit të vlerësimit të ofertave. (Po lind pyetja për ekspertët që do të merren nëse për të realizuar procedurat e prokurimit a shtojnë i kostot dhe vetë këta a merren me procedura prokurimi....?)
 - Në rastin e komisionit të vlerësimit, cili është niveli i duhur arsimor, gjë e cila nuk është përcaktuar sikurse ndodh me rastin e nivelit arsimor të njësisë së prokurimit.
- ✘ numri i trajnimeve dhe personat e trajnuar është shumë i ulët duke e krahasuar me numrin e përdoruesve të rinj si dhe numrin e punonjësve të administratës e cila merret me procedurat e prokurimit publik;
- ✘ APP ka numr të pa mjaftueshëm ose shumë të vogël punonjësish që monitorojnë procedurat e prokurimit publik dhe në veçanti procedurat “emergjente” kështu rezulton se:
 - a. nuk ka patur strukturë të monitorimit të procedurave të prokurimit publik por vetëm 1-2 punonjës të përfshirë në Drejtorinë Juridike të APP;
 - b. në fund të vitit 2016 është krijuar Sektori i Monitorimeve në përbërje të cilit janë 7 punonjës së bashku me përgjegjës, me një vjetërsi në punë nga 1 muaj deri në 1 vit deri në këto momente që në kemi audituar;
 - c. ky sektor ka ngarkesë sepse merret dhe me shqyrtimin e raporteve të institucioneve audituese si p.sh. të Kontrollit të Lartë të Shtetit, Ministrisë së Financave, institucione të cilat kryesisht auditojnë qendrat spitalore në vartësi të Ministrisë së Shëndetësisë, etj., të cilët janë voluminoz, në trajtimin e gjetjeve për procedurat e prokurimit të audituara në periudhën përkatëse, për të cilën është zhvilluar auditimi;
 - d. ky sektor ka në përbërje gjashtë (6) specialistë, numër ky i pamjaftueshëm, pasur në konsideratë detyrat ligjore, që sektori duhet të realizojë, siç janë monitorimi i vazhdueshëm i procedurave të prokurimit/Koncesionit dhe PPP/ ankandëve publike;

- e. punonjësit e këtij sektori janë shumë të rinj në këto detyra pa eksperiencën e duhur në fushën e prokurimit publik dhe të pa trajnuar;
- f. Sektori i Monitorimit nuk ka një kategorizim të specialistëve, të profilizuar veçmas për monitorim dhe shqyrtim të raporteve të organeve audituese, pasi numri i vogël i specialistëve të këtij sektori, e bën të pamundur këtë kategorizim. Për pasojë, të njëjtët specialistë, angazhohen në të njëjtën kohë në shqyrtimin e raporteve të organeve audituese dhe monitorimin e procedurave, gjë e cila duke pasur në konsideratë afatet kohore ligjore për finalizimin e proceseve përkatëse, ndikon automatikisht në cilësinë e rezultateve të arritura;
- g. Gjithashtu, në punën e Sektorit të Monitorimit duhet cilësuar se objekte prokurimi/koncesionare apo ankandi publik janë të fushave të ndryshme, monitorimi i të cilave kërkon njohuri të veçanta dhe bën gjithashtu të nevojshëm që në përbërje të Sektorit të Monitorimit të përfshihen ekspertë të fushave të ndryshme.

Konkluzione:

