

Performanca e OSHP-së

Efikasitet i ulët në shqyrtimin e
ankesave

Performanca e OSHP-së

Efikasitet i ulët në shqyrtimin e ankesave

RAPORT I MONITORIMIT TË PUNËS SË OSHP-SË
JANAR - SHTATOR 2024

Autorë: Arbër Kabashi, Diellor Gashi

Redaktore: Albulena Nrecaj Musliu

Ekipi hulumtues: Elza Tullari Celina dhe Elda Veseli

Të drejtat e autorit

Të gjitha të drejtat e këtij botimi janë të rezervuara për Iniciativën për Progres - INPO. Ky material nuk mund të riprodhohet, shpërndahet, transmetohet, apo përdoret në çfarëdo forme, elektronike apo të shtypur, pa pëlqimin paraprak me shkrim nga INPO. Ky botim është mbrojtur nga ligjet për të drejtat e autorit dhe pronën intelektuale në Republikën e Kosovës.

Mohim i përgjegjësisë

Përmbajtja e këtij botimi është përgjegjësi ekskluzive e Iniciativës për Progres - INPO dhe nuk reflekton domosdoshmërisht qëndrimet apo politikat e donatorit. Çdo interpretim, analizë apo rekomandim brenda këtij botimi është qëndrimi i autorëve dhe nuk përfaqëson pozicionin zyrtar të Rockefeller Brothers Fund apo të Byrosë për Çështjet Ndërkombëtare të Narkotikëve dhe Zbatimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan..

Përkrahja

Hartimi i këtij raporti është mbështetur nga Rockefeller Brothers Fund, dhe publikimi i saj është bërë në kuadër të Javës Kundër Korrupsion 2024, e përkrahur nga Byroja për Çështjet Ndërkombëtare të Narkotikëve dhe Zbatimit të Ligjit (INL) - Departamenti i Shtetit Amerikan.



TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje ekzekutive	4
Qëllimi	6
Metodologjia	7
Pasqyrë e përgjithshme e ankesave të pranuar dhe të shqyrtuara	8
Efikasiteti i shqyrtimit të ankesave	9
Llojet e ankesave dhe mënyra e vendimmarrjes së OSHP-së	12
Vlera e kontratave të parashikuara për të cilat është ushtruar ankesë	14
Vendimet e paneleve shqyrtuese në raport me vlerësimet e ekspertëve	15
Ankesat sipas autoriteteve kontraktuese	16
Rivlerësimet dhe ndikimi në përzgjedhjen e operatorëve ekonomik	17
Nevoja e ndryshimeve normative	20
Përbërja e pakompletuar e Bordit të OSHP-së	22
Përfundime dhe rekomandime	23

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Të dhënat mbi procesin ankimor tregojnë se gjatë periudhës janar-shtator 2024, në Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP) janë dorëzuar gjithsej 928 ankesa, prej të cilave 882 ankesa janë zgjidhur, ndërsa 46 ankesa kanë mbetur ende brenda periudhës së shqyrtimit. Nga totali i ankesave të pranuar, OSHP nuk ka proceduar me shqyrtim meritore për 253 ankesa. Këto përmbledhin 173 ankesa të hedhura poshtë si të palejuara në fazën e shqyrtimit paraprak, 61 raste të përfunduara me pajtim mes palëve dhe 19 raste tërheqjeje të iniciuara nga vetë ankuesit.

Nga analiza e rasteve të ankesave, sfiduese mbetet tej zgjatja e procedurave ankimore dhe ripërsëritja e procedurave. Pasojat e tyre shprehen në moszbatimin e planeve të prokurimit publik dhe mosrealizimin e shpenzimeve buxhetore brenda vitit fiskal. Po ashtu këto vonesa bien ndesh me normativën juridike për prokurim publik, përkatësisht nenin 27.2 të Rregullores Nr. 01/2020 të OSHP-së, ku afati ligjor për zgjidhjen e një ankese është 34 ditë, kurse në rastet kur çështja konsiderohet komplekse, deri në 20 ditë shtesë kalendarike.

Lidhur me këtë, performanca e OSHP-së ka treguar se 75.7% e rasteve të proceseve ankimore nuk janë trajtuar brenda këtyre afateve të parashikuara ligjore. Për më shumë, nga gjithsej 629 ankesat e shqyrtuara në mënyrë meritore, koha mesatare për trajtim e tyre ka rezultuar në 66 ditë, duke shënuar një rritje prej një dite krahasuar me periudhën e njëjtë të vitit të kaluar, ku mesatarja ishte 65 ditë. Shqyrtimi i ankesave në 355 të rasteve është bërë nga panelet individuale me një periudhë mesatare prej 64 ditë, ndërsa nga panelet me tre anëtarë, në 274 raste në një periudhë mesatare prej 67 ditësh.

Numri më i madh i ankesave, 465 sosh, janë paraqitur kundër njoftimeve për dhënie kontrate, ndjekur nga 93 ankesa ndaj vendimeve për anulim të aktiviteteve të prokurimit dhe 68 ankesa kundër njoftimeve për kontratë. Vendimet e OSHP-së tregojnë se 316 ankesa janë refuzuar si të pabazuara, 232 raste janë kthyer në rivlerësim, 43 raste kanë detyruar autoritetet kontraktuese të ndryshojnë dosjet e tenderëve, 2 raste janë refuzuar si res judicata, 2 raste kanë rezultuar me anulim kontrate, 2 raste janë aprovuar për qasje në projekte.

Sa i përket vlerës së tenderëve të parashikuar, 274 ankesa janë drejtuar kundër proceseve me vlerë të parashikuar mbi 300,000.00 euro, ndërsa 355 ankesa lidhen me shumën e parashikuar të kontratave nën këtë prag.

Nga ana tjetër, vlerësimet e trupave brenda OSHP-së nuk kanë qenë gjithmonë të njëjta. Të dhënat tregojnë se në 35% të rasteve nuk ka ekzistuar pajtueshmëria mes mendimeve të ekspertëve dhe vendimeve të paneleve shqyrtuese. Konkretisht, nga 629 ankesat e

shqyrtuara, 407 vendime kanë pasqyruar mendimet e dhëna nga ekspertët, ndërsa në 222 raste panelet shqyrtuese kanë mbajtur qëndrime të ndryshme.

