



NGO - Network of Peace Movement (NOPM)



RAPORT I MONITORIMIT TË AKTIVITETIT TË PROKURIMIT RREGULLIMI I SHESHIT MBI LUMIN MIRUSHA-JUG



Gjilan
Qershor 2019

Ky raport është hartuar nga Grupi Monitorues i Organizatave Jo-Qeveritare të rajonit të Gjiçanit.

Organizatat e Shoqërisë Civile:
NOPM, DardanPress, KCIC, KAND dhe TM

RAPORT I MONITORIMIT TË AKTIVITETIT TË PROKURIMIT
RREGULLIMI I SHESHIT MBI LUMIN MIRUSHA-JUG

Monitorues dhe autor: Ardianë Ahmeti, Vjose Avdiu, Sherafedin Vranja,
Vjollca Ramabaja, Besime Maliqi, Valentina Veseli.

Fasilitatore: Albulena Nrecaj

Gjilan, Qershor 2019

PËRMBAJTJA

5	HYRJE
6	METODOLOGJIA
7	ANALIZA
7	I. MUNGESA E PLANIFIKIMIT BUXHETOR TË PROJEKTIT DHE PLANIFIKIMI JO EFIKAS
9	II. KOMUNA SHKURTON AFATET PËR TENDERIM DHE VENDOS KRITERE DISKRIMINUESE
10	III. OE I PAPËRGJEGJËSËM BËHET NËNKONTRAKTOR
11	IV. KONTRATA NUK KA AFAT TË EKZEKUTIMIT
12	REKOMANDIME

HYRJE

Ky raport është hartuar nga Grupi Monitorues i Organizatave Jo-Qeveritare të rajonit të Gjilanit, të cilët kanë përfituar dije dhe aftësi praktike përmes punëtorive për aplikimin e mësimit mbi monitorimin e prokurimit publik, të organizuara nga Platforma CiviKos në kuadër të aktivitetit të USAID Komuna Transparente, Efektive dhe Llogaridhënese (USAID TEAM).

Pjesëmarrës të serisë së punëtorive ishin:

1. Ardianë Ahmeti - KCIC - Gjilan
2. Vjose Avdiu - KCIC - Gjilan
3. Sherafedin Vranja - Dardana Press - Kamenicë
4. Vjollca Ramabaja - Transparency, Monitorim - Gjilan
5. Besime Maliqi - NOPM-Kamenicë
6. Valentina Veseli - KAND - Gjilan

Qëllimet e këtyre punëtorive janë: (I) aktivizimi OJQ-ve lokale për të monitoruar tenderët në nivel komunal; (II) aftësimi i OJQ-ve që të analizojnë gjetjet nga tenderët dhe të zbulojnë keqpërdorimet potenciale në prokurimin publik duke u mbështetur drejtpërdrejt nga lehtësuesit e angazhuar; dhe (III) OJQ-të të jenë të afta të përgatisin dhe publikojnë raporte mbi gjetjet e tyre gjatë monitorimit e prokurimit publik në nivel komunal.

Gjatë punëtorive Grupi Monitorues kanë përzgjedhur monitorimin e aktivitetit të prokurimit me titull **“Rregullimi i Sheshit mbi Lumin Mirusha-Jug”** me numër të prokurimit 65I-18-566I-5-2-1 dhe vlerë të parashikuar të kontratës 294.894,40 Euro.

Gjetjet e monitorimit të zhvillimit të këtij aktiviteti të prokurimit shpërfaqin nevojën e forcimit të sundimit të ligjit që nga faza e planifikimit të prokurimit e deri të nënshkrimi i kontratës, si dhe ngritjen e përgjegjshmërisë së zyrtarëve publik të cilët janë të përfshirë direkt apo indirekt në iniciimin dhe zbatimin e prokurimit.