- Plotësimi i kriterëve, dhe monitorimi i procedurës prokurimit publik *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*, gjeneron konkurrencë të ndershme midis operatorëve ekonomike e shmang abuzimin me fondet buxhetore, përmirësimin dhe rritjen e efikasitetit të sistemit të prokurimit publik;
- Monitorimi i procedurave të prokurimit publik rrit mundësinë e realizimit të qëllimit kryesor të procesit të prokurimit publik, *efektiviteti i kostos dhe vlera për lekë*. Prokurimi Publik është aktivitet ekonomik, i cili synon të përdorë/shpenzojë paratë e taksapaguesve në mënyrën më efektive të mundshme, kurse vlera për lekë në kontekstin e prokurimit publik është cilësia më e mirë për çmim të arsyeshëm në kohën e duhur. Ndërkohë, cilësia e sistemit të prokurimit publik është drejtpërdrejtë e lidhur me mbarëvajtjen e të gjithë ciklit të prokurimit, i cili duhet të realizohet në kohë, në mënyrën e duhur dhe në përputhje me legjislacionin e prokurimeve publike në fuqi.
Edhe në strategjinë e Ministrisë Financave theksi është vënë në krijimin e një sistemi modern, të qëndrueshëm dhe efektiv të prokurimit publik duke e harmonizuar me kuadrin ligjor dhe institucional të legjislacionit të BE-së dhe standardet dhe praktikatat më të mira të saj ku prioritetet dhe objektivat kryesore për zhvillimin e sistemit të prokurimit publik janë:
 - ✓ Zhvillimi i funksioneve të bashkërendimit dhe hartimit të politikave brenda sistemeve të prokurimit publik dhe koncesioneve në lidhje me kapacitetin administrativ dhe krijimin e mekanizmave efektivë për bashkërendim dhe konsultim;
 - ✓ Zhvillimi dhe harmonizimi i mëtejshëm i kuadrit legjislativ, duke përfshirë direktivën e mbrojtjes, me legjislacionin e BE-së (përfshirë direktivat e reja të BE-së) dhe praktikatat më të mira të BE-së;
 - ✓ Forcimi i kapaciteteve institucionale të aktorëve kyç brenda sistemeve të prokurimit publik dhe koncesioneve;
 - ✓ Përmirësimi i kapacitetit operacional dhe elementit funksional të sistemeve të prokurimit publik dhe koncesioneve;
 - ✓ Vendosja e një theksi më të fuqishëm tek arritja e *“vlerës për paranë e shpenzuar”*, bazuar në konkurrencën e ndershme dhe të hapur.
- Burimet njerëzore janë një nga asetet më të rëndësishme të një organizate e aq më të tepër të institucioneve shtetërore sepse ato ndikojnë direkt në performancën e veprimtarisë të tyre. Duke qenë se në institucionet shtetërore burimet njerëzore kanë rolin kryesor ato duhet të gjejnë strategji për identifikimin, inkurajimin, matjen, vlerësimin, promovimin dhe shpërblimin e performancës së punonjësit. Shkalla arsimore dhe kualifikimi është burim i pashtershëm që ndikon në rritjen e performancës së institucionit dhe në menaxhimin e tij si

dhe në ngritjen e kapaciteteve administrative të punonjësve të ngarkuar me kryerjen e procedurave të prokurimit publik. Nëse do të punohet më shumë në drejtim të krijimit të një kornize kompetencash, që duhet të kenë punonjësit e prokurimeve publike, e cila duhet të përkufizohet në: integritet, aftësi, sjellje, etj, do të bëjë të mundur në njohjen e saj si “profesion” në këtë fushë kjo edhe nëpërmjet angazhimit promovues në shkolla, kolegje dhe universitete për të rritur ndërgjegjësimin e njerëzve për prokurimin si profesion. Gjithashtu për të bërë të mundur saktësimin e evidencës së këtyre punonjësve e cila përveç shumë analizash të tjera do të krijonte mundësi për të kuptuar se ku kanë shkuar paratë e shpenzuara për trajnime dhe a është rritur profesionalisht administrata që zhvillon procedura të prokurimit publik apo vetëm trajnojmë, trajnojmë gjithmonë punonjës të rinj e shpenzojmë e shpenzojmë fondet buxhetore.

- Përmirësimin procedurave të prokurimit publik dhe në veçanti përdorimi i procedurës “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*” për raste “emergjencë” janë prioritet të punës së APP si:
 - i) duke qenë se, sipas parashikimeve të legjislacionit për menaxhimin e sistemit buxhetor, nuk lejohet fillimi i një procedure prokurimi nga ana e një autoriteti kontraktor në rast se, në llogarinë e këtij të fundit nuk ka kaluar buxheti përkatës, duhet të punohet në drejtim të harmonizimit të këtyre legjislacioneve me qëllim lejimin e fillimit të procedurave të prokurimit nga autoritetet kontraktore, pa pasur fondet në dispozicion, deri në shpalljen e fituesit, sikurse legjislacioni i prokurimit publik parashikon.
 - ii) duke qenë se deri tani është punuar në drejtim të standardizimit të veprimeve procedurale që kryejnë autoritetet kontraktore për zhvillimin e procedurës së prokurimit “*negocimi pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”, sidomos në rastin kur kjo procedurë prokurimi përdoret për të mbuluar nevojat emergjente duhet të vlerësohet mundësia e përcaktimit të një afati kohor, brenda të cilit AK duhet të përfundojë realizimin e një procedurë të tillë, që nga momenti i evidentimit të “emergjencës”.
 - iii) duhet të punohet më shumë në drejtim të rritjes së kapacitetit profesional të personave që merren me zhvillimin e procedurave të prokurimit duke synuar që “prokurimi” të kthehet një profesion. Pra, duhet synuar që punonjësit e prokurimit të kenë kualifikime profesionale që janë të akredituara. Është e nevojshme hartimi i një strategjie dhe një plani të detajuar trajnimi me qëllim përmbushjen e të gjitha nevojave të autoriteteve kontraktore në këtë drejtim. Ngritja e një strukture të posaçme në APP për organizimin e trajnimeve do të ishte një hap pozitiv në këtë drejtim.
 - iv) Përafrimi i plotë i legjislacionit shqiptar të prokurimit me direktivat e reja të BE, proces që duhet bërë hap pas hapi në përputhje edhe me kushtet ekonomiko-shoqërore të vendit.
 - v) Ulja e përdorimit të procedurës “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*” nga autoritetet kontraktore, kërkon domosdoshmëri që të merren masa për përmirësimin e aspekteve që ndikojnë drejtpërdrejt në rritjen e tyre si:
 - a. Përmirësimi i legjislacionit për menaxhimin e buxhetit në drejtim të eliminimit të pengesës për të filluar një procedurë prokurimi pa marrë miratimin paraprak nga ana e thesarit, me qëllim shmangien e përdorimit të kësaj procedure nga ana e autoriteteve kontraktore për nevojat e fillim vitit, sikurse u trajtua më lart.
 - b. Përdorimi i Marrëveshjes Kuadër nga ana e autoriteteve kontraktore dhe sidomos nga blerja e përqendruar për prokurimin e mallrave dhe/ose shërbimeve të caktuara.

- c. Zhvillimi në kohë i procedurave të prokurimit nga ana e blerjes së përqendruar për të shmangur krijimin e situatave emergjente.
 - d. Shqyrtimi i ankesave nga KPP brenda afateve ligjore të përcaktuara me qëllim shmangjen e krijimit të situatave emergjente për autoritetet kontraktore.
- vi) Përmirësimi i sistemit të shqyrtimit të ankesave i cili ka ende nevojë sidomos sa i takon respektimit të afateve për shqyrtimin e tyre nga ana e KPP.

Gjetje:

- ✘ është bërë e zakonshme që pothuajse të gjitha autoritetet kontraktore kryejnë procedura negocimi pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, duke shtuar deri në 20% të vlerë kontratës, me “pretendimin” për të përmbushur nevojat e fillim vitit;
- ✘ janë krijuar situata “emergjente” sepse aktet ligjore për zbatimin e buxhetit nuk lejojnë fillimin e një procedure prokurimi në rast se, nuk ka kaluar buxheti përkatës;
- ✘ janë krijuar situata “emergjente” për shkak të tejkalimit të afateve të shqyrtimit ankimit ankesave dhe të procedurave burokratike të hasura në të gjitha shkallët e apelimit;
- ✘ justifikimi i autoriteteve kontraktore për “stimulimin” e procedurave me negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, janë shtuar për rastet e një ankese në shkallën e dytë administrative që është Komisioni i Prokurimit Publik;
- ✘ “stimulimi” i procedurave me negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës ka ardhur dhe si pasojë e organizimit procedurave të prokurimit publik nga një dorë e vetme, për disa mallra e shërbime;
- ✘ nga APP nuk është punuar sa duhet në monitorimin e procedurave të prokurimit publik;
- ✘ nga APP deri më tani nuk ka qenë e mundur të identifikohen rastet e përdorimit të procedurës së prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”, në kushtet e emergjencës sipas rasteve të përdorura;
- ✘ nuk është studiuar nga APP pse numri i ankesave në KPP nga viti në vit i cili ka pësuar një rritje të ndjeshme;
- ✘ rastet e monitoruara nga APP për vitet 2014, 2015 dhe 2016 për procedurën e prokurimit publik “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës” pothuajse janë të papërfillshme krahasuar me numrin total të përdorimit të kësaj procedure;
- ✘ APP nuk ka studime lidhur me krijimin e rasteve fiktive të emergjencës nga operatorët ekonomikë të justifikuar nëpërmjet procedurës me negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës;
- ✘ Nuk janë analizuar rastet e zgjatjes së procedurave të procedurave prokurimit publik nëpërmjet afateve të ankimimit dhe të plotësimit të dokumentacionit të cilat çojnë në situata “emergjente” sidomos në rastet e prokurimeve të fondeve në fushën e shëndetësisë.

Konkluzione:

- Marrja e masave nga ana e APP për evidentimin e rastet të përdorimit të procedurës së prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”, do të bënte të mundur përpunimin e të dhënave si:
 - ✓ Statistikave lidhur me numrin për secilin rast kur është përdorur kjo lloj procedure prokurimi (emergjencë, e drejtë autori, anulim i njëpasnjëshëm i dy procedurave normale etj...);
 - ✓ Tipin e kontratës për të cilën është përdorur kjo lloj procedure prokurimi (mall/shërbim/punë publike);

- ✓ Autoritetet kontraktore, të cilat kanë përdorur më shumë këtë lloj procedure, në kushtet e “emergjencës”.
- Çelja në kohë e fondeve buxhetore dhe përmirësimi i legjislacionit lidhur me të, sjell kryerjen në kohë të procedurave të prokurimit, duke shmangur krijimit artificial të emergjencave dhe krijimin e mundësive për përdorimin e procedurave të tjera të prokurimit publik më shumë transparente dhe konkurruese;
- Çelja në kohën e duhur të fondeve buxhetit në fillim të vitit realizon mundësinë që të kryen mirë procedurat e prokurimit publik duke arritur të plotësohen:
 - ❖ të drejtat, detyrimet dhe përgjegjësitë e të gjithë palëve në procedurat e prokurimit,
 - ❖ përdorimi sa më të mirë i fondeve publike dhe pakësimi i kostos procedurale,
 - ❖ inkurajimi i operatorëve ekonomik për të marrë pjesë në procedurat e prokurimit publik,
 - ❖ nxitja e konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë,
 - ❖ garantimi, trajtimi i barabartë dhe jo-diskriminues për të gjithë operatorët ekonomik që marrin pjesë në procedurat e prokurimit publik,
 - ❖ garantimi i integritetit, besimit publik dhe transparencë në procedurat e prokurimit publik.
- Forcimi i sistemit monitorimit, hetimit dhe kontrollit të procedurave të prokurimit publik sjell më shumë transparencë, rritje të konkurrencës, kursim të fondeve buxhetore, rritje të besimit të tatim paguesve, publikut, etj.;
- studimet lidhur me krijimin e rasteve fiktive të emergjencës shërbejnë për të forcuar sistemin e monitorimit, përmirësuar mekanizmat e shqyrtimit të ankesave, rritjen e transparencës në procedurat e prokurimit publik dhe besimit publik;
- analiza e rasteve të zgjatjes së procedurave të procedurave prokurimit publik nëpërmjet afateve të ankimimit dhe të plotësimit të dokumentacionit të cilat çojnë në situata “*emergjente*” sidomos në rastet e prokurimeve të fondeve në fushën e shëndetësisë, bën që të ndërhyhet për të mundësuar ligjërisht shmangien e tyre, plotësimin në kohë të nevojave me barna, pajisje mjekësore, etj., aq të nevojshme për mbarëvajtjen e punës në spitale të cilët shpëtojnë përditë jetë njerëzish.

Gjetje:

- ✗ legjislacioni shqiptar në fushën e prokurimit në përgjithësi është në linjë me *acquis-në* e Bashkimit Evropian në këtë fushë, por jo plotësisht i përafuar me të, megjithëse u miratua ligji i ri në vitin 2006 ai nuk është përputhur plotësisht me direktivat e vitit 2004 të BE-së 2004/17 KE dhe 2004/18 KE;
- ✗ APP nuk ka të dhëna mbi shkallën e përputhshmërisë të legjislacionit të prokurimit publik me direktivat e BE-së me *acquis-në* përkatëse dhe identifikimin e pikave ku është e nevojshme ndërhyrja me qëllim udhëheqjen e grupeve të punës për harmonizimin e plotë me këto direktiva;
- ✗ nuk ka studime mbi matjen e arritjes së objektivave të ndryshimeve ligjore të kryera nga ligjvënësi, nëpërmjet ballafaqime të argumentuara mbi anët negative të ligjit ekzistues me përfitimet pozitive dhe dobishmërinë e ndryshimeve ligjore mbi rritjen cilësore të procedurave të prokurimit publik;
- ✗ procedura e prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”, është një nga llojet e procedurave të prokurimit më pak transparente ku konkurrenca është e kufizuar për shkak edhe të vetë natyrës specifike të saj;