Sidoqoftë, proceset ankimore tregojnë se në shumë raste ato janë nxitur nga vendimmarrja e gabuar e autoriteteve kontraktuese. Si rrjedhojë, një numër i konsiderueshëm ankesash kanë rezultuar me vendime për kthimin e çështjeve në rivlerësim. Kjo ka nxjerrë në pah se autoritetet kontraktuese në shumë raste kanë përzgjedhur operatorë ekonomikë të papërgjegjshëm. Mirëpo, pas rivlerësimit, komisionet e prokurimit kanë përzgjedhur operatorë të tjerë, të cilët do duhej të ishin identifikuar që në fazën fillestare.

Të gjitha këto situata nënvizojnë nevojën për përmirësimin e procesit të shqyrtimit të ankesave nga OSHP, si dhe rritjen e përgjegjshmërisë së autoriteteve kontraktuese në të gjitha fazat e zhvillimit të prokurimit publik, për të shmangur vonesat dhe zvogëluar rastet ankimore.

QËLLIMI

Ky raport synon të analizojë dhe vlerësojë proceset ankimore në OSHP gjatë periudhës janar-shtator 2024, duke identifikuar sfidat kryesore, si tejzgjatja e procedurave dhe mospajtueshmëria me afatet ligjore, si dhe ndikimet e këtyre problemeve në realizimin e planeve të prokurimit publik dhe shpenzimeve buxhetore.

Raporti synon të ndikoj në përmirësimin e procesit të vlerësimit dhe shqyrtimit të ankesave në OSHP, rritjen e efikasitetit në trajtimin e procedurave ankimore, respektimin e afateve ligjore dhe zvogëlimin e vonesave.

Gjithashtu, raporti adreson mospërputhjet në vendimmarrjen e autoriteteve kontraktuese, me qëllim të evidentimit të hapësirave për përmirësim dhe ofrimin e rekomandimeve për rritjen përgjegjshmërisë në të gjitha fazat e prokurimit publik, për të shmangur përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë të papërgjegjshëm dhe për të siguruar identifikimin e operatorëve më të përshtatshëm që në fazën fillestare të prokurimit.

METODOLOGJIA

Ky raport është hartuar mbi bazën e analizës së praktikave të prokurimit publik në Kosovë, me fokus identifikimin dhe vlerësimin e efikasitetit të OSHP-së në trajtimin e rasteve të ankesave të ngritura kundër autoriteteve kontraktuese.

Raporti është hartuar përmes analizimit të punës së paneleve shqyrtuese të OSHP-së në lidhje me ankesat e prokurimit, duke u mbështetur në legjislacionin përkatës.

Analiza e performancën së këtyre paneleve është bërë sipas një metodologjie të kombinuar, e cila përfshin hulumtimin dhe shqyrtimin e të dhënave të mbledhura përmes platformës elektronike të OSHP-së, për të gjitha ankesat e paraqitura në periudhën janar-shtator 2024.

Kjo analizë trajton ankesat e parashtuara gjatë periudhës janar-shtator 2024. Ky kufizim është bërë për shkak se, sipas rregullores për Prokurim Publik, afati maksimal për shqyrtimin e një ankese nga OSHP është 54 ditë. Duke marrë në konsideratë këtë afat, si dhe faktin që mbledhja e të dhënave nga INPO ka përfunduar më 24 nëntor, ankesa e fundit e parashtuar më 30 shtator do të duhej të ishte përfunduar deri në këtë datë.

Analiza është e fokusuar në aspektin kohor të zgjidhjes së ankesave, ndërsa në disa raste përfshirë analizën përmbajtësore të vendimmarrjes dhe mendimeve përfundimtare ekspertëve krahasuar me qëndrimet përfundimtare të paneleve të OSHP-së.

Dokumenti përfshinë përpunimin statistikor të të dhënave për të identifikuar kohën mesatare për zgjidhjen e ankesave, numrin e lëndëve të hedhura poshtë në shqyrtim fillestar, numrin e ankesave të shqyrtuara në mënyrë meritore, vendimmarrjen përfundimtare të OSHP-së, si dhe epilogun e proceseve të rivlerësimit.

1. PASQYRË E PËRGJITHSHME E ANKESAVE TË PRANUARA DHE TË SHQYRTUARA

Prokurimi publik është një proces që në të shumtën e rasteve i nënshtrohet procedurave të ankesave të ngritura nga operatorët ekonomik. Në rastet kur mosmarrëveshjet nuk zgjidhen në fazën preliminare përmes kërkesës për rishqyrtim, palët e interesuara kanë të drejtën e parashtimit të ankesës kundër vendimit të autoritetit kontraktues pranë OSHP-së, bazuar në nenin 109 të Ligjit për Prokurim Publik.

Të dhënat për procesin ankimor tregojnë se gjatë periudhës janar-shtator 2024, në OSHP janë dorëzuar gjithsej 928 ankesa. Deri më 24 nëntor, datë kur INPO ka përfunduar mbledhjen e të dhënave sipas metodologjisë së raportit, 882 ankesa janë zgjidhur, ndërsa 46 prej tyre kanë qenë ende brenda periudhës së shqyrtimit.

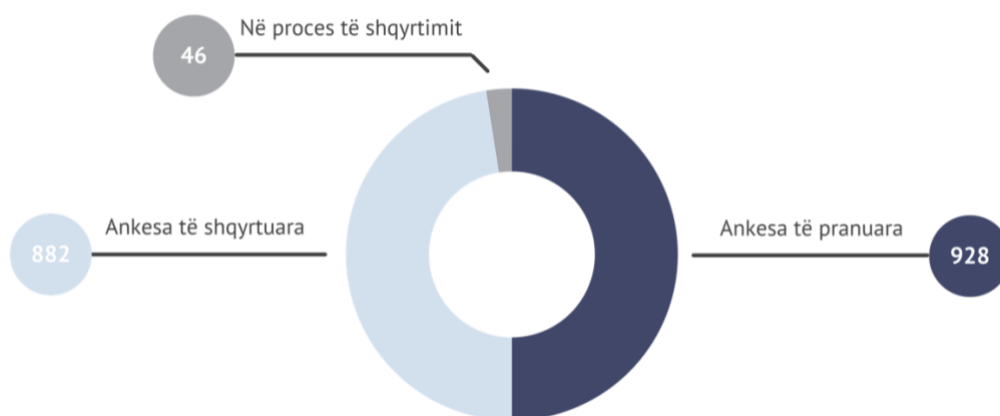


Fig. 1. Të dhënat për procesin ankimor në OSHP.

