



PARAJA PUBLIKE PËR TË MIRËN PUBLIKE:
KONKURRENCË DHE TRANSPARENCË
EDHE NË TË MIRAT DETARE!

Titulli i publikimit:

**PARAJA PUBLIKE PËR TË MIRËN PUBLIKE:
KONKURRENCË DHE TRANSPARENCË EDHE NË TË MIRAT DETARE!**



NEW HORIZON
Civil Society Organization

Botues:


OJQ „Horizonti i Ri“

Ulqin

Tel: +382 68 300 603

E-mail: horizon@t-com.me

www.ngo-horizonti.org

 newhorizonngo

Për botuesin:

Nazif Veliqi

Hulumtimin e realizuan

Mustafa Canka

Admir Gjoni

Almedina Dodiq

Nermina Çausi

Nazif Veliqi

Konsultimi profesional:

Ana Gjurniq

Media partner:



Faqosja dhe dizajni:

Omer Muslica

Shtypi:

Trio Pro

Ulqin, maj 2019.

Ky dokument u publiku në kuadër të projektit “Paraja publike për të mirën publike” të cilin e realizon OJQ “Horizonti i Ri” në kuadër të Programit për shoqërinë civile dhe mediat: Përkrahja e rrjeteve rajonale tematike të organizatave të shoqërisë civile – “OJQ-të si partnerë të barabartë në procesin e monitorimit të financave publike”, i cili zbatohet në nivelin e Ballkanit Perëndimor, me mbështetjen financiare të Bashkimit Evropian.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se pasqyron qëndrimet e donatorit.



**BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES**



PARAJA PUBLIKE PËR TË MIRËN PUBLIKE: KONKURRENCË DHE TRANSPARENÇË EDHE NË TË MIRAT DETARE!

PËRMBLEDHJE:

Ndërmarrja Publike për Menaxhimin e të Mirave Detare kryesisht financohet nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare, të cilat shtrihen në territorin e gjashtë komunave në Mal të Zi. Megjithatë, të ardhurat dhe shpenzimet, respektivisht investimet e kësaj ndërmarrjeje, nuk janë të shpërndara në mënyrë të barabartë nëpër komuna. Kështu, të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit janë ndër më të shumtat, ndërkohë që investimet në zonën detare në territorin e kësaj komune janë ndër më të paktat.

Si në vitin 2017 ashtu edhe në vitin 2018, pas Budvës, NP të Mirat Detare më së shumti ka përfituar nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit, ndërsa investimet në zonën detare të kësaj komune ishin ndër më të paktat. Investimet në zonën detare në territorin e komunës së Ulqinit ishin 11 herë më të ulëta se të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare në këtë territor në vitin 2017 dhe 15 herë më të ulëta në vitin 2018.

Kur bëhet fjalë për prokurimet publike, pothuajse gjysma e prokurimeve të kësaj ndërmarrjeje publike realizohet përmes procedurave të prokurimeve me vlera të vogla, të cilat i karakterizon konkurrenca e kufizuar dhe liria e gjerë e veprimtimit. Kjo ndërmarrje praktikon në masë të madhe marrëveshjen e drejtpërdrejtë, shumë më të gjerë se sa parashikohet me Rregulloren për Përmbytjen e Akteve dhe Formularëve për Zbatimin e Prokurimeve me Vlera të Vogla të Ministrisë së Financave.

Gjatë përzgjedhjes së ofertuesve të cilëve iu dërgohet kërkesa për dorëzimin e ofertave, NP të Mirat Detare merr parasysh referencat e ofertuesve me të cilët ka bashkëpunuar më herët, gjë që i bën këta ofertues haptazi të favorizuar, ndërsa të tjerët i vë në pozitë të pabarabartë. Përveç kësaj, me këtë shmanget një analizë e tregut me të cilën do të mund të sigurohej një bazë legjitime për përzgjedhjen e ofertuesve të cilëve do tu dërgohen kërkesat. Një shembull i tillë është edhe përzgjedhja e ofertuesve për fazën e dytë të revitalizimit të Pyllit të Pishave në komunën e Ulqinit, ku sipas procedurës së shkurtuar, kontrata është lidhur me ofertuesin me të cilin NP të Mirat Detare kishte bashkëpunuar më herët, kështu që edhe kërkesat për përgatitjen e tenderit ishin të ngjashme.