- ✘ nuk është realizuar dhe miratuar nga Këshilli i Ministrave në zbatim të ligjit nr. 10309, datë 22.07.2010, udhëzim për procedurat monitorimit nga ana e APP;
- ✘ procedura e prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”, nuk kryhet në mënyrë transparente nëpërmjet sistemit elektronik të monitoruar nga APP, gjithashtu ajo nuk kërkon njoftim publik;
- ✘ legjislacioni i prokurimit publik sjell një “ligjërim dhe lehtësim” në përdorim të procedurave të prokurimit sepse ka shumë raste të shmangies tyre të përshkruara në nenet 5, 6 dhe 7 të tij, duke shtuar këtu dhe procedurën e prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”, me 12 raste “emergjente”, pa interpretimin e tyre;
- ✘ APP nuk ka studime të mirëfillta dhe adresimin e problematikave lidhur me krijimin e rasteve “fiktive” të emergjencës nga operatorët ekonomikë;
- ✘ nuk është plotësisht i harmonizuar ndërveprimi i ligjit të procedurave të prokurimit publik me legjislacionin e menaxhim financiar të cilat krijojnë mundësinë e përdorimit të procedurës prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”;
- ✘ nuk ka një udhëzim specifik i cili të pasqyrojë në mënyrë më të detajuar dhe të hollësishme hapat, afatet dhe veprimet që duhet të zbatohen Autoritetet Kontraktore në rastin e përdorimit të procedurës prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”;
- ✘ ka raste të interpretimeve të ndryshme të legjislacionit procedurave të prokurimit publik dhe në veçanti të procedurës negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, për të njëjtën shkelje të konstatuar nga APP, në vendimet e dhëna nga gjyqësori;
- ✘ në ligjin e prokurimit publik dhe në rregullat e prokurimit publik, nuk përcaktohet saktësisht e drejta për të nënshkruar aktet administrative, si “njësi prokurimi”, “komisioni i vlerësimit” apo “zyrat që shytojnë një ankesë” përgjegjësitë e titullarit, etj.;
- ✘ Ekzistojnë vakuume ligjore, në zbatim të vendimit të KM-se, për zhvillimin e procedurave të prokurimit me mjete elektronike;

Konkluzion:

- Vlerësimi, përditësimi, kryerja e analizave, përafrimi i legjislacionit, arritja së objektivave, etj., realizojnë një gjykim të drejtë mbi plotësimin e kënaqësive të palëve të interesit, mbi mënyrën e realizimit të procedurave të prokurimit publik të fondeve publike që të maksimizojnë masat për të arritur vlerën më të mirë për paratë përmes konkurrencës së drejtë dhe të hapur.

Mirë-administrimi i fondeve publike mund të arrihet nëpërmjet një sistemi efektiv të prokurimit publik. Fakti që ky sistem nuk shihet si një mekanizëm strategjik që ndihmon të arrihen objektivat ekonomike, sociale, nëpërmjet një sistemi të përgjegjshëm, efektiv dhe transparent është shqetësuese, kjo dhe për faktin e një deficit buxhetor të lartë me të cilën përballlemi. Në shumë raste performanca e prokurimit publik matet vetëm me shifra, por nuk duhet të harrojmë se mënyra sesi institucionet realizojnë prokurimin e mallrave, punëve dhe shërbimeve reflekton direkt në xhepat e qytetarëve dhe taksapaguesve, çka kërkon të punojmë për perfeksionimin e një sistemi sa më efektiv prokurimi, për të sjellë në vëmendje rëndësinë e mirë-administrimit të fondeve publike dhe shpenzimeve. Ky sistem duhet të shihet si një mekanizëm strategjik që ndihmon në arritjen e objektivave ekonomike, sociale, nëpërmjet një sistemi të përgjegjshëm, efektiv dhe transparent.

Prokurimi i mallrave, punëve dhe shërbimeve sjell të ardhura në buxhetin e shtetit vetëm atëherë kur ka një koordinim të mirë ndërmjet katër shtyllave kryesore të këtij sistemi:

- 1) kornizës ligjore të shoqëruar me rregullore të detajuar;
- 2) kuadri institucional;
- 3) faza operationale dhe menaxhimi i tenderëve;

4) sistemi i kontrollit, monitorimit, dhe integritetit.

E rëndësishme për të është të kemi një diskutim të gjerë ku përfshihen sa më shumë profesionistë, etj., në lidhje me sfidat aktuale, reformat dhe përfitimet ekonomiko-sociale, të përmirësimit të procedurave të prokurimit publik duke u ndaluar veçmas e pa lënë pas dore, procedurën e prokurimit publik negociim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës procedurë që sipas të dhënave ka filluar të përdoret më shumë nga institucionet. Problemet lidhur me përmirësimin e këtij sistemi procedurash duhet të jetë në qendër të vëmendjes së Në këtë kontekst mund të themi se:

- sa efektive janë rregulloret e prokurimit, parë nga perspektiva e operatorëve ekonomikë, autoriteteve kontraktore, etj.;
- sa ndikojnë dhe si mund të përshtaten direktivat e BE-së mbi prokurimin publik në vendin tonë për të avancuar në përsosjen e tyre për vetë kompleksitetin dhe fleksibilitetin e rregullave ekzistuese të prokurimit dhe vlerave të ofruara për paratë e shpenzuara;
- a është korrupsioni në nivele të larta si rezultat i kulturës sonë lidhur me qëndrimin ndaj ligjit, apo është çështje e një sistemi prokurimi jo efikas;
- sa efektive janë trajnimet dhe kualifikimet në fushën e prokurimit publik.

Nisur nga gjetjet dhe konkluzionet mësipërme dhe rezultatet e punës audituese, duke synuar përmirësimin e mëtejshëm të këtij shërbimi:

V E N D O S A:

I. Të miratoj Raportin e Auditimit me temë “Procedurat e Prokurimit Publik në Shqipëri”, të ushtruar në Agjencinë e Prokurimit Publik Autoriteti Rrugor Shqiptar dhe Drejtoritë Rajonale; Drejtoria e Përgjithshme e Qendrës Spitalore “Nënë Tereza” Tiranë dhe Spitale rajonale (Shkodër, Kukës, Dibër, Berat, Sarandë,) e disa nga Bashkitë me fondet më të mëdha të prokuruar (Lezhë, Vlorë, Fier, Korçë, Gjirokastrë).

II. Të miratoj rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave për sa vijon:

Rekomandim: 1

- ✓ APP të marrë masa për të monitoruar sa më shumë procedura prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*” si dhe kriteret teknike të vendosura për të nga Autoritetet Konkurruese;
- ✓ APP të marrë masa për realizimin nëpërmjet sistemit elektronik të prokurimit të procedurës prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”;
- ✓ APP të mundësojë e kryejë studime lidhur me arsyet e anulimit të procedurave të prokurimit, të cilat mund të çojnë në raste “emergjente” dhe përdorimin e procedurës “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”;
- ✓ APP në bashkëpunim me autoritet kontraktore, DAP, të analizojë, mundësinë e “pastrimit” nga llogaria përdoruesi i sistemit elektronik të APP, punonjësit e larguar nga puna, transferuar, etj., të cilët janë “aktivë” dhe rrisin fiktivisht numrin e përdoruesve të tij;
- ✓ APP në bashkëpunim me Ministrinë e Financave, DAP, autoritet kontraktore, grupet e interesit të mundësojë certifikimin e punonjësve që zhvillojnë procedurat e prokurimit publik me certifikatë “*profesionisti prokurimesh*”;
- ✓ APP në bashkëpunim me Ministrinë e Financave, ASPA, DAP, autoritet kontraktore, të rrisë numrin e trajnimeve dhe të trajnuarve të punonjësve të administratës shtetërore të cilët operojnë me procedurat e prokurimit publik;

- ✓ APP në bashkëpunim me autoritet kontraktore të kërkojë përmirësimin e rregullave të prokurimit publik për rastet ku:
 - Autoriteti kontraktor ka mungesë burimesh njerëzore, nga kush zëvendësohen, pra nuk parashikohet, kush janë këta punonjës, emërtimi dhe detyrat e tyre, etj.;
 - Në rastin e komisionit të vlerësimit kush është shkalla arsimore e punonjësve në përbërje të tij.
- ✓ APP në bashkëpunim me Ministrinë e Financave dhe Këshillin e Ministrave të rrisë numrin e punonjësve që monitorojnë procedurat e prokurimit publik dhe në veçanti rastet e procedurave “emergjente” të prokuruar me *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*;
- ✓ APP në bashkëpunim me Ministrinë e Financave Këshillin e Ministrave, KPP dhe autoritet kontraktore të mundësojë përmirësimet përkatëse ligjore në afatet e shqyrtimit dhe miratimit të ankesave për procedurat e prokurimit publik;

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Rekomandim: 2

- ✓ APP të marrë masa për të identifikuar rastet e përdorimit të procedurës së prokurimit “negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”, në kushtet e emergjencës sipas përdorimit të tyre nga ana e autoriteteve kontraktore;
- ✓ APP të mundësojë e kryejë studime pse numri i ankesave për procedurat e prokurimit publik nga viti në vit ka pësuar një rritje të ndjeshme;
- ✓ APP të marrë masat përkatëse për rritjen e rastet të monitoruara si për procedurat e prokurimit dhe në mënyrë të veçantë për procedurën e prokurimit publik *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*;
- ✓ APP të mundësojë e kryejë studime lidhur me krijimin e rasteve fiktive të emergjencës nga operatorët ekonomikë të justifikuarra nëpërmjet procedurës *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*;
- ✓ APP në bashkëpunim me specialistë të fushës së shëndetësisë dhe të prokurimit të artikujve si barna, pajisje mjekësore, etj. të marrë masa për analizimin e rasteve të zgjatjes së procedurave të procedurave prokurimit publik nëpërmjet afateve të ankimit dhe të plotësimit të dokumentacionit të cilat çojnë në situata *“emergjente”*, për ti përmirësuar ato duke ndërhyrë ligjërisht në shmangien e tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Rekomandim: 3

- ✓ APP të mundësojë matjen e shkallës së përputhshmërisë të legjislacionit të prokurimit publik me direktivat e BE-së dhe identifikimin e pikave ku është e nevojshme ndërhyrja me qëllim udhëheqjen e grupeve të punës për shpejtimin e procedurave të përafrimit të legjislacionit të prokurimit publik dhe harmonizimin e plotë me këto direktiva;
- ✓ APP në bashkëpunim me qeverinë të mundësojë krijimin praktikave studimore për institucionet që kërkojnë ndryshime ligjore, me synim matjen e arritjes së objektivave, nëpërmjet ballafaqime të argumentuara mbi anët negative të ligjit ekzistues me përfitimet pozitive dhe dobishmërinë e ndryshimeve ligjore të kërkuara;
- ✓ APP të përfshijë kryerjen nëpërmjet sistemit elektronik të procedurës së prokurimit publik të *“negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës”*;
- ✓ APP të kryejë studime për adresimin e problematikave lidhur me krijimin e rasteve “fiktive” të emergjencës nga operatorët ekonomikë dhe të kërkojë ndryshime ligjore për minimizimin e tyre;

- ✓ APP në bashkëpunim me Ministrinë e Financave të harmonizojë ndërveprimet e ligjit të procedurave të prokurimit publik me legjislacionin e menaxhim financiar, për eliminimin e mundësisë përdorimit të procedurës prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*” si pasojë e “përplasjeve” ligjore;
- ✓ APP të hartojë udhëzim specifik për rastin e përdorimit të procedurës prokurimit publik “*negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës*”, i cili të pasqyrojë në mënyrë të detajuar, hapat, afatet, evidentimin e standardeve, etj.;
- ✓ APP të hartojë rregullore të brendshme për mënyrën e monitorimit të procedurave të prokurimit nga ana e saj;
- ✓ APP të hartojë procedura në lidhje me mënyrën e evidentimit dhe përdorimit të standardeve dhe kriterëve ndërkombëtare me qëllim përgatitjen e specifikimeve teknike;
- ✓ APP të marrë hapa ligjorë në njoftimin e institucioneve qendrore që të ndërhyhet në ndalimin e vendimeve të gjykatave të cilat kanë interpretimeve të ndryshme të legjislacionit procedurave të prokurimit publik dhe në veçanti të procedurës negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës për të njëjtën shkelje;

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Ky material do të plotësohet me tej edhe me metodologjinë e Manualit të Prokurimit Publik të përgatitur për Kontrollin e Lartë të Shtetit nga ekspertë të Bankës Botërore.

Në përputhje me nenin 30 të Ligjit 154/2014 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Performancës.



KRYETAR
Bujar LESKAJ