

QEVERISJE
E MIRË
PËRGJEGJËSI PARTICIPIM
TRANSPARENCË
NDERSHMËRI VULLNET
POLITIK
PAVARËSI BESIM MONITORIM
SUNDIM I LIGJIT
EFEKTIVITET DHE EFIKASITET

RIINVEST
INSTITUTE FOR
DEVELOPMENT
RESEARCH



CENTER FOR
INTERNATIONAL
PRIVATE
ENTERPRISE



PËRMIRËSIMI I TRANSPARENCËS
DHE QEVERISJES
SË FONDEVE PUBLIKE
PROCESI I PROKURIMIT
PUBLIK NË KOSOVË



RIINVEST INSTITUTE
FOR DEVELOPMENT
RESEARCH
PRISHTINA
KOSOVO



CENTER FOR
INTERNATIONAL
PRIVATE ENTERPRISE
WASHINGTON, DC
USA

PËRMIRËSIMI I TRANSPARENCËS DHE QEVERISJES SË FONDEVE PUBLIKE PROCESI I PROKURIMIT PUBLIK NË KOSOVË

Gusht, 2012

Publikimi është pjesë e projektit "Përmirësimi i
Transparencës dhe Qeverisjes së Fondeve Publike në Kosovë"
i financuar nga Qendra për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private
(CIPE) në Washington D.C.

Deklaratë mohimi:

Këndvështrimet e shprehura në këtë raport janë të autorëve
dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të CIPE.



Përgatitur nga:

RIINVEST INSTITUTE

Alban Hashani, Lumir Abdixhiku, Saxhide Mustafa,
Sejdi Osmani, Fisnik Reqica, Artane Rizvanolli, Gent Beqiri,
Djellza Gashi, Ilire Mehmeti, Zanë Jusufi, Agon Nixha



Botuar nga

RIINVEST INSTITUTE

Lidhja e Prizrenit nr. 42
Prishtinë 10000, Republika e Kosovës
Tel: + 381(0)38 244320; 223816
www.riinvestinstitute.org

Permiresimi i Transparences dhe Qeverisjes se Fondeve Publike - procesi i prokurimit publik në Kosovë

Ky studim paraqet një analizë të sfidave drejt reformimit të sistemit të prokurimit publik në Kosovë dhe mangësive në zbatimin e ligjit. Instituti Riinvest me mbështetjen e Qendrës për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private (Qendra për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private - CIPE Washington, DC ka nisur një analizë të hollësishme, e cila përfshinë dimensionet më të rëndësishme të këtij procesi. Ky studim merr parasysh pikëpamjet e të gjitha palëve të interesuara duke përfshirë ndër të tjera: institucionet qendrore të prokurimit, parlamentin, qeverinë, sektorin privat, shoqërinë civile dhe mediat. Prokurimi publik përbën afër një të pestën e BPV-së të Kosovës dhe si i tillë paraqet një ndër mbështetësit kryesor të kësaj ekonomie. Prandaj ky (prokurimi publik) duhet të bëhet në mënyrë efikase dhe transparente që të sigurohen kushte të barabarta për të gjithë akterët e përfshirë dhe t'i ndihmohet qeverisë që të sigurojë vlerën më të lartë për paratë e taksapaguesve. Procesi i prokurimit publik në Kosovë ka shënuar progres të dukshëm, veçanërisht në infrastrukturën ligjore dhe institucionale, por zbatimi i ligjit mbetet një sfidë e madhe. Perceptimi i përgjithshëm i akterëve të përfshirë në hulumtimin tonë është se prokurimi publik në Kosovë është i prekur nga korrupsioni. Për këtë arsye rekomandohet që të fuqizohen institucionet dhe mekanizmat, të cilët kanë për detyrë ta sigurojnë ndershmërinë e këtij procesit.

Riinvesti do të lauj një rol aktiv në përkrahjen e prokurimit të shëndoshë publik që promovon paanshmërinë, efikasitetin, luftën kundër korrupsionit dhe keqpërdorimin e parave të taksapaguesve ndërsa rrit fitimet ekonomike dhe sociale të prokurimit publik. Dëshirojmë të falenderojmë CIPE për përkrahjen e dhënë gjatë këtij hulumtimi dhe aktivitetet përkatëse, si dhe për bashkëpunimin e vazhdueshëm gjatë realizimit të projektit. Poashtu, dëshirojmë të falenderojmë menaxherët dhe përfaqësuesit e bizneseve, zyrtarët e institucioneve si dhe përfaqësuesit e mediave dhe shoqërisë civile për bashkëpunimin gjatë procesit të hulumtimit. Riinvesti dëshiron të falenderojë të gjitha palët e përfshira në përgatitjen e këtij raporti për kontributin e dhënë ndërsa merr përgjegjësinë e plotë për gjetjet dhe përfundimet e raportit.

Prishtinë, 2012

Përmbajtja

Permiresimi i Transparences dhe Qeverisjes se Fondeve Publike - procesi i prokurimit publik në Kosovë	5
Përmbajtja.....	6
Shkurtesat.....	7
Përmbledhje	8
Metodologjia.....	12
Pjesa 1	15
Parathënie.....	17
-Çka është prokurimi publik ?	17
-Rreziqet e ndërlidhura me prokurimin publik dhe mënyrat për të promovuar një sistem efikas.....	17
-Korrupsioni në prokurimin publik dhe mënyrat për ta kontrolluar	19
Pjesa 2	23
Prokurimi Publik në Kosovë.....	25
-Historiku dhe organizimi i institucioneve	25
-Aktivitetet e Prokurimit në Kosovë	27
Pjesa 3	35
Pikëpamjet e sektorit të biznesit privat	37
-Të gjeturat kryesore të hulumtimit.....	37
Pjesa 4	43
Pikëpamjet e palëve të interesuara.....	45
-Të gjeturat kryesore	45
-Përmbledhje e diskutimit të konferencës	48
-Përfundimet.....	50
-Bibliografia dhe referencat.....	52
-Shtojcat	54

Shkurtesat

BIRN	Rrjeti Ballkanik për Raportim Hetues
QK	Qeverisje Korporative
CIPE	Qendra për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private
AQP	Agjensioni Qendror i Prokurimit
KE	Komisioni European
BE	Bashkimi European
EULEX	Misioni i Bashkimit European për Sundimin e Ligjit në Kosovë
BPV	Bruto Produkti Vendor
KEK	Korporata Energjetike e Kosovës
IKAP	Instituti i Kosovës për Administratë Publike
OJQ	Organizata jo-Qeveritare
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
NP	Ndërmarrjet Publike
APP	Agjencia e Prokurimit Publik
LPP	Ligji i Prokurimit Publik
KRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
OSHP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
USAID	Agjencia e Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar

Përmbledhje

Ky studim paraqet një analizë të sfidave drejt reformimit të sistemit të prokurimit publik në Kosovë dhe dobësive në zbatimin e ligjit. Duke përdorur të dhëna primare dhe sekondare ky studim i shqyrton ecjet dhe ngecjet në procesin e themelimit të këtij sistemi. Ky studim merr parasysh pikëpamjet e të gjitha palëve të interesuara duke përfshirë ndër të tjera: institucionet qendrore të prokurimit, parlamentin, qeverinë, sektorin privat, shoqërinë civile dhe mediat. Rezultatet e hulumtimit tregojnë se, pavarësisht nga progresi i dukshëm në këtë fushë, mbetet edhe shumë për t'u bërë në të ardhmën veçanërisht në sigurimin e zbatimit të drejtë të masave ligjore. Prokurimi publik përbën afër një të pestën e Bruto Produktit Vendor (BPV) të Kosovës dhe si i tillë paraqet një ndër mbështetësit kryesor të kësaj ekonomie. Prandaj duhet të bëhet në mënyrë efikase dhe transparente që të sigurohen kushte të barabarta për të gjithë akterët e përfshirë dhe t'i ndihmohet qeverisë që të sigurojë vlerën më të lartë për paratë e taksapaguesve. Procesi i prokurimit publik në një vend është një faktor percaktues kyq i suksesit në promovimin e konkurrencës dhe zhvillimit të sektorit privat; duke ndikuar fuqimisht në zhvillimin ekonomik, krijimin e vendeve të punës dhe stardardit të jetesës. Prandaj reformat të cilat kanë për qëllim zhvillimin e një procesi transparent dhe të përgjegjshëm të prokurimit publik që nxit konkurrencën, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e kompanive duhen të jenë prioritet i lartë i qeverisë.

Si një shtet në tranzicion, Kosova në vitin 1999 filloi t'i ndërtojë institucionet e reja që do të ndihmonin një ekonomi të orientuar drejt tregut. Megjithatë, ky proces filloi më së voni në Europën Lindore pas një dekade të sundimit pushtues dhe luftës shkatërruese. Pjesë e tranzicionit ishte edhe nisja e procesit dhe praktikave të prokurimit publik. Si i tillë, sistemi i prokurimit publik në Kosovë është në fazën fillestare. Komuniteti ndërkombëtar ka bërë përpjekjet e para për nisjen e prokurimit publik që nga viti 1999 por Ligji për Prokurimin Publik (LPP) është sjellë vetëm në vitin 2004 me pjesëmarrjen e institucioneve të përkohshme vetëqeverisëse. Edhe pse kjo kornizë ligjore ka shënuar përparim të dukshëm në këtë fushë, megjithatë rezultoi si jo-efikase dhe jo në pajtim me direktivat e Bashkimi Europian (BE) mbi prokurimin publik. Ngjashëm me këtë, zbatimi rezultoi shumë i vështirë dhe shkaktoi kosto më të larta për Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës.

Versioni i ri i ligjit është shpallur në qershor të vitit 2007. Ai synoi të rris përshtatshmërinë e kornizës ligjore me direktivat e BE-së. Nga ky ligj u themeluan strukturat institucionale

për prokurimin publik duke përfshirë institucionet qendrore të prokurimit. Në vitin 2010 qeveria e prezantoi ligjin e ri në kuvend. Megjithëse procesi i draftimit të legjislacionit të ri ishte mbështetur fuqishëm nga asistencë teknike e BE-së, inputi i kësaj ekspertize nuk u reflektua në ligjin e prezentuar. Prandaj, gjetjet e Komisionit Europian (KE) vlerësuan se ky ligj i shpallur shmanget dukshëm nga direktivat e BE-së. Ky ligj përmbante një numër dispozitash që i vinte përpara presionit dhe pengesave politike zyrtarët e prokurimit, duke dobësuar kështu transparencën dhe përgjegjësinë e tërë procesit dhe duke i lënë hapësirë korrupsionit (KE, 2011). Ky version i ligjit mbeti në fuqi vetëm 10 muaj deri sa u ndryshua gjatë vitit 2011. Versioni aktual i përshtatet mjaft standardeve Europiane, mirëpo Kosovës ende i duhet të përmirësojë kornizën ligjore në fushën e prokurimit publik dhe procesi i amandamentimit duhet të jetë më gjithëpërfshirës dhe të marrë parasysh inputin e palëve të interesuara.

Disa nga gjetjet kyqe të hulumtimit tonë përfshijnë:

-Mbi segmentin legjislativ:

- Sistemi i prokurimit publik në Kosovë ka arritur një progres të konsiderueshëm edhe pse është shumë i ri. Pavarësisht nga sfidat fillestare që Kosova ka përfituar nga përvojat e shteteve tjera dhe ka gëzuar mbështetjen teknike të shumë ekspertëve ndërkombëtarë që ishin të përfshirë në këtë proces.
- Pavarësisht kontradiktave në vitin 2010, legjislacioni aktual i përshtatet mjaft direktivave të BE-së.
- Legjislacioni dytësorë është kryesisht i përfunduar por është i ndërlikuar.
- Një tjetër progres i paraqitur në amandamentimin e fundit legjislativ, ishte vendimi për t'i dhënë fund obligimit që kishin autoritetet kontraktuese për të publikuar shpalljet në gazetën vendore. Dobitë janë në disa aspekte. Së pari, në këtë mënyrë do të kursehen paratë e taksapaguesve; së dyti, do të jetë më e lehtë për autoritetet kontraktuese që të ndjekin lajmërimet në portalet e internetit dhe së fundi do të zvogëlohet varshmëria e mediave ndaj parave të qeverisë, të cilat si pasojë ndërhyjnë në politikën redaktuese.
- Legjislacioni aktual parashikon se kontratat duhet të nënshkruhen përpos nga zyrtarët e prokurimit publik edhe nga zyrtarët e lartë administrativ dhe politik. Ky hap konsiderohet pozitiv duke marrë parasysh që rrit

përgjegjësish e përfaqësuesve politik. Megjithatë, pjesa e përgjegjësish është e limituar në kontratat me vlerë të larta.

- Ligji i prokurimit publik nuk është i përshtatshëm për ndërmarrje që veprojnë në tregje konkurruese. Ndërmarrjet publike ankohen se zbatimi i procedurave të prokurimit është shumë i ndërlikuar ashtu që e ulë fuqinë konkurruese të ndërmarrjeve.
- Korniza aktuale ligjore mundëson futjen e prokurimit elektronik në funksion. Aktualisht, infrastruktura e prokurimit elektronik është në fazën e saj fillestare dhe mbështetet nga donatorët ndërkombëtarë (përfshirë Bankën Botërore dhe USAID) nën mbikqyrjen e institucioneve qendrore të prokurimit, përkatësisht Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP). Pritet që viti 2013 do të shënojë fazën e parë për prokurimin elektronik.

-Mbi aktivitetet e prokurimit në Kosovë:

- Aktivitetet e prokurimit publik paraqesin një përqindje domethënëse të BPV-së të Kosovës.
- Përdorimi i kontratave kornizë dhe prokurimit të centralizuar nga autoritetet kontraktuese ka shënuar rritje ndonëse jo në nivel të kënaqshëm.
- Procedurat e hapura paraqesin 80 përqind të vlerës totale të kontratave të nënshkuara.
- Niveli i tenderimeve njëburimore ka shënuar rënje pasi ka arritur nivele alarmuese në vitin 2008; megjithatë, ende qëndron në rreth shtatë përqind.
- Sa i përket kriterëve për dhënien e kontratave, kriteri i çmimit më të ulët vazhdon të dominojë vlerën e përgjithshme të numrit total të kontratave. Kontratat e mbetura ipen duke u bazuar në kriterin e tenderit ekonomikisht më të favorshëm. Shqetësime të mëdha mbesin lidhur me objektivitetin e kriterëve të dhënjës së kontratave.
- Niveli i konkurrencës në procesin e prokurimit ka shënuar një rënje të lehtë gjatë viteve të fundit. Numri mesatar i ndërmarrjeve që ofertojnë për një tender ka rënë për rreth 13 përqind. Nga gjetjet tona del që ndërmarrjet kanë filluar të humbin interesimin në këtë proces prandaj ata janë vetë-selektiv në ofertim. Ata deklarojnë që në raste të shumta fituesi dihet prej momentit që thirrja për oferta publikohet, prandaj vendosin të mos marrin pjesë.
- Raporti i operatorëve të huaj ekonomik që fitojnë kontrata publike ka shënuar ngritje në vitet e fundit.
- Ekziston një raport i madh i tenderëve që anulohen.

Mesatarisht rreth 35 përqind të njoftimeve për kontratë anulohen me arsyetime të ndryshme. Kjo jep hapësirë për shqetësime të mëdha.

- Numri i apeleve që ka pranuar Organi Shqyrtues i Prokurimit gjatë vitit të fundit është rritur. Akuza të bëra nga palët ankuese janë kryesisht të orientuara në shkeljet në legjislacionit në fuqi lidhur me prokurimin publik, drejt parregullsive të vendimeve të autoriteteve kontraktuese gjatë procesit të evaluimit të aktiviteteve të prokurimit dhe parregullsive gjatë dhënjës së kontratave. Shumica e tyre janë aprovuar (52 përqind) ose është kërkuar rivlerësimi i tyre (29 përqind). Rastet e mbetura janë ritenderuar (19 përqind).

-Mbi pikëpamjet e sektorit privat dhe përfaqësuesve të sektorit privat:

- Kompanitë ankohen se procedurat e tenderimit dhe përgatitja e dokumenteve është shumë e komplikuar dhe ndonjëherë ata diskualifikohen për shkak të përputhjeve jo-teknike me kushtet.
- Rezultatet e hulumtimit tregojnë se mjedisi i biznesit nuk është performues dhe përparësi krahasuese të kompanive nuk janë të bazuara në efikasitet dhe produktivitet; ato më shumë janë të bazuara në sjellje të paligjshme dhe të pandershme të disa kompanive. Ky mjedisi i biznesit së bashku me kapacitete të dobëta institucionale (veçanërisht në sistemin gjyqësor), mundëson që të lulëzojë një ambient i përshtatshëm për korrupsion dhe praktika të tjera keqbejës.
- Rezultatet tregojnë se ka një nivel të lartë të përqendrimit në prokurimin publik në Kosovë dhe vetëm një pjesë të vogël të kompanive iu jepen kontrata. Bizneset thonë se arsytet për këtë kryesisht kanë të bëjnë me lidhjet e ngushta që disa kompani kanë me zyrtarët publik.
- Shumica e ndërmarrjeve përgjigjen se arsyeja për mos marrjen e kontratave qëndron në faktorët e jashtëm (d.m.th. jashtë ndikimit të kompanisë dhe praktikave të prokurimit qeveritare shihen si arsyeja kryesore). Megjithatë ata gjithashtu pranojnë se ka edhe pengesa të brendshme.
- Rezultatet tregojnë se mungesa e vullnetit politik është emëruesi i përbashkët i të gjitha përgjigjeve, si përgjegjës për pengesa dhe mungesë të përmirësimeve në procesin e prokurimit publik.
- Bizneset shprehen se qeveria është e “kapur” nga kompanitë dhe grupet tjera të interesit të cilat financojnë partitë e

tyre politike, të cilat i mbështesin financiarisht në baza të rregullta. Kontratat e dhëna pastaj shërbejnë si pagesa për këtë mbështetje (modeli i korrupsionit 'dora grabitëse'). Bizneset nuk përjashtojnë rastet kur është vetëm zyrtari i prokurimit publik që është i korruptuar (d.m.th. qeveria është dashamirëse dhe ka motive të ndershme), por ata shprehin se rastet e tilla janë të kufizuara në kontrata me vlera të vogla.

-Mbi pikëpamjet e zyrtarëve të prokurimit publik:

- Zyrtarët e prokurimit publik shprehin se LPP çalon në fleksibilitet dhe si pasojë ata janë të detyruar të bëjnë shkelje të vogla administrative. Rrjedhimisht, këto shkelje përdoren si mjete për zhvatje nga eprorët e tyre administrativë dhe politik.
- Zyrtarët e prokurimit publik thonë se me rritjen e kompetencave të tyre në legjislacionin aktual, po ashtu është rritur edhe presioni mbi ta.
- Sa i përket trajnimit të zyrtarëve të prokurimit, ata ende konsiderohen të jenë shumë teorikë pa asnjë qasje praktike (rast-studimor). Kjo fuqimisht pohohet nga zyrtarët e prokurimit publik, të cilët janë intervistuar.
- Prokurimi publik kryesisht trajtohet si proces tipik teknik, me një shkallë të vogël të integritetit të procesit të prokurimit, në menaxhimin e shpenzimeve të përgjithshme publike.

-Mbi pikëpamjet e shoqërisë civile dhe palëve tjera të interesuara:

- Organizatat biznesore dhe shoqëria civile konsiderojnë se, nuk ka mekanizma në vend që të mund të sigurojnë integritetin e procesit të prokurimit. Ekziston një ndjenjë e përgjithshme se, procesi i prokurimit dhe shpenzimi i parasë publike si rezultat është jashtëzakonisht i keqpërdorur. Me këtë pikëpamje nuk pajtohen institucionet qeveritare dhe organet qendrore të prokurimit.
- Shumica e akterëve ndajnë mendimin se, grupi punues përgjegjës për përmirësimet ligjore mbi prokurimin publik, duhet të hapet në mënyrë që të përfshijë gjithashtu edhe palët e tjera të interesuara.

Rekomandimet e politikave Për institucionet qendrore të prokurimit:

- Ndonëse është bërë një punë e madhe në këto dy vitet e fundit në aspektin e legjislacionit, ka ende vend të konsiderueshëm për përmirësime, veçanërisht në lidhje me kuadrin institucional. Përmirësimet duhet të bëhen që të sigurohet përputhje më e mirë e LPP me direktivat e BE-së dhe praktikat më të mira, si dhe të sigurohet ancorimi solid

ndërmjet palëve kyçe të interesuara. Çfarëdo ndryshimi ligjor duhet ti paraprijë një dialog konstruktiv dhe gjithëpërfshirës në mes palëve të interesuara.

- Përdorimi i prokurimeve të centralizuara duhet të rritet, duke qenë se blerja në masë rritë vlerën për para dhe përmirëson kushtet e çmimeve.
- Të adresohet urgjentisht (nga KKRJ-ja) mungesa e legjislacionit sekondar dhe të ofroj mbështetje këshilluese, për të lehtësuar zbatimin e ligjit nga subjektet kontraktuese dhe të rrisë kuptimin e operatorëve ekonomik. KKRJ-ja duhet t'iu ofrojë autoriteteve kontraktuese dhe ofertuesve udhëzime me shkrim, më të detajuara për ti ndihmuar ata në zbatimin praktik të ligjit. Në koordinim me Institucionin Kosovar për Administratë Publike (IKAP), trajnimet duhet të organizohen edhe për ofertuesit.
- Procesi i krijimit të infrastrukturës së prokurimit elektronik dhe ankandit elektronik duhet të përshpejtohet. Kursimet e pritura nga implementimi i sistemit të prokurimit elektronik duhet të përdoren për të rritur pagat e zyrtarëve të prokurimit publik dhe po ashtu të financohen programe të tjera zhvillimore në këtë fushë.
- Në përpjekje për të adresuar pengesat e brendshme me të cilat ballafaqohen kompanitë, respondentët sugjerojnë që duhet të ofrohen më shumë trajnime në sektorin privat nga IKAP-i ose institucionet e tjera të pavarura. Respondentët (veçanërisht përfaqësuesit e bizneseve) pohojnë se, ata do të mirëprisnin një manual i cili do të jetë një udhëzues për të përgatitur ofertat për kontratat qeveritare.
- Rritja e kapaciteteve të monitorimit dhe mbikëqyrjes së KRPP-së, Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP) dhe Auditorit të Përgjithshëm në lidhje me menaxhimin dhe ekzekutimin e kontratës. Ata duhet të kenë përkushtim të besueshëm për të ndëshkuar çdo sjellje të pahijshme në zbatimin e LPP-së.

Për qeverinë:

- Qeveria duhet të bëjë përpjekje për të përmirësuar mjedisin biznesorë në mënyrë që të inkurajoj zhvillimin e konkurrencës në tregun vendor.
- Rekomandohet një nivel më i lartë i integritetit të procesit të prokurimit, në procesin e përgjithshëm të menaxhimit të shpenzimeve publike.
- Rekomandohet rotacioni i zyrtarëve të përfshirë në procesin e prokurimit, në ato pozita që janë të ndjeshme ose që përfshijnë raporte afatgjata dhe ku numri i kompanive që konkurrojnë është i kufizuar.
- Të vazhdon të mbështesë ndërtimin e kapaciteteve të IKAP-it me qëllim të zhvillimit të një sistemin trajnues profesional në prokurimi publik. Në këtë aspekt, përpjekjet e vazhdueshme, për të përmirësuar kapacitetet njerëzore të autoriteteve kontraktuese janë të nevojshme, për të siguruar trajtim profesional të tenderëve.

Për komunitetin e donatorëve:

- Komuniteti i donatorëve duhet të mbështesë hulumtimin në këtë fushë. Ata po ashtu duhet të mbështesin vendosjen e një programi studimor në nivel universitar, i cili do të krijonte një grup të profesionistëve në prokurimin publik. Pagesat e këtij programi mund të subvencionohen pjesërisht nga kursimet e bëra pas implementimit të sistemit të prokurimit elektronik.
- Mbështetje më e madhe duhet të ofrohet tek institucionet qendrore të prokurimit për të konsoliduar veprimet e tyre përmes: (i) kompletimit dhe thjeshtimit të legjislacionit sekondar; (ii) vendosjes së transparencës së plotë dhe procedurave të raportimit drejt investitorëve, opinionit publik, qeverisë dhe parlamentit.

Për partitë opozitare dhe organizatat e shoqërisë civile:

- Partitë opozitare duhet në mënyrë aktive të kërkojnë nga qeveria që të përmirësoj sistemin e prokurimit publik, duke rritur presionin publik.
- Organizatat e shoqërisë civile dhe media duhet të jenë më aktive në monitorimin dhe sinjalizimin e shpërdorimeve në procesin e prokurimit publik si dhe të paraqesin rekomandime se si ta përmirësojnë sistemin.