Nga totali prej 928 ankesave të pranuar, OSHP nuk është lëshuar në shqyrtim meritor për 253 ankesa, për shkak se 173 të tyre janë hedhur poshtë si të palejuara, 61 kanë përfunduar me pajtim të palëve, kurse 19 janë tërhequr me kërkesë të palës.

Raporti në vijim analizon procedurat për shqyrtimin e 629 ankesave për të cilat OSHP ka nxjerrë vendim në lidhje me pretendimet ankimore.

2. EFIKASITETI I SHQYRTIMIT TË ANKESAVE

Përmbyllja e procesit të shqyrtimit të ankesave brenda afateve ligjore përbën një çështje me rëndësi të veçantë për zhvillimin e aktiviteteve të prokurimit publik. Praktika e deritanishme ka treguar se një nga sfidat kryesore në zbatimin e planit të prokurimit publik, si dhe në realizimin e shpenzimeve buxhetore, është tejzgjatja e procedurave ankimore dhe ripërsëritja e tyre.

Kjo situatë vjen si rezultat i procedurave ligjore të shqyrtimit të ankesave, të cilat mund të rezultojnë në kthimin e proceseve për rivlerësim dhe në përcjelljen e mëtejshme me pretendime të reja ankimore.

Gjithashtu, kjo ndikohet nga efekti pezullues i kërkesës për rishqyrtim dhe ankesës, që detyron autoritetin kontraktues të pezullojë zbatimin e aktivitetit të prokurimit deri në marrjen e një vendimi përfundimtar lidhur me ushtrimin e mjetit juridik. Një dinamikë e tillë krijon vonesa të konsiderueshme në realizimin e aktiviteteve të prokurimit dhe prolongon përmbushjen e objektivave buxhetore brenda afateve të parapara.

Afati ligjor për zgjidhjen e një anese nga OSHP është 34 ditë. Megjithatë, sipas nenit 27.2 të Rregullores Nr. 01/2020 të OSHP-së, paneli shqyrtues mund ta shtyjë afatin për shqyrtim deri në 20 ditë të tjera kalendarike në rastet kur çështja konsiderohet e ndërlikuar.

Në vështrim të efikasitetit të punës së OSHP-së, INPO ka analizuar afatin për vendimmarrje duke u bazuar si në afatin ligjor prej 34 ditësh, ashtu edhe në afatin shtesë prej 20 ditësh (54 ditë në total). Në vijim është paraqitur figura për vendimmarrjen e OSHP-së brenda afateve ligjore:

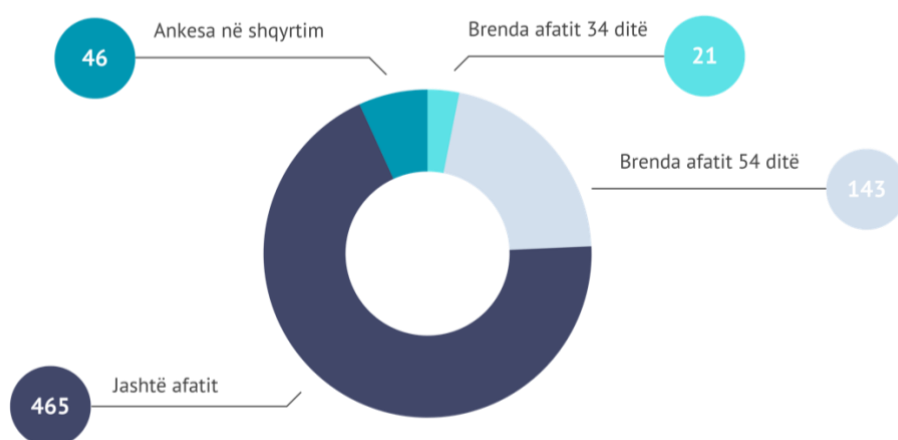


Fig. 2. Të dhënat për procesin ankimor brenda afateve ligjore.

Sipas figurës së mësipërme del që 21 ankesa ose 3.11% e tyre janë shqyrtuar brenda afatit ligjor prej 34 ditëve, 143 ankesa ose 21.1% brenda afatit prej 54 ditëve për të cilat OSHP ka vlerësuar se nevojitet afati shtesë prej 20 ditësh, 465 ose 68.8% janë shqyrtuar jashtë afatit ligjor, kurse 46 ankesa ose 6.81% janë në proces të shqyrtimit, rrjedhimisht përtej afatit ligjor.

Rezultatet e mësipërme të performancës të OSHP-së në trajtimin e rasteve brenda afateve ligjore, tregojnë për 75.7% të rasteve të cilat nuk kanë arritur të trajtohen brenda këtyre afateve. Tejkalimi i afateve ligjore paraqet vështirësi për autoritetet kontraktuese në zbatimin efektiv të procedurave të prokurimit. Krejt kjo reflektohet në mosrealizimin e planeve të punës dhe arritjen e objektivave të parashikuara brenda vitit fiskal, duke cenuar efikasitetin dhe qëndrueshmërinë e procesit të prokurimit publik.

2.1. Kohëzgjatja mesatare e shqyrtimit të ankesave

Sa i përket kohëzgjatjes së shqyrtimit të lëndëve, për 629 ankesa të shqyrtuara në mënyrë meritore, koha mesatare për trajtimin e një ankese është 66 ditë. Krahasuar me të njëjtën periudhë të vitit paraprak, kjo mesatare është rritur me një ditë, pasi sipas raportit të mëparshëm të INPO-së mbi performancën e OSHP-së, ajo ishte 65 ditë.¹

INPO ka analizuar kohëzgjatjen për zgjidhjen e ankesave, duke i ndarë ato sipas përbërjes së paneleve shqyrtuese:

Panelet shqyrtuese individuale		Panelet shqyrtuese prej 3 anëtarëve	
Numri i ankesave	355	Numri i ankesave	274
Koha mesatare	64 ditë	Koha mesatare	67 ditë

Tab.1. Koha mesatare e shqyrtimit të lëndëve.

Analiza e INPO-së tregon dallime të lehta në kohëzgjatjen e trajtimit të ankesave bazuar në përbërjen e paneleve shqyrtuese. Këto të dhëna tregojnë se panelet individuale janë më efikase në aspektin kohor, megjithëse dallimi në ditë është shumë i vogël.

Në vijim është paraqitur tabela me ankesat me afatet më të gjata të konsumuara gjatë procesit të shqyrtimit:

¹ Shqyrtimi i korrupsionit në prokurimin publik: Raporti i monitorimit të punës së OSHP-së janar-shtator 2023: https://inpo-ks.org/wp-content/uploads/2023/12/Raporti-i-monitorimit-te-OSHP-se_06.12.2023-INPO.pdf.

Emri i aktivitetit	OE ankues	AK	Vlera e parashikuar e kontratës (€)	Kohëzgjatja në ditë	Shqyrtimi nga eksperti
“Vazhdim i Ndërtimit - Qendra e Mjekësisë Emergjente ne QKUK” ²	- Ada Consulting Group SH.P.K. - AK INVEST DOOEL Tetovo - Nika ProIng SH.P.K. - MABCO CONSTRUCTIONS SH.P.K.	Ministria e Shëndetësisë	22,513,201.67	138 ditë	28 ditë
Shërbimet e përgaditjes dhe furnizimit me ushqim për nevojat e AKSP-së - Ritender ³	Beni Dona Plast shpk	Akademia e Kosovës për Siguri Publike	1,608,300.00	121 ditë	23 ditë
Mirëmbajtja dimërore e rrugëve ⁴	Muhamet Muçiqi	Komuna e Vushtrrisë	180,543.80	120 ditë	13 ditë
Furnizim me material higjenik ⁵	Kiga SH.P.K.	Komuna e Podujevës	160,000.00	120 ditë	18 ditë
Furnizim me uniformë policore ⁶	DE Kosova Tekstil L.L.C.	Policia e Kosovës	11,351,852.00	118 ditë	29 ditë

Tab.2. Rastet me kohëzgjatjen më të madhe të shqyrtimit të ankesave.

² Numri i lëndës: 367/24, 362/24, 360/24, 352/24.

³ Numri i lëndës: 325/24.

⁴ Numri i lëndës: 322/24.

⁵ Numri i lëndës: 327/24.

⁶ Numri i lëndës: 332/24.

3. LLOJET E ANKESAVE DHE MËNYRA E VENDIMMARRJES SË OSHP-SË

Siç u theksua më lartë, në total janë 629 ankesa të ushtruara nga operatorët ekonomik për të cilat OSHP është lëshuar në shqyrtim meritore. Prej tyre, numri më i madh i ankesave janë paraqitur kundër njoftimit për dhënie të kontratës me 465 ankesa, pastaj kundër vendimeve për anulim të aktiviteteve të prokurimit me 93 ankesa, pasuar me 68 ankesa kundër njoftimeve për kontratë.

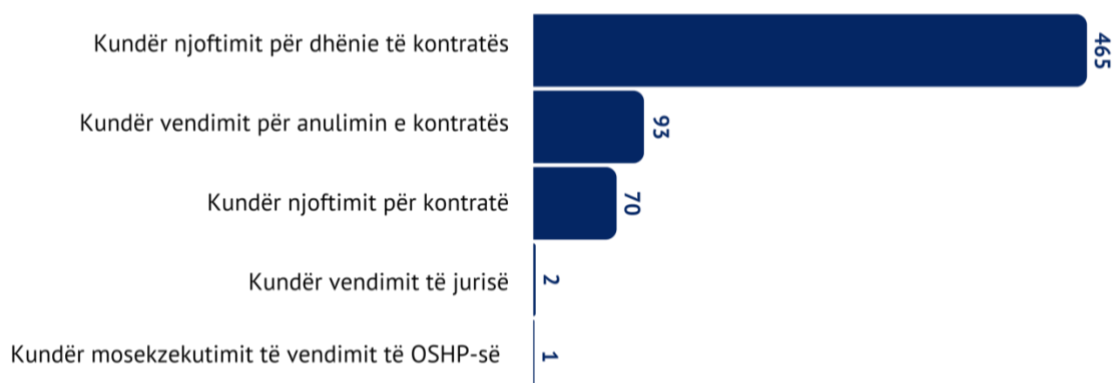


Fig.3. Llojet e ankesave të paraqitura nga OE-të

Lidhur me këtë, në 316 raste OSHP ankesat i ka refuzuar si të pabazuara, 232 ka vendosur që lëndët t'i kthejnë në rivlerësim, në 43 raste ka vendosur që autoritetet kontraktues të bëjnë ndryshimin e dosjes së tenderit, 2 raste janë refuzuar me arsyetimin se janë res judicata, 2 kanë pësuar me anulim kontrate dhe 2 raste janë lejuar për qasje në projekte.



Fig.4. Llojet e vendimeve të OSHP-së.

Në vijim është paraqitur tabela që përmbledh vendimmarrjen e OSHP-së lidhur me llojin e ankesave të parashtruara:

Llojet e ankesave		Vendimet e OSHP-së	
Kundër anulimit të aktivitetit	93	Të kthyera në rivlerësim	42
		Refuzohet si e pabazuar	50
		Anulohet në tërësi procedura	1
Kundër njoftimit për kontratë	70	Obligohet AK që të bëjë përmirësimet e nevojshme në dosjen e tenderi	43
		Refuzohet si e pabazuar	24
		Anulohet në tërësi procedura	3
Kundër njoftimit për dhënie të kontratës	465	Të kthyera në rivlerësim	190
		Refuzohet si e pabazuar	50
		Anulohet në tërësi procedura	28
		Res judicata	1
		Anulim i kontratës	2
Kundër vendimit të jurisë	2	Lejohet qasja në projekte	2
Kundër mosekzekutimit të vendimit të OSHP-së	1	Res judicata	1

Tab.3. *Vendimmarrja e OSHP-së kundrejt ankesave të OE-ve.*

4. VLERA E KONTRATAVE TË PARASHIKUARA PËR TË CILAT ËSHTË USHTRUAR ANKESË

Nga gjithsej 629 aktivitete për të cilat OSHP është lëshuar në shqyrtim meritore, 274 ankesa lidhen me kontrata me vlerë të parashikuar mbi 300,000.00 Euro, ndërsa 355 ankesa janë për kontrata nën këtë vlerë të parashikuar. Kjo ndarje është bërë për të shqyrtuar efikasitetin e ndryshimeve në rregulloren e prokurimit publik, duke analizuar rolin e paneleve shqyrtuese individuale në zgjidhjen e çështjeve me vlerë të parashikuar deri në këtë shumë."

Bazuar në Rregulloren për amendementimin e Rregullores Nr. 01/2020 për Punën e OSHP-së, neni 2, par. 2, "paneli shqyrtues individual emërohet në të gjitha rastet kur ankesa ushtrohet ndaj aktit apo veprimit të AK-së për aktivitetin e prokurimit, vlera e parashikuar e të cilit nuk e kalon shumën prej 300 mijë euro".

Sipas të dhënave për këtë periudhë, në 56,4% të rasteve, ankesat janë trajtuar nga paneli shqyrtues në përbërje individuale, apo 6.4% më shumë krahasuar me periudhën e njëjtë të vitit paraprak sa ishte 51%.⁷

Në vijim është paraqitur figura për numrin e rasteve të shqyrtuara nga panelet individuale të emëruara:

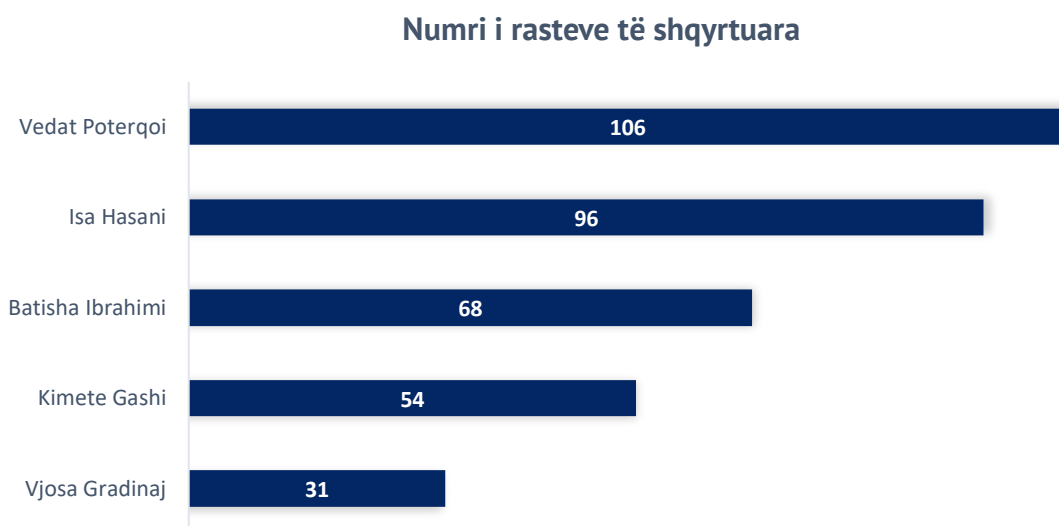


Fig.5. Numri i rasteve të shqyrtuara nga panelet individuale në OSHP

⁷ Shqyrtimi i korrupsionit në prokurimin publik: Raporti i monitorimit të punës së OSHP-së janar-shtator 2023: https://inpo-ks.org/wp-content/uploads/2023/12/Raporti-i-monitorimit-te-OSHP-se_06.12.2023-INPO.pdf.

5. VENDIMET E PANELEVE SHQYRTUESE NË RAPORT ME VLERËSIMET E EKSPERTËVE

Sipas nenit 111, par. 5 të Ligjit për Prokurim Publik, në rastet kur OSHP konstaton se ankesa është parashtruar me kohë dhe i plotëson kushtet sipas paragrafit 1. të këtij neni, menjëherë do të caktojë një ekspert për shqyrtim sipas nenit 113 dhe do të formojë një panel shqyrtues për t'i shqyrtuar pretendimet e bëra në ankesë. Detyrë e ekspertit shqyrtues është shqyrtimi i të gjitha pretendimeve të përfshira në ankesë. Vlerësimi me shkrim mbi aktivitetin e prokurimit dhe vlefshmërinë e të gjitha pretendimeve në ankesë i dërgohet panelit shqyrtues. (neni 114, par. 1 i LPP-së).

Nga analiza e vendimeve të OSHP-së, në raste të caktuara janë identifikuar qëndrime të kundërta në mes të mendimit të ekspertit dhe palenit shqyrtues. Analiza e këtij aspekti të vendimmarrjes është bërë për të identifikuar rastet kur vendimet e paneleve mund të kenë ndryshuar nga ekspertiza, duke ofruar kështu një pasqyrë të qartë mbi rolin dhe ndikimin e mendimeve të ekspertëve në procesin e marrjes së vendimeve nga ana e paneleve shqyrtuese.

Mendimi i ekspertit	Nr. i rasteve	Vendimet e paneleve	Nr. i rasteve
Anulim i aktivitetit	3	Refuzim i ankesës si e pabazuar	3
Aprovohet ankesa	215	Rivlerësim	127
		Obligohet AK që të bëjë përmirësimet e nevojshme në dosjen e tenderi	25
		Lejohet qasja në projekt	1
		Refuzohet si e pa bazuar	50
		Anulohet në tërësi procedura	11
		Anulohet kontrata	1
Aprovohet ankesa pjesërisht si e bazuar	223	Rivlerësim	83
		Obligohet AK që të bëjë përmirësimet e nevojshme në dosjen e tenderi	14
		Lejohet qasja në projekt	1
		Refuzohet si e pabazuar	111
		Anulohet në tërësi procedura	13
		Anulohet kontrata	1
Refuzohet si e pabazuar	173	Rivlerësim	18
		Obligohet AK që të bëjë përmirësimet e nevojshme në dosjen e tenderi	2
		Refuzohet si e pabazuar	145
		Anulohet në tërësi procedura	6
Res judicata	8	Res judicata	2
		Rivlerësim	2
		Anulohet në tërësi procedura	1
		Mbetet në fuqi vendimi i AK-së	3

Tab.4. Qëndrimet e ekspertëve dhe paneleve shqyrtuese.

6. ANKESAT SIPAS AUTORITETEVE KONTRAKTUESE

Në mesin e të gjitha autoriteteve kontraktuese të cilat janë monitoruar për periudhën janar-shtator 2024, INPO ka identifikuar 5 institucione ndaj të cilave janë ushtruar më shumë ankesa në procedurat e prokurimit. Duke pasur parasysh se për një aktivitet të prokurimit mund të dorëzohen më shumë se një ankesë, dhe për të bërë të qartë këtë proces, tabela në vijim përfshin numrin total të ankesave të ushtruara kundër aktiviteteve të prokurimit:

Autoriteti Kontraktues	Numri i ankesave	Numri i aktiviteteve ndaj të cilave është ushtruar ankesë
Komuna e Prishtinës	46	36
Korporata Energjetike e Kosovës	36	29
Komuna e Prizrenit	32	25
Ministria e Infrastrukturës	31	13

Tab.5. *Pesë autoritetet kontraktues me numrin më të madh të ankesave.*

7. RIVLERËSIMET DHE NDIKIMI NË PËRZGJEDHJEN E OPERATORËVE EKONOMIK

Procedura e ankesave në shumë raste rezulton me vendim të OSHP-së për kthimin e çështjeve në rivlerësim. Për të analizuar praktikën e ndjekur nga Autoritetet Kontraktuese (AK) lidhur me rivlerësimin e ofertave dhe rezultatet e këtij procesi, veçanërisht në raport me operatorët ekonomikë të rekomanduar për kontratë, INPO ka identifikuar disa vendime të AK-ve që janë apeluar në OSHP dhe më pas janë kthyer për rivlerësim. Të gjeturat tregojnë se shpeshherë autoritetet kontraktuese përzgjedhin operatorë ekonomikë të cilët nuk plotësojnë kriteret e përgjegjshmërisë në fazën fillestare të vlerësimit. Si rezultat i procesit të rivlerësimit, komisionet rekomandojnë përzgjedhjen e operatorëve të tjerë ekonomikë që, në referuar kriterëve ligjore dhe dokumenteve të tenderit, duhej të ishin identifikuar si të suksesshëm që në fazën e parë të procedurës.

Komuna e Prizrenit

Në aktivitetin e prokurimit të inicuar nga Kuvendi Komunal i Prizrenit “Shqyrtimet laboratorike për projektet e investimeve kapitale – projekt dyvjeçar,” me vlerë të parashikuar 171,050.00 euro⁸ fillimisht është rekomanduar për kontratë operatori ekonomik “IPE-PROING SH.P.K.” me çmimin e ofruar 104,755.00 Euro.

Pas kërkesës për rishqyrtim nga operatori ekonomik “TEST&ING” e cila ishte refuzuar nga ana e AK-së dhe pas ankesës së këtij të fundit në OSHP, Paneli shqyrtues kishte aprovuar ankesën dhe ka kthyer aktivitetin për rivlerësim.

Në procesin e rivlerësimit, nga i njëjti komision është rekomanduar për kontratë operatori ekonomik “TEST&ING” me vlerë 124,250.00 Euro, i cili më pas është shpallur fitues dhe është shpërblyer me kontratë.

Komuna e Podujevës

Në aktivitetin e prokurimit të Komunës së Podujevës për “Furnizim me material për mirëmbajtje,” me vlerë të parashikuar 120,000.00 Euro⁹ fillimisht është rekomanduar për kontratë operatori ekonomik “Liria SHPK”. Pas ankesës së operatorit ekonomik “Kiga SHPK” dhe shqyrtimit nga OSHP, Paneli shqyrtues ka aprovuar pjesërisht ankesën, duke e kthyer aktivitetin për rivlerësim.

Në procesin e rivlerësimit, komisioni i ri ka rekomanduar sërish për kontratë operatorin ekonomik “Liria SHPK.” Gjatë këtij procesi, janë përmirësuar dhe janë dhënë sqarime për

⁸ Shih aktivitetin e prokurimit: https://e-prokurimi.rks.gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=2908424.

⁹ Shih aktivitetin e prokurimit: https://e-prokurimi.rks.gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=3329392.

kriteret dhe çështjet e ngritura nga OSHP, ndërsa disa pjesë të ankesës janë refuzuar. Si rrjedhojë, ky operator ekonomik është shpërblyer me kontratë me çmimin 135,391.68 Euro.

Komuna e Prishtinës

Në aktivitetin e prokurimit të inucuar nga Komuna e Prishtinës për “Ndërtimin e objektit të Arkivës së Komunës me infrastrukturë përcjellëse,” me vlerë të parashikuar 300,000.00¹⁰ fillimisht është rekomanduar për kontratë grupi i operatorëve ekonomik “MBB Construction SH.P.K & Protec SH.P.K.”. Pas ankesës së paraqitur nga operatori ekonomik “N.P.P. euro Construction”, OSHP ka aprovuar ankesën si të bazuar dhe ka kthyer aktivitetin për rivlerësim.

Në procesin e rivlerësimit, komisioni i ri ka rekomanduar përsëri kontratë grupin e operatorëve ekonomik “N.P.P. euro Construction,” & “Sinani ING SH.P.K.” & “TIG LOG SH.P.K.”. Megjithatë, kundër këtij vendimi është paraqitur një ankesë nga “MBB Construction SH.P.K.,” e cila është refuzuar si e palejuar nga OSHP.

Gjatë shqyrtimit të pretendimeve, OSHP ka konstatuar se grupi i operatorëve ekonomik të rekomanduar fillimisht nuk ka plotësuar një nga kriteret teknike, konkretisht posedimin e pajisjes “*Kamion me kran dhe kiper dhe peshë bartëse minimum 2 ton*” siç ishte kërkuar në dokumentet e tenderit. Komisioni vlerësues, në harmoni me vendimin e OSHP-së, ka zbatuar kërkesat e përcaktuara dhe ka përjashtuar këtë operator si tenderues të papërgjegjshëm.

Komuna e Gjakovës

Në aktivitetin e prokurimit të organizuar nga Komuna e Gjakovës për “Furnizim me instrument GPS,” me vlerë të parashikuar 20,000.00 Euro¹¹ fillimisht nuk është identifikuar asnjë operator ekonomik i përgjegjshëm. Kjo ka rezultuar me anulimin e aktivitetit nga autoriteti kontraktues. Pas paraqitjes së ankesave nga operatori ekonomik “DWH-Kosova SH.P.K.”, OSHP ka miratuar ankesën, duke e kthyer aktivitetin për rivlerësim.

Gjatë procesit të rivlerësimit, operatori ekonomik përsëri nuk është konsideruar i përgjegjshëm, duke çuar në një anulim të dytë të procesit. Pas ankesave të përsëritura dhe ndërhyrjes së OSHP-së, aktiviteti është rivlerësuar sërish. Në këtë proces të fundit,

¹⁰ Shih aktivitetin e prokurimit: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=3304203.

¹¹ Shih aktivitetin e prokurimit: https://e-prokurimi.rks-gov.net/SPIN_PROD/APPLICATION/IPN/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=2795431.

operatori ekonomik “DWH-Kosova SH.P.K.” është shpallur si i përgjegjshëm, për faktin se plotësonte dokumentet e kërkuara, si dhe ofertimit me çmimin më të ulët.

Në këtë proces tenderimi, përbërja e komisioneve të vlerësimit dhe rivlerësimit ka pasur ndryshime të pjesshme, duke përfshirë rotacion të anëtarëve, megjithëse kryesuesi ka mbetur i njëjtë gjatë gjithë procesit.

8. NEVOJA E NDRYSHIMEVE NORMATIVE

OSHP organizon punën përmes paneleve shqyrtuese, të cilat mund të kenë një, tre ose pesë anëtarë, varësisht nga vlera e kontratës. OSHP harton dhe amandamenton rregullat e brendshme në përputhje me ligjin për prokurimin publik.

Në gusht 2023, Bordi i OSHP-së plotësuar Rregulloren Nr. 01/2020, duke ndryshuar nenin 21. Para këtij ndryshimi, ankesat për aktivitetet me vlerë deri në 30,000 Euro shqyrtoheshin nga paneli i vetëm një anëtar, ndërsa për aktivitetet me vlerë nga 30,000 deri në 300,000 Euro, shqyrtoheshin nga tre anëtarë. Për ankesat mbi 500,000 Euro, shqyrtimi bëhej nga paneli i plotë i bordit, që përbëhej prej pesë anëtarësh.

Ky ndryshim ka pasur qëllim rritjen e efikasitetit në zgjidhjen e ankesave, pasi Bordi shpesh nuk ka pasur përbërjen e plotë prej pesë anëtarësh, siç kërkohet me ligj. Prej emërimit të bordit, tre anëtarë kanë dhënë dorëheqje dhe një anëtarë është shkarkuar, por u rikthye me vendim të Gjykatës Kushtetuese. Për shkak të mungesës së përbërjes së plotë dhe numrit të madh të ankesave, Bordi ka hasur vështirësi në trajtimin e ankesave brenda afateve ligjore.

Megjithatë, ky plotësim nuk ka sjellë përmirësime të dukshme, pasi koha mesatare për zgjidhjen e ankesave është rritur nga 53 në 63 ditë pas ndryshimit të rregullores.

Në planin e performancës për vitin 2024, OSHP ka parashikuar hartimin dhe finalizimin e Rregullores së re të Punës, për të avancuar dhe plotësuar kornizën ligjore. Ky aktivitet pritet të përfundojë deri në fund të tremujorit të tretë të vitit 2024.

Në janar, OSHP publikoi draftin e rregullores së re për konsultim. Koalicioni i organizatave joqeveritare, përfshirë INPO, IKD dhe FOL, dërgoi 16 komente. Propozimet kryesore përfshinin:

- Krijimin e paneleve shqyrtuese në përputhje me klasifikimin e kontratave sipas vlerës, siç parashikohet në Ligjin për Prokurimin Publik.
- Kundërshtimin e propozimit që Bordi i OSHP-së të ketë të drejtën për të ndryshuar rregulloren me vendime për kriteret e formimit të paneleve shqyrtuese.
- Shprehjen e shqetësimit për mbikëqyrjen e raporteve të ekspertëve, të cilët duhet të jenë të pavarur, dhe mungesën e specifikimit të autoritetit përgjegjës për mbikëqyrjen.

Pas përfundimit të afatit për komentim, koalicioni ka kërkuar informacion mbi procesin e hartimit të rregullores. Në përgjigje, OSHP ka theksuar se është në pritje të finalizimit të rregullores nga Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik për ta pasur rregulloren në përputhje me rregulloren e re të KRPP-së.

Para hartimit të këtij raporti, INPO, në bashkëpunim me IKD dhe Lëvizjen FOL, ka kërkuar informacione mbi statusin e komenteve dhe procesin e hartimit të rregullores, pasi sipas planit të performancës për 2024, ky aktivitet duhej të kishte përfunduar tashmë. OSHP ka konfirmuar se do të hartohet një rregullore e re që do të adresojë çështjet që ndikojnë në përmirësimin e punës së OSHP-së.