METODOLOGJIA

Grupi Monitorues kanë përdorur një metodologji të kombinuar për monitorimin e aktivitetit të prokurimit. Fillimisht Grupi Monitorues përzgjedhjen e tenderit për monitorim e kanë bërë duke u bazuar në indikatorë automatik të përzgjedhjes siç është ai i “rëndësisë që ka projekti për komunitetin”. Gjatë fazës së monitorimit është bërë analiza cilësore e dokumenteve relevantë që përmbajnë të dhëna primare zyrtare të aktivitetit të prokurimit, intervista me zyrtarin përgjegjës të prokurimit, si dhe monitorimi i vendpunishtes (vendit në të cilin zbatohet projekti/kontrata).

Grupi Monitorues kanë vlerësuar zbatimin e ligjit dhe rregullave të prokurimit publik duke u bazuar në një indikator kyç për vlerësimin e zbatimit të ligjit në procedurat dhe fazat e prokurimit, ku janë shqyrtuar dhe analizuar pesëmbëdhjetë (15) dokumente.

Indikator: Aktiviteti i prokurimit përfshinë të gjitha të dhënat e kërkuara sipas Ligjit për Prokurimin Publik (LPP) dhe Rregullat dhe Udhëzuesin Operativ për Prokurim Publik (RRUOP).

Vlerësimi i aktivitetit përmes këtij indikatori është bërë duke analizuar përmbajtjen e dokumenteve, si në vijim:

1. Planifikimi përfundimtar i prokurimit;
2. Kërkesa për inicimin e aktivitetit të prokurimit nga njësi kërkuese;
3. Deklarata e nevojave dhe përcaktimit të disponueshmërisë së fondeve (B04);
4. Njoftimi për kontratë (B05);
5. Dosja e tenderit (B17);
6. Paramasa dhe parallogaria
7. Regjistri i operatorëve ekonomik (OE) që e kanë pranuar dosjen e tenderit (B13);
8. Regjistri i tenderëve të dorëzuar;
9. Vendimi i formimit të Komisionit për hapje;
10. Procesverbali i hapjes së tenderit (B12);
11. Vendimi për krijimin e komisionit për vlerësimin e tenderëve ;
12. Raporti i Vlerësimit të tenderëve (B36);
13. Njoftimi për dhënie të kontratës (B08);
14. Kontrata.

Të gjitha këto dokumente, Grupi Monitorues i ka siguruar përmes kërkesave për qasje në dokumente publike dhe platformën elektronike për prokurim publik.

Grupi Monitorues është takuar gjashtë herë në zyret e OJQ KCIC, në datat:

Dita I - 2.10.2018

Dita IV - 7.12.2018

Dita II - 8.11.2018

Dita V - 20.12.2018

Dita III - 16.11.2018

Dita VI - 20.02.2019

ANALIZA

I. MUNGESA E PLANIFIKIMIT BUXHETOR TË PROJEKTIT DHE PLANIFIKIMI JO EFIKAS

Komuna e Gjilanit në muajin tetor 2018 ka lidhur kontratë për rregullimin e sheshit mbi lumin Mirusha-Jug, me operatorin ekonomik (OE) EL BAU në vlerë prej 294,894.40 Euro, përmes procedurës së hapur.

Grupi Monitorues ka gjetur se:

- Komuna nuk ka planifikuar sipas standardeve ligjore dhe praktike koston e projektit. Sipas LPP-së, Komuna duhet të analizojë me kujdes nevojat e saj për sasinë e mallrave, punëve dhe shërbimeve, në mënyrë që ato të përmbushin, në një afat sa më të gjatë të mundshëm nevojat e saj dhe të ketë vizion gjatë planifikimit të tyre. Element i rëndësishëm në procesin e planifikimit është dhe përlogaritja e vlerës së kontratës. AK duhet të analizojë me kujdes të gjitha opsionet që përkufizohen në LPP dhe legjislacionin sekondar për prokurim publik dhe për të bërë përlogaritjen e vlerës së kontratës, në mënyrë që të ketë pasqyrë reale të koston së projekteve në mënyrë që të njëjtat mos të pësojnë rritje fiktive apo dështim të procedurave për shkak të çmimit të lirë.
- Në këtë rast, në Planifikimin përfundimtar të Prokurimit për vitin 2018, Komuna ka parashikuar Rregullimin e Lumit Mirusha në vlerë prej 100.000 euro. Ndërkaq, në Deklaratën e Nevojave dhe Disponueshmërisë si dhe në Njoftimin për Kontratë, vlera e parashikuar e kontratës ishte 350.000 euro.¹
- Në Kornizën Afat-Mesme të Shpenzimeve të Komunës për vitin 2018-2021 dhe buxhetin për vitin 2018, nuk ka projekt fare.² Rrjedhimisht, Komuna ka vepruar në kundërshtim me Ligjin për Prokurim (LPP) dhe Ligjin për Financat Publike dhe Përgjegjësitë (LFPP), pasi ka hyrë në marrëdhënie kontraktuale pa pasur kod të veçantë të projektit në buxhetin komunal.

Planifikimi i Prokurimit	Buxheti 2018 - 2020	Njoftimi për kontratë	Kontrata
100 000 €	Nuk ka planifikim	350 000 €	294 894.40 €

Figura 1. Diskrepanca në mes të dokumenteve të planifikimit më çmimin e kontratës.

¹ Planifikimi Përfundimtar i Prokurimit për vitin fiskal 2018, Komuna e Gjilanit i qasshëm në: <https://kk.rks-gov.net/gjilan/wp-content/uploads/sites/11/2018/07/Planifikimi-perfundimtar-i-prokurimit-2018.pdf>

² Buxheti 2018-2020, Komuna e Gjilanit, i qasshëm në: <https://kk.rks-gov.net/gjilan/wp-content/uploads/sites/11/2018/01/Planifikimii-buxhetit-2018-dhe-vlersimet-e-hershme-2019-20-punuar-15.08.2017.pdf>

- Në anën tjetër, në njoftimin për kontratë vlera e parashikuar e kontratës ka qenë 350 mijë €³, ndërkaq çmimi i ofertës fituese është 294 894.40 €. Kësisoj, komuna ka dështuar që të bëjë planifikimin e prokurimit në harmoni me dispozitat ligjore të LPP-së.
- Planifikimi i Prokurimit nuk është në harmoni me Buxhetin e Komunës për vitin 2018, respektivisht me listën e investimeve kapitale. Meqenëse në Buxhetin Komunal ky projekt nuk ka qenë i miratuar nga Kuvendi Komunal kjo është shkelje e nenit 17 të Ligjit për Financat Publike dhe Përgjegjësitë, i cili obligon që paratë publike do të përdoren vetëm për qëllime të miratuara publike. Asnjë autoritet publik, organizatë buxhetore, person apo ndërmarrje nuk mund të devijojnë, keq zbatojnë, ekspozojnë apo të përdorin në mënyrë të pa rregullt paratë publike. Po ashtu, për këtë projekt asnjëherë nuk është diskutuar dhe nuk është votuar në Kuvendin Komunal, si organi më i lartë vendimmarrës në Komunë, përgjegjës për miratimin e buxhetit.
- Hyrja në marrëdhënie kontraktuale pa pasur kod të veçantë dhe të destinuar për projekte konkrete është në kundërshtim me Rregullën financiare 02/2013. Pasi inicimi i shpenzimeve sipas kësaj rregulle duhet të bëhet vetëm pasi të jetë identifikuar saktë ndër të tjera burimi i fondit, kodi i programit dhe kodi i projektit. Tutje, paragrafi 4 i nenit 18 të kësaj rregullore, obligon Komunën që të shqyrtoj më seriozitet shpenzimet e propozuara duke u kujdesur në mënyrë të veçantë që shpenzimet të jenë në përputhje më Buxhetin dhe Planin e Prokurimit.
- Mirëpo, sipas Komunës kjo kontratë finanohet nga projekti “Sanimi i Rrugëve, Trotuareve dhe Parqeve në Qytet dhe Fshatra”. Grupi Monitorues ka analizuar Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve për vitin 2018 dhe ka gjetur se për këtë projekt për vitin 2018 kanë qenë të miratuara 114,000 €, ndërkaq vlerësimet për vitin 2019 dhe 2020 së bashku arrijnë shumën 290,000 €. ⁴
- Rrjedhimisht, kontraktimi i projekteve të pa parashikuara me kornizën buxhetore të investimeve kapitale rritë rrezikun për rritjen e obligimeve kontraktuale të cilat më pas mund të shkaktojnë vështirësi financiare për Komunën, si dhe rrit rrezikun e pagesave përmes përmbarimit, të cilat më pas do të afektonin dhe cenonin financimin e projekteve të tjera si rezultat i përmbarimit.
- Në anën tjetër, Grupi Monitorues, kanë gjetur se zyrtari përgjegjës i prokurimit, zyrtari kryesor financiar dhe Kryetari i Komunës, para publikimit të njoftimit për dhënie të kontratës, kanë konfirmuar se informatat financiare janë të sakta dhe nuk kanë ndryshuar materialisht, ashtu siç kërkohet në nenin 9 të Ligjit për Prokurimin Publik. Kësisoj mund të konkludohet se informatat financiare të dhëna në Deklaratën e Nevojave dhe Disponueshmërisë së Fondeve nuk janë reale dhe nuk janë të bazuara në dokumente strategjike të komunës, siç është buxheti dhe plani i prokurimit.