Për kuvendin:

- Kuvendi duhet të jetë më aktiv në mbajtjen e përgjegjësisë të organeve të prokurimit publik si dhe qeverisë në implementimin e ligjit. Kuvendi gjithashtu duhet ti angazhojë palët tjera në seanca dëgjimore të kuvendit në ndryshimet e ardhshme legjislative.
- Të vazhdojë mbështetjen për ndërtimin e kapaciteteve të OSHP-së, sidomos në lidhje me vendimet mbi masat e përkohshme, dhe të monitorojë përputhshmërinë me qartësinë në ligj që kanë të bëjnë me funksionet e OSHP-së.

Metodologjia

Ky raport bazohet në të dhëna primare dhe sekondare. Të dhënat primare përfshijnë anketimin e ndërmarrjeve, rastet studimore të firmave në sektorë të ndryshëm të ekonomisë dhe intervistat me palët relevante (duke përfshirë Deputetët e Kuvendit, Përfaqësuesit e institucioneve qendrore të prokurimit dhe zyrtarët e prokurimit, asociacioneve biznesore, organizatat e shoqërisë civile dhe media). Procesi i prokurimit në Kosovë, deri më tani, ka qenë i qasur kryesisht nga këndvështrimi ligjor dhe pikëpamjet e bizneseve nuk janë pasqyruar në mënyrë të përshtatshme. Për më tepër, nuk ka ndonjë studim që analizon bashkërisht pikëpamjet e palëve relevante mbi procesin e prokurimit në Kosovë. Anketa përfshinë një mostër prej 600 ndërmarrjeve, që është një mostër statistikisht përfaqësuese për popullacionin e ndërmarrjeve¹. Marrja e mostrave dhe zbatimi i anketimit kanë ndjekur metodologji standarde të anketimit. Të dhënat janë mbledhur në intervista sy-më-sy me njerëzit kyç në firma- pronarë ose menaxherë – të cilët janë mirë të informuar me zhvillimet në firmë dhe të autorizuar për të dhënë informacionin e duhur. Gjithashtu, intervistat me palët tjera janë kryer nga stafi i hulumtuesve të avancuar në ekipin hulumtues, në mënyrë që të minimizohet rreziku i një interpretimi kontradiktor. Pyetësi është përpiluar që të përdoret për kërkimin e pikëpamjeve të të gjithë respondentëve edhe pse është modifikuar paksa në secilin rast për të reflektuar vështrimin dhe pozitën e veçantë të reponentitit.

Pyetësi përbëhet nga dy grupe pyetjesh: njëri grup kërkonte nga respondentët që të rangojnë nivelin e pajtueshmërisë ose mospajtueshmërisë së tyre me deklaratat të ndryshme në një shkallë Likerti pesë pikëshe.

Grupi tjetër përfshinte pyetje të hapura që kërkonin përgjigje më cilësore për temat në shqyrtim. Për pyetësin e anketës shih shtojcën 2 ndërsa për udhëzuesin e intervistës shih shtojcën 3. Përpos të dhënave primare të mbledhura nga ekipi hulumtues, ky studim po ashtu përdor të dhëna të marra nga institucionet kombëtare dhe ndërkombëtare.

Një falënderim i madh shkon për CIPE-n për mbështetjen e këtij hulumtimi dhe aktiviteteve të tjera dhe për bashkëpunimin e tyre të vazhdueshëm gjatë realizimit të këtij projekti. Ne po ashtu do të donim ti falënderonim edhe menaxherët, pronarët si dhe respondentët e tjerë për bashkëpunimin e tyre gjatë zbatimit të anketimit dhe përgatitjes së rasteve studimore. Riinvesti dëshiron të falënderoj për kontributin e tyre të gjitha palët e përfshira në përgatitjen e këtij raporti ndërsa mbanë përgjegjësinë për të gjeturat dhe konkluzionet e raportit.

¹ Mbledhja e të dhënave është bërë gjatë periudhës: Prill-Qershor 2011. Numri i kompanive është rreth 45,000 ndërsa madhësia e mostrës është 600. Intervali i besimit të mostrës është 99 përqind dhe niveli i besimit është 5 përqind.

Hyrje

Kosova është vendi i fundit në Evropë që hyn në rrugën e tranzicionit drejt ekonomisë së tregut. Procesin e tranzicionit e filloi nga një pikë shumë e vështirë. Gjatë të nëntëdhjetave, ekonomia e saj kishte pësuar tashmë nga politikat e dobëta ekonomike, mungesën e institucioneve vendore, tregti të jashtme dhe lidhje financiare të ndërprerë, sanksionet ndërkombëtare, mungesë të investimeve dhe de-industrializim të cilat në fund të dekadës kulminuan me luftë. Pas përfundimit të luftës së vitit 1999, me përpjekje të përbashkëta me bashkësinë ndërkombëtare përmirësime të rëndësishme janë arritur në aspektin e rindërtimit të pas luftës dhe krijimit të institucioneve të reja². Pjesë e këtij procesi ka qenë përpjekja për futjen e sistemit të prokurimit publik. Prokurimi publik përbën deri një të pestën e PBB-së së Kosovës dhe është një nga nxitësit kryesor të ekonomisë. Prandaj, duhet të bëhet me efikasitet dhe transparencë në mënyrë që të ofrohen mundësi të barabarta për të gjitha palët pjesëmarrëse dhe të ndihmojë qeverinë që të merr vlerën më të mirë për paratë e taksapaguesve. Përgjithësisht pranohet se një prokurim publik transparent është shumë i rëndësishëm për të arritur alokim më efikas të resurseve nëpërmjet rritjes së konkurrencës, kështu për këtë qëllim, reforma sistematike dhe të vazhdueshme janë të nevojshme.

Prokurimi publik është një nga ato aktivitete që ndërmerren nga qeveria që është më së shumti i rrezikuar nga korrupsioni (OBZHE, 2007). Procesi i prokurimit publik në Kosovë shpesh herë perceptohet si i prirur për korrupsion dhe integriteti i tij shpesh herë vihet në pikëpyetje (Knopic, 2004; Komisioni Evropian, vite të ndryshme; Riinvest, 2011).

Për të inspektuar këtë segment në Kosovë, Riinvesti me ndihmën e CIPE-s ndërmori një analizë të përgjithshme, që do të përfshijë dimensionet më të rëndësishme të këtij procesi. Studimi jonë kërkon pikëpamjet e palëve relevante duke përfshirë: zyrtarët e prokurimit përgjegjës për përpilimin, mbikëqyrjen dhe drejtimin e proceseve të prokurimit në institucionet qeveritare, anëtarët e autoriteteve të konkurrencës dhe specialistët e antikorrupsionit. Kanë qenë po ashtu të përfshirë, përfaqësuesit e shoqërisë civile, DK, dhe sektori privat.

Problemet lidhur me krijimin e një sistemi të prokurimit publik të shëndoshë ndodhin kudo dhe Kosova nuk bënë përjashtim. Ky proces ka dëshmuar të jetë veçanërisht sfidues për shtetet që kanë kaluar nga ekonomi të kontrolluar në atë të tregut ku prokurimi publik është një risi.

Prokurimi publik në Kosovë ka filluar të zbatohet pas luftës së vitit 1999 me mbështetjen e bashkësisë ndërkombëtare edhe pse aktualisht ka një autorësi të fortë vendore. Korniza ligjore është përmirësuar në vazhdimësi dhe tani konsiderohet të jetë në masë të madhe në përputhje me direktivat e BE-së, edhe pse përmirësime të mëtejshme nevojiten. Hulumtimi jonë sugjeron se dobësia e përgjithshme e sistemit të prokurimit rrjedh nga implementimi i ligjit. Ky segment kërkon përmirësime të dukshme, në mënyrë që të minimizoj keqpërdorimin e parave të taksapaguesve si dhe për të rivendosur shpërdorimet në treg.

Ky raport është ndarë në katër sektorë, të cilët janë organizuar në këtë mënyrë. Seksioni i parë trajton prokurimin publik në përgjithësi. Gjithashtu shqyrton rreziqet e lidhura me secilën fazë të procedurave të prokurimit publik poashtu dhe modelet e korrupsionit në këtë proces. Seksioni i dytë trajton zhvillimet e prokurimit publik në Kosovë. Aty ne analizuam zhvillimin kronologjik të sistemit të prokurimit pasuar nga një rishikim i aktiviteteve të prokurimit në Kosovë. Seksioni i tretë trajton pikëpamjet e bizneseve ndaj prokurimit publik në Kosovë. Duke u bazuar në gjetjet e një mostre përfaqësuese analizon aspektet e ndryshme të këtij procesi dhe ndikimin që ka në promovimin (ose pengimin) e konkurrencës dhe efikasitetit. Seksioni i katërt shqyrton pikëpamjet e palëve tjera të cilat janë intervistuar posaçërisht për qëllim të këtij studimi.

² Pas luftës së vitit 1999, Kosova është qeverisur nga Misioni i Kombeve të Bashkuara më Kosovë (UNMIK) në përputhje me Rezolutën e Këshillit të Sigurimit 1244. Institucionet e Përkohshme Vetëqeverisëse janë krijuar disa vite më vonë ndërsa shpallja e pavarësisë së Kosovës është bërë në Shkurt 2008 nga kuvendi i zgjedhur në mënyrë demokratike.

PJESA 1

Parathënie

-Çka është prokurimi publik ?

Prokurimi publik ka të bëjë me veprimet e ndërmarra nga ana e qeverisë me qëllim të blerjes së mallrave dhe shërbimeve të cilat nevojiten për kryerjen aktiviteve qeveritare.³ Procesi i prokurimit publik ka rëndësi të konsiderueshme ekonomike pasi që përfshin një përqindje të madhe të Bruto Produktit Vendor (BPV) të një vendi. Prokurimi i mallrave, punës dhe shërbimeve tjera nga institucionet publike përbën në mesatare prej 15 përqind deri 30 përqind të BPV-ës në shumicën e vendeve, përderisa në vende tjera prokurimi merr pjesë me përqindje edhe më të madhe (Olaya and Wiehen, 2006). Në anën tjetër, prokurimi publik është identifikuar si aktiviteti qeveritar i cili është më së shumti i cenueshëm nga korrupsioni. Si ndërlidhës i madh në mes të sektorit publik dhe privat, prokurimi publik ofron m undësi të pafund për akterët në të dy sektorët për të përdorur fondet publike për përfitime private (OECD, 2007) Procesi i prokurimit publik përfshin disa etapa të cilat gjerësisht mund të grupohen në tri faza: (i) identifikimi i nevojave dhe përgatitja e planit të prokurimit, (ii) procesi i kontraktimit, dhe (iii) implementimi i kontratës. Prokurimi publik mund t'i referohet të gjitha fazave dhe rëndësia e tyre pranohet dhe studiohet bashkërisht, dhe konsiderohet si një proces i tërë. Ekziston një lidhje po aq e rëndësishme në mes të tri fazave, sa edhe rreziku se mospërfundimi i njëjës prej fazave në mënyrë të duhur ndikon fazat e tjera, si rezultat edhe në tërë procesin. Për shembull, procesi i prokurimit përfshin nevojën për të planifikuar në mënyrë të kujdesshme blerjet e ardhshme, duke lënë kohë të mjaftueshme në pajtim me rregullat dhe rregulloret. Ligji i prokurimit në raste urgjente lejon procedura të shkurtra, mirëpo procedura te tilla nuk lejohen nëse urgjenca ka mundur të parashihet. Në mënyrë të ngjashme, rregullat e rrepta gjatë fazës së kontraktimit mund të neglizhohen nëse nuk ka kontroll të duhur dhe mbikëqyrje gjatë fazës së implementimit. Nëse faza e kontraktimit nuk është e efektshme, atëherë mund të kemi sjellje mashtruese gjatë implementimit të kontratës. Në këtë mënyrë, një ofertues i favorizuar i cili është në bashkëpunim me zyrtarin prokurimit mund të ofroj një ofertë të favorshme në mënyrë që të fitoj kontratën (pas ndjekjes së të gjitha procedurave), por nga ana tjetër kjo do të lejoj ofertuesin të bëjë kompromise me standardet e cilësisë. Gjithashtu, edhe nëse zyrtari i prokurimit është korrekt,

ofertuesi mund të ofroj një çmim shumë të ulët në mënyrë që më vonë të jetë në gjendje të manipulojë situatën dukë kërkuar kushte më të mira.⁴ Ndryshimet e bëra në kontratë gjatë kësaj faze janë kushtimisht më të vështira për tu monitoruar pasi që nuk ekziston kompani tjetër konkurrese për të kontrolluar procesin.

-Rreziqet e ndërlidhura me prokurimin publik dhe mënyrat për të promovuar një sistem efikas

Ka shumë shkrime të përgjithshme mbi prokurimin publik të cilat përshkruajnë natyrën komplekse të temës. Veçanërisht, vëmendje e mjaftueshme i është përkushtuar integritetit të procesit të prokurimit publik dhe rreziqeve me të cilat përballet ky proces në çdo fazë. Tabela 1 përmbledh rreziqet e ndërlidhura me procesin e prokurimit publik gjatë fazës së para-tenderimit, gjatë fazës së tenderimit dhe pas tenderimit.

TABELA 1. RREZIQET NË PROCESIN E PROKURIMIT PUBLIK

Para-tenderimi	Tenderimi	Pas-tenderimi
<ul style="list-style-type: none">• Vlerësimi i nevojave, planifikimi dhe buxhetimi• Përcaktimi i kërkesave• Zgjedhja e procedurave	<ul style="list-style-type: none">• Ftesë për ofertë• Dhënia e kontratës	<ul style="list-style-type: none">• Menaxhimi i kontratës• Porositja dhe pagesa

Burimi: Përmbledhje e autor

Vërehet qartë se të gjitha fazat mund të preken nga rreziqe të ndryshme. Në mënyrë që të adresohen këto rreziqe, është e rëndësishme që të sigurohet se procesi është transparent (p.sh.

³ Sipas ligjit mbi prokurimin publik në Kosovë, aktiviteti i prokurimit publik nënkupton çdo aktivitet i ndërlidhur me nisjen apo ekzekutimin e ndonjë procedure apo veprimi tjetër i cili çon apo ka për qëllim të çoj në dhënie e ndonjë kontrate publike

⁴ Në disa vende Legjislacioni mbi Prokurimin Publik kufizon ndryshimet gjatë fazës së implementimit. Ato duhet të ri-tenderohen në mënyrë që të sigurohet një proces konkurrues

informatat e plota u ofrohen të gjithë pjesëmarrësve), se ka profesionalizëm të duhur nga ana e zyrtarëve (p.sh. planifikim dhe ekzekutim më të mirë të aktiviteteve të prokurimit) dhe se ka përgjegjësi dhe mekanizma adekuat të kontrollit (monitorim më të mirë, zinxhirët dhe institucionet për llogaridhënie). Një praktikë e mirë e prokurimit kërkon një proces i cili promovon drejtësinë, efikasitetin dhe minimizimin e korrupsionit dhe keqpërdorimit të parasë të taksapaguesve, ndërsa maksimizon fitimet ekonomike dhe shoqërore të prokurimit publik. Në vazhdim paraqesim shkurtimisht rreziqet të cilat mund të paraqiten në çdo fazë të prokurimit publik:

(i) Ekzistojnë rreziqe të mëdha me të cilat procesi i prokurimit ballafaqohet gjatë fazës së **para-tenderimit**. Problemi i parë dhe më kryesori që është mungesa e vlerësimit të nevojave nga ana e autoriteteve kontraktuese. Si pasojë vie deri tek një planifikim i dobët i prokurimit dhe buxhetimit. Një shkallë më e lartë e integritetit të procesit të prokurimit në procesin e përgjithshëm të menaxhimit të shpenzimeve publike rekomandohet në mënyrë që, të sigurohet një vlerë më e mirë për paratë e taksapaguesve. Kjo do të thotë se prokurimi nuk duhet të trajtohet si një proces thjesht teknik; ekspert të kësaj fushe duhen të përfshihen në marrjen e vendimeve lidhur me faktin se si agjencitë duhet të menaxhojnë asetet e tyre dhe se si i shpenzojnë burimet e tyre. Në këtë drejtim, vendet janë duke investuar gjithnjë e më shumë në kapitalin e tyre njerëzor në mënyrë që të rritet efikasiteti në procesin e prokurimit publik dhe të reduktohet tendenca për korrupsion. Kjo arrihet përmes ngritjes së aftësive të praktikuesve aktual ose duke tërhequr profesionist të kualifikuar përmes stimujve adekuate.⁵ Një praktikë tjetër e përdorur në vendet e ndryshme është rrotacioni i zyrtarëve të përfshirë në procesin e prokurimit. Kjo praktikë ka dëshmuar të jetë shumë e dobishme për të shmangur kontaktet e tejzgjatura ndërmjet autoritetit kontraktues dhe operatorëve ekonomik. Kjo praktikë ka qenë posaçërisht e suksesshme në pozitat më të ndjeshme apo në ato pozita të cilat përfshijnë marrëdhënie afatgjata dhe ku numri i kompanive të cilat konkurrojnë është i limituar. Një rrezik tjetër në fazën e para-tenderimit është edhe definimi i kërkesave (specifikimi dhe kriteret për dhënien e kontratës). Nganjëherë praktikuesit e prokurimit i definojnë specifikimet/ kushtet teknike në mënyrë që ato të duken sikur janë të përshtatura për një kompani të veçantë. Për më tepër, kriteret e dhënies së kontratës janë shumë të paqarta dhe hapin rrugë për keqpërdorime. Në raste të tilla, roli i institucioneve mbikëqyrëse është shumë i rëndësishëm, në mënyrë që të sigurohet një konkurrencë e vërtet. Edhe pse procedurat e hapura janë teknikat më të përdorura në shumicën e vendeve, ligjet e prokurimit dhe rregulloret

lejnë hapësirë për procedura të tjera jo-konkurruese. Këto procedura duhet të përdoren vetëm në kushte të sakta (për shembull: nëse produkti/shërbimi është i një natyre të veçantë dhe nuk ka konkurrencë; vlera e kontratës është e ulët apo në raste të urgjencave). Mirëpo, rreziku i keqpërdorimit të procedurave jo-konkurruese në bazë të përjashtimeve ligjore mbetet ende i lartë. Në disa vende, praktikuesit e prokurimit i kanë ndarë kontratat në mënyrë që ato të bien në tavanin “e vlerës së ulët”; abuzim me specifikat e produktit apo shërbimit; abuzim me raste ekstreme/urgjencia, ndër të tjera. Përcaktimi i kriterëve për përdorimin e këtyre procedurave duhet të vendoset në përputhje të plotë me legjislacionin primar dhe sekondar

(ii) Gjatë **fazës së tenderimit** niveli i informatave të cilat i kanë akterët mund të mos jetë i njëjtë për të gjithë. Tërheqja e një numri të mjaftueshëm të ofertuesve në prokurimin publik, nëpërmjet proceseve që janë të hapura dhe të ndershme është çështje kyçe. Shkëmbimi i informatave duhet të sigurohet duke imponuar dispozita strikte ligjore të cilat i obligojnë autoritetet kontraktuese të ofrojnë informata të barabarta për të gjitha palët. E gjithë kjo do të sigurojë një konkurrencë më të madhe në tërë procesin. Gjithashtu, në këtë fazë ekziston rreziku i lidhjes së marrëveshjeve të fshehta ndërmjet ofertuesve, që ka për qëllim çmime joadekuate apo edhe fiksime të çmimeve në mënyrë joligjore. Kjo e fundit duhet të shqyrtohet detajisht nga Komisioni i Konkurrencës, i cili duhet të ketë angazhim të besueshëm për të ndëshkuar çdo sjellje të pahijshme në këtë drejtim. Një tjetër grup i rrezikut në këtë fazë ka të bëjë me dhënien e kontratës. Ky segment është i rrezikuar nga konflikti i interesit dhe korrupsionit të cilët rezultojnë për shkak të fitimeve financiare (si ryshfet) ose për shkak të familjaritetit me ofertuesit (i cili mund të kthejë shpërblimin përmes fitimeve jo-financiare)

(iii) **Faza e pas-tenderimit** gjithashtu është e ekspozuar ndaj rreziveqve të caktuara. Ekziston një rrezik i madh i dështimit të monitorimit të performancës së kontraktorëve, në veçanti mungesa e mbikëqyrjes së cilësisë dhe kohës së procesit gjë që rezulton në: (a) ndryshime substanciale të kushteve të kontratës për të lejuar më shumë kohë dhe çmime më të larta për ofertuesin; (b) zëvendësimi i produktit/shërbimit apo punë dhe shërbim nën standardin e kërkuar nga kushtet e kontratës; (c) vjedhja e aseteve të reja para dorëzimit tek përdoruesit përfundimtar apo para regjistrimit në regjistrin e pasurisë. Gjithashtu, ekziston rreziku se nënkontraktorët dhe partnerët të jenë zgjedhur në mënyrë jo-transparente apo nuk mbahen të përgjegjshëm, si dhe faturimi i rremë për të mira dhe shërbime të cilat nuk janë furnizuar dhe për pagesa të përkohshme para dhënies së të drejtës për marrjen e pagesës.

⁵ Një nxitës është paga e efikasitetit e cila është e shpjeguar më shumë në vazhdim të këtij seksioni.

Faktor përcaktues kryesor i një sistemi efikas të prokurimit publik është disponueshmëria e mekanizmave të mbikëqyrjes dhe mundësia për të siguruar kontroll efektiv. Elementi i parë në këtë strukturë është ekzistenca e mekanizmave të brendshëm të kontrollit. Këto mekanizma luajnë rolin e instrumenteve të përdorura nga menaxhmenti për përmirësime në sistemin e prokurimit të një organizate. Kontrollat e brendshme të tilla përdoren në shumë vende të botës si mjete për të verifikuar pajtueshmërinë me procedurat e prokurimit publik. Mirëpo, këto mekanizma duhet të forcohen me mekanizma të jashtëm të kontrollit/auditimit. Ekzistenca e këtyre kontrollave të jashtme rrit efikasitetin e mekanizmave të brendshëm po që se vepron si entitet mbikëqyrës i kësaj të fundit. Për më tepër, në mënyrë që të përgjigjen kërkesat e qytetarëve për llogaridhënie më të madhe në menaxhimin e shpenzimeve publike, disa vende kanë prezantuar mekanizma direkt shoqëror të kontrollit duke përfshirë aktorët, jo vetëm sektorin privat por gjithashtu përdoruesit përfundimtar, shoqërinë civile, mediat apo publikun e gjerë, në vëzhgimin e integritetit në prokurimin publik. Në disa vende, është e zakonshme për degën legjislative që të përfshihet në shqyrtimin e aktiviteteve të prokurimit ose përmes komisioneve parlamentare apo përmes ndonjë komisioni *ad hoc* i cili ka për qëllim hetimin e rasteve specifike.

Promovimi i një procesi më efikas dhe transparent ka ndikuar në fillimin e përdorimit të sistemit elektronik të prokurimit nga shumë vende të botës. Duke përdorur CIPS (2011), ne definojmë prokurimin elektronik si:

“ Përdorimi i internetit për të kryer aspektet transaksionare të rekuizimit, autorizimit, bërjes së kërkesës, faturimit dhe pagesës për një shërbim apo produkt të kërkuar.”

Ka shumë dëshmi që mbështesin faktin se benefitet nga përdorimi i sistemit elektronik të prokurimit i tejkalojnë kostot e themelimit të një sistemi të tillë.⁶ Prandaj, viteve të fundit janë bërë shumë përparime në krijimin e sistemeve të reja të prokurimit elektronik. Megjithatë, vendet janë gjithnjë e më tepër duke u bërë më të vetëdijshme me faktin se në mënyrë që infrastruktura digjitale të ketë sukses, ajo duhet të jetë e sigurt dhe të ketë integritet të mjaftueshëm. Për më tepër, në mënyrë që të krijohet një sistem elektronik efektiv i prokurimit është e nevojshme krijimi i një ambienti që ofron mundësi. Komponenti më i rëndësishëm për një ambient të tillë është angazhimi dhe mbështetja e fortë politike. Pa një angazhim të tillë zhvillimi i sistemit elektronik të prokurimit është i pamundshëm. Kjo duhet të reflektohet në kornizën ligjore e cila do të kërkojë një përdorim të detyrueshëm të prokurimit elektronik. Gjithashtu, është e rëndësishme që kjo infrastruktura të zbatohet gradualisht në mënyrë që të lejoj kohë të mjaftueshme për të gjithë aktorët që ta adoptojnë; duhet të dizajnohet në atë mënyrë që të shpaloset si proces përsëritës, në

mënyrë që të përmirësohet duke përvetësuar përvojën e fituar pas çdo hapi. Sistemi duhet të jetë i lehtë për t'u përdorur, megjithatë ky proces duhet të shoqërohet me trajnime të vazhdueshme për praktikuesit e prokurimit dhe ofertuesit. Sistemet efektive të prokurimit kanë dëshmuar të kursejnë para duke siguruar një treg të prokurimi publik me konkurrencë pothuajse të plotë. Disa vende i kanë përdorur kursimet për të dizajnuar një skemë nxitje të veçantë për praktikuesit e prokurimit, për të siguruar paga më të larta apo për t'i përdorur ato në programet e zhvillimit në këtë fushë.⁷

-Korrupsioni në prokurimin publik dhe mënyrat për ta kontrolluar

Literatura sugjeron se korrupsioni është shumë i përhapur në prokurimin publik. OECD (2007) konstaton se korrupsioni në prokurim është më i përhapur se në shërbimet, taksat, gjyqësori dhe burgje. Kjo ilustron qartë përmasat dhe shtrirjen e korrupsionit, që në mënyrë të pashmangshme e shoqëron këtë proces. Siç edhe kemi cekur më parë, prokurimi publik është një nxitës i rëndësishëm i zhvillimit ekonomik. Gjithashtu, keqpërdorimi i këtij procesi është përgjegjës për shumë abuzime në ekonomi. Ky keqpërdorim çon në ndarje të gabueshme të burimeve, çrregullon tregjet, dekurajon investimet dhe shtrembëron shpërndarjen e të ardhurave (Jain, 2005). Për më tepër, kontribuon në krijimin e një ambienti biznesor të pasigurt. Sot, ky fenomen zë një pozitë të lartë në agjendën kërkimore të organizatave ndërkombëtare, pasi që nevoja për të vepruar në drejtim të kontrollimit është bërë e domosdoshme. Një proces i keqpërdorur i prokurimit publik përfshin kosto më të larta të transaksionit, për shkak të pasigurisë dhe fshehtësisë që domosdoshmërisht shoqërojnë pagesat ryshfet (Shleifer and Vishny, 1993). Kostot shtesë mund të shtrembërojnë tregun dhe mund të shtyjnë hyrjen e firmave në treg. Ne fillojmë duke përcaktuar tri elemente të cilat janë parakushte që korrupsioni të ekzistojë. Shumë autorë duke përfshirë Becker (1968), Klitgard (1988), Jain (2005) dhe të tjerë, kanë identifikuar këto elemente:

(i) **Së pari**, dikush duhet të ketë pushtet diskrecional mbi shpërndarjen e burimeve të caktuara. Në momentin që zyrtari ka fuqi ai/ajo lehtë mund të angazhohet në aktivitete që kërkojnë renta. Sa ma e madhe të jetë fuqia në kontrollimin e shpërndarjes së burimeve, aq më e madhe do të jetë nxitja për tu angazhuar në korrupsion (Jain, 2005). Johnson et al. (1997) pohojnë se më shumë pushtet diskrecional për palët çon në *‘...një barrë të lartë efektive për biznese, më shumë korrupsion dhe stimulim më të madh për të*

6 Për më shumë detaje shih: OECD (2000)

7 Argumenti efikasitetit është paraqitur në paragrafët e mëparshme.

kaluar në ekonomin joformale' (f.387).⁸ Argumentohet se zyrtarët kanë më shumë pushtet në ekonominë e rregulluar (centraliste), pasi që kjo paraqet më shumë mundësi për korrupsion. Rose-Ackerman (1978) ka vënë në dukje se e drejta për të vepruar është e lidhur me nivelin e rregullimit. Në një ekonomi të tregut të lirë niveli i së drejtës për të vepruar dhe niveli i korrupsionit janë konsideruar të jenë të ulëta. Reforma ekonomike e cila ka për synim liberalizimin pritet të ndihmoj uljen e nivelit të korrupsionit, mirëpo përfshirja e qeverisë në këtë proces rrit mundësit për korrupsion (Weyland 1998, f.111).

(ii) **Së dyti**, duhet të jetë një rentë ekonomike e cila është e lidhur me këtë fuqi. Sa ma e lartë renta aq më e lartë do të jetë nxitja për korrupsion. Kjo gjendje së bashku me të parën janë të përfshira në mënyrë të ndërsjellë, pasi që ato ndaras nuk mund të qojnë deri në korrupsion. Me fjalë të tjera, nëse zyrtari ka fuqi për të vepruar e cila nuk është e shoqëruar me një rentë ekonomike, ai/ajo nuk ka nxitje për t'u angazhuar në korrupsion. Ngjashmërisht, ekzistenca e një rente ekonomike nuk mund të çoj deri tek korrupsioni, nëse dikush nuk ka kontroll mbi alokimin e një të mire apo shërbimi të veçantë.

(iii) **Së fundi**, probabiliteti për t'u zbuluar ose kapur duhet të jetë i ulët. Nëse ky probabilitet është i lartë, atëherë shtytja për t'u angazhuar në marrëdhënie korruptive është më e dobët dhe e kundërta.

Becker (1968) ka përshkruar dy situat e para si stimuj për t'u angazhuar në marrëdhënie korruptive kurse të tretën si mjet për t'u përmbajtur. Këto elemente janë përmbledhur nga Klitgaard (1988) si në vijim:

K (korrupsioni) = **M** (monopoli) + **D** (diskrecioni) – **P** (përgjegjësia)

Mundësia për korrupsion është funksion i madhësisë së rentës që është nën kontrollin e zyrtarit publik (M), diskrecioni që e ka zyrtari në alokimin e kësaj rente (D) dhe përgjegjësia me të cilën përballet zyrtari për veprimet e tij/saj (P), (Klitgaard, 1988). Pra, në mënyrë që të minimizohet mundësia e korrupsionit në procesin e prokurimit, zyrtarët publik duhet të kenë liri minimale të veprimit përderisa niveli i dënimit duhet të rritet. Kjo e fundit duhet shoqërohet me një angazhim të besueshëm nga ana e agjencive për zbatimin e ligjit.

Në mënyrë që të kemi një pasqyrë më të saktë të korrupsionit në prokurimin publik, ne fillojmë duke e analizuar atë duke i përcjell dy drejtime të ndryshme të literaturës. Dega e parë e literaturës trajton keqpërdorimin e parasë publike si "Problemi i Agjencisë". Teoria mbi problemin e agjencisë sugjeron se, keqpërdorimi

ndodh si rezultat i *asimetrisë së informatave* dhe është shumë e kushtueshme për qeverinë në këtë rast të tejkaloj këtë asimetri. Qeveria konsiderohet të ketë motiv të pafajshëm dhe se vetëm zyrtari i prokurimit keqpërdor fuqinë e tij. Ky model trajton një zyrtar të korruptuar, si një agjent i cili balancon përfitimin potencial të angazhimit, në aktivitete korruptive kundrejt kostos potenciale apo pasojave. Prandaj një agjent do të zgjedh të jetë i përfshirë në keqpërdorimin e parave publike, nëse përfitimi i perceptuar tejkalon pasojat e mundshme.

Niveli i ryshfetit është nxitës i rëndësishëm i agjentit për tu angazhuar në marrëdhënie korruptive. Zyrtarët qeveritarë mund ti gjejnë të ardhurat e rritura si pasojë e korrupsionit të pa rezistueshme (Jain, 2005). Megjithatë nëse probabiliteti për t'u kapur është i lartë, atëherë leverdia e përgjithshme e pritshme nga korrupsioni zvogëlohet. Nëse rroga e agjentit rritet atëherë leverdia e agjentit për t'u involvuar në marrëdhënie korruptive zvogëlohet gjithashtu. Shumë autor (p.sh. Becker dhe Stigler, 1974) përdorin konceptin e pagave të bazuara në efikasitet, e cila pagë është më e lartë se paga e tregut, për të luftuar korrupsionin si Problem të Agjencisë. Pagat e bazuara në efikasitet veprojnë si pengesa për korrupsion pasi që e rrisin koston oportune të zbulimit. Kjo është një ngritje në pagën e tregut e cila është e barabartë me tundimin për shpërdorim të detyrës (Aidt, 2003).

Ekziston një mirëkuptim i përgjithshëm se paga e bazuar në efikasitet ul numrin e treguesve të korrupsionit. Megjithatë, ata që ende zgjedhin për t'u angazhuar në aktivitete korruptive do të kërkojnë një çmim më të lartë për të kompensuar për rrezikun e zbulimit. Kjo, pra, mund të çojë në një nivel më të lartë neto të korrupsionit (Mookherjee and Png, 1995). Në përgjithësi, hipoteza se pagat e larta janë të lidhura me nivele të ulëta të korrupsionit, deri më tani ka dështuar, për të gjetur mbështetje në studimet empirike që përdorin të dhënat nga të gjitha vendet (Di Tella dhe Schargrodsky, 2003)⁹. Një rritje e madhësisë së dënimit me rastin e zbulimit, do të çoj në një rënie të leverdisë për t'u angazhuar në aktivitete korruptive. Një rritje e nivelit të dënimit paraqet një mënyrë efektive për të kontrolluar korrupsionin. Megjithatë, dizajni i një skeme të saktë të dënimit është proces i komplikuar dhe sipas Rose Ackerman (1975) nëse dënimet janë të hartuara keq, atëherë në vend se ta dekurajonte kjo do t'a inkurajonte korrupsionin. Përfundimisht, modeli i korrupsionit sipas "Problemit të Agjencisë" nuk shkon shumë larg përtej parametrave të zakonshëm të "Problemit të Agjencisë" të cilat përfshijnë caktimin e pagës, gjobave dhe mbledhjen e informatave (Klitgaard, 1988).

⁹ Shi, për shembull, J. Rauch and P. Evans, 'Struktura burokratike dhe performance burokratike në vendet më pak të zhvilluara', *Journal of Public Economics*, no. 75/1 (2000); dhe D. Treisman, 'Shkaqet e korrupsionit: një studim ndër-kombëtae', *Journal of Public Economics*, no. 76/3 (2000). Gjithashtu shih, mirëpo, C. Van Rijckeghem dhe B. Weder, 'Korrupsioni burokratik dhe shkalla e tundimit: A prekin pagat në shërbimin civil korrupsionin, dhe nga Sa?', *Journal of Development Economics*, no. 65/2 (2001), në të cilin ka një mostër më të vogël të vendeve.

⁸ Problemi lidhur me ekonominë joformale do të elaborohet në kapitull më vonë.

Deri më tani është supozuar se qeveria ka qëllime të pafajshme. Një tjetër linjë e mendimit e ven në dyshim këtë supozim dhe konsideron se të gjitha palët (qeveria dhe zyrtarët e saj) mund të korruptohen. Ky mendim i cili daton që nga Buchanan and Tullock (1962); Olson (1965); dhe Becker (1983) është avancuar më vonë nga Shleifer and Vishny (1993 and 1998, kapitulli 1). Këta dy autorë kanë përdorur termin “dora grabitëse” që shpreh se qeveria fut në përdorim rregulloret në mënyrë që të fuqizoj dhe pasuroj politikanët (Shleifer and Vishny 1998). Ky model sugjeron se firmat e mëdha apo grupet e lobimit mund ta “zënë” qeverinë përmes financimit të kampanjave të tyre dhe pastaj politikanët veprojnë në favor të tyre, duke e aprovuar legjislacionin i cili është në favor të këtyre kompanive/ palëve. Teoria e grupeve të interesit sugjeron se këto grupe mund të “kapin” organet rregullative të cilat kanë për detyrë rregullimin e sistemit (Stigler 1971; Posner 1974; Peltzman 1976; Becker 1983). Korrupsioni në nivelin qeveritar shpesh është përgjegjës për krijimin e situatave të tregjeve jo-konkurrese. Si rezultat i korrupsionit në nivelin qeveritar, institucionet kryesore shtetërore “kapen” nga firmat për të anuar procesin e hartimit të politikave, në interes të grupeve të caktuara, duke kontribuar në këtë mënyrë në krijimin e një qeverie më jo-transparente dhe me konkurrencë të pandershme.

Në rast se korrupsioni si një problem i agjencisë (në të cilin qeveria nuk është e përfshirë), imponon rregullore transparente në pozita kyçe administrative, ku ndërveprimi me komunitetin e biznesit është i lartë, konsiderohet se kontribuon në uljen e korrupsionit. Veçanërisht, mbrojtja e denoncuesit dhe sigurimi i një qëndrimi të besueshëm dënimi, rezultojnë në eliminimin e një pjesë të konsiderueshme të veprimtarive korruptive. Në anën tjetër, me trajtimin e anës së ofertës së korrupsionit,¹⁰ ne mund të themi se komuniteti i biznesit duhet të vetëdijesohet se edhe pse korrupsioni mund të ketë rol lehtësues në veprimet e tyre të përditshme në treg, ai bëhet në kosto të një firme tjetër dhe kjo kontribuon në përkeqësimin e tregut në përgjithësi. Kjo rrjedhimisht do të çojë në fitime më të ulëta për shkak të nivelit të ngritur të korrupsionit. Në rastet kur korrupsioni manifestohet si “dorë grabitëse” atëherë problemi duket të jetë i përmasave më të mëdha. Në situata të tilla, përveç asaj që është propozuar në paragrafin e kaluar, duhet të bëhet presion nga të gjitha palët e interesuara (kryesisht parlamenti, komuniteti i biznesit, partitë politike, shoqëria civile dhe media), ndaj qeverisë për të kërkuar më shumë llogaridhënie. Literatura sugjeron se të gjitha palët e interesuara duhet të luajnë si aktorë të rëndësishëm në kontrollimin dhe parandalimin e korrupsionit në procesin e prokurimit publik.

¹⁰ Me anën e ofertës së korrupsionit ne nuk nënkuptojmë se firmat ofrojnë ryshfet me dëshirë, por ato shohin korrupsionin si çmimin që duhet paguar për të marrë ndonjë kontratë.

PJESA 2

Prokurimi Publik në Kosovë

-Historiku dhe organizimi i institucioneve

Si një vend në tranzicion, Kosova ka filluar ndërtimin e institucioneve të reja të cilat do të lehtësojnë ekonominë e tregut të lirë tek në vitin 1999. Por, ky proces ka filluar më vonë se në çdo vend të Europës Lindore si rezultat i situatës politike dhe luftës shkatërruese. Pjesë e kursit të tranzicionit ka qenë procesi i futjes së procesit dhe praktikave të prokurimit publik. Prandaj sistemi i prokurimit publik në Kosovë është sistem i krijuar rishtazi. Përpjekjet e para për të futur prokurimin publik në Kosovë janë bërë nga bashkësia ndërkombëtare në vitin 1999¹¹, por LPP u prezantua në vitin 2004 me përfshirjen e Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse (Duli, 2008).

Korniza e re ligjore, duke synuar afrimin me direktivat e BE, ka shënuar disa përparime në procesin e prokurimit publik. Mirëpo, zbatimi praktik është ballafaquar me vështirësi të mëdha. Ky proces u përcjell me vonesa në krijimin e institucioneve qendrore të prokurimit publik dhe si rezultat lindën edhe vonesa në përgatitjen e akteve nënligjore, gjë që e vuri edhe me shumë në pikëpyetje vënien në praktikë të të gjithë procesit. Sipas KE (2005), LPP i miratuar në atë kohë ka dëshmuar të jetë shumë i komplikuar, për t'u aplikuar dhe ka shkaktuar kosto të larta për Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës. Gjithashtu, KE (2005) konstaton se ky ligj ka shkaktuar konflikte të interesit në mes të funksioneve rregulluese dhe gjyqësore të KRPP-së. Si i tillë, ligji ka qenë objekt i rishikimeve dhe përmirësimeve të ndryshme. Projekt ligji i ri u prezantua më pas në Kuvend në vitin 2006 dhe kishte për qëllim afrimin e mëtutjeshëm në këtë fushë me BE; mirëpo, procesi i afrimit është konsideruar të ketë mbetur mbrapa (EC, 2006; f. 27).

Versioni i ri i ligjit i cili ka amendamentuar LPP të 2004-ës ishte shpallur në Qershor të 2007. Qëllimi ishte që ky ligj të bëhej më praktik për tu përdorur dhe të rritej pajtueshmëria me *acquis* të BE-së dhe me standardet e praktikave më të mira të prokurimit publik.¹² Ligji i ri ka ndryshuar, *ndër të tjera*, strukturat institucionale për kërkesat e prokurimit publik, ka amendamentuar rregullat për emërimin e zyrtarëve publik (duke përfshire dhe trajnimin e tyre),

si dhe ka siguruar rregulla të reja mbi tri institucionet qendrore të prokurimit në Kosovë: KRPP, OSHP, dhe Agjencia e Prokurimit Publik (APP) (EC, 2007; f.32). Grafiku 1 prezanton strukturën e institucioneve të prokurimit publik në Kosovë.

Me qëllim të përmirësimit të mëtutjeshëm të procesit të prokurimit publik, në vitin 2010 qeveria ka prezantuar ligjin e ri para Kuvendit. Edhe pse procesi i draftimit të legjislacionit të ri ishte mbështetur fuqishëm nga asistencat teknike të BE, inputi nga kjo ekspertizë nuk ishte reflektuar në ligjin e prezantuar. Prandaj, gjetjet e KE ishin se ligji i ri, i cili ka hyrë në fuqi më 1 Dhjetor 2010 kishte devijuar dukshëm nga *acquis*. Si rezultat, ky ligj ishte kritikuar rëndë nga *komisioni i BE dhe nga vëzhguesit e tjerë të pavarur, duke rritur në këtë mënyrë dyshimet lidhur me motivet e qeverisë e cila nuk ka përfshirë propozimet e grupeve teknike punuese të legjislacionit*. Ky ligj ka përmbajtur një numër dispozitash, të cilat kanë ekspozuar zyrtarët e prokurimit para ndërhyrjeve politike dhe presionit dhe duke shkatërruar kështu transparencën dhe llogaridhënien e procesit të përgjithshëm dhe hapjen e mundësive për korrupsion (EC, 2011).

Pasi që ligji konsiderohet të jetë në konflikt me disa nga Direktivat e Prokurimit të BE-së kishte një presion nga ky i fundit ndaj Qeverisë. Kjo ngriti nevojën për ndryshime legjislative të cilat u aprovuan më 2011. Kështu, ligji mbeti në fuqi për vetëm 10 muaj deri sa u ndryshua gjatë 2011.¹³ Ligji i ri për Prokurimin Publik Nr. 04/L-042, u aprovua nga Kuvendi i Kosovës më 29 Gusht, 2011, u publikua në Gazetën Zyrtare të Kosovës, Nr. 18 më 19 Shtator, 2011, dhe hyri në fuqi më 5 Tetor, 2011. Sipas këtij ligji në Kosovë mbesin dy organe qendrore të prokurimit: Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik dhe Organi Shqyrtues i Prokurimit, ndërsa Agjensioni Qendror i Prokurimit kalon në Ministrinë e Financave. Trajnimin e praktikantëve të prokurimit publik e bënë Instituti Kosovar për Administratë Publike me përkrahjen e KRPP. KRPP ka përgatitur rreth 90 përqind të legjislacionit dytësor për ligjin aktual të cilët janë kaluar në fillim të 2012 (KRPP, 2012)¹⁴. Se fundi, ata po ashtu kanë zhvilluar grafikun e procesit të procedurave të prokurimit që ndihmon praktikantët që të mos humbasin asnjë

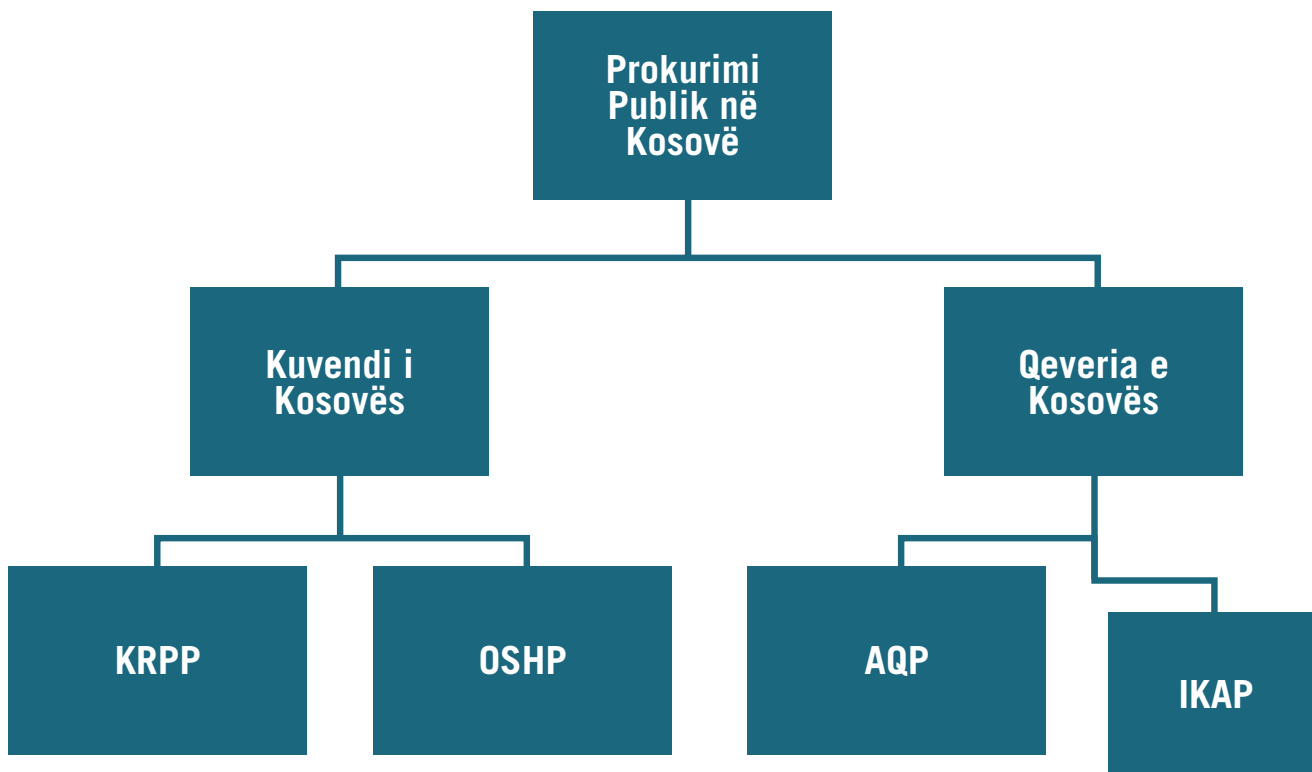
11 Këto procedura të prokurimit ishin të ngjashme me rregullat e prokurimit të Bankës Botërore dhe UNCITRAL.

12 Ky ligj ka përfshirë shumicën e dispozitave të dy direktivave të prokurimit të Komisionit Evropian, Nr 17/2004 dhe 18/2004

13 KRPP nuk ka përgatitur fare legjislacionin dytësor për të implementuar këtë ligj, por ka udhëzuar autoritetet kontraktuese që mund ta përdorin legjislacionin dytësor sipas ligjit të vjetër të prokurimit.

14 Legjislacioni dytësor përfshin në mes të tjerash: kornizën e dosjes së tenderit për të gjitha procedurat e prokurimit, komunikimet e kontratës dhe komunikimet e dhurimit të kontratës, kodin etik të prokurimit, dokumentet për misionet diplomatike si dhe shabllonë të tjerë që përdoren nga praktikantët të prokurimit.

Grafiku 1. Struktura e institucioneve të prokurimit publik në Kosovë.



1. KRPP është institucion i pavarur rregullues. KRPP është përgjegjës për krijimin e rregullave të detajuara të implementimit të LPP dhe për zhvillimin e përgjithshëm, operimin dhe mbikëqyrjen e sistemit të prokurimit publik të Kosovës. Përbëhet nga pesë anëtar të nominuar nga Qeveria dhe të emëruar nga parlamenti.
2. OSHP është trup i pavarur përgjegjës për implementimin e procedurave të shqyrtimit. OSHP është organ gjysmë-ligjor, kompetent për shqyrtimin e vendimeve administrative të lëshuara nga institucionet e prokurimit qendror (APP dhe KRPP) sa i përket zbatimit të procedurave të prokurimit, dhe shqyrtimin e ankesave nga tenderuesit sipas procedurës së shqyrtimit.
3. Agjensioni Qendror i Prokurimit (AQP) është krijuar brenda Ministrisë së Financave dhe është përgjegjës për blerjen e koordinuar dhe mbështetjen e autoriteteve kontraktuese me ekspertizë profesionale. .
4. IKAP është institucion qeveritar përgjegjës për trajnimin dhe licencimin e zyrtarëve të prokurimit publik. s.

hap gjatë procesit.¹⁵ Legjislacioni i ri ka zgjeruar përgjegjësinë për procesin e prokurimit që të përfshij jo vetëm zyrtarët e prokurimit, por edhe shefat e tyre, në nivelin administrativ dhe politik. Derisa pavarësia e zyrtarëve të prokurimit është forcuar në versionin e ri të ligjit (duke transferuar më shumë kompetenca që synojnë uljen e burokracisë dhe dhënien e një shkalle të autonomisë), ato mbesin në një pozicion të dobët dhe behën subjekt i presionit. Edhe më tepër, rritja e kompetencave të zyrtarëve të prokurimit publik pritet të rritë ekspozimin ndaj presionit më të madh prej shefave të tyre.¹⁶ Në përgjithësi, legjislacioni i prokurimit është në linjë me standardet Evropiane por megjithatë përputhshmëria është rritur dukshëm vetëm në versionin e fundit të ligjit. Kosova ende duhet ta përmirësoj kornizën ligjore në fushën e prokurimit publik dhe procesi i ndryshimit duhet të jetë më i gjerë, duke përfshirë opinionin e të gjitha palëve të interesuara të interesit. Mekanizmat e koordinimit të palëve kryesore të interesit në sistemin e prokurimit publik duhet të forcohen, sidomos të ulin mundësitë e korrupsionit. Njohja me procedurat e prokurimit publik nga autoritetet kontraktuese dhe operatorët ekonomik duhet të rriten dhe pavarësia si dhe profesionalizmi i zyrtarëve të prokurimit duhet të vazhdojë të përmirësohet. Për më tepër, monitorimi dhe përforsimi i aktiviteteve të prokurimit duhet të përmirësohet, duke përfshirë veprat që synojnë të ndihmojnë implementimin e rekomandimeve të agjencioneve të mbikëqyrjes dhe që zyrtarët mbahen përgjegjës për veprimet e tyre.

-Aktivitetet e Prokurimit në Kosovë

Prokurimi publik përbën gati një të pestën e ekonomisë Kosovare. Prandaj është shumë e rëndësishme që të krijohet një sistem që mundëson që ky proces të bëhet në mënyrë efikase dhe transparente, që të krijohet një fushë e "rrafshët" për të gjitha kompanitë pjesëmarrëse në proces, duke siguruar më shumë vlerë për parat e taksapaguesve. Aktivitetet e prokurimit publik në Kosovë monitorohen nga Komisioni Shqyrtues për Prokurim Publik. Autoritetet kontraktuese¹⁷ janë të detyruara të raportojë të gjitha kontratat. ¹⁸ Ndër-seksioni në vazhdim shqyrton aktivitetet e prokurimit në Kosovë në vitet e fundit duke përfshirë ankesat e palëve të përfshira në proces të cilat ju dorëzohen Organit Shqyrtues të Prokurimit.

15 Grafiku i procesit është mirëpritur nga zyrtarët e prokurimit publik (Intervistat e Riinvest, 2012).

16 Kjo është sugjeruar edhe nga intervistat me zyrtarët e prokurimit publik (Intervistat e Riinvest, 2011).

17 Ekzistojnë 161 autoritete kontraktuese në Kosovë që nga 2011. Numri është rritur për shkak të krijimit të organizatave të reja qeveritare.

18 Sigma (2011d) gjen që sistemi statistikor dhe i raportimit të KRPP është i kënaqshëm.

-Prokurimi publik si pjesë e ekonomisë

Siç u tha, prokurimi publik është komponentë e rëndësishme e BPV. Shtetet të cilat kanë menaxhuar ta mbajnë një proces eficient të prokurimit publik, kanë arritur ta përdorin si mjet për ta rritur ekonominë, duke promovuar konkurrencë dhe efikasitet. Kur kjo nuk arrihet, tregu nuk prodhon efikasitet dhe shteti krijon një klimë jo të përshtatshme për konkurrencë të dobishme, e cila i pengon bizneset të rriten dhe ul stimulimin për aktivitete ndërmarrësie. Aktivitetet e prokurimit publik në Kosovë kanë rol të madh për zhvillimin ekonomik të shtetit, duke pas parasysh vlerën proporcionale në ekonominë e vendit. Vlera e aktiviteteve të prokurimit në pesë vitet e fundit qëndron mesatarisht në 18 përqind të BPV. Pasi arriti kulmin me 22 përqind në 2008 pati një rënie të vazhdueshme në dy vitet e ardhshme deri sa u kthye përsëri më 2011.

Model i ngjashëm u vrojtua edhe sa i përket vlerave monetare të kontratave. Pasi që pati një politikë fiskale të lëshuar gjatë 2008 dhe 2009, trendi ka filluar të ndryshoj rrugë më 2010 dhe 2011. Politika fiskale u bë më restriktive kryesisht për shkak të rritjes së rrezikut të deficitit të mundshëm publik (Riinvest, 2011). Figura 1 tregon vlerën e kontratave të nënshkuara dhe krahasimin e tyre si proporcion i BPV.

-Numri i kontratave të nënshkuara, vlera dhe lloji i autoriteteve kontraktuese

Numri i kontratave të nënshkuara nga autoritetet kontraktuese duke përdorur LPP është ulur më 2011, por megjithatë vlera e këtyre kontratave (siç shihet në fillim të këtij seksioni), është rritur. Figura 2 paraqet numrin e kontratave të nënshkuara në tre vitet e fundit sipas llojit të autoriteteve kontraktuese (institucioneve qeveritare, ndërmarrjeve publike dhe trupave tjerë). Në përgjithësi gjatë vitit 2011, numri i kontratave të nënshkuara ka qenë 12310 që është afër 10 përqind më i ulët se viti i mëparshëm (rënie e ngjashme u vërejte më 2010 krahasuar me 2009). Ekziston lëvizje e ngjashme për të tri grupet e autoriteteve kontraktuese. Sa i përket institucioneve qeveritare, kjo pjesërisht shpjegohet nga rritja e përdorimit të kornizës kontraktuese dhe prokurimit të centralizuar nga autoritetet kontraktuese.¹⁹ Rritje e vazhdueshme e kësaj të fundit është rekomanduar pasi që blerja me shumicë e ul çmimin për copë. Ndërmarrjet publike po ashtu raportuan përdorimin e prokurimit të centralizuar për të gjitha departamentet dhe degët.

Të dhënat tregojnë që mbi 75 përqind të kontratave të nënshkuara janë kontrata qeveritare, p.sh. autoritetet kontraktuese duke përdorur parat e taksapaguesve. Rreth 25 përqind të kontratave të nënshkuara janë të ndërmarrjeve publike dhe një numër i

19 Më 2011 pat 211 marrëveshje sipas kornizës. Nuk mund të japim një krahasim me vitet e kaluara sepse këta numra nuk ishin raportuar para 2011

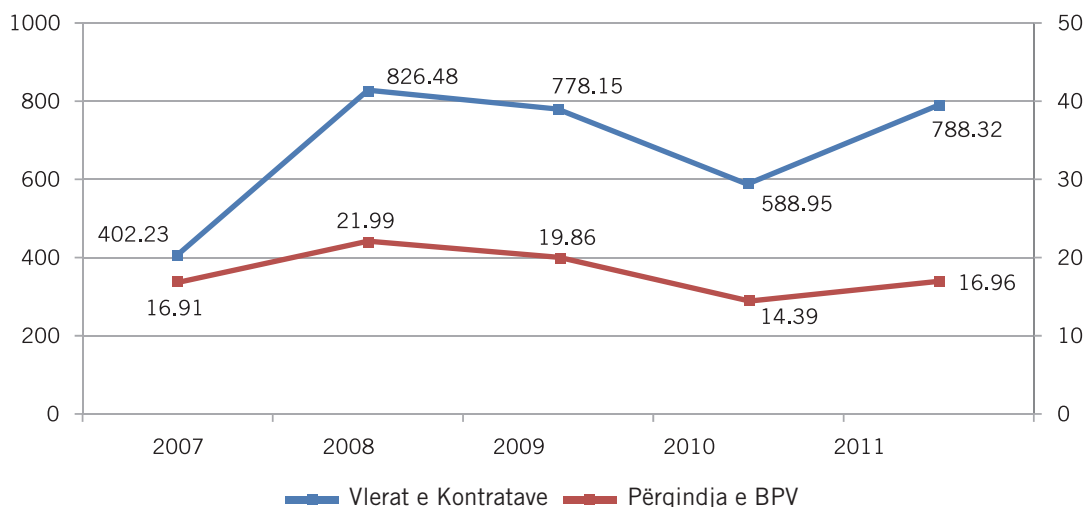


FIGURA 1. Vlera e kontratave të nënshkruara dhe vlera në proporcion me BPV (vlera në Milion Euro; proporcioni në përqind)

BURIMI: Përpiluar nga autori bazuar në raportet vjetore të KRPP

SHËNIM: Vlera e kontratave duhet të shikohet në boshtin e majtë vertikal ndërsa përqind e BVP në boshtin e djathtë vertikal.

parëndësishëm (ndër 1 përqind) janë kontrata të nënshkruara nga organizata tjera që përdorin ligjin për prokurimin publik si kornizë qeverisëse të aktiviteteve të tyre të prokurimit (kjo përfshinë institucione që nuk detyrohen të përdorin LPP por vendosin ta bëjnë këtë; p.sh. disa OJQ). Përdorimi i LPP nga ndërmarrjet publike raportohet të ketë krijuar disa probleme praktike. Pasi disa kushte ligjore janë shumë jo fleksibile dhe ka shumë burokraci, implementimi ka qenë i vështirë në një ambient konkurrues. Vendimet për investime të ndërmarrjeve publike (posaçërisht në industrinë e Telekomunikacionit), duket të jenë penguar nga rigjithetia e ligjit për prokurim publik. Kjo pastaj ul konkurrencën, duke e bërë edhe më të vështirë për ta që ta rrisin apo vetëm ta mbajnë përqindjen e tregut.

Sa i përket burimeve të financimit, shumica e fondeve vjen nga Buxheti i Konsoliduar i Kosovës (rreth 60 përqind në 2011; 9 pikë përqind më pak se 2010 dhe rreth 17 pikë përqind më pak se 2009). Shumica e parave tjera ishin nga fondet e ndërmarrjeve në pronësi publike dhe një pjesë e parëndësishme ishin të autoriteteve kontraktuese (Tabela 2). Duhet të theksohet që një pjesë e parave të shpenzuara nga ndërmarrjet publike (NP) janë para të taksapaguesve, për shkak të subvencioneve që marrin prej qeverisë. Subvencionet janë reduktuar dukshëm gjatë vitit të kaluar por megjithatë ato përbëjnë një pjesë të konsiderueshme të parave të kompanive (sidomos në sektorin e energjisë, KEK dhe Termokos si shembujt më të mire).

-Llojet e prokurimit publik

Sa i përket llojit të prokurimit, shumica e aktiviteteve të prokurimit (mbi 50 përqind) janë punime të kontraktuara nga Qeveria.²⁰ Lloje tjera të prokurimit të kontraktuara nga Qeveria përfshijnë furnizime (rreth 40 përqind), shërbime (rreth 8 përqind) dhe gara dizajni (rreth 0.5 përqind). Derisa llojet e prokurimit vendosen në nivelin politik, është e rëndësishme të shikohet se si funksionojnë në nivelin e implementimit.

Llojet e procedurave që përdoren nga autoritetet kontraktuese është një aspekt tjetër i procesit të prokurimit, që është analizuar nga vrojtues të interesuar (Komisioni Evropian, ndër të tjera).

Figura 3. tregon proporcionin e kontratave sipas llojeve të ndryshme të kontratës në katër vitet e fundit. Siç vërehet, procedurat e hapura përbëjnë rreth 80 përqind të vlerës totale të kontratave të nënshkruara. Megjithatë lexuesi duhet të vërej që grafiku në 2 vitet e fundit nuk përfshinë kontratën për ndërtimin e autostradës Morinë-Merdare. Kjo e fundit përben rreth 18 përqind të vlerës totale të kontratave të nënshkruara derisa në 2011 përben rreth 30 përqind të kësaj vlere. Metodatat tjera përdorën rrallë. Përdorimi i shtuar i procedurave të hapura sinjalizon përmirësime në procesin e prokurimit, duke pasqyruar se kjo metodë parandalon korrupsionin dhe krijon konkurrencë të drejtë. Megjithatë mund të shihet që procedurat e negociimit pa publikimin e komunikimit të kontratës (apo siç quhet, tenderimit një-burimor), mbesin në shkallë të lartë (në 6.1 përqind në 2011). Kjo është një rënie nga kulmi

²⁰ Punim do të thotë rezultati i punimeve inxhinierike të ndërtimit apo civile që, marrë në tërësi, janë të mjaftueshme në përmbushjen e një funksion ekonomik apo teknik.

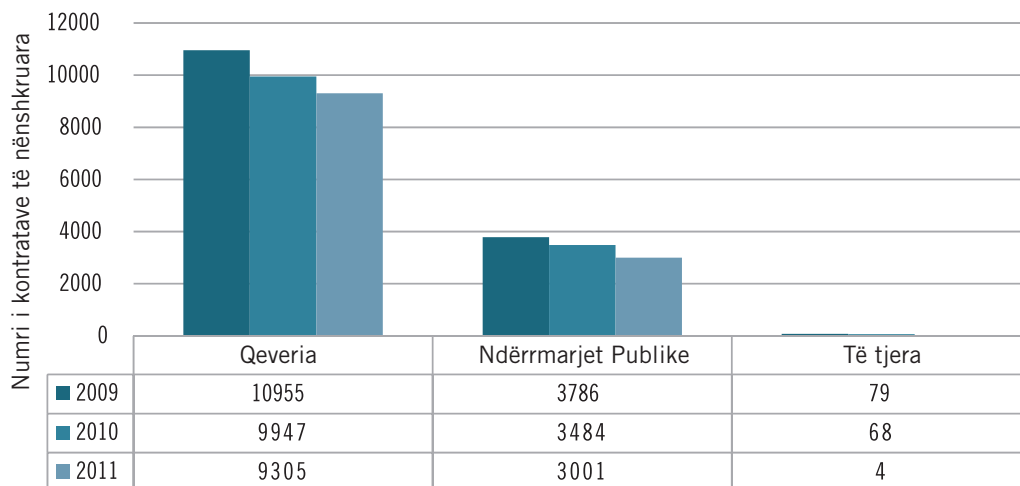


FIGURA 2. Numri i kontratave të nënshkruara
BURIMI: Përpiluar nga autori duke u bazuar në raportet vjetore të KRPP)

i arritur më 2008 me 19 përqind të vlerës totale të kontratave të nënshkruara. Në atë kohë kjo krijoi brengosje të të gjithë vrojtuesit e procesit duke përfshirë Komisionin Evropian (EC, 2008), Auditorin e Përgjithshëm dhe organizatat e shoqërisë civile.²¹ Niveli i tenderëve një burimor ka rënë në vitin 2009 (në 11 përqind) dhe në 2010 (në 7 përqind), megjithatë, prapë konsiderohet i lartë dhe aplikimi duhet të limitohet te rastet kur nuk ka alternativë tjetër. E fundit kjo duhet të monitorohet më afër nga institucionet mbikëqyrëse dhe veprime më kredibile duhet të ndërmerren respektivisht.

-Kriteret e vlerësimit të prokurimit publik

Kriteret e vlerësimit duhet ti trajtojnë të gjithë ofertuesit në mënyrë të barabartë. Ata duhet të mundohen ta përmirësojnë transparencën dhe efikasitetin. Në raste të ndryshme, KE ngriti dyshime rreth objektivitetit të kriterit të vlerësimit që përdoret në procesin e prokurimit në Kosovë. Sipas kriterit të dhurimit të kontratës, kriteri i çmimit më të ulët vazhdon të dominojë vlerën e përgjithshme të numrit total të kontratave (Figura 4). Sipas këtij kriteri dhurohen 85 përqind e vlerës totale të kontratës. Kriteri i dhurimi i kontratës shfaq një rritje të vogël nga viti i kaluar me mbi një pikë përqind. Megjithatë është më i lartë krahasuar me 2009, kur përbënte për më tepër se 54 përqind të vlerës totale të kontratave. Përdorimi i kriterit të çmimit më të ulët e thjeshton procesin dhe, në teori, rrit objektivitetin në selektim; megjithatë ka disa mangësi. Fillimisht, ka disa lloje të prokurimit (sidomos shërbimet), në të cilat është vështirë të merren vendime objektive bazuar në çmim. Për më tepër, firma e cila e fiton kontratën mund ta ulë kualitetin e produktit

apo shërbimit, arsyeja që ia mundëson fitimin e kontratës në radhë të parë. Po ashtu, zyrtari që ka diskrecion mbi dhënien e kontratës (ose kontrollimit të kualitetit) mund të motivohet nga korrupsioni (për përfitime financiare) ose praktika tjera korruptive (si nepotizëm apo favoritizëm), prandaj selekton/pranon produktin apo shërbimin me kualitet më të ulët. Kjo nuk do të thotë që duhet të përdorim kriterin e çmimit më të ulët por nuk duhet të varem nga kjo metodë sidomos për kontratat e shërbimeve. Për më tepër, edhe pse mund të pritët që kjo metodë i jep më pak diskrecion zyrtarit qeveritar, nuk mund të pritët që ta eliminojë keqpërdorimet mbas dhënies së kontratës. Një aspekt tjetër që duhet të analizohet janë tenderët me çmim anormal të ulët. LPP thekson që nëse tenderi duket jorealë, për shkak të çmimit tepër të ulët për produktin apo shërbimin e kërkuar, atëherë tenderi mund të anulohet por vetëm pasi që tenderuesi të ketë mundësi ta shpjegojë ofertën e dorëzuar. Nëse oferta justifikohet, atëherë ajo konsiderohet si të gjitha ofertat tjera. Përndryshe refuzohet dhe KRPP informohet respektivisht. Me rëndësi është të ketë masa objektive se çka e bën çmimin anormal të ulët që, zyrtarët e prokurimit publik të mund të gjykojnë se, kur është e arsyeshme të besojnë që, operatorët ekonomik kanë dorëzuar një tender joreal që nuk mund të realizohet.

Kontratat e mbetura dhurohen bazuar në kriterin “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm”. Ky kriter ka përparësi sidomos në vlerësimin e rëndësisë së kualitetit. Megjithatë, edhe ky kriter ka mangësi pasi që sa më i komplikuar tenderi, me shumë diskrecion duhet të ketë zyrtari i prokurimit, i cili mund ta keqpërdorë këtë. Me rëndësi është që të vendoset kriteri i përshatshëm për madhësinë dhe qëllimin e kontratës. Për kontratë të vogël nuk do të ishte efektive që të vendosen shumë

21. Për një shqyrtim më të gjerë të hulumtimit nga Organizatat e Shoqërisë Civile referojuni publikimeve nga Riinvest, GAP, INPO, IPOL, dhe FOL

Tabela 2. Burimi i financimit sipas vlerës së kontratës

Burimi i Financimit	Vlera e kontratës 2009	Vlera e kontratës 2010	Vlera e kontratës 2011
Fondet vetanake të NP	23.00%	31.02%	40.25%
Buxheti i Konsoliduar i Kosovës	75.38%	67.68%	58.65%
Donacionet	1.63%	1.30%	1.10%
Totali	100.00%	100.00%	100.00%

Burimi: Përpiluar nga autori duke u bazuar në raportet vjetore të KRPP

kërkesa.²² Për më shumë, më shumë kritere mund të krijojnë pozita jo të barabarta konkurruese për kompanitë. Për shembull, duke përdorur përvojën si kriter për dhurimin e tenderit, krijon avantazh për kompaninë që ka fituar tenderin e kaluar. Zyrtarët e prokurimit, mund edhe të vendosin kritere, që i japin përparësi kompanisë të cilës ata duan ti japin tenderin. Përfundimisht, në rastet e vlerësimit të një kontrate të komplikuar përmes disa kritereve, e jo vetëm çmimit më të ulët, pritet të rritet vlera që e marrim për parat e dhëna. Megjithatë, kur blejmë mallra të thjeshta, kriteri i çmimit më të ulët është më efikas. Vlerësimi vetëm në bazë të çmimit mund të jetë i përshtatshëm, për prokurimin e kontratave për punë specifike ku sasia e mallit dhe plani i pagesës së kësteve është aq i detajuar, për standardin e kualitetit që çmimi më i ulët mund të aplikohet. Në çdo rast, është e rëndësishme që autoritetet kontraktuese të publikojnë kriterin e vlerësimit dhe metodologjinë e vlerësimit, që të krijohet transparencë e cila promovon mundësi të barabarta dhe tretman të barabartë për të gjithë furnizuesit aktual dhe potencial.

-Niveli i konkurrencës në prokurimin publik dhe proporcioni i kontratave të anuluar

Niveli i konkurrencës në procesin e prokurimit ka shënuar një ulje të vogël gjatë vitit të kaluar. Numri mesatar i kompanive ofertuese për tender qëndroi në 5.1 krahasuar me mesataren 5.9 në vitet e kaluara.²³ Tjetër element i rëndësishëm që tregon përparim të mirë në vitet e fundit, është konkurrenca e jashtme në procesin e prokurimit publik. Përqindja e operatorëve të jashtëm ekonomik që fitojnë kontrata publike është rritur në vitet e fundit.²⁴ Prezenca e OE të jashtëm rrit konkurrencën

rrjedhimisht kualitetin e mallrave dhe shërbimeve të blera. Megjithatë, kompanitë e huaja kanë mungesë informacioni për mundësitë kontraktuese në Kosovë. Gjithashtu, KE (2008) gjen që disa pjesë të legjislacionit (primar dhe sekondar) kanë disa dallime në versionin në gjuhët e huaja dhe kjo mund të jetë pengesë për pjesëmarrjen e kompanive të huaja. Figura 5 paraqet proporcionin e firmave të huaja dhe vendore në procesin e prokurimit për tri vitet e fundit.

Siç u diskutua, vlera e kontratave të dhëna përmes prokurimit publik është rritur; megjithatë proporcioni i lartë i tenderëve të anuluar është për brengosje. Figura 6 paraqet proporcionin e kontratave të anuluar. Në mesatare rreth 35 përqind e komunikimeve të kontratave anulohen në baza të ndryshme. Motivi kryesor për anulimin e kontratës është arsyeja që autoritetet kontraktuese kanë pranuar më pak se dy përgjigje në ftesë për tender (kjo vlen për mbi 80 përqind të rasteve). Numri i vogël i përgjigjeve ka qenë arsyeja kryesore e anulimit edhe në vitin e kaluar (para Dhjetorit 2010 janë duhur tre përgjigje që tenderi të jetë i vlefshëm). Ishte besuar që zvogëlimi i numrit të përgjigjeve të nevojshme do ta zgjidhte problemin por kjo nuk ndodhi pasi pati vetëm përkeqësim pas miratimit të ndryshimit të ligjit në Dhjetor 2011. Ky është sinjal që, pasi kompanitë nuk kanë besim në proces ata hezitojnë të marrin pjesë. Kjo u vërtetua nga gjetjet e hulumtimit me sektorin privat (shiko Seksionin 3 për më shumë).²⁵ Arsyeja tjetër për anulimin e komunikimit të kontratës, përfshinë kërkesat për anulim nga autoritetet autorizuese, çmimi i ofertës dhe arsye tjera.

-Trajnimi dhe licencimi i zyrtarëve të prokurimit publik

Trajnimi dhe licencimi i zyrtarëve të prokurimit është kërkesë ligjore. Pesmbëdhjetë ditë trajnim i detyrueshëm mbahet për të

22 Rezultatet e anketës tregojnë që kompanitë në disa raste kanë përshtypjen që kriteri nuk është i përshtatshëm me qëllimin e kontratës. Kjo pastaj krijon pozicione jo të barabarta konkurruese për kompanitë duke diskriminuar kompanitë e vogla.

23 Gjetjet e anketës sugjerojnë që kompanitë kanë filluar të humbin besimin në proces prandaj hezitojnë të konkurrojnë. Ata thonë që në shumë raste fituesi dihet sapo të shpallet tenderi (Rinvest, anketa 2011)

24 Ligji i Prokurimit Publik nuk diskriminon në mes të OE lokal apo të huaj. Ligji specifikon trajtim të barabartë të OE.

25 Numri mesatar i kompanive që ofertojnë për kontratë ka shënuar rënie prej 13 përqind në 2011 krahasuar me 2010

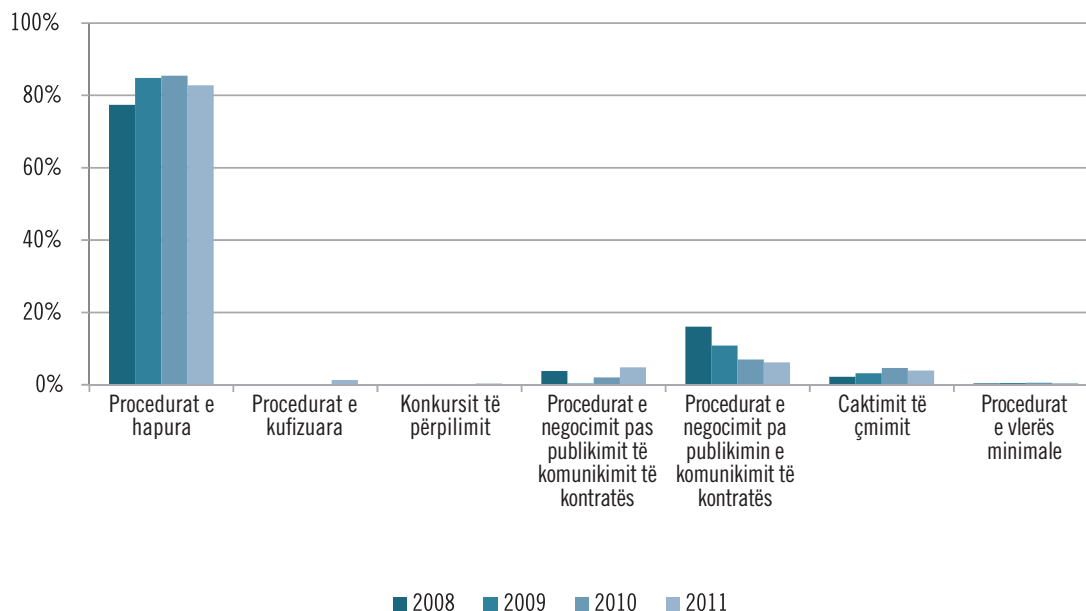


FIGURA 3. Proporcioni i kontratave sipas llojeve të ndryshme të prokurimit
BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPP

gjithë zyrtarët e prokurimit për çdo vit.²⁶ Trajnimi mbahet nga Instituti Kosovar për Administratë Publike dhe në bashkëpunim me Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik. Trajnimi organizohet në dy nivele: fillestar dhe i avancuar. Trajnimet konsiderohen tepër teorike, pa ndonjë qasje praktike (p.sh. studim rasteve). Trajnimet po ashtu ndjekën nga disa OJQ dhe institucione tjera, që shfrytëzojnë procedurat e prokurimit publik, si kornizë për qeverisje të aktiviteteve të prokurimit.²⁷ Numri i zyrtarëve të çertifikuar të prokurimit publik vazhdimisht është rritur dhe aktualisht ka rreth 500 zyrtarë të licencuar të prokurimit. Ata tani licencohen për një periudhë tre vjeçare, e jo një vjeçare sipas legjislacionit të kaluar. Numri i zyrtarëve të licencuar konsiderohet i ulët, krahasuar me shumën totale të shpenzuar përmes prokurimit. KE (2009) sugjeron që trajnimi dhe licencimi i personave aktiv në fushën e prokurimit, duhet të përmirësohet që të ketë ekspertë të pavarur të prokurimit në pozitë kyçe.

Përveç trajnimit të ofruar praktikantëve të prokurimit public, është e rëndësishme të ketë trajnim edhe për operatorët ekonomik. Kompanitë ankohen që procedurat tenderuese dhe dokumentacioni janë shumë të komplikuar dhe nganjëherë diskualifikohen për shkak të përputhjes jo-teknike me kërkesat.

KRPP në bashkëpunim me IKAP dhe asociacionet e bizneseve, duhet të përgatis sesione trajnimi që do të dizajnohen veçanërisht për operatorët ekonomik.

-Procedurat e ankesës dhe procesi i shqyrtimit

Shqyrtimi i ankesave të palëve të interesuara (operatorëve ekonomik dhe autoriteteve kontraktuese), që i dorëzohen Organit Shqyrtues të Prokurimit, bëhet nga Paneli Shqyrtues, që përbëhet nga një apo tre anëtarë të Organit Shqyrtues të Prokurimit. Kur çështja është me një interes apo rëndësi të veçantë, paneli shqyrtues përbëhet nga pesë anëtarë të OSHP. Organi Shqyrtues i Prokurimit gjatë vitit të kaluar ka pranuar në total 419 ankesa nga operatorët ekonomik dhe Autoritetet Kontraktuese, që kanë kundërshtuar: (i) vendimet e marra nga Autoritetet Kontraktuese për dhurimin e kontratave, (ii) shqyrtimet nga Agjensioni i Prokurimit Publik, (iii) interpretimet e bëra nga KRPP (Raporti vjetor, 2011). Deklaratat e bëra nga palët ankuuese janë kryesisht të orientuara drejt shkeljes së legjislacionit në fuqi nga Autoritetet Kontraktuese gjatë procesit të vlerësimit të aktiviteteve të prokurimit dhe dhurimit të kontratave.

Figura 7. paraqet numrin e ankesave të pranuar dhe rezultatet e procesit të shqyrtimit. Numri i ankesave të pranuar është rritur nga viti 2008 në vitin 2010 derisa sa pati rënie të konsiderueshme më 2011. Nga numri total i rasteve të shqyrtuara, shumica e tyre u aprovuan (52 përqind) ose u rivlerësuan (29 përqind). Rastet tjera u ri-tenderuan (19 përqind). Bordi Shqyrtues i Prokurimit gjëmb autoritetet kontraktuese që nuk i binden udhëzimit. Deri

²⁶ Legjislacioni paraprak kërkonte që ndër LPP zyrtarët publik të mbajnë trajnim 10 ditësh më 2010 (dhe mbeti e njëjtë në ligjin e ri të miratuar më 2011).

²⁷ Sipas ligjit, të gjithëve ju lejohet të marrin pjesë në trajnim derisa sa të ka vend të mjaftueshëm. IKAP mund të vendos një pagesë të arsyeshme për pjesëmarrësit që nuk punojnë për institucionet publike.

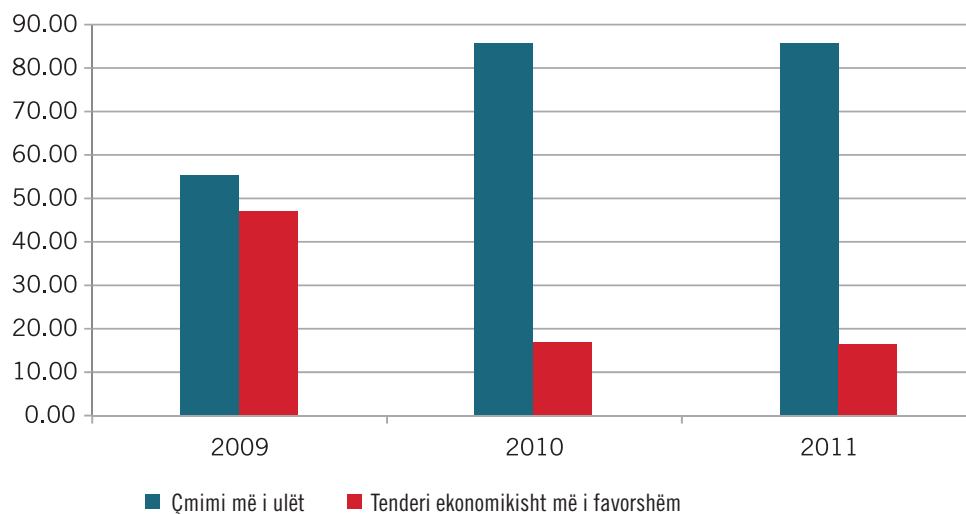


FIGURA 4. Proporcioni i kontratave të nënshkuara sipas kriterit të dhurimit të kontratës
BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPP

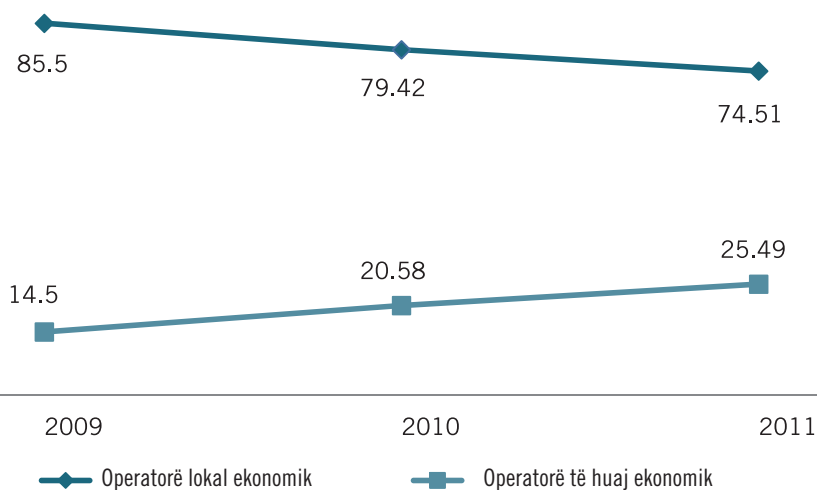


FIGURA 5. Proporcioni i firmave të huaja dhe vendore në procesin e prokurimit në Kosovë
BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPP

tani vetëm një numër i vogël i gjobave janë lëshuar. Kapacitetet e OSHP duhen përmirësuar. KE (2009) raporton që nuk ka publikim sistematik të vendimeve të OSHP dhe këto shpesh nuk përmbajnë argumente ligjore; disa përparime janë shënuar në vitet në vijim por duhen përmirësime të mëtutjeshme. Kredibiliteti i institucionit varet nga aftësia e tij për të ndërtuar një statistikë të mirë të performancës në vendimet e shqyrtimit si dhe mënjanimin e konfliktit të interesit që rezultojnë nga bashkëveprimi me politikë-bërësit.

Prokurimi elektronik (e-procurement)

Siç u diskutua, përdorimi i prokurimit elektronik inkurajohet për shkak të benefiteve që krijon kjo metodë. Përdorimi i mjeteve elektronike, inkurajohet vazhdimisht në shumë pjesë të botës si mjet për promovimin e transparencës, që rezultojnë në më shumë vlerë nga parat e taksapaguesve. Prandaj reformat që kanë synim zhvillimin e kësaj infrastrukture duhet të jenë prioritet i qeverisë. Implementimi i *e-procurement* thjeshton dhe shpejton procedurat duke i bërë më transparente, duke rritë efikasitetin dhe duke ulur kostot. Po ashtu e përmirëson konsolidimin e blerjeve

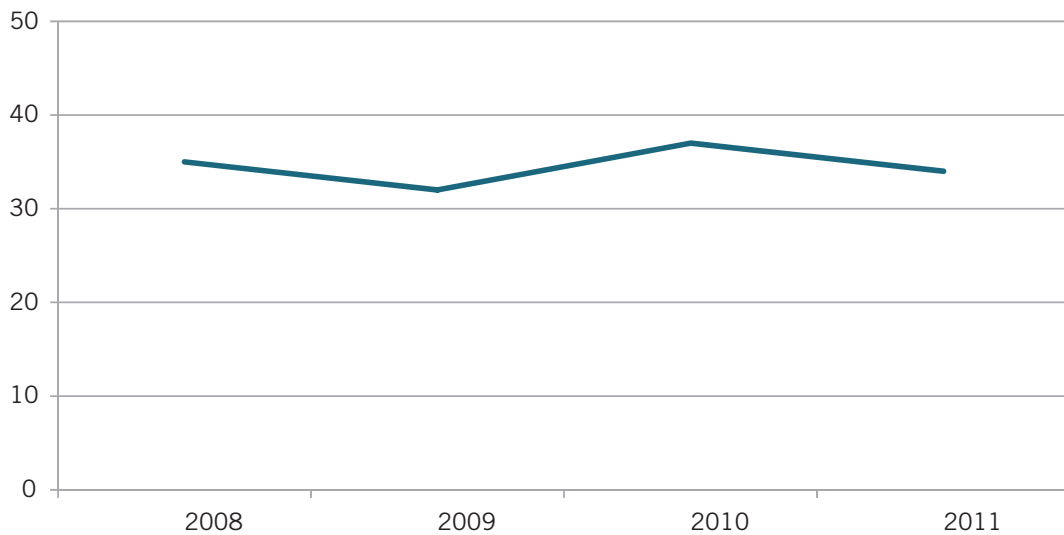


TABELA 6. Proportioni i kontratave të anuluar (në përqindje)
BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPPs

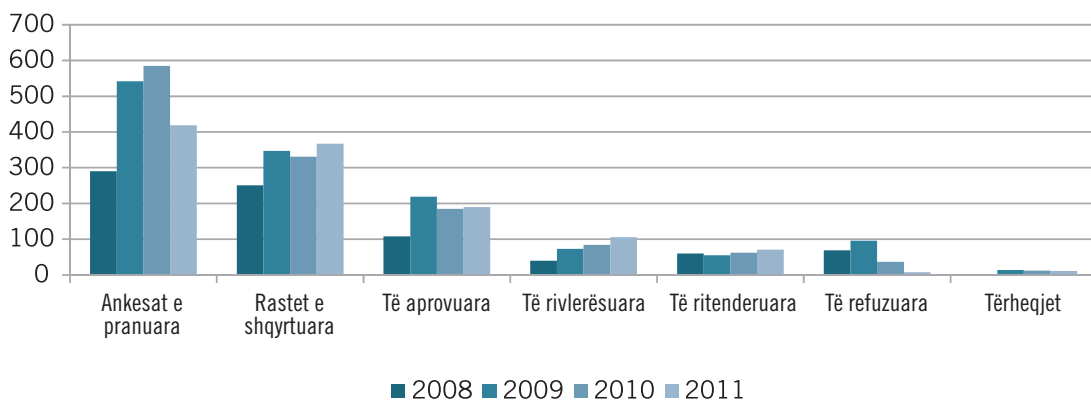


FIGURA 7. Numri i ankesave të pranuar dhe rezultati i procesit të shqyrtimit
BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPP

të përbashkëta drejt një qasje të kontraktimit të centralizuar. Kjo rezulton në ekonomi të shkallës për shkak të blerjes së përbashkët. Prokurimi i centralizuar po ashtu e përforcon pozitën negociuese të çmimit të trupave të prokurimit. Po ashtu e bën më të lehtë përputhshmërinë për operatorët ekonomik dhe e lehtëson qasjen e lëvizjen e informacionit. Megjithatë, ka sfida të cilat po nuk u zgjidhën e rrezikojnë gjithë procesin. Më e rëndësishme është që të eliminohen mundësitë e manipulimit. Suksesi i gjithë sistemit të prokurimit elektronik, varet nga besueshmëria e përkushtimit të zbatuesve që të parandalojnë manipulimet. Nëse nivel i duhur i përkushtimit ekziston atëherë akterët lehtë do të adaptohen me metodat e reja të blerjes.

Korniza ligjore është pikënisje për të gjithë procesin. Përderisa mjedisi ligjor në Kosovë deri më tani nuk lejoi hapësirë për

e-procurement, korniza aktuale ligjore mundëson fuqizimin. Por sidoqoftë detajet dhe specifikat duhet të reflektohen në aktet nënligjore dhe dekretet, prandaj një renovim i procesit duhet konsideruar. Themeli i infrastrukturës të e-procurement po ndërtohet me mbështetjen e donatorëve ndërkombëtar (përfshirë Bankën Botërore dhe USAID) nën monitorimin e institucioneve qendrore të prokurimit, sidomos KRPP. Pritet që 2013 do të jetë fazë testi për e-procurement.

Për implementimin e programit për e-procurement poashtu nevojiten programe të ndërtimit të kapaciteteve, që të adresohen sfidat organizative me të cilat përballlet. KRPP duhet të jap programe mbështetëse, përmes bashkëpunimit me IKAP dhe universitetet që synojnë përmirësimin e kapaciteteve të brendshme të autoriteteve kontraktuese. Poashtu, trajnime

duhet tu ofrohen operatorëve ekonomikë në bashkëpunim me asociacionet e biznesit dhe institucionet trajnuese.

Prokurimi elektronik është në hapat e parë edhe në shtetet tjera të Ballkanit. Përderisa Shqipëria dhe Maqedonia janë më përpara në krijim e infrastrukturës për *e-procurement*, shtetet tjera kanë mbetur mbrapa. Në Shqipëri janë raportuar ngritje te konsiderueshme të efikasitetit me zhvillimin e sistemit elektronik të prokurimit, që tani është i detyrueshëm dhe përdoret në gjithë shtetin (Sigma, 2011a). Në Maqedoni, sistemi i ankandit elektronik (e-auction) është i krijuar por kërkohen përmirësime të vazhdueshme. Sipas Vlerësimit të Shteteve nga Sigma (2011b), institucionet Maqedonase duhet të fokusohen në rafinimin e sistemit ekzistues, në vend që të fokusohen në mjete të reja elektronike ose zgjidhje procedurale në infrastrukturën e prokurimit elektronik. Në Bosnjë, implementimi i *e-procurement* nuk ka filluar, mirëpo janë ndërmarrë disa hapa fillestarë (përgatitja e bazës për zhvillimin e Planit të Veprimit në prokurimin elektronik), (Sigma, 2011c). Në Mal të Zi, disa mjete të prokurimit elektronik janë prezantuar ose janë duke u zhvilluar, sidoqoftë, një infrastrukturë gjithëpërfshirëse nuk është krijuar ende (Sigma, 2011d). Në Serbi, korniza ligjore që do ta përshpejtoj përdorimin e *e-procurement* është adaptuar; sidoqoftë, deri tani *e-procurement* nuk është praktikuar (Sigma, 2011e). Përderisa sistemi i prokurimit publik të Kroacisë ka arritur shkallë të lartë të funksionalitetit dhe kompatibilitetit me sistemin e prokurimit të shteteve të BE-së, duhet të përparoj drejt operacionalizimit të infrastrukturës së *e-procurement*. Rekomandohet që Kroacia të ndërmerr studime të fizibilitetit, për zhvillimin e infrastrukturës teknologjike që mundëson prokurimin elektronik, në veçanti, ankandin elektronik (Sigma, 2011f).

PJESA 3

Pikëpamjet e sektorit të biznesit privat

-Të gjeturat kryesore të hulumtimit

Kjo pjesë analizon gjetjet kryesore të anketave të kryera nga Instituti Riinvest, mbi perceptimin e bizneseve në lidhje me sistemin e prokurimit publik në Kosovë. Fillimisht ne ofrojmë profilin e ndërmarrjeve të anketuara. Kjo tregohet në Figurën 8. Ne mund të shohim se, shumica e firmave që kanë qenë pjesë e anketimit tonë kanë qenë mikrondërmarrje me 2-10 punëtorë. Të gjitha firmat me nga një punëtorë janë përjashtuar nga anketimi. Rreth 8 përqind e ndërmarrjeve të anketuara kanë qenë firma të vogla, ndërsa vetëm 1.4 përqind kanë qenë firma të mesme. Këto shifra janë në përputhje me strukturën e përgjithshme të firmave të regjistruara në Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë; duke siguruar kështu zbatimin e duhur të mostrës së këtij studimi. Përveç treguesve të mësipërm, 95.6 përqind e firmave private de novo të anketuara (d.m.th. kanë qenë firma private që nga themelimi), 3.5 përqind kanë qenë ndërmarrje të privatizuara (ish ndërmarrje shoqërore) dhe 0.8 përqind kanë pasuar tjetër strukturë pronësie. Së fundi, rreth 92 përqind e firmave janë vendore, ndërsa 8 përqind kanë pronësi të huaj.

-Pengesat për të bërë biznes

Me qëllim që të shqyrtohen pengesat kryesore me të cilat ndërmarrjet ballafaqohen, të anketuarit u pyetën për të shprehur mendimin e tyre për 22 pengesa, duke i ranguar përgjigjet në shkallë Likert nga 1 deri në 5. Prandaj, në mënyrë që të jemi në gjendje të krahasojmë ashpërsinë e pengesave të ndryshme me të cilat ballafaqohen bizneset në sektorë të ndryshëm, ne kemi llogaritur mesataren e ponderuar të rangimit të vështirësisë së secilës pengese, duke përdorur peshë më të lartë për pengesë më të vështirë. Ne pastaj normalizojmë këto mesatare për të zhvilluar një rezultat që varionë prej 20 deri 100 (ku 100 tregon pengesën më të vështirë).²⁸

²⁸ Për çdo pengesë, rangimi i dhënë nga çdo ndërmarrje (nga 1-5) shumëzohet nga një shkallë e barabartë me rangimin (gjithashtu 1 deri 5), d.m.th., pengesat më serioze marrin shkallë më të lartë. Mesatarja e ponderuar pastaj pjesëtohet me 5 (grada maksimale) dhe shumëzohet me 100 në mënyrë që të kthehet rezultati në përqindje duke treguar sa afër gradës maksimale është rangimi mesatar. Me fjalë tjera, rezultati s është llogaritur si: $s = (\sum w_i x_i / n) * 100 / 5$, me $w_i = x_i$, s është rezultati për intensitetin e secilës pengese, w është shkalla, x është rangimi i dhënë nga secili respondent dhe $i = 1, 2, \dots, n$ paraqet secilin responden t gjejtës.

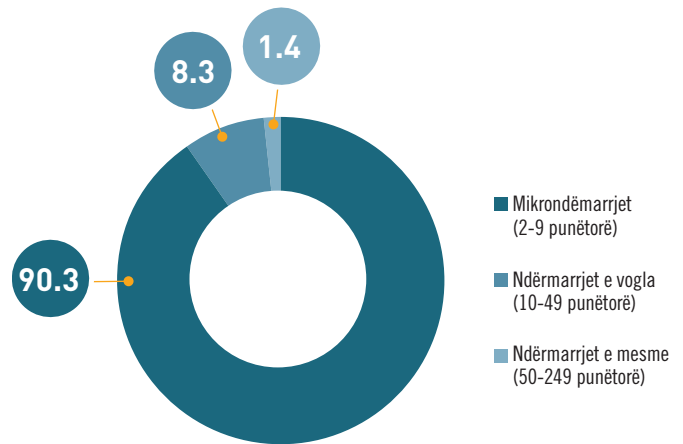


FIGURA 8. Numri i apeleve të marra dhe rezultatet e procesit të shqyrtuar BURIMI: Përpilim i autorit bazuar në raportet vjetore të KRPP

Figura 9. paraqet pesë pengesat kryesore me të cilat përballen ndërmarrjet në Kosovë. Rezultatet tregojnë se, ndërmarrjet vuajnë më së shumti nga konkurrenca e padrejtë (e sjellë nga evazioni dhe informaliteti) me një shkallë mbi 76. Pengesa e dytë më e madhe e raportuar nga ndërmarrjet e anketuara janë praktikant anti-konkurrese të konkurrentëve tjerë (me shkallë prej 69)²⁹. Pengesat tre dhe katër janë krimi në rrugë, vjedhja dhe trazira (65) dhe furnizimi jostabil me energji (64). Pengesa e pestë është korrupsioni (me shkallë prej 63).

Duke bërë interpretimin e këtyre pesë pengesave mund të shohim se, mjedisi biznesor nuk është performues (keni parasysh se Banka Botërore ka ranguar Kosovën në gjysmën e poshtme të shteteve për të bërë biznes) dhe përparësia krahasuese e

²⁹ Praktikant antikonkurrese i referohen një vargu të gjerë të praktikave të biznesit ku një firmë ose grup firmash mund të përfshihen në mënyrë që të kufizojnë konkurrencën ndër-firmë për të mbajtur ose rritur pozitën dhe fitimet e tyre relative në treg, jo domosdoshmërisht duke ofruar mallra dhe shërbime me një kosto më të ulët dhe cilësi më të lartë.

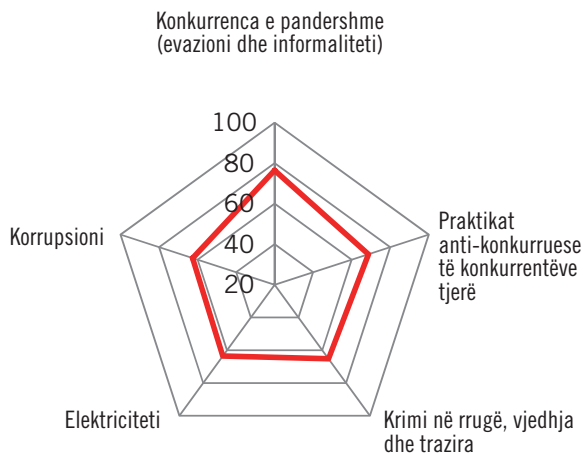


FIGURA 9. Pesë pengesat kryesore me të cilat përballen kompanitë në Kosovë
BURIMI: Anketa e Riinvestit, 2011

ndërmarrjeve nuk është e bazuar në efikasitet dhe produktivitet; më shumë janë bazuar në sjellje të paligjshme dhe të pandershme të disa ndërmarrjeve. Ky mjedis biznesi së bashku me kapacitetet e dobëta institucionale (sidomos në sistemin gjyqësor), krijon një ambient të përshtatshëm që të lulëzojë në korrupsion dhe praktika tjera keqbërëse. Gjetjet e mësipërme të diskutuara po ashtu sugjerojnë se në aspektin e prokurimit publik, parimet e përgjithshme të inkurajuar nga korniza ligjore janë të paarrtshme. Këto parime përfshijnë kost-efektivitetin dhe efikasitetin si dhe barazinë në trajnim/ jo-diskriminim në procesin e prokurimit publik.

-Raporti i aktivitetit të kompanive me qeverinë³⁰

Rezultatet e hulumtimit tregojnë se, në përgjithësi, është një pjesë e vogël e kompanive (rreth 8 përqind) që kanë qeverinë si klient të tyre, ndërsa raporti i kompanive pjesëmarrëse në procesin e prokurimit është mbi 13 përqind. Ky rezultat duhet të interpretohet me kujdes, duke pasur parasysh strukturën biznesore të kompanive në Kosovë (shumica janë mikrokompani dhe ndërveprimi i tyre me qeverinë është i kufizuar).

Megjithatë, kur shikojmë në sektorët në të cilët qeveria është një klient i rëndësishëm (për shembull: ndërtim të rrugëve, ndërtimtari, farmaceutikë), përqindja e kompanive që iu është dhënë një kontratë është më e vogël se 10 përqind³¹, ndërsa shumica e këtyre kompanive (mbi 90 përqind) kanë marrë pjesë

në procesin e prokurimit. Kjo tregon se ekziston një nivel i lartë i përqendrimit në prokurimin publik në Kosovë dhe vetëm një pjesë të vogël të kompanive iu janë dhënë kontrata. Bizneset vlerësojnë se arsyet për këtë janë kryesisht të lidhura me lidhjet e afërta që këto kompani kanë me zyrtarët publik (duke ju referuar rastit të qeverisë jo-dashamirëse si të qenit problemi më i madh; d.m.th. modeli i 'dorës grabitëse'). Sipas tyre, këto kompani financojnë partitë politike dhe rregullisht i mbështesin ato financiarisht. Kontratat (tenderët) e dhëna pastaj shërbejnë si kthim për mbështetjen e tillë. Bizneset nuk përjashtojnë rastet kur është vetëm personi gjegjës i prokurimit publik që është i korruptuar (d.m.th. përfaqësuesit qeveritar me patronazh politik janë dashamirës dhe kanë motive të pastra). Ata sugjerojnë se këto raste janë kryesisht të kufizuara në kontrata me vlera të vogla, të cilat nuk janë atraktive për 'peshqit e mëdhenj'; d.m.th. të mirat që përfitohen nuk ja vlejnë për rrezikun për tu kapur.

Rezultatet e hulumtimit po ashtu tregojnë se, në këtë përqindje të vogël të kompanive që iu janë dhënë pjesa më e madhe e kontratave të qeverisë, pjesa e të ardhurave të tyre që vjen nga fondet publike është mjaftë e rëndësishme. Ajo varion nga 30 deri në 90 përqind (veçanërisht në sektorin e ndërtimit të rrugëve). Kjo përforcon argumentin e përqendrimit të vënë përpara në paragrafin e mëparshëm. Kjo situatë krijon një problem në të cilën kompanitë, për shkak të qenit të ekspozuara ndaj rrezikut të likuiditetit, nëse nuk iu jepen kontratat, duhet të bashkëpunojnë me qeverinë jo-dashamirëse ose me personin gjegjës të prokurimit publik (së bashku të etiketuar si burokratë). Në këto rrethana, burokratët mund të angazhohen në krijimin e problemit *hold-up*³² në të cilën kompania ka fuqi negociuese të ulët (ose fare); kështu që pala tjetër duhet që të pranojë çfarëdo marrëveshje që vendoset nga pala e dytë.

Burokratët mund ti bëjnë presion një kompanie, për aq kohë sa vlera neto e kontratave (pas pagimit të pjesës së burokratëve) është më e lartë se kostoja oportune e kompanisë që del nga tregu. Dhe duke pasur parasysh kostot e fundosura³³ në këto industri (ndërtimi i rrugëve për shembull), niveli i zhatjes mund të jetë shumë i madh.

-Pengesat për të fituar një kontratë qeveritare

Raporti po ashtu analizon burimin e pengesave për të fituar një kontratë qeveritare; d.m.th. nëse këto pengesa janë kryesisht për shkak të mangësive të brendshme (mungesa e kapaciteteve,

30 Këtu me qeveri përfshihen të gjitha institucionet që përdorin paratë e taksapaguesve ose që përdorin LPP si kornizë ligjore të prokurimit.

31 Kjo është në aspektin monetar; në aspektin e numrave, është një përqindje më e madhe e kompanive që iu janë dhënë kontrata nga qeveria por vlerat kanë qenë të ulëta.

32 Problemi *Hold-up* është një problem kontraktues, që rrjedh nga dallimet në fuqinë negociuese të palëve. Ky problem është veçanërisht evident në situatat kur një shitës (kompania në këtë rast) ofron produkt/shërbim specifik për të cilën blerësi (qeveria në këtë rast) është blerësi i vetëm i madh.

33 Kostoja e fundosur është një kosto që ka ndodhur tashmë dhe kështu nuk mund të rikthehet.

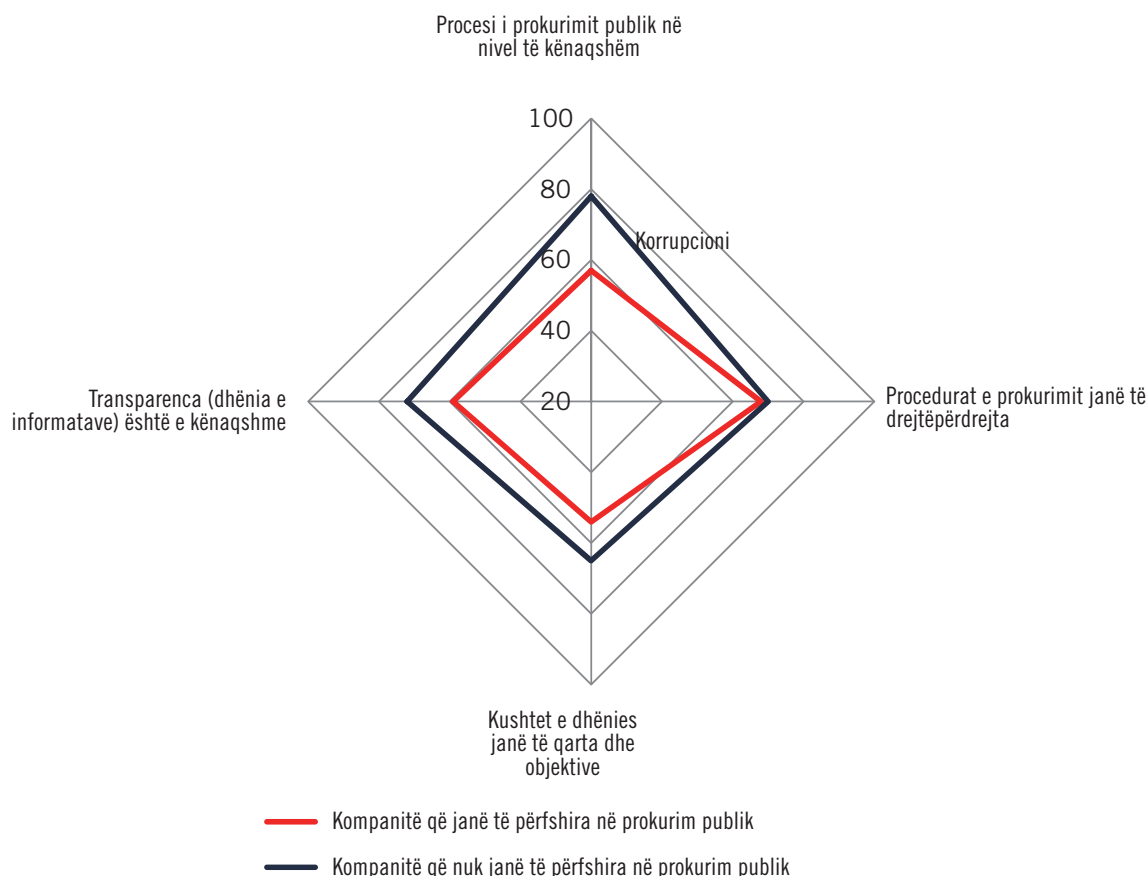


FIGURA 10. Perceptimet e procesit të prokurimit (shkalla maksimale 100, që tregon pajtueshmëri të plotë)
BURIMI: Anketë e Riinvestit, 2011

cilësia, kosto-efikasiteti, shërbimet pas shitjes ndër të tjera), ose ato janë për shkak të faktorëve të jashtëm. Shumica e ndërmarrjeve përgjigjen se arsyeja qëndron në faktorë të jashtëm (d.m.th. ata jashtë ndikimit të kompanisë; dhe praktikave të prokurimit të qeverisë janë vlerësuar si arsyeja kryesore).

Kjo nuk do të thotë se faktorët e brendshëm nuk janë të rëndësishëm por kjo në krahasim me pengesat e jashtme janë ranguar më poshtë³⁴. Për më tepër, në një ambient të karakterizuar nga konkurrenca e padrejtë nga praktikant anti-konkurrese dhe korrupsioni, është vështirë të ndërtohet përparësi konkurruese mbi kapacitetet e brendshme. Si pasojë është krijuar një situatë jo e barabartë, e lojës e cila po ndikon në ekonomi së paku në dy mënyra. Së pari po minimizon mundësitë e kompanive të rregullta për të krijuar përparësi krahasuese bazuar në efikasitet dhe së dyti, si pasojë, është duke i shtyrë ato që të angazhohen në praktika

anti-konkurrese si mënyrë për të mbijetuar në treg (përndryshe duhet të dalin nga biznesi tërësisht). Ky problem është veçanërisht i dukshëm në ato sektorë në të cilat qeveria është një klient i rëndësishëm (për shembull në: ndërtim duke përfshirë ndërtimin e rrugëve, shkollave, spitaleve dhe qendrave shëndetësore; sigurimim e teksteve shkollore për nxënësit e arsimit fillor³⁵ mes tjerash).

-Aspekte të ndryshme të procesit të prokurimit

Në vijim ne paraqesim perceptimet e të anketuarve rreth aspekteve të ndryshme të procesit të prokurimit. Të anketuarit u pyetën për të shprehur mendimin rreth aspekteve të ndryshme të procesit, duke i renditur përgjigjet e tyre në shkallë *Likerti* që sillet nga 1 deri në 5. Këto renditje janë mesatarisht për të gjithë të anketuarit, duke përdorur shkallë më të lartë për opinionet e

³⁴ Lexuesi duket të ketë parasysh se shumë kompani u përgjigjen se ju mungojnë kapacitetet në paraqitjen e një tenderi të pranueshëm për kontratat qeveritare. Në këtë aspekt, ata do të mirëprisnin një udhëzues që do të shërbente si procedurë hap pas hapi për krijimin e tenderëve të pranueshëm.

³⁵ Vini re se qeveria e Kosovës furnizon të gjithë nxënësit e shkollave fillore me libra shkollor falas dhe furnizuesit konkurrojnë në procesin e tenderimit.

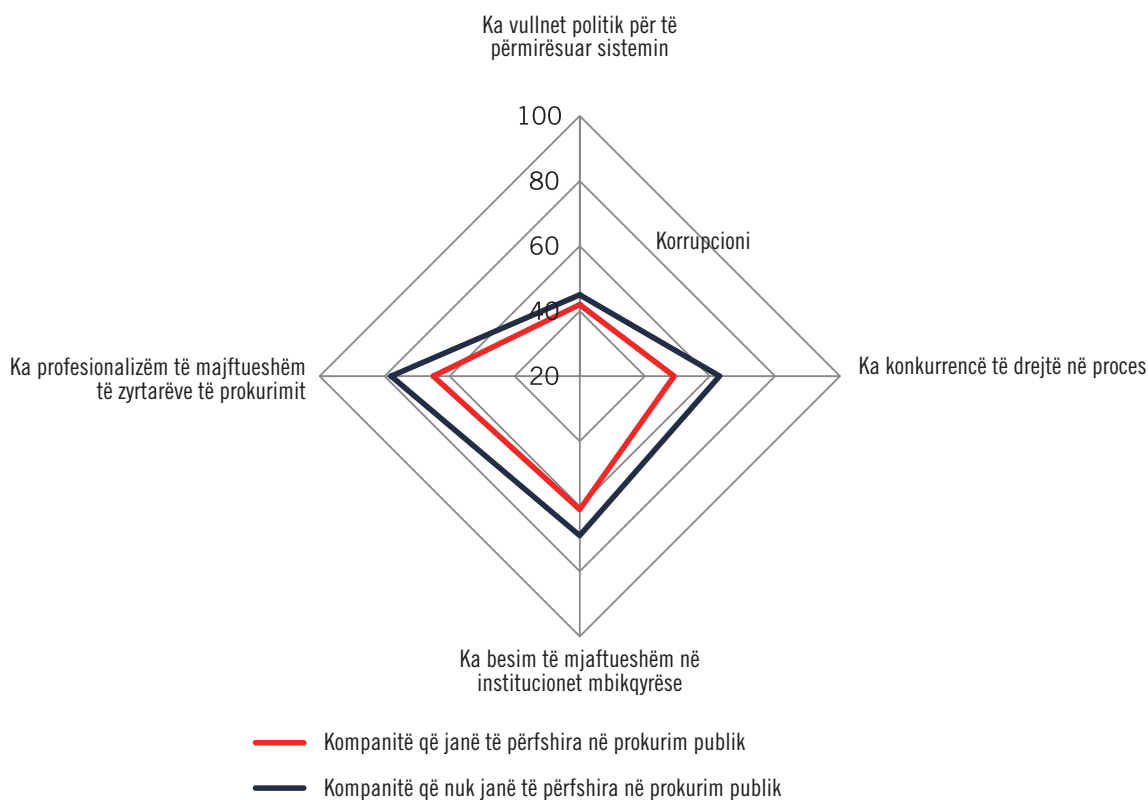


FIGURA 11. Perceptimet mbi procesin e prokurimit (shkalla maksimale prej 100, që tregon pajtim të plotë)
BURIMI: Anketa e Riinvestit, 2011

shprehura më fort. Mesataret pastaj janë konvertuar në një gradë të vendosur që sillet, me një maksimum prej 100, ku 100 tregon pajtimin e plotë të respondentëve me deklaratën. Rezultatet për një grup të deklaratave, rreth procesit të prokurimit publik janë paraqitur në figurat e mëposhtme. Këtu, ne kemi parasysh dy grupe të deklaratave. Së pari, ne kërkuam pajtueshmërinë e bizneseve me deklaratat që lidhen me procesin e prokurimit publik (duke përfshirë: procesin e prokurimit publik në përgjithësi, procedurat e Prokurimit, kushtet e dhënies dhe transparencën); së dyti ne përqendrohemi në faktorët që ndikojnë në krijimin e një mjedisi të përshtatshëm, në përmirësimin e procesit të prokurimit publik (duke përfshirë: vullnetin politik, konkurrencën, besimin në institucione dhe profesionalizmin e zyrtarëve të prokurimit).

Në mënyrë që të merret një vështrim më i mprehtë, ne kemi ndarë përgjigjet e kompanive (i) që janë të përfshira në prokurim publik dhe (ii) kompanitë që nuk të janë përfshira në prokurimin publik. Shfaqja e një modeli të veçantë të përgjigjeve mund të tregoj dallimin ndërmjet përgjigjeve të bazuara mbi perceptimet në njërin anë dhe përvojën në anën tjetër. Figura 10 dhe 11 paraqet të dhënat për të dy grupet e deklaratave.

Në të gjitha rastet, vijat e kuqe (që përfaqësojnë kompanitë që janë të përfshira në prokurimin publik), është më afër me origjinën duke treguar nivele më të ulëta të pajtueshmërisë (dhe mos pajtueshmëri në disa raste). Kur janë pyetur nëse procesi i prokurimit publik në përgjithësi është i një niveli të kënaqshëm, kompanitë që janë përfshirë në prokurimin publik treguan një pajtueshmëri të vogël (shkalla e 57) krahasuar me shkallën e 78 të kompanive që nuk janë të përfshira në prokurimin public.

Ekziston një pajtim më i madh (dhe i ngjashëm nga të dy grupet) me deklaratën se procedurat e prokurimit janë të drejtpërdrejta (68 dhe 70 respektivisht). Kjo mbështetet po ashtu nga të gjeturat nga intervistat tona të hollësishme me disa kompani në sektor të zgjedhur. Në këtë fazë, shumica e kompanive thonë se zgjedhja e procedurave është vendosur arbitrarisht nga zyrtarët e prokurimit dhe përdorimi i procedurave jo-konkurrese është keqpërdorur shumë. Ndërmarrjet, në sektorët e zgjedhur (që kanë shumë ndërveprim me qeverinë), shprehin se agjencitë qeveritare përdorin tenderim direkt (tender një burimor), në të cilin nuk ka konkurrencë dhe kompania përzgjidhet në mënyrë subjektive.

Sa i përket deklaratës se kushtet e dhënies janë të qarta dhe objektive, kompanitë që janë përfshirë në prokurimin publik dhanë një përgjigje gati indiferente (shkallë prej 54; as pajtim as mospajtim), krahasuar me shkallën prej 65 të kompanive që nuk janë të përfshira në prokurimin publik. Kompanitë thonë se pavarësisht se cilat kritere janë përdorur, prapë zyrtarët e prokurimit publik ruajnë diskresion të lartë që të keqpërdorin zgjedhjen (dhe procesin në përgjithësi). Nëse kriteret e përzgjedhjes janë që kontrata t'i jepet tenderit ekonomikisht më të favorshëm, kompanitë thonë se, kjo lë diskresion të madh në panelin e vlerësimit, për shkak se ajo shton shumë elementeve subjektive në vlerësim të cilët nga ana tjetër mund keqpërdorin atë. Në rastet kur çmimi më i ulët është kriter për dhënien e kontratave, kompanitë raportojnë se fituesit e kontratave zakonisht e ulin cilësinë e mallrave dhe shërbimeve të ofruara gjersa nuk ka ndonjë kontrollë rutinore mbi cilësinë. Së fundi për sa i përket deklaratës se transparencë (duke përfshirë dhënien e informatave), është e një niveli të kënaqshëm, kompanitë që janë të përfshira në prokurimin publik treguan pajtueshmëri shumë të ulët (shkalla prej 59), krahasuar me shkallën prej 72 të kompanive që nuk janë të përfshira në prokurimin publik.

Ngjashëm, në grupin e dytë të deklaratave kompanitë që nuk janë përfshirë në prokurimin publik treguan nivel më të lartë të pajtueshmërisë. Në deklaratën, se ka vullnet politik për të përmirësuar sistemin, niveli i pajtueshmërisë është i ngjashëm në të dy grupet dhe qëndron në 42 dhe 45 respektivisht.

Mungesa e vullnetit politik është një emërues i përbashkët për të gjitha përgjigjet, si të qenit përgjegjës për mangësitë dhe për mungesën e përmirësimeve në procesin e prokurimit publik. Kompanitë shprehin se çfarëdo përpjekje që ka për qëllim avancimin e procesit të prokurimit, publik është i destinuar të dështoj nëse nuk shoqërohet me vullnet politik të besueshëm dhe përkushtim. Sa i përket deklaratës se ka konkurrencë të ndershme në proces, ka dallime në nivelin e pajtueshmërisë ndërmjet grupeve, ku kompanitë të cilat nuk janë përfshirë në prokurimin publik kanë nivel më të lartë miratimi me 14 pikë. Kompanitë shprehin se ka konkurrencë me intensitet relativisht të fortë; ku në shumicën e rasteve janë më shumë se tri kompani, që konkurrojnë për një kontratë dhe shumica e tyre janë konkurrent lokal (veçanërisht në ofrimin e mallrave dhe shërbimeve; në projektet e investimeve kapitale dhe në këshillim, ekziston një konkurrencë e huaj në rritje).

Ndërsa ata pohojnë se konkurrenca e drejtë e rritur e fuqizon efikasitetin, ata ankohen se rritja e nivelit të konkurrencës së padrejtë po shtrembëron kushtet e tregut. Sa i përket deklaratës se ka besim të mjaftueshëm në institucionet mbikëqyrëse, ekziston një pajtueshmëri e lehtë nga kompanitë që janë të përfshira në prokurimin publik (61) ndërsa pajtueshmëria e grupit tjetër qëndron pakëz më e lartë në 69.

Në përgjithësi, ata pohojnë se niveli i besimit në agjencitë qeveritare dhe institucionet që mbikëqyrin procesin e prokurimit

nuk është në nivelin e kënaqshëm. Sipas tyre, pjesërisht shpjegon nivelin e ulët të ankesave, që kompanitë të cilave nuk iu janë dhënë kontrata ia kanë parashtruar Organit Shqyrtues të Prokurimit. Ata gjithashtu raportojnë se ekziston një rrezik që, kompania që ka paraqitur një ankesë mund të vendoset në 'listë të zezë' dhe mund ti ketë mundësitë shumë të vogla për të marrë një kontratë në të ardhmen.

Kjo në anën tjetër është një pengesë e madhe që kompanitë të parashtrorin ankesa. Së fundi, është një nivel i ndryshim i pajtueshmërisë (65 dhe 78 respektivisht), në mes dy grupeve me deklaratë që ka profesionalizëm të mjaftueshëm nga zyrtarët e prokurimit. Kompanitë që janë të përfshira në procesin e prokurimit publik, shprehin se zyrtarët e prokurimit publik rrallëherë iu sigurojnë atyre sqarime kur ata kërkojnë më tepër informata. Ata po ashtu thonë se, shumica dërmuese e zyrtarëve të prokurimit publik, asnjëherë nuk organizojnë takime informuese para procesit të tenderimit, në mënyrë që operatorët ekonomik të mund ti masin pritshmëritë (ata ndonjëherë kanë opinione të shtrembëruara mbi parakushtet e kontratës).

Një çështje tjetër është ankesa që, kompanive që iu janë dhënë kontratat kanë të bëjnë me kryerjen e pagesave. Shumë kompani raportojnë se ka vonesa të cilat krijojnë probleme të rrjedhjes së parasë për ta. Në mënyrë që të mbahen funksionale, kompanitë duhet të përdorin kredi bankare ose lehtësira të mbitërheqjes (overdraft-it), të cilat sipas deklaratave ofrohen me kushte të pafavorshme.

Bizneset gjithashtu konsiderojnë se, nuk ka mekanizma në vend që të mund të sigurojnë integritetin e procesit të prokurimit. Ekziston një ndjenjë e përgjithshme se, procesi i prokurimit dhe shpenzimi i parasë publike si pasojë keqpërdoret shumë. Gjetjet konsiderojnë se prokurimi publik nuk po tregon përmirësime konkrete; madje disa kompani thonë se gjendja është përkeqësuar me korrupsionin i cili është mbizotërues.

Rritja kontinuele e nivelit të korrupsionit sugjeron se, zyrtarët qeveritar kanë mbajtur mjaftë fuqi për të vepruar, e cila mund të keqpërdoret për aktivitete kërkim-rente (rent-seeking). Përveç kësaj gjykohet se, përgjegjësia e zyrtarëve publik është ende e ulët, duke kontribuar më tej në përhapjen e aktiviteteve korruptive. Për më tepër, komuniteti i biznesit që është pre e korrupsionit rrallëherë ngre zërin kundër këtyre aktiviteteve. Për shkak të mungesës së besimit në këto institucione, kompanitë zgjedhin që të marrin pjesë në praktika të paligjshme, gjersa tregojnë se ata filluan ta konsiderojnë korrupsionin si pjesë të lojës.

Rastet studimore janë kryer për të marrë një vështrim të afërt nga kompanitë që janë shumë të angazhuara në procesin e prokurimit. Zgjedhja e tyre ka qenë qëllimisht jo-arbitrarë, në mënyrë që të mund ti analizojmë kompanitë që operojnë në sektorë ku qeveria është pothuajse një *monopson* (blerës i vetëm, sektori i ndërtimit

të rrugëve për shembull). Ne kemi kryer tre raste studimore: një rast studimor për një kompani në sektorin farmaceutik dhe dy rastet studimore tjera në sektorin e ndërtimit. Kompanitë nga sektori i ndërtimit shprehen se, procesi i dhënies së kontratave në proceset tenderuese në këtë sektor, në shumicën e rasteve, është i bazuar në lidhjet me qeverinë. Ata po ashtu thonë se, nëse një kompani vendos të paraqes një ankesë atëherë ata hynë në 'listë të zezë' nga ministria gjegjëse dhe do të ballafaqohen me probleme të mëdha në tenderët e ardhshëm. Ata raportojnë se këto kompani rrjedhimisht nuk paraqesin ankesë, duke shpresuar se nuk do ti minimizojnë mundësitë e tyre për tenderët e ardhshëm. Gjithashtu ata shfaqin se, kushtet e tenderimit janë zakonisht të projektuara që, të jenë të përshtatshme për një kompani të veçantë në mënyrë që të minimizohet konkurrenca. Ata po ashtu sugjerojnë se cilësia e ndërtimit të rrugëve është shumë e ulët dhe nuk është bërë asgjë për të parandaluar atë. Si pasojë kompanitë ndonjëherë paraqesin oferta jashtëzakonisht të ulëta për të penguar konkurrencën e mëtejshme. Në mënyrë të ngjashme, kompania nga sektori farmaceutik raporton se, ata ndeshen me probleme të mëdha në marrjen e kontratave qeveritare. Ata po ashtu raportojnë se, paraqitja e një ankese në shumicën e rasteve krijon më shumë probleme se sa i zgjidh ato. Ata sugjerojnë që ndonjëherë konkurrentët ofrojnë produkte me cilësi të dyshimtë dhe për këtë arsye disa kontrata janë dhënë në kushte të një konkurrence të padrejtë. Rreth rastit studimor të plotë, shiko Shtojcën 1.

PJESA 4

Pikëpamjet e palëve të interesuara

-Të gjeturat kryesore

Të gjeturat nga hulumtimi janë shtuar me 30 intervista specifike të projektit të kryera nga ekipi i Riinvestit. Qëllimi i këtyre intervistave ishte të identifikojë perceptimet e palëve të interesit rreth procesit të prokurimit në Kosovë. Palët e interesuara apo akterët përfshijnë: përfaqësuesit e shoqërisë civile, zyrtarët e prokurimit, përfaqësuesit e agjencive të prokurimit qendror; dhe përfaqësuesit e bizneseve.

Përmes intervistave të hollësishme me të intervistuarit e sipërpërmendur, Riinvesti ka analizuar aspekte të ndryshme të procesit të prokurimit, duke përfshirë kornizën aktuale ligjore në procesin e prokurimit, praktikat aktuale në ministritë kyçe, perceptimet dhe përvojat që lidhen me prokurimin publik në përgjithësi. Ne përsëri, në disa raste, përdorim shkallën e pajtueshmërisë, me maksimum 100, ku 100 tregon pajtueshmërinë totale që kanë respondentët me deklaratën.

-Pikëpamjet mbi procesin e prokurimit publik

Rezultatet për një grup të deklaratave rreth procesit të prokurimit publik janë paraqitur në *Figurën 12*.

Në të gjitha rastet, vija e kaltër (që paraqet organizatat e shoqërisë civile), është më afër me origjinën, duke treguar nivele më të ulëta të pajtueshmërisë (dhe mos pajtueshmërisë në disa raste). Ata duket se kanë pikëpamjet më kritike sa i përket prokurimit publik në Kosovë. Kjo pasohet nga vija e gjelbër (që paraqet nivelin e pajtueshmërisë të asociacioneve të biznesit) dhe së fundi vija e kuqe (që paraqet nivelin e pajtueshmërisë së zyrtarëve të prokurimit dhe institucioneve qendrore të prokurimit), që tregojnë nivelin më të lartë të pajtueshmërisë, d.m.th. kanë opinione më pak kritike.

Sa i përket besueshmërisë së procesit të prokurimit të anketuarit japin reagime të ndryshme. Midis zyrtarëve të prokurimit ekziston një pajtueshmëri relativisht e fortë me deklaratën se procesi është i besueshëm (me notë prej 83) ndërsa asociacionet biznesore kanë pajtueshmëri më të butë prej 67 ndërsa përfaqësuesit e shoqërisë civile priren që të mos pajtohen me një notë prej 45.

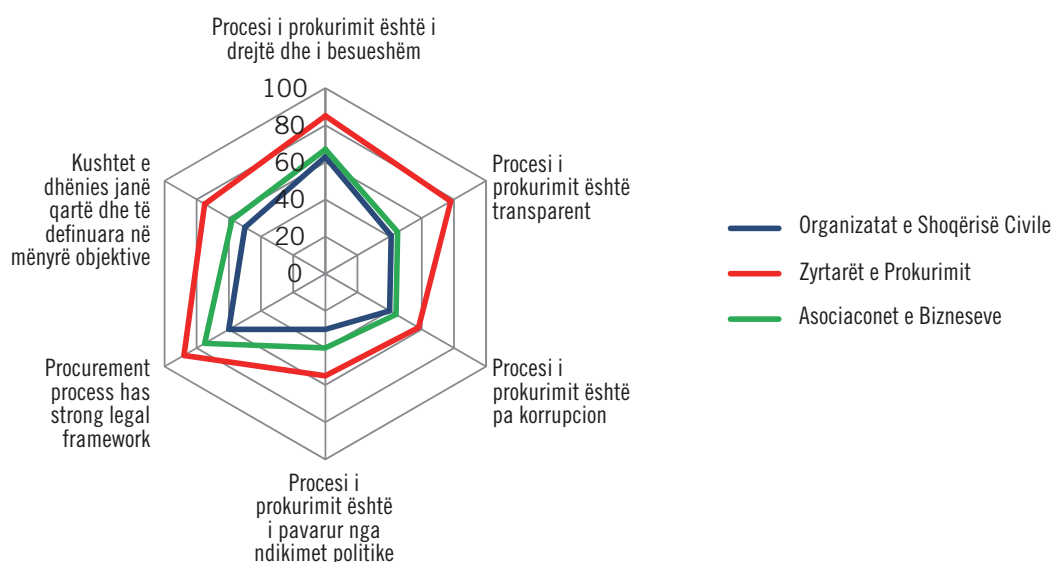


FIGURA 12. Perceptimet e palëve të informuara rreth procesit të prokurimit në Kosovë (shkalla maksimale prej 100, që tregon pajtueshmëri të plotë).
BURIMI: Përmbledhja e autorëve bazuar në intervistat e veçanta të projektit

Për sa i përket transparencës së procesit të prokurimit, shihet se ka përgjigje të ngjashme nga përfaqësuesit e shoqërisë civile dhe asociacioneve të bizneseve (41 dhe 45 respektivisht) në krahasim me një pajtueshmëri më të fortë ndërmjet zyrtarëve të prokurimit (me një notë prej 78). Këta të fundit shprehen se transparenca në proces mbahet nga kushtet ligjore. Sa i përket procesit të prokurimit pa korrupsion, përgjigjet janë mjaft të ngjashme. Ka një pajtueshmëri të lehtë midis zyrtarëve të prokurimit (58) ndërsa asociacionet e bizneseve dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile kanë tendencë që të mos pajtohen (44 dhe 40 respektivisht).

Ngjashëm edhe në deklaratën se 'procesit i prokurimit është i pavarur nga ndikimet politike', të gjithë të anketuarit shfaqin më pak pajtueshmëri; ku përfaqësuesit e shoqërisë civile shfaqin mos pajtueshmëri të lartë (me një notë prej 30) në krahasim me përfaqësuesit e bizneseve (me një notë prej 40 dhe zyrtarët e prokurimit 55). Në anën tjetër, sa i përket kornizës ligjore të procesit të prokurimit, ekziston një pajtueshmëri e fortë në mes zyrtarëve të prokurimit publik (88) krahasuar me përfaqësuesit e organizatave të shoqërisë civile (75) dhe përfaqësuesit e bizneseve (70). Përkundër dallimeve në nivelin e pajtueshmërisë, përgjigjet prapë se prapë bien në mesin e gjysmës ose në kuartalin e epërm të shpërndarjes.

Së fundi, në kriteret e përcaktuara për dhënien e kontratave, ka pasur më pak pajtueshmëri në mes të përfaqësuesve të shoqërisë civile (50) dhe përfaqësuesve të bizneseve (58) të cilët janë më pak mbështetës të deklaratës krahasuar me zyrtarët e prokurimit publik (me një notë prej 75).

-Përfshirja e palëve të pavarura në ndryshimin e legjislacionit

Raporti më tej konsideron nivelin e përfshirjes së shoqërisë civile dhe palëve tjera të pavarura (duke përfshirë përfaqësuesit e sektorit privat), në hartimin dhe ndryshimin e legjislacionit në lidhje me prokurimin publik. Ka pikëpamje të ndryshme rreth kësaj çështje. Përderisa përfaqësuesit e autoriteteve të prokurimit qendror pohojnë se, procesi është i hapur dhe i mirëpritur për të gjithë, të tjerët pohojnë se nuk ka informata të mjaftueshme rreth procesit, kështu që niveli i përfshirjes së palëve të pavarura shihet të jetë si mjaft i kufizuar. Disa përfaqësues të shoqërisë civile shprehin se, ka mungesë të përvojës në mes të organizatave që kanë të bëjnë me prokurimin publik. Sipas tyre, ky proces është jashtëzakonisht teknik dhe si i tillë kërkon njohuri të mjaftueshme teknike, për dikë që të përfshihet në ndryshimet e propozuara ligjore. Ata sugjerojnë se nëse trajnimet për prokurimin publik u ofrohen palëve tjera (përveç zyrtarëve të prokurimit), atëherë ata do të informoheshin dhe veprojnë si gardian mbikëqyrës për qeverinë.

-Pikëpamjet mbi procedurat e tenderimit dhe kriteret e vlerësimit

Më tutje ne shqyrtojmë kënaqshmërinë e palëve të ndryshme, me procedurat e tenderimit të përdorura nga autoritetet kontraktuese. Siç pritej, zyrtarët e prokurimit publik pohojnë se procedurat e përdorura nxisin konkurrencën, pohim i cili nuk mbështetet nga përfaqësuesit e shoqërisë civile dhe të atyre të asociacioneve të biznesit. Përderisa përdorimi i rritur i procedurave të hapura tregon disa përmirësime, ende përdorimi i procedurave jo-konkurrese mbetet i lartë, duke u reflektuar në ruajtjen e diskrecionit të zyrtarëve të prokurimit, të cilët si pasojë mund ta keqpërdorin atë.

Veçanërisht, përdorimi i tenderimit njëburimor (edhe pse ka pësuar rënie në vitet e fundit)³⁶, ngre shqetësime për pengimin e konkurrencës. Metoda gjegjëse është kritikuar shumë nga vëzhgues të pavarur (duke përfshirë raportin e progresit të KE).

Sa i përket kriterëve të vlerësimit, zyrtarët e prokurimit shprehin se kriteri i çmimit më të ulët e bën procesin më të drejtpërdrejtë edhe pse ata pranojnë se, kapacitetet e kufizuara për ish-post vlerësimin e produkteve dhe shërbimeve të ofruara, e bën këtë metodë shumë të ndjeshme ndaj manipulimeve. Ngjashëm, respondentët tjerë sugjerojnë se, gjersa çmimi më i ulët pritet të rrisë objektivitetin në zgjedhje, ka ende probleme që lidhen me zgjedhjen e disa llojeve të kontratave (veçanërisht në shërbime), ku është shumë vështirë për të bërë krahasime objektive, bazuar vetëm në çmim. Poashtu, mundësia e komprometimit të cilësisë dhe angazhimit në korrupsion në ish-post fazat e procesit ngre shqetësimin e këtyre respondentëve. Respondentët argumentojnë se kompanitë që nuk mund të ofrojnë produktin/shërbimin, me cilësi të dakorduar duhet të penalizohen. Sa i përket specifikimeve në dosjen e tenderit, përveç zyrtarëve të prokurimit publik dhe përfaqësuesve të institucioneve qendrore të prokurimit, të tjerët pohojnë se këto specifikime nuk janë të qarta dhe favorizojnë kompani të veçanta, d.m.th. përfituesi, në shumicën e rasteve, vendoset paraprakisht.

Në rastin e përshtatshmërisë së publikimit të kontratave të prokurimit në mjetet e informimit, ekziston një pajtueshmëri e përgjithshme se me grupin fundit të ndryshimeve, ka pasur përmirësime të dukshme në këtë aspekt. Grupi i fundit i ndryshimeve nuk kërkon nga autoritetet kontraktuese për të reklamuar kontratat në gazetatat e përditshme, (edhe pse nuk e ndalon atë). Më parë, bizneseve iu është dashur që të blejnë të gjitha gazetatat, në mënyrë që të jenë në gjendje të përcjellin tenderët. Duke i pasur të gjitha në një vend, e bën procesin shumë më të përshtatshëm.

³⁶ Shih seksionin e mëparshëm për detaje

-Analizë e barrierave për fitimin e kontratave dhe përputhshmërisë me procedurat e prokurimit publik.

Dy barriera kryesore janë identifikuar sa i përket fitimit të kontratave prej autoriteteve kontraktuese. Problemet e brendshme, lidhur me përpilimin e një oferte të pranueshme, si dhe probleme të jashtme, lidhur me përpjekjet jo ligjore të disa firmave për të fituar kontratat dhe zyrtarët e korruptuar që i bëjnë këto përpjekje të suksesshme. Sa i përket problemeve të brendshme, të anketuarit sugjerojnë ti ofrohet më shumë trajnim sektorit privat nga IKAP ose nga ndonjë institucion i pavarur. Të anketuarit (sidomos përfaqësuesit e biznesit) thonë që një udhëzues që tregon hapat e përpilimit të ofertës do të ishte i nevojshëm. Sa i përket problemeve të jashtme, përfaqësuesit e biznesit dhe të shoqërisë civile thonë se korrupsioni është i përhapur në sistemin e prokurimit publik dhe krijon një treg jo konkurrent nga vet shteti. Kjo krijon një klimë me konkurrencë jo të drejtë që i shtyn kompanitë jashtë tregut ose drejt praktikave jo formale, drejt sjelljes e cila nuk është në përputhshmëri me ligjin. Zyrtarët qeveritarë (kryesisht zyrtarët e prokurimit në autoritetet kontraktuese) përgjigjen se niveli i përputhshmërisë me procedurat ligjore qëndron në nivel të kënaqshëm edhe pse e pranojnë se ekzistojnë disa shtresa burokratike për shkak të legjislacionit në fuqi. Ata thonë se korniza ligjore ka mungesë të fleksibilitetit dhe si pasojë janë të detyruar të bëjnë shkelje të procedurave administrative. Këto shkelje pastaj përdoren si mjet zhvates nga shefat administrativ. Ata konsiderojnë që procesi i prokurimit është i rëndësishëm dhe i besueshëm dhe se kriteri i dhënies të tenderit vendoset në mënyrë objektive. Sidoqoftë, ata pranojnë që procesi i prokurimit në Kosovë është i ekspozuar ndaj presionit prej drejtuesve të agjencive qeveritare që insistojnë që kontratat të ju ofrohen kompanive të caktuara. Në mungesë besimi në sistemin gjyqësor dhe Agjencionit Kundër-Korrupsion zyrtarët e prokurimit nuk dëshirojnë të raportojnë këto raste. Kompanitë humbëse po ashtu rrallë ankohen kur nuk fitojnë tenderin sepse edhe ata nuk ju besojnë institucioneve. Edhe pse korniza ligjore është amandamentuar shumica e zyrtarëve të prokurimit të intervistuar nuk kanë informacion të mjaftueshëm përkundër faktit që kanë trajnime të vazhdueshme nga qeveria dhe i nënshtrohen procedurave të licencimit çdo të tretin vit. Përfaqësuesit e Agjencionit Qendror të Prokurimit thonë që strukturat aktuale të institucioneve të prokurimit qendror nuk janë të njëjta me ato në shtetet tjera. Sipas tyre kjo e ulë përgjegjësinë pasi që shpërndahet në dy institucione tjera (Komisionit Rregullativ për Prokurim Publik dhe Organi Shqyrtues i Prokurimit). Kryetari i AQP-së mund të zgjidhet për një mandat 3 vjeçar pa të drejtë ri-zgjedhjeje. Në anën tjetër, anëtarët e bordit (të cilët zakonisht zgjidhen për shkak të lidhjeve politike dhe nuk kanë eksperiencë në prokurim publik dhe nuk janë të familjarizuar me principet e Qeverisjes Korporative (QK) zgjidhen për një mandate 5 vjeçar dhe nuk kanë të drejtë ri-zgjedhjeje. Sipas tyre kjo rregull duhet të ndryshohet që të tërhiqet staf më i kualifikuar për pozitën e Kryetarit të AQP. Në anën tjetër, përfaqësuesit e Organit Shqyrtues të Prokurimit sugjerojnë që

legjislacioni aktual ka zbutur procesin e prokurimit por ankohen që nuk ka kapacitete të mjaftueshme për tu marrë me të gjitha ankesat nga kompanitë e ndryshme. Raporti i progresit i Unionit Evropian po ashtu shpreh brengosje për nivelin jo të kënaqshëm lidhur me mënyrën e trajtimit të ankesave.

Në anën tjetër, asociacionet e biznesit dhe përfaqësuesit e shoqërisë civile raportojnë se integriteti i procesit të prokurimit në Kosovë është i dyshimtë. Ata argumentojnë që ka presion të madh politik nga zyrtarët qeveritarë ndaj zyrtarëve të prokurimit edhe pse ka shumë raste kur ka bashkëpunim vullnetar në mes tyre. Njëjtë, ka nivel të ulët të përgjegjësisë që krijon terren për rritje të korrupsionit. Përfaqësuesit e shoqërisë civile sugjerojnë që kriteri i dhënies të tenderëve është subjektiv dhe ju jep tepër fuqi në vendimmarrje zyrtareve qeveritarë. Po ashtu, ata sugjerojnë që niveli i transparencës është i ulët. Në anën tjetër asociacionet e biznesit sugjerojnë që bizneset janë të limituara nga mënyra e funksionimit të procesit të prokurimit që e dëmton konkurrencën në të gjitha rastet.

-Përmbledhje e diskutimit të konferencës

Instituti Riinvest me mbështetjen e CIPE organizoi një konferencë me fokus në procesin e prokurimit publik në Kosovë. Kjo konferencë paraqiti pikëpamjet e akterëve relevant në procesin e prokurimit publik duke përfshirë: institucionet qendrore të prokurimit publik, parlamentit, qeverisë, shoqërisë civile, përfaqësuesve të biznesit dhe mediave. Në fillim, përfaqësuesit e Riinvest prezantuan në hollësi detajet e gjetjeve dhe rekomandimeve të raportit hulumtues. Kjo u pasua me diskutim prej panelistëve dhe pjesëmarrësve tjerë. Përveç përvojës Kosovare, u diskutuan edhe përvojat rajonale dhe globale. Konferenca u mbajt në Prishtinë me 5 Prill 2012 dhe pati 60 pjesëmarrës.

Porositë kryesore të konferencës ishin:

- 1. Së pari**, gjetjet dhe rekomandimet e raportit të hulumtimit të Institutit Riinvest u konfirmuan nga të gjithë pjesëmarrësit.
- 2. Së dyti**, përfaqësuesit e institucioneve të prokurimit publik (KRPP, OSHP), institucioneve mbështetëse (AQP, IKAP), dhe parlamentit, shprehën gatishmërinë për të koordinuar përpjekjet për përforcimin e një procesi të prokurimit publik më efikas dhe transparent, së bashku me palët e tjera të interesuara që ishin prezent në konferencë (organizatat e shoqërisë civile, mediat, dhe përfaqësuesit e biznesit). Të gjithë panelistët theksuan se kjo ishte konferenca e parë në të cilën të gjithë aktorët relevant ishin në diskutim. Prandaj
- të gjithë u pajtuan që ta përdorin si platformë solide për përforcimin e një procesi të prokurimit publik më efikas dhe transparent.
- 3. Së treti**, përvojat nga Shqipëria dhe Maqedonia treguan që ka sfida të mëdha lidhur me krijimin e sistemit të prokurimit elektronik (e-procurement). U sugjerua që shumë duhet të bëhet në: (i) krijimin e infrastrukturës për prokurim elektronik (ii) trajnimin e zyrtarëve të prokurimit, (iii) trajnimin e bizneseve. Përfaqësuesit nga Maqedonia propozuan krijimin e iniciativës rajonale që të përdoret si platformë për shkëmbim eksperiencash duke pas parasysh që procesi i prokurimit publik në këto shtete është në fazë të njëjtë të zhvillimit.
- 4. Katër**, të gjithë aktorët u pajtuan që grupi punues i angazhuar me përmirësime legislative në prokurim publik duhet të hapet që të përfshij palë të tjera të interesit. Kryetari i KRPP premtoi më shumë involvim të akterëve tjerë në proces; sidomos atyre të organizatave të shoqërisë civile dhe përfaqësuesve të biznesit.
- 5. Pesë**, u sugjerua, nga pjesëmarrës tjerë, që kompetencat dhe përgjegjësitë e (i) zyrtarëve të prokurimit publik, (ii) shefave administrativ dhe (iii) shefave politik, duhet të definohen më qartë pasi që ka disa paqartësi në kornizën aktuale ligjore.
- 6. Gjashtë**, të gjithë përfaqësuesit u pajtuan që KIPA dhe

institucionet e tjera të pavarura duhet ta rrisin kapacitetin që të mund të ofrojnë trajnim për prokurim publik jo vetëm zyrtarëve të prokurimit publik por edhe bizneseve, përfaqësuesve të medias, përfaqësuesve të shoqërisë civile, dhe të tjerë. Po ashtu u sugjerua që të ju jepet edhe një udhëzues kompanive që të prodhojnë ofertë të pranueshme.

7. **Shtatë**, konferenca përfitoi shumë nga përfaqësuesit e CIPE të cilët ndan me pjesëmarrësit përvojat nga pjesë të ndryshme të botës.
8. **Tetë**, Kryetari i Komitetit për Mbikëqyrje të Financave Publike nga Parlamenti i Kosovës siguroj pjesëmarrësit që ata vazhdimisht kërkojnë më shumë përgjegjësi nga KRPP, Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, dhe Qeveria, që të sigurohet një shfrytëzim më efikas i parasë publike. Ai po ashtu ofroi mbështetje për Institutin Riinvest në aktivitetet e ardhshme rreth kësaj teme.
9. **Se fundmi**, ngjarja tërhoqi shumë vëmendje nga media. U regjistrua nga BIRN dhe u transmetua në edicion special të emisionit 'Jeta në Kosovë'. Pjesë nga konferenca u raportuan në lajme nga të gjitha kanalet kryesore televizive dhe gazetatat. Hulumtuesi kryesor pati tri intervista në televizione shtetërore.

Panelistët:

- Mr. Sejdi Osmani – President i Riinvest
- Mr. Alban Hashani – Drejtor i Hulumtimit, Riinvest
- Ms. Anna Nadgrodkiewicz – CIPE
- Mr. Ali Sadria – MP, Kryetari i Komitetit për Mbikëqyrje të Financave Publike
- Mr. Safet Hoxha – *Kryetar, Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik*
- Mr. Mursel Rraci – *Kryetar, Agjensioni Qendror për Prokurim*
- Mr. Ekrem Salihu – Anëtar i Bordit, Organi Shqyrtues i Prokurimit
- Mr. Ilaz Duli – Anëtar i Bordit, *Komisioni Rregullativ për Prokurim Publik*
- Mr. Gjergji Moçka – Agjensioni për Prokurim Publik i Shqipërisë
- Ms. Aneta Mostrova – Agjensioni për Prokurim Publik i Maqedonisë
- Mr. Fidan Kalaja – FOL – Organizatë e Shoqërisë Civile
- Ms. Lumnije Ajdini – Aleanca Kosovare e Biznesit
- **Moderator:** Muhamet Hajrullahu – BIRN

-Përfundimet

Ky studim është një analizë e sfidave për reformimin e sistemit të prokurimit publik në Kosovë si dhe mangësitë në implementimin e ligjit. Duke përdorur të dhëna primare dhe sekundare i vlerëson përparimet dhe ngeçjet në procesin e krijimit të sistemit. Gjetjet e këtij hulumtimi sugjerojnë që përkundër përparimeve evidente në këtë fushë, shumë duhet të bëhet në të ardhmen sidomos për të siguruar implementim adekuat i dispozitave ligjore. Prokurimi publik si shtyrës i rëndësishëm i ekonomisë Kosovare duhet të bëhet në mënyrë efikase dhe transparente që të krijohet një fushë e “rrafshët” për të gjithë akterët dhe ti ndihmoj qeverisë që të jet më e përgjegjshme me parat e taksapaguesve. Procesi i prokurimit publik determinon suksesin e promovimit të konkurrencës dhe zhvillimit të sektorit privat që është më se i rëndësishëm për rritje ekonomike, krijimin e vendeve të punës, dhe rritjes së standardit të jetës. Prandaj, reformat që synojnë zhvillimin e një procesi përgjegjës dhe transparent që inkurajon konkurrencën, efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e kompanive, duhet të jetë prioritet i qeverisë.

Hulumtimi gjen që sistemi i prokurimit publik në Kosovë ka arritur progres të konsiderueshëm edhe pse është në fazat fillestare. Ka arritur të përfitojë nga përvojat e shteteve tjera dhe të shfrytëzojë mbështetjen teknike të shumë ekspertëve ndërkombëtar që ishin të angazhuar në proces. Për momentin korniza ligjore është në linjë me direktivat e Bashkimit Evropian. Sidoqoftë, zyrtarët e prokurimit publik ankohen që ligji ka mungesë fleksibiliteti për të akomoduar kërkesat e ndryshme të autoriteteve kontraktuese. Legjislacioni sekondar është i kompletuar, por i komplikuar. Përparimet e arritura në segmentin ligjor ndajnë përgjegjësitë në mes zyrtarëve të prokurimit publik dhe shefave të tyre administrativ dhe politik. Sidoqoftë, ky sistem i balancimit të

përgjegjësisë është i limituar për kontratat me vlerë të lartë. Korniza aktuale ligjore po ashtu hap dyert për prokurimin elektronik i cili është në fazën fillestare

Përdorimi i kontratave sipas kornizës ligjore si dhe prokurimi i centralizuar nga autoritetet kontraktuese është në ngritje edhe pse ende se ka arritur nivelin e dëshiruar. Procedurat e hapura përbëjnë mbi 80 përqind të vlerës totale të kontratave të nënshkuara. Niveli i tenderëve një burimor është ulur pasi që arriti shkallë alarmuese në 2008 por prapë sillet rreth 7 përqind. Sa i përket kriterit të dhënies të kontratës, kriteri i çmimit më të ulët vazhdon të dominojë vlerën e përgjithshme të numrit total të kontratave. Kontratat tjera jepen bazuar në kriterin e “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm”. Prapë ka shqetësime rreth objektivitetit të kriterit për dhënien e kontratës.

Niveli i konkurrencës në procesin e prokurimit ka shfaqur një rënie të vogël gjatë vitit të kaluar. Numri mesatar i kompanive ofertuese për tender ka rënë për 13 përqind. Gjetjet e anketimit sugjerojnë që kompanitë kanë filluar ta humbin besimin në procesin e prokurimit prandaj nuk bëjnë ofertë. Ata thonë se në shumë raste fituesi dihet sapo të hapet tenderi. Përqindja e kontratave të fituara nga operator ekonomik të jashtëm është rritur viteve të fundit. Një përqindje e madhe e tenderëve anulohet. Mesatarisht rreth 35 përqind të komunikimeve të kontratës anulohen për arsye të ndryshme. Kjo krijon brengosje. Numri i ankesave që Organi Shqyrtues i Prokurimit ka pranuar gjatë vitit të kaluar është rritur.

Kompanitë ankohen që procedurat e tenderimit dhe shkresave është shumë e komplikuar dhe ndonjëherë ata diskualifikohen

për shkak të përputhshmërisë jo-teknike me kërkesat. Rezultatet e anketimit sugjerojnë që ambienti i biznesit nuk është i përshtatshëm dhe se avantazhi konkurrues i kompanive nuk është i bazuar në efikasitet dhe produktivitet po në praktika jo legale dhe jo etike të disa kompanive. Ky ambient biznesi së bashku me kapacitete të dobëta institucionale (sidomos në sistemin gjyqësor) krijojnë mundësi korruptimi dhe të praktikave tjera të keq përdorimit të detyrës zyrtare. Rezultatet sugjerojnë që ka nivel të lartë të përqendrimit dhe se vetëm një fraksion i vogël i kompanive fitojnë kontrata. Shumica e kompanive thonë që arsyeja pse nuk fitojnë kontrata qëndron te faktorët e jashtëm. (p.sh. ato jashtë kontrollit të kompanisë; dhe praktikave të prokurimit qeveritar shënohen si arsye kryesore). Sidoqoftë, ata pranojnë se ka edhe barriera të brendshme. Kjo lidhet kryesisht me përpilimin e një oferte të pranueshme.

Rezultatet tregojnë se mungesa e vullnetit politik është emëruesi i përbashkët i të gjitha përgjigjeve si përgjegjës për prapambetjet dhe mungesën e përparimeve në procesin e prokurimit publik. Bizneset sugjerojnë që qeveria është “kapur” nga kompanitë dhe grupet e tjera të interesit të cilat financojnë partitë e tyre politike dhe i mbështesin financiarisht në baza të rregullta.

Bizneset dhe organizatat e shoqërisë civile konsiderojnë që nuk ka mekanizma të vendosura që do të garantonin integritetin e procesit të prokurimit. Shumica e akterëve ndajnë mendimin që grupi punues për përmirësime legjislative në procesin e prokurimit duhet të hapet që të përfshij edhe pale tjera të interesit.

Ky hulumtim rekomandon që institucionet e prokurimit qendror duhet të garantojnë përputhshmëri në mes të LPP me direktivat

e BE dhe praktikave të mira dhe të sigurojnë një besueshmëri të qëndrueshme në mes të palëve kryesore të interesit. Ato duhet të promovojnë prokurim të centralizuar dhe të adresojnë urgjentisht mungesën e legjislacionit dytësor dhe të dizajnojnë mbështetje këshillë-dhënëse për të lehtësuar përfundimin e ligjit nga trupat kontraktues dhe të rrisin dijen e operatorëve ekonomik. Implementimi i prokurimit elektronik dhe infrastruktura e ankandit elektronik (e-auction) duhet të përshejtohen dhe më shumë trajnim duhet të ju ofrohet sektorit privat nga KIPA apo institucionet tjera të pavarura.

Qeveria duhet të bëjë përpjekje të përmirësimit të ambientit të biznesit që të inkurajojë zhvillimin e konkurrencës në tregun e brendshëm. Duhet po ashtu të ketë një shkallë më të lartë të integritetit të procesit të prokurimit në procesin e tërësishëm të menaxhimit të shpenzimeve qeveritare. Komuniteti i donatorëve duhet të vazhdojë ta mbështesë zhvillimin institucional të prokurimit qendror. Partitë opozitare dhe organizatat e shoqërisë civile duhet në vazhdimësi të kërkojnë nga qeveria ta përmirësojë sistemin e prokurimit publik duke rritur presionin publik dhe duke qenë më aktiv në monitorimin dhe sinjalizimin e keqpërdorimeve në procesin e prokurimit publik si dhe të japin rekomandime në përmirësimin e sistemit. Se fundmi, parlamenti duhet të jetë më aktiv që të mbaj trupat e prokurimit qendror dhe qeverinë më përgjegjës për implementimin e ligjit. Parlamenti duhet po ashtu të inkadroj palët e tjera të interesit në dëgjimet parlamentare në ndryshimet e ardhshme legjislative.

-Bibliografia dhe referencat

- Aidt, Toke S., 2003. Economic Analysis of Corruption: Anketë. The Economic Journal, 113 (Nëntor), F632–F652.
- Becker, Gary., 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy, 169-217.
- Becker, Gary S. and Stigler, George J., 1974. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. The Journal of Legal Studies, Vol. 3, No. 1, ff. 1-18.
- Becker, Gary S., 1983. A theory of competition among pressure groups for political influence. The Quarterly Journal of Economics 98 (3): 371-400.
- Buchanan, J.M., Tullock, G., 1962. The Calculus of Consent. University of Michigan Press, Ann Arbor
- Di Tella R. and Schargrodsky E., 2003. Controlling corruption through high wages. Raporti i Korrupsionit Global 2003, Transparency International
- Duli, 2008. Prokurimi Publik në Kosovë. Logos, Prishtinë
- KE, 2005. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2006. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2007. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2008. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2009. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2010. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- KE, 2011. Raporti i Progresit të Kosovës. Komisioni Evropian. Bruksel
- Jain, Arvind K., 2005. Corruption Forthcoming in International Encyclopedia of the Social Sciences, Botimi i dytë, The Gale Group
- Johnson, Simon and Kaufmann, Daniel and Shleifer, Andrei, 1997. The Unofficial Economy in Transition. Brookings Papers on Economic Activity
- Klitgaard, Robert, 1988. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press
- Knopic, J., 2004. Corruption in Kosovo: Perceptions versus Experiences; Potential Investigative Techniques. Seminar on the Law of Nationbuilding. Chicago-Kent College of Law
- Mookherjee, Dilip et al., 1995. Corruptible Law Enforcers: How Should They Be Compensated? The Economic Journal Vol. 105, No. 428, ff. 145-159
- OBZHE, 2000. Centralised and Decentralised Public Procurement. Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik. Paris
- OBZHE, 2007. Integrity in Public Procurement; good practice from a to z. Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik. Paris
- Olaya, J. and Wiehen, M., 2006. How to Reduce Corruption in Public Procurement: The Fundamentals. Handbook for Curbing

Corruption in Public Procurement, Pjesa I, ff. 13-105, Transparency International. Berlin

Olson, Mancur, 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press kapitujt 1-4 dhe 6.

Peltzman, S., 1976. Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19 (Gusht): 211-40

Posner, R.A., 1974. Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 5 (Vjeshtë): 355-58.

KRPP, 2009. Raporti mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë për 2008. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Prishtinë

KRPP, 2010. Raporti mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë për 2009. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Prishtinë

KRPP, 2011. Raporti mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë për 2010. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Prishtinë

KRPP, 2012. Raporti mbi Aktivitetet e Prokurimit Publik në Kosovë për 2011. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik. Prishtinë

Riinvest, 2011. State and the budget; mind the bill. Instituti Riinvest për Hulumtime Zhvillimore (FORUM 2015), Prishtinë

Rose-Ackerman, S., 1975. The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics* 4:1-17

Rose-Ackerman, S., 1978. Corruption: A Study in Political Economy. New York Academic Press, New York, NY

Sigma, 2011a. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i Vlerësimit të Shqipërisë. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Sigma, 2011b. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i Vlerësimit të Maqedonisë. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Sigma, 2011c. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i Vlerësimit të Bosnia Herzegovinës. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Sigma, 2011d. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i vlerësimit të Malit të Zi. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Sigma, 2011e. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i Vlerësimit të Serbisë. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Sigma, 2011f. Support for Improvement in Governance and Management: Raporti i Vlerësimit të Kroacisë. Iniciativë e përbashkët e OBZhE dhe KE. Paris

Stigler, G.J., 1971. Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (Pranverë): 3-21.

Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W., 1998. The Quality of Government, Harvard Institute of Economic Research Working Papers

Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W., 1993. Corruption, *Quarterly Journal of Economics* 599-617.

Weyland, Kurt, 1998. The Politics of Corruption in Latin America. *Journal of Democracy*, 9 (2): 108-21.

-Shtojcat

Shtojca 1: Rastet studimore

RASTI I PARË STUDIMOR

Sektori i ndërtimit të rrugëve konsiderohet të jetë një ndër sektorët më të korruptuar në vend. Në dy vitet e fundit, Qeveria ka investuar shuma të mëdha parash në ndërtimin e rrugëve dhe shumë shpesh ka pasur akuza për korrupsion dhe nepotizëm. Ministria e Transportit është nën hetim me dyshimin për keqpërdorim të rregullave të tenderimit të cilat u përcollën me një vizitë të organeve të EULEX-it më 28 prill 2010. Përveç tjerash Ministria dyshohet tu ketë dhënë tenderë kompanive të cilat nuk i kanë përmbushur kushtet e tenderimit, duke i përfshirë këtu edhe kriteret teknike.

Ne kemi intervistuar një kompani e cila është 100% e varur nga tenderët, duke përfshirë këtu tenderët e qeverive lokale si dhe qeverinë qendrore, me qëllim që të marrim informata nga perspektiva e tyre lidhur me prokurimin publik. Kompania e parë të cilën ne e kemi studiuar, në vitin fiskal 2010/2011 ka pasur një qarkullim rreth €2 milion. Një qarkullim i tillë flet për një kompani me themel të mirë dhe kjo është shumë e rëndësishme për gjetjet e studimit tonë. Për më shumë, për shkak të rëndësisë së tenderëve publikë për operimin e kësaj kompanie, perceptcionet e saja janë shumë të rëndësishme. Siç mund të argumentohet, në këtë rast qeveria

Ne nuk ankohe mi
asnjëherë pasiqë
qeveria na denon
në ofertimet në të
ardhmen. I dijmë
disa raste kur
konkurrentët tonë
pas ankesave nuk
kanë fituar më
tenderë

e përfaqëson një monopson³⁷ për këtë firmë dhe rëndësia e qeverisë për këtë kompani shihet në rangimin me intensitet 10 (prej 10) të cilin ia bën kjo kompani qeverisë për ekzistencën e saj. Me qeverinë si klientin e saj të vetëm, kjo kompani e pranon që është shumë e vështirë të bëjë biznes pasiqë ata përballen me shumë pengesa në procesin e tenderimit dhe në shumë raste kushtet e tenderimit aplikohen në mënyrë jo të barabartë në mes të kësaj kompanie dhe konkurrencës së saj. Në raste të tilla, trajtimi i pabarabartë e pengon në një masë të madhe efiçencën e bizneseve me themel të mirë në krah të firmave të cilat janë të lidhura ngushtë me zyrtarët publik dhe vendimmarrësit. Tenderët me vlerë më të madhe monetare janë më atraktive për kompaninë e intervistuar duke pasur parasysh madhësinë e vetë firmës. Tenderët e tillë tërheqin më pak ofertues por në të njëjtën kohë kushtet për këta tenderë janë më të ashpra dhe rrjedhimisht ka më shumë potencial për trajtim të pabarabartë nga vendimmarrësit. Për shembull, numri mesatar i ofertuesve në tenderë të ndryshëm të deklaruar nga kompania e intervistuar është nga 3 deri në 9 firma.

³⁷ Monopsoni është formë e tregut në të cilin vetëm një blerës përballlet me shumë shitës. Ky është një shembull i konkurrencës jot e plotë, shumë i ngjajshëm me monopolin në të cilin vetëm një blerës përballlet me shumë shitës.

Për më shumë, prezenca e korrupsionit shihet si një ndër barrierat më të mëdha në trajtimin e drejtë. Korrupsioni gjithashtu e pengon transparencën dhe shkëmbimin e informacioneve ndër ofertuesit që janë refuzuar apo nuk janë selektuar për këtë proces. Ata thonë që kompanitë nuk janë të lira të ankohen kur nuk e fitojnë tenderin pasi që ata besojnë që në shumicën e rasteve kompanitë që ankohen e humbin mundësinë e suksesit në të ardhmen. Gjithashtu, kompanitë nuk mendojnë që procedura e ankesave do ti sjellë kompanisë dobi pasi që ata besojnë që Qeveria gjithmonë do të gjejë diçka për ta refuzuar procedurën e ankesës dhe fatkeqësisht nuk ekziston ndonjë mekanizëm që do ta parandalonte shkeljen e integritetit të procesit. Fakti që firmat nuk ndjehen të lira të ankohen është shumë shqetësues dhe kjo e bën të qartë sa jo-transparent është ky proces.

Mungesa e kompanive të cilat i përmbahen kushteve procedurale duket të jetë e një rëndësie të madhe. Kompania e pranon që ka pasur raste kur ata nuk e kanë fituar tenderin për shkak se ata nuk i kanë bashkangjitur të gjitha dokumentet e domosdoshme, por gjithashtu kishte raste kur firmat tjera ishin favorizuar dhe kishin fituar tenderët edhe në rastet kur e kishin dokumentacionin e pakompletuar. Standardet e dyfishta për firmat paraqesin një indikator të rëndësishëm për trajtim jofer.

Kompania gjithashtu beson që Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) është institucioni i cili duhet të: sigurojë që Ligji i Prokurimit respektohet; sigurojë që sistemi i prokurimit publik është eficient dhe transparent duke e mbështetur konkurrencën

dhe respektimin e pjesëmarrësve të barabartë në procesin e prokurimit; jep këshilla për të gjitha autoritetet e kontraktuara dhe agjentët ekonomikë në implementimin e dispozitave ligjore. Komisioni gjithashtu është përgjegjës për ankesat e mundshme të cilat vijnë nga agjentët ekonomikë lidhur me procesin e tenderimit. Kompania e intervistuar thotë që Komisioni nuk është transparent dhe fer në procesimin e ankesave që vijnë nga firmat lidhur me parregullsitë me të cilat ata përballen gjatë procesit të tenderimit.

Është e dukshme që kompanitë të cilat marrin pjesë në procese të prokurimit publik përballen me probleme të ndryshme të cilat vijnë si rezultat të menaxhimit të keq si dhe anashkalimit të rregullave dhe procedurave. Dukuritë negative si korrupsioni, nepotizmi dhe konkurrenca joreale janë identifikuar si prezente në proceset e prokurimit publik të cilat i shtyjnë firmat të ndërmarrin veprime për të cilat nuk janë krenarë. Kjo është më serioze në rastet kur firmat i kanë qeveritë lokale ose qendrore si klientët e vetëm. Këto firma janë shumë të ndijshme dhe duhet të sigurohen që kanë relacione shumë të forta me faktorët kyç brenda institucioneve, përndryshe ato kërcënohen me dalje nga biznesi. Si pasojë, firmat përfshihen në korrupsion gjë që rezulton edhe në shërbime të kualitetit shumë të ulët. Në anën tjetër, brenda institucioneve nuk është askush që mund të pyesë për kualitetin e ofruar nga firmat pasi që të dyja palët janë të përfshira në korrupsion. Si pasojë, kjo çon në shërbime të kualitetit shumë të ulët si dhe në një mjedis shumë të pasigurtë për firmat.

RASTI I DYTË STUDIMOR

Pas intervistës së rastit të parë studimor, ne e kemi intervistuar edhe një kompani tjetër e cila është pjesë e sektorit të ndërtimit të rrugëve. Kjo kompani i ka vetëm 42% të të ardhurave të lidhura me tenderët e qeverisë dhe kur krahasohet me rastin paraprak kjo kompani është më pak e varur nga puna e qeverisë, rrjedhimisht edhe pengesat të cilat i duhet ti kalojë vlerësohen me intensitet më të ulët nga ky këndvështrim.

Qarkullimi i kompanisë për vitin fiskal 2010/2011 ishte rreth €2 milion, shumë e cila edhe njëherë e pasqyron validitetin dhe rëndësinë e kësaj firme në këtë treg. Për më shumë, duke qenë në nivel të njejtë me kompaninë paraprake, ne do të kemi mundësi ti shqyrtojmë dallimet përkrah ngjajshmërive të këtyre dy firmave.

Edhe pse në këtë rast qeveria përbën më pak se 50% të qarkullimit të firmës, Qeveria vazhdon të rangohet si shumë e rëndësishme për ekzistencën e firmës, vlerësohet me intensitetin 8 (nga 10) e cila vazhdon të jetë më e ulët krahasuar me rastin paraprak ku qeveria vlerësohej me intensitetin 10 (nga 10). Është e kuptueshme që firmat të cilat kanë burime të diversifikuara të të ardhurave janë më pak të varura nga një burim specifik siç është rasti me kompaninë e dytë të intervistuar. Kjo kompani ngjajshëm me kompaninë paraprake e pranon që përballet me probleme të ndryshme gjatë procesit të tenderimit. Ata e vlerësojnë procesin e ofertimit si të korruptuar, të ndikuar nga nepotizmi dhe konkurrenca jofer. Barriera të ngjajshme ishin vërejtur edhe në rastin paraprak dhe ky fakt i fuqizon gjetjet tona. Për më shumë, firmat e përfaqësuara e pranojnë që ka raste kur nuk kanë qenë në gjendje ta fitojnë tenderin por kjo ka ardhur si rezultat i faktit që ata nuk kanë qenë ofertuesit me çmimin më të ulët në rastet kur kjo ka qenë një ndër kushtet kryesore. Është interesante të shihet se edhe pse firma është e vetëdijshme për prezencën e korrupsionit dhe nepotizmit, eksperiencia direkte me keto probleme, siç ndodhi edhe me rastin paraprak, mungon. Veç kësaj, firma e intervistuar thotë që nuk është ankuar kurrë për ndonjë tender, por është e bindur që nëse do të ishte ankuar në të ardhmen do të diskriminohej.

Diskriminimi pas ankesës duket të jetë një arsye e fortë që i bën firmat të hezitojnë t'i adresojnë parregullsitë. Sidoqoftë, kjo firmë mendon që ekzistojnë mekanizma që do ta parandalonin dhunimin e integritetit të procesit, por këta mekanizma që duhet ta monitorojnë procesin e prokurimit publik janë të dobëta.

Firma e intervistuar gjithmonë oferton për tenderë të hapur nga Qeveria, por ata nuk janë të kënaqur me procedurat tenderuese që përdoren në vend. Kështu, procesin ata e vlerësojnë me intensitetin 5 (nga 10) dhe edhe njëherë kur e krahasojmë me rastin paraprak (ku ky proces është vlerësuar me 4 nga 10), intensiteti është më i ulët duke e mbështetur kështu idenë e relacionit pozitiv ndërmjet jo-varshmërisë dhe barrierave. Përveç përqindjes së varshmërisë, një tjetër shpjegim pas vlerësimit të ulët të barrierave mund të jetë edhe fakti që edhe pse firma është e madhe, ajo më së shumti i synon tenderët me vlerë monetare të vogël dhe rrjedhimisht edhe barrierat dhe kushtet e institucioneve janë më të lehta. Vëreni se këto kushte gjithmonë shërbejnë si pikë e transaksioneve dhe mundësive për trajtim jo fer ndaj bizneseve.

Dallimet në madhësi të tenderëve dhe dallimet në varshmëri mund të jenë arsyet pse firma e dytë e intervistuar e vlerëson transparencën e procesit tenderues me intensitetin 6 (nga 10)

për dallim nga firma e parë e intervistuar e cila këtë proces e ka vlerësuar me intensitetin 2 (nga 10). Kjo paraqet një dallim shumë të madh në opinion.

Dallimet në vlerësim të dy firmave të cilat operojnë në të njejtin sektor, tregojnë edhe njëherë për ndryshimet në trajtim, transparencë dhe kushtzime nga institucionet. Kushtet rigorozë dhe të lodhshme nuk janë të aplikueshme për të gjitha firmat, prandaj kjo e bën mbijetesën në këtë sektor shumë të vështirë. Vet fakti që njëra kompani beson që ekzistojnë mekanizma të cilat e monitorojnë këtë proces, ndërsa firma tjetër e përjashton ekzistencën e mekanizmave të tilla tregon për trajtimin e pabarabartë që u bëhet firmave nga autoritetet.

Një ndryshim i madh është i domosdoshëm në mënyrë që të përmirësohet procesi i prokurimit publik. Pa një luftë serioze të korrupsionit, nepotizmit dhe konkurrencës jo të drejtë shumë pak mund të pritët.



Ky studim paraqet një analizë të sfidave drejt reformimit të sistemit të prokurimit publik në Kosovë dhe mangësive në zbatimin e ligjit. Instituti Riinvest me mbështetjen e Qendrës për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private (Qendra për Ndërmarrje Ndërkombëtare Private - CIPE Washington, DC ka nisur një analizë të hollësishme, e cila përfshinë dimensionet më të rëndësishme të këtij procesi. Ky studim merr parasysh pikëpamjet e të gjitha palëve të interesuara duke përfshirë ndër të tjera: institucionet qendrore të prokurimit, parlamentin, qeverinë, sektorin privat, shoqërinë civile dhe mediat. Prokurimi publik përbën afër një të pestën e BPV-së të Kosovës dhe si i tillë paraqet një ndër mbështetësit kryesor të kësaj ekonomie. Prandaj ky (prokurimi publik) duhet të bëhet në mënyrë efikase dhe transparente që të sigurohen kushte të barabarta për të gjithë akterët e përfshirë dhe t'i ndihmohet qeverisë që të sigurojë vlerën më të lartë për paratë e taksapaguesve. Procesi i prokurimit publik në Kosovë ka shënuar progres të dukshëm, veçanërisht në infrastrukturën ligjore dhe institucionale, por zbatimi i ligjit mbetet një sfidë e madhe. Perceptimi i përgjithshëm i akterëve të përfshirë në hulumtimin tonë është se prokurimi publik në Kosovë është i prekur nga korrupsioni. Për këtë arsye rekomandohet që të fuqizohen institucionet dhe mekanizmat, të cilët kanë për detyrë ta sigurojnë ndershmërinë e këtij procesit.

Riinvesti do të lauj një rol aktiv në përkrahjen e prokurimit të shëndoshë publik që promovon paanshmërinë, efikasitetin, luftën kundër korrupsionit dhe keqpërdorimin e parave të taksapaguesve ndërsa rrit fitimet ekonomike dhe sociale të prokurimit publik. Dëshirojmë të falenderojmë CIPE për përkrahjen e dhënë gjatë këtij hulumtimi dhe aktivitetet përkatëse, si dhe për bashkëpunimin e vazhdueshëm gjatë realizimit të projektit. Poashtu, dëshirojmë të falenderojmë menaxherët dhe përfaqësuesit e bizneseve, zyrëtarët e institucioneve si dhe përfaqësuesit e mediave dhe shoqërisë civile për bashkëpunimin gjatë procesit të hulumtimit. Riinvesti dëshiron të falenderojë të gjitha palët e përfshira në përgatitjen e këtij raporti për kontributin e dhënë ndërsa merr përgjegjësinë e plotë për gjetjet dhe përfundimet e raportit.