9. PËRBËRJA E PAKOMPLETUAR E BORDIT TË OSHP-SË

Pas dorëheqjes së anëtarit të OSHP-së, z. Agon Ramadani, në nëntor të vitit 2023, fillimi i vitit 2024 e gjeti OSHP-në me përbërje prej katër anëtarësh. Në prill të vitit 2024, Kuvendi i Kosovës zgjodhi znj. Batisha Ibrahimini si anëtare të Bordit të OSHP-së, por ky emërim u krye pa zhvilluar një konkurs të hapur dhe transparent. Për këtë praktikë ka reaguar Organizata INPO, Instituti i Kosovës për Drejtësi dhe Lëvizja FOL, të cilat shprehën shqetësim për mungesën e transparencës dhe theksuan se një qasje e tillë cenon parimet e meritokracisë, transparencës dhe sundimit të ligjit.¹²

Në qershor të vitit 2024, Gjykata Kushtetuese konstatoi se shkarkimi i anëtares Kimete Gashi, i bërë gjatë vitit 2023, ishte jo kushtetues. Si rezultat, znj. Gashi u rikthye në përbërjen e Bordit. Për një periudhë të shkurtër, bordi funksionoi me përbërje të plotë prej pesë anëtarësh. Megjithatë, gjatë vitit 2024, përbërja e Bordit të OSHP-së pësoi ndryshime pasi ish-kryetarja e këtij bordi, znj. Vjosa Gradinaj ofroi dorëheqjen, duke lënë vakante pozitën e kryetares.

Pas dorëheqjes së znj. Gradinaj, si ushtrues detyre në pozitën e kryetarit u caktua z. Isa Hasani, si anëtari më i vjetër i Bordit. Deri më tani, Qeveria nuk ka ndërmarrë veprime për iniciimin e procesit të rekrutimit të kryetarit të ri nga Kuvendi i Kosovës, gjë që e lë përbërjen e bordit të paplotë dhe vazhdon të kufizojë funksionalitetin e tij.

¹² Reagim nga OShC-të kundër përzgjedhjes së anëtarit të Bordit të OSHP-së pa konkurs të hapur dhe transparent <https://inpo-ks.org/reagim-nga-oshc-te-kunder-perzgjedhjes-se-anetarit-te-bordit-te-oshp-se-pa-konkurs-te-hapur-dhe-transparent-2/>

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

1

Nga analiza e të dhënave mbi proceset ankimore gjatë periudhës janar-shtator 2024, rezulton se tejzgjatja e procedurave ankimore mbetet një sfidë kryesore, duke shkaktuar vonesa në realizimin e planeve të prokurimit dhe shpenzimeve buxhetore brenda vitit fiskal. Këto çështje sjellin rekomandimin që OSHP duhet të forcojë kapacitetet për të rritur efikasitetin në trajtimin e ankesave, në mënyrë që autoriteteve kontraktuese të mos u shkaktohen pengesa në zbatimin në kohë të aktiviteteve të parashikuara në planet e prokurimit dhe planet buxhetore

2

Shqetësues mbetet fakti se 75.7% e rasteve të proceseve ankimore nuk janë trajtuar brenda afateve ligjore të parashikuara, ndërsa koha mesatare e trajtimit të ankesave kalon afatet prekluzive të përcaktuara në LPP. Për këtë, OSHP duhet të forcoj angazhimin për trajtimin e lëndëve brenda afateve ligjore të parashikuara.

3

Përveç kësaj, trupat vlerësuese brenda OSHP-së nuk kanë qenë gjithmonë në harmoni sa i përket qëndrimeve juridike, pasi 35% e rasteve kanë treguar mospajtueshmëri mes mendimeve të ekspertëve dhe vendimeve të paneleve shqyrtuese. OSHP duhet të bëjë përpjekje për harmonizimin e qëndrimeve juridike jo vetëm ndërmjet ekspertëve dhe paneleve, por edhe ndërmjet paneleve të ndryshme që trajtojnë çështje ankimore të ngjashme, për të siguruar një aplikim të qëndrueshëm dhe të njëtrajtshëm të ligjit për prokurim publik.

4

Shumica e ankesave janë paraqitur kundër njoftimeve për dhënie kontrate, që është tregues i dobësive të kriterëve të përcaktuara nga autoritetet kontraktuese, të cilat nuk janë formuluar gjithmonë sipas kushteve të përcaktuara në ligj. Po ashtu, disa vendime për anulimin e aktiviteteve të prokurimit dhe njoftimeve për kontrata kanë nxitur operatorët ekonomikë të parashitrojnë ankesa në OSHP, dhe në disa raste, pretendimet ankimore janë konsideruar të bazuara. Autoritetet kontraktuese duhet të hartojnë kriterë të qarta, të sakta dhe jodiskriminuese për operatorët ekonomikë, në mënyrë që të zvogëlojnë numrin e lartë të ankesave dhe të sigurojnë një proces tenderimi të drejtë dhe transparent.

5

Mangësitë e identifikuara në proceset tenderuese kanë bërë që një numër i konsiderueshëm ankesash të rezultojnë me vendime për kthimin e çështjeve në rivlerësim nga OSHP. Kjo ka nxjerrë në pah përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë të papërgjegjshëm nga autoritetet kontraktuese. Për të shmangur këto procese, është e domosdoshme që autoritetet kontraktuese të përdorin kritere të qarta dhe objektive për vlerësimin e ofertuesve, duke përfshirë analizën e kapaciteteve financiare, teknike dhe profesionale të operatorëve ekonomik.

6

Performanca e OSHP-së është ndikuar edhe për shkak të përbërjes jo të plotë, pas dorëheqjes së kryetares bordit. Qeveria ka lënë anash dhe nuk ka ndërmarrë veprime për propozimin e anëtarëve të ri për kryetar të këtij bordi në Kuvend të Kosovës. Për të siguruar funksionimin e plotë dhe efikas të OSHP-së, është e domosdoshme që Qeveria dhe Kuvendi i Kosovës, të ndërmarrin veprime për të emëruar kryetarin e ri dhe të kompletojnë përbërjen e OSHP-së.



 info@inpo-ks.org

 + 383 49 354 000

 www.inpo-ks.org