³ Njoftim për kontratë, i qasshëm në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNew.aspx?id=327>

⁴ Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2018-2010, e qasvshme në <https://kk.rks-gov.net/gjilan/wp-content/uploads/sites/11/2018/01/Planifikimii-buxhetit-2018-dhe-vlersimet-e-hershme-2019-20-punuar-15.08.2017.pdf>

-
- Në formularin B04 *Deklarata e Nevojave dhe Disponueshmërisë se Fondeve*, e datës 03.07.2018 figuron se projekti është shumë vjeçar, por nuk i specifikon vitet dhe nuk përmban informatat e financimit të projektit në vitet e ardhshme fiskale. Sipas LPP nëse prokurimi përkatës do të shkaktojë ngritjen e obligimeve financiare të cilat do të përmbushen nga ndarjet buxhetore që pritet të bëhen në vitet e ardhshme fiskale, ZKF do të (I) sigurojë që tabelat e bashkëngjitura Ligjit për Ndarjet Buxhetore ofrojnë bazë të arsyeshme për të pritur se në vitet a ardhshme fiskale do t'i ofrohen fonde të mjaftueshme për përmbushjen e obligimeve të tilla (II) të përfshijë në kontratën përkatëse publike një dispozitë që qartësisht e kushtëzon zbatueshmërinë e obligimeve të parashtruara në kontratë, me legjislacionet e ardhshme të përvetësimeve, të fondeve me qëllim të përmbushjes, dhe në një shumë të mjaftueshme për përmbushjen e obligimeve të tilla.⁵

II. KOMUNA SHKURTON AFATET PËR TENDERIM DHE VENDOS KRITERE DISKRIMINUESE

Afati për dorëzimin tenderëve është vendosur në kundërshtim me nenin 44 të LPP-së. Sipas ligjit autoritet kontraktuese duhet të vendosin afate të arsyeshme, për t'iu dhënë operatorëve të interesuar ekonomik kohë të mjaftueshme për të përgatitur dhe dorëzuar dokumentet e kërkuara sipas dosjes së tenderit. Për prokurim me 'procedurë të hapur' për kontrata të vlerave të mesme afati për pranimin e tenderëve është jo më pak se 20 ditë. Po ashtu, të gjitha kriteret e përzgjedhjes duhet të kufizohen vetëm në kriteret e nevojshme për të siguruar se vetëm operatorët ekonomik që posedojnë aftësitë e nevojshme profesionale, financiare dhe teknike për t'i përmbushur kushtet e kontratës përkatëse. Në asnjë rast, autoriteti kontraktues nuk duhet që të përfshijë, saktësojë ose përdorë kriteret e përzgjedhjes që bazohen në konsiderata të tjera përveç atyre të lejuara nga dispozitat e neneve 65-70 të LPP-së. Mirëpo komuna e Gjilanit ka vepruar në kundërshtim me nenin 65-70 të LPP-së.

Grupi Monitorues ka gjetur se:

- Komuna ka lënë në dispozicion vetëm 18 ditë afat për dorëzimin e tenderëve.⁶
- Për këtë tender kanë ofertuar vetëm dy (2) Operator Ekonomik.
- Tek kërkesat për kapacitetet teknike dhe profesionale në Njoftimin për Kontratë dhe Dosje të Tenderit, Komuna ka kërkuar -Një inxhinier apo Bachelor i Arteve në Menaxhimin e Emergjencave me minimum 2 vite përvojë pas diplomimit.⁷ Grupi Monitorues, nuk ka arritur të identifikojë këtë drejtim të profesionit "Bachelor i Arteve në Menaxhimin e Emergjencave" në asnjë prej fakulteteve të akredituara në Kosovë, madje nuk e kanë hasur si kërkesë në asnjë dosje të tenderit për kontrata të ngjashme.

⁵ Neni 9 I Ligjit për Prokurim Publik, i qasëshëm në <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2772>

⁶ Njoftimi për Kontratë dhe dosja e tenderit, të qashmë në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanaketemNew.aspx?id=327>

⁷ Po aty.

- Po ashtu, Grupi Monitorues ka gjetur se në vitin 2017, Komuna në kriteret teknike dhe profesionale për tenderin “Rregullimi i Sheshit mbi Lumin Mirusha” me nr. të prokurimit 651-17-2098-5-2-1, nuk e ka vendosur këtë kriter, edhe pse natyra e punëve është pothuajse identike me kontratën “Rregullimi i Sheshit mbi Lumin Mirusha-Jug”.
- Për shkak të këtij kriteri diskriminues, OE “GLOBI -MI” i cili ka ofertuar me çmim më të lirë është shpallur i papërgjegjshëm, pasi i njëjti nuk ka ofruar dëshmitë e kërkuara për një inxhinier apo Beachelor i Arteve në Menaxhimin e Emergjencave minimum 2 vite përvojë pas diplomimit.⁸ OE i eliminuar nga tenderi ka qenë fitues i kontratës “Rregullimi i Sheshit mbi Lumin Mirusha” me nr. të prokurimit 651-17-2098-5-2-1 në vitin 2017. Ky OE nuk ka dorëzuar asnjë ankesë për rezultatet e tenderit edhe pse është njoftuar me kohë nga Komuna përmes letrës standarde. Më pas i njëjti është nënkontraktuar nga OE fitues për zbatimin e kontratës.
- Po ashtu, në e-prokurim nuk është paraqitur asnjë dokument që dëshmon se OE kanë kërkuar sqarim për kërkesat e dosjes së tenderit apo rishqyrtim të tyre. Megjithatë Komuna është dashur që të zbatoj dispozitat e LPP duke vendosur kriteret minimale ligjore dhe jo diskriminuese në dosjen e tenderit, me qëllim të rritjes sa më të madhe të interesimit të OE për tender dhe sigurimit të ofertës së përgjegjshme më të lirë.
- Kësisoj, Komuna ka lidhur kontratë për afër 60 mijë euro më të lartë, se çmimi i ofertës së OE të eliminuar për shkak të kriterit diskriminues.

III. OE I PAPËRGJEGJSËM BËHET NËNKONTRAKTOR

Gjatë vizitave në vend punishte pjesëmarrësit kanë gjetur se:

- OE “GLOBI – MI” i cili ishte shpallur i papërgjegjshëm për shpërblim me kontratë është pjesëmarrës në kryerjen e punimeve, respektivisht është nën-kontraktor. Sipas njoftimit për kontratë, Komuna e Gjilanit është deklaruar se kontrata nuk ka gjasa të nënkontraktohet.⁹
- Ndërkaq, zyrtarët komunal kanë deklaruar se nuk janë të informuar se GLOBI – MI është nënkontraktuar nga OE fitues i kontratës -EL BAU, dhe se Komunës nuk i intereson kush është nën-kontraktori, por më rëndësi është që punët të kryhen sipas kontratës dhe se për ekzekutimin e kontratës kërkojnë llogari nga EL BAU¹⁰.

⁸ Raporti i vlerësimit të tenderëve, i datës 13.09.2018, Komuna e Gjilanit

⁹ Njoftim për Kontratë, i qasshëm në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/Home/ClanakItemNew.aspx?id=327>

¹⁰ Intervistë me U.D të zyrës së prokurimit, drejtorin e Shërbimeve Publike dhe drejtoreshën e Zhvillimit Ekonomik, nga pjesëmarrësit më 20.02.2018.



IV. KONTRATA NUK KA AFAT TË EKZEKUTIMIT

Pas analizës së kontratës Grupi Monitorues ka gjetur se:

- Brenda kushteve dhe përmbajtjes së kontratës nuk është specifikuar kohëzgjatja dhe afati i përfundimit të kontratës. Në pjesën e III-të të kontratës “**Kushtet e Veçanta**” përfundimi i punëve është parashikuar të bëhet brenda 180 ditëve. Mirëpo, nuk është specifikuar nëse kontrata është kontratë dy (2) vjeçare, ashtu sikur ishte paraparë gjatë inicimit të aktivitetit të prokurimit.¹¹

¹¹ Deklarata e nevojave dhe përcaktimit të disponueshmërisë së fondeve (B04), e nënshkruar më 03.07.2018.

-
- Tutje, siguria e ekzekutimit të kontratës në vlerë prej 10%, sipas kontratës është valide në afat prej 7 muajsh nga data e nënshkrimit të kontratës.¹² Sipas rregullave të prokurimit vlefshmëria e sigurimit të ekzekutimit të kontratës duhet të jetë prej 30 ditëve pas kompletimit të kontratës.¹³ Nëse i referohemi kësaj rregulle, kontrata është dashur të zbatohet deri në shkurt 2018 dhe të jetë kontratë një vjeçare. Mirëpo, ashtu sikur është shpjeguar në kapitullin e I-rë të këtij raporti, financimi i këtij projekti, respektivisht kontratës, sipas buxhetit të Komunës, nuk është paraparë. Grupi Monitorues ka vizituar vend-punishten, dhe projekti është akoma në fazë të realizimit.

V. REKOMANDIME

Të gjeturat e këtij hulumtimi paraqesin nevojën imediate për të intervenuar në adresimin e problemeve dhe shkeljeve ligjore gjatë zhvillimit të aktiviteteve të prokurimit. Në këtë drejtim Grupi Monitorues rekomandon që:

1. Kryetari i Komunës duhet të sigurohet që të mos iniciojë projekte që nuk i ka të parashikuara në buxhet.
2. Të gjitha projektet që synohen të nisen duhet të jenë pjesë të buxhetit dhe pjesë e planifikimit të prokurimit.
3. Kryetari i Komunës duhet të sigurohet që njësitë e kërkesës dhe zyra e prokurimit nuk aplikojnë kritere diskriminuese neper tender, të cilat zvogëlojnë konkurrencën dhe ndikojnë në humbjen e vlerës për parane publike.
4. Të vendos afatet për pranimin e tenderëve në përputhje me ligjin, në mënyrë që OE të Ju sigurohet kohë e mjaftueshme për përgatitjen e ofertave të tyre.
5. Komuna duhet të hartoj më saktësi kushtet e kontratës në mënyrë që t'i shmanget pasojave dhe rrezikut në mos përmbushjen e saj.

¹² Kontrata, e qasshme në: <https://kk.rks-gov.net/gjilan/ep-content/uploads/sites/11/2018/10/Kontrata-dhe-pershkrimi-i-cmimeve-Rregullimi-mbi-lumin-mirusha-jug.pdf>

¹³ Rregullat dhe Udhëzuesi për Prokurim Publik, neni 30.6, i qasshëm në: <https://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/2018/04/rruopp13042018.pdf>