NP të Mirat Detare në prokurimet me vlera të vogla ka shpenzuar pothuajse 40% të buxhetit për prokurimin publik në gjysmën e dytë të vitit 2017, që është 3 herë më shumë se sa është shpenzuar në të njëjtën periudhë për këto prokurime, përfshirë të gjithë prokuruesit në Mal të Zi. Gjatë tërë vitit 2018, NP të Mirat Detare ka shpenzuar 36.22% të buxhetit për prokurim publik, në prokurimet me vlera të vogla.

Me qëllim që zona e të mirave detare të zhvillohet në mënyrë të barabartë, NP të Mirat Detare duhet të krijojë një ekuilibër midis të ardhurave dhe investimeve në këtë zonë, në territorin e gjashtë komunave. Gjithashtu, për të avancuar menaxhimin e buxhetit për mirëmbajtjen dhe përmirësimin e zonës së të mirave detare, NP të Mirat Detare duhet të përmirësojë transparencën dhe konkurrencën e procedurave të prokurimit publik, të ndryshojë Rregulloren për Prokurimet me Vlera të Vogla, me qëllim rritjen e nivelit të konkurrencës dhe zvogëlimin e vendimmarrjes së lirë. NP të Mirat Detare gjithashtu ka nevojë të zvogëlojë përdorimin e procedurave për prokurimet me vlera të vogla dhe më shpesh të përcaktohet për procedura të hapura të prokurimeve publike.

HYRJE:

Të mirat detare përfshijnë zonën bregdetare të Malit të Zi në një sipërfaqe prej 2,504 km² dhe pjesën tokësore në një sipërfaqe prej 49 km², e cila përbën 18.5% të territorit të shtetit dhe shtrihet në territorin e gjashtë komunave në Mal të Zi - Herceg Novi, Kotorr, Tivat, Budva, Tivar dhe Ulqin.

'E mira detare' si tërësi integrale përbën një potencial të madh ekonomik të Malit të Zi, i cili i është besuar në menaxhim Ndërmarrjes Publike të Mirat Detare (NPMD), me seli në Budva¹. NPMD u themelua në përputhje me Ligjin për të Mirat Detare me një vendim të veçantë të Parlamentit të Republikës së Malit të Zi, me detyrën që të sigurojë: mbrojtjen dhe përmirësimin e shfrytëzimit të të mirave detare, menaxhimin e tyre, lidhjen e kontratave për shfrytëzimin e të mirave detare dhe ndërtimin dhe mirëmbajtjen e objekteve të infrastrukturës për nevojat e të mirave detare. Nga sipërfaqja e përgjithshme që menaxhon kjo ndërmarrje publike, rreth 57% shtrihet në territorin e komunës së Ulqinit.

Fondet për funksionimin e kësaj ndërmarrjeje publike sigurohen nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare. Taksa për përdorimin e të mirave detare është e ardhur e ndërmarrjes publike dhe përdoret për mbrojtjen, rregullimin, përmirësimin e të mirave detare, si dhe për ndërtimin e objekteve të infrastrukturës për nevojat e të mirave detare. Planin për përdorimin e këtyre fondeve e harton ndërmarrja publike me pëlqimin e Qeverisë së Malit të Zi.

Deri në miratimin e Ligjit të ri për Financimin e Vetëqeverisjes Lokale, në janar të vitit 2019, NPMD ka ndarë të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare me komunat në territorin e të cilave shtrihen të mirat detare, me një normë prej 20% në favor të komunave gjatë vitit 2012, kurse duke filluar nga viti 2013 kjo normë ishte 50%. Me ligjin e ri, kjo dispozitë është shfuqizuar dhe në të ardhmen kjo ndërmarrje do të menaxhojë të gjitha të ardhurat nga taksa për përdorimin e të mirave detare.

Në vitin 2017 dhe 2018, kjo ndërmarrje publike ka menaxhuar një shumë totale prej 7 268 000 eurosh, prej të cilës gati gjysmën, 3 176 140,93 euro e ka shpenzuar për prokurimin e mallrave, shërbimeve dhe punimeve, si për nevojat e funksionimit të ndërmarrjes, ashtu edhe për investimet në të mirën detare, që kryhen para dhe pas sezonit turistik. Në këtë analizë do të merremi me shpenzimet e Ndërmarrjes Publike për Menaxhimin e të Mirave detare, përmes procedurave të prokurimit publik, me theks të veçantë në investimet në zonën e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit. Do të analizojmë se si kjo ndërmarrje publike planifikon dhe shpenzon buxhetin e prokurimit publik, si dhe në çfarë mase dhe mënyre përdorë procedura më pak transparente të prokurimit publik. Dy studime të rasteve janë përgatitur si ilustrim se si NP të Mirat Detare menaxhon buxhetin për prokurimin publik. Gjithashtu do të ofrojmë rekomandime për shpenzime më transparente dhe më konkurruese për prokurimin publik të kësaj ndërmarrjeje publike në punën e saj të mëtejshme.

PLANI DHE REALIZIMI I BUXHETIT TË NP TË MIRAT DETARE

Ndërmarrja Publike për Menaxhimin e të Mirave Detare financohet nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare². Taksa për shfrytëzimin e të mirave detare është e ardhur e ndërmarrjes publike dhe përdoret për mbrojtjen, rregullimin, përmirësimin e të mirave detare, si dhe për ndërtimin e objekteve të infrastrukturës për nevojat e të mirave detare (të ashq. të ardhura nga veprimtaria). Përveç kësaj, kjo ndërmarrje publike, në një masë të vogël, krijon të ardhura nga interesi për depozita, pagesat e kërkesave të kontestuara, blerja e dokumenteve tenderike, realizimi i garancive bankare e të ngjashme (të ashq. të ardhura tjera). Planin për përdorimin e këtyre fondeve e harton ndërmarrja publike me pëlqimin e Qeverisë së Malit të Zi³.

1 *Vendimi për themelimin e Ndërmarrjes Publike për Menaxhimin e të Mirave Detare, Fleta Zyrtare e Republikës së Malit të Zi, nr. 025/92 dt. 09.06.1992.*

2 *Neni 7, Ibid.*

3 *Neni 8 i Ligjit për të Mirat Detare, Fleta zyrtare e Malit të Zi, nr. 40/11 dt. 08.08.2011.*

NPMD, me miratimin e Qeverisë, tri herë e ka ndryshuar Planin për Përdorimin e Fondeve për vitin 2017 dhe vitin 2018. Megjithatë, me këto ndryshime nuk kanë ndryshuar të ardhurat e përgjithshme dhe shpenzimet e planifikuara, por vetëm është bërë rishpërndarja e fondeve⁴.

Deri në miratimin e Ligjit të ri për Financimin e Vetëqeverisjes Lokale, në janar të vitit 2019, NPMD ka ndarë të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare me komunat në territorin e të cilave shtrihen të mirat detare, me një normë prej 20% në favor të komunave, gjatë vitit 2012. Kurse duke filluar nga viti 2013 kjo normë ishte 50%⁵. Me ligjin e ri, kjo dispozitë është shfuqizuar dhe në të ardhmen kjo ndërmarrje do të menaxhojë të gjitha të ardhurat nga taksat për përdorimin e të mirave detare.

Gjatë vitit 2017 dhe 2018, NP të Mirat Detare ka planifikuar të ardhurat e përgjithshme në vlerë prej 7 268 000 euro, nga të cilat 3 718 000 në vitin 2017 dhe 3 550 000 euro në vitin 2018.

Tabela 1: Të ardhurat e planifikuara për vitin 2017 dhe 2018

	Të ardhurat e përgjithshme të planifikuara nga veprimtaria	50% që i jepet komunës	Të ardhurat tjera	Të ardhurat e përgjithshme të planifikuara, në dispozicion të NPMD
2017	7 336 000 €	3 618 000 €	100 000 €	3 718 000 €
2018	7 000 000 €	3 500 000 €	50 000 €	3 550 000 €
Gjithsej	14 336 000 €	7 118 000 €	150 000 €	7 268 000 €

Kjo ndërmarrje ka përfituar një total prej 7 004 819,19 euro nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare në vitin 2017, kurse ka shpenzuar 3 124 468 euro⁶. Në vitin 2018, të ardhurat themelore - të ardhurat nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare ishin pak më të ulëta se ato të planifikuara - 6 813 806,26 euro, ndërsa

Raporti për punën e kësaj ndërmarrjeje për vitin 2018 nuk përmban informacion për shpenzimet e përgjithshme në këtë vit.

Tabela 2: Të ardhurat dhe shpenzimet e realizuara për vitin 2017 dhe 2018

	Të ardhurat e përgjithshme të realizuara	50% që i jepet komunës	Të ardhurat e përgjithshme, në dispozicion të NPMD	Shpenzimet e përgjithshme
2017	7 004 819,19 €	3 502 403 €	3 502 403 €	3 124 468 €
2018	6 813 806,26 €	3 406 903,1 €	3 406 903,16 €	/
Gjithsej	13 818 625,45 €	6 909 306,1 €	6 909 306,16 €	

NGA KOMUNA E ULQINIT: TË ARDHURAT MË TË MËDHA SE INVESTIMET

Të ardhurat nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit janë ndër më të mëdhatë, ndërsa investimet në zonën detare në territorin e kësaj komune janë ndër më të paktat.

Kështu, si në vitin 2017 ashtu edhe në vitin 2018, pas Budvës, NP të Mirat Detare më së shumti ka përfituar nga taksa për përdorimin e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit, ndërsa investimet në zonën detare të kësaj komune ishin ndër më të paktat. **Investimet në zonën detare në territorin e komunës së Ulqinit ishin 11 herë më të ulëta se të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare në këtë territor në vitin 2017 dhe 15 herë më të ulëta në vitin 2018.**

4 Informatat për ndryshim et e Planit për Shfrytëzimin e Fondeve të Ndërmarrjes Publike për Menaxhimin e të Mirave Detare, e qasshme në faqen e internetit të Qeverisë së Malit të Zi: split.to/BZJlw02

5 Neni 76b Ligji për Financimin e Vetëqeverisjes Lokale, Fleta zyrtare e Malit të Zi, nr. 092/17 dt. 30.12.2017.

6 Raporti për punën e Ndërmarrjes Publike për Menaxhimin e të Mirave Detare për vitin 2017, i qasshëm në: split.to/XrTH9sy

Në vërejtjet e partive politike në Ulqin, por edhe të shoqërisë civile se në komunën e Ulqinit nuk investohet aq sa përfitohet nga të mirat e saja detare, nga NPMD janë përgjigjur se “konsiderojnë që investimet e tyre në Ulqin janë në një nivel të kënaqshëm dhe që kanë trajtuar dhe zgjidhur problemet që kanë të bëjnë me mirëmbajtjen aktuale të zonës së të mirave detare - rregullimin e hortikulturës dhe mirëmbajtjen e parrakëve mbrojtës; infrastrukturës komunale dhe ndriçimit publik, të cilat në përputhje me dispozitat ligjore dhe fondet e transferuara duhet të jenë plotësisht kompetencë e vetëqeverisjes lokale»⁷.

Ata shtojnë se në vitin 2018 kanë shpenzuar **399 246 euro, ndonëse kjo nuk vërehet nga raporti i punës së** kësaj ndërmarrjeje publike. Më së shumti, 320 mijë euro, thuhet se kanë shkuar në llogarinë e Drejtorisë së Ujërave të Malit të Zi, e cila është bartëse e punimeve për heqjen e materialit të tepërt nga shtrati i degës së djathtë të lumit Buna, në përputhje me Projektin për mirëmbajtjen e rrjedhës së degës së djathtë të lumit, në zonën e grykës së tij.⁸

Tabela 3: Të ardhurat dhe investimet në zonën e të mirave detare në vitin 2017

2017 – të ardhurat				2017 – investimet		
Komuna	Numri i kontratave	Të ardhurat	%	Komuna	Investimet (€)	%
Budvë	283	2 768 751,71€	39.52%	Budvë	246 354,17€	27.92%
Ulqin	687	1 409 682,49€	20.12%	Kotorr	155 096,66€	17.57%
Tivar	133	1 007 974,45€	14.38%	Tivar	146 754,67€	16.63%
Herceg Novi	183	786 287,19€	11.22%	Ulqin	125 678,48€	14.24%
Tivat	74	673 865,99€	9.62%	Herceg Novi	108 388,28€	12.28%
Kotorr	109	358 257,36€	5.11%	Tivat	99 986,58€	11.33%
Gjithsej	1 469	7 004 819,19€		Gjithsej	882 258,84€	

Tabela 4: Të ardhurat dhe investimet në zonën e të mirave detare në vitin 2018

2018 – të ardhurat				2018 – investimet		
Komuna	Numri i kontratave	Të ardhurat	%	Komuna	Investimet (€)	%
Budvë	275	2 683 570,83€	39.38%	Tivar	318 472,41€	42.16%
Ulqin	554	1 323 097,25€	19.41%	Kotorr	167 188,72€	22.13%
Tivar	141	936 487,17€	13.74%	Ulqin	87 260,41€	11.55%
Herceg Novi	187	800 263,25€	11.74%	Tivat	82 970,88€	10.98%
Tivat	73	707 863,41€	10.38%	Budvë	75 861,83€	10.04%
Kotorr	109	362 524,35€	5.32%	Herceg Novi	23 507,27€	3.11%
Gjithsej	1 339	6 813 806,26€		Gjithsej	7 552 61,52€	

7 Suzana Ganiq: PARATË E TË MIRAVE DETARE, MË SË PAKU PËR QYTETARËT, Portali Ul info, 14 nëntor 2018., i qasshëm në: <http://split.to/j7AIrXW>

8 Ibid.

«AFATET E GJATA», ARSYETIM PËR PLANIFIKIM TË PAPËRSHTATSHËM

Gjatë vitit 2017 dhe 2018, NP të Mirat Detare ka shpenzuar për prokurimin e mallrave, shërbimeve dhe punëve 3 176 140,93 euro, nga gjithsej 4 212 635 euro të planifikuara. Një ndryshim prej pothuajse një milion euro në mes të buxhetit të planifikuar dhe të realizuar për prokurime publike, kjo ndërmarrje e ka arritur në vitin 2017, kur buxheti i planifikuar i prokurimit publik arriti në 2 577 735 euro, kurse u shpenzuan 1 607 032,55 euro. Diferenca midis buxhetit të planifikuar dhe të realizuar për prokurime publike në vitin 2018 arriti në 65 791,62 euro.

Tabela 5: Buxheti i planifikuar dhe i realizuar për prokurimin publik të NPMD për vitin 2017 dhe 2018

	Buxheti i planifikuar për prokurime publike ⁹	Buxheti i realizuar për prokurime publike ¹⁰	Diferenca	% e realizimit ¹¹
2017	2 577 735 €	1 607 032,55 €	970 702,45 €	62.34%
2018	1 634 900 €	1 569 108,38 €	65 791,62 €	95.97%
Gjithsej	4 212 635 €	3 176 140,93 €	1 036 494,07 €	

Kjo diferencë ka ndodhur edhe përkundër faktit se në vitin 2017 dhe 2018, Plani i prokurimeve publike të kësaj ndërmarrjeje publike është ndryshuar tri herë në krahasim me Planin origjinal, dy herë para fundit të vitit - me 30 nëntor 2018 dhe me 26 nëntor 2017.

Tabela 6: Vlera e Planit dhe amendamentet në Planin e prokurimit publik të NPMD në vitin 2017 dhe 2018

Viti	Data e Planit	Data e amendamentit 1	Data e amendamentit 2	Data e amendamentit 3
2017	31/01/2017	03/04/2017	21/07/2017	30/11/2017
	3 186 690 €	2 957 700 €	2 587 735 €	2 577 735 €
2018	31/01/2018	03/05/2018	24/09/2018	26/11/2018
	2 098 735 €	1 896 635 €	1 709 900 €	1 634 900 €

Si një ndër arsyetimet kryesore për diferencën e krijuar në mes të buxhetit të prokurimeve të planifikuara dhe të realizuara në vitin 2017, NP të Mirat Detare thekson "zgjatjen e tepërt të procedurave të prokurimit publik" dhe si shembull paraqet rastin e realizimit të punimeve për riparimin e ndriçimit publik drejt kepit të Gjeranave, për të cilën kontrata është lidhur në fund të vitit 2017, kurse pagesa dhe realizimi u barten në vitin 2018¹². Megjithatë, në të njëjtin vit, në vetëm gjashtë muaj, kjo ndërmarrje publike ka realizuar më shumë se 13% të prokurimeve dhe madje edhe prokurimin e përmendur, përmes procedurës së prokurimeve të vogla¹³, në një afat prej shtatë ditësh për

9 Plani i prokurimit publik dhe amendamentet në planin e prokurimit publik të NP të Mirat Detare, Portali i Prokurimit Publik, në: <http://split.to/KbvJ6qe>

10 Raportet e prokurimit publik të NP të Mirat Detare për vitin 2017 dhe 2018, në: <http://split.to/CwuQYUZ>

11 Përqindja e realizimit është llogaritur në bazë të vlerës totale të prokurimeve të planifikuara dhe të realizuara, dhe jo në bazë të numrit të kontratës, siç NP të Mirat Detare paraqet në Raportin e punës për vitin 2017.

12 Raporti i punës i NP të Mirat Detare për vitin 2017, fq. 41, në: <http://split.to/iD2Bb5k>

13 Prokurimet me vlera të vogla kanë hyrë në sistemin e prokurimit publik të Malit të Zi në qershor të vitit 2017. Prokurimet me vlera të vogla janë prokurimet e mallrave dhe shërbimeve, vlera e parashikuar e të cilave është e barabartë ose më e vogël se 15,000 euro, dhe prokurimi i punimeve, vlera e parashikuar e prokurimit publik e cila është e barabartë ose më e vogël se 30,000 euro. Këto prokurime rregullohen me aktet e brendshme të prokuruesve, ndërkohë që vetëm limitet e këtyre prokurimeve përcaktohen me Ligjin për Prokurimin Publik. Ligji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Prokurimin Publik, Fleta Zyrtare e Malit të Zi, nr. 042/17 dt. 30.06.2017

dorëzimin e ofertave. Në veçanti, prokurimi në fjalë u hap më 4 dhjetor 2017, kurse afati i fundit për dorëzimin e ofertave ishte deri me 11 dhjetor¹⁴. Kjo tregon se bëhet fjalë për një planifikim të papërshtatshëm, dhe se arsyet për moszbatimin e planit nuk janë afatet dhe "zgjatja e tepërt e procedurave të prokurimit publik".

VLERA TË VOGLA, LIRI E MADHE VEPRIMI

Edhe pse Qeveria, në qershor të vitit 2017, si përparësi kryesore të ndryshimeve në Ligjin e Prokurimit Publik ka potencuar "heqjen e kontraktimit të drejtpërdrejtë", si procedurë më pak transparente dhe konkurruese deri në atë kohë, ky mekanizëm në masë të madhe u ruajt në Rregulloret për Prokurimet me Vlera të Vogla të Prokuruesve¹⁵. Kështu është rasti edhe me NP të Mirat Detare.

Kjo ndërmarrje publike ka miratuar Rregulloren për Zbatimin e Procedurave të Prokurimeve me Vlera të Vogla më 22 shtator 2017, pothuajse dy muaj pas skadimit të afatit ligjor¹⁶. Rregullorja parasheh që prokurimet deri në 3,000 euro do të realizohen nëpërmjet pranimit të **drejtpërdrejtë të parafaturës/faturës**¹⁷. Përveç kësaj, për lloje të caktuara të prokurimit parashihet pranimi i drejtpërdrejtë i parafaturës/faturës, edhe në rastet kur shuma tejkalon 3,000 euro¹⁸. **Një mundësi e tillë është në kundërshtim me vendimin nga Rregullorja për Përmbajtjen e Aktit dhe Formularëve për Zbatimin e Prokurimeve me Vlera të Vogla**, të përgatitur nga Ministria e Financave dhe me të cilin është përcaktuar përmbajtja e aktit të prokuruesve për zbatimin e procedurës së prokurimeve me vlera të vogla. Përkatesisht, sipas rregullave të përcaktuara, **prokuruesi mund të përcaktojë në mënyrë të pavarur vetëm vlerën e parashikuar të prokurimeve që do të realizohet me pranimin e drejtpërdrejtë të parafaturës dhe jo lëndën e prokurimit, pavarësisht vlerës**¹⁹.

Për afatin minimal kohor për dorëzimin e ofertave, është përcaktuar pothuajse minimumi i mundshëm - jo më i shkurtër se tri ditë, kurse prokuruesi fton të paktën tre ofertues të mundshëm për të dorëzuar ofertën, "nëse është e aplikueshme". Rregullorja parashikon publikimin e kërkesës për dorëzimin e ofertave në faqen e internetit të NP të Mirat Detare. Gjithashtu, është përcaktuar që në përzgjedhjen e ofertuesve të cilëve iu është dërguar kërkesa për oferta, ndërmarrja publike do të udhëhiqet nga referencat e ofertuesve që në periudhën e kaluar kanë bërë furnizimin me mall, kanë ofruar shërbime ose kanë kryer punime për llogari të ndërmarrjes publike²⁰. Me këtë haptazi favorizohen **ofertuesit të cilët kanë bashkëpunuar me NP të Mirat Detare**, kurse diskriminohen ata që nuk kanë bashkëpunuar. Në anën tjetër, **shmanget një analizë e tregut** e cila do të mundësonte një bazë të ligjshme për përzgjedhjen e ofertuesve të cilëve do tu dërgohet kërkesa.

14 Kërkesa për dorëzimin e ofertave, nr. 0204-3020/4 dt. 4.12.2017. në: <http://split.to/NOLmXP5>

15 Shih më shumë: Prokurimet me Vlera të Vogla: Pa publik dhe konkurrencë, Ana Gjurniq, Instituti Alternativa, qershor 2018, në: <http://split.to/Uryjyv4>

16 Afati i fundit për miratimin e këtyre akteve ishte 30 ditë nga data e hyrjes në fuqi të Ligjit - 30 korrik 2017.

17 Neni 5, paragrafi 1, pika 1 e Rregullores për Zbatimin e Procedurave të Prokurimit me Vlerë të Vogël, në: <http://split.to/ikoqjLR>

18 "Për prokurim: reprezentacionet, prokurimi i literaturës profesionale, shërbimet telefonike lidhur me operatorët celularë që posedojnë kartën për centralen telefonike të NPMD dhe llogaritë telefonike të zyrave të NPMD nëpër komuna; furnizuesit që ofrojnë shërbime për mirëmbajtjen e softuerit dhe janë të njëjtët pronarë të kodit burimor; për shërbimet e blerjes së luleve, marrjes me qira të sallave për konferenca dhe prokurime të tjera, zbatohet prokurimi me vlerë të vogël: Parafatura / Fatura edhe në rastet kur shuma tejkalon 3,000.00 Euro." «Neni 6, paragrafi 2, Ibid

19 "Prokuruesi mund të përcaktojë vlerën e parashikuar të prokurimit me vlerë të vogël për mallra, shërbime dhe punë që do të realizohen duke pranuar parafaturen ose duke lidhur kontratë në varësi të lëndës së prokurimit (p.sh. për blerjet e njëpasnjëshme, shërbimet intelektuale etj.) ose dokumentit tjetër përkatës.", Neni 3 i Rregullores për përmbajtjen e aktit dhe formularëve për realizimin e prokurimeve me vlera të vogla, Fleta zyrtare e Malit të Zi, nr. 049/17 dt. 27.07.2017, 054/17 dt. 24.08.2017.

20 Nenet 8 dhe 11 të Rregullores për Zbatimin e Procedurave të Prokurimit me Vlerë të Vogël, në: <http://split.to/ikoqjLR>

NP të Mirat Detare ka përcaktuar një dispozitë që i mundëson «të anulojë procedurën e prokurimeve me vlerë të vogël, para ose pas afatit të fundit për dorëzimin e ofertave, **pa ndonjë shpjegim të veçantë me shkrim**»²¹, gjë që e zgjeroi më tepër lirinë e veprimit të këtij prokuruesi.

E drejta për mbrojtje ligjore të tenderuesve nuk zbatohet për prokurimet me vlera të vogla, përkatësisht, **nuk ekziston mundësia për ankesë në rezultat dhe në parregullsitë e mundshme gjatë zhvillimit të procedurës.**

MË SHUMË SE NJË E TRETA E PROKURIMEVE «ME VLERA TË VOGLA»

NP të Mirat Detare në masë të madhe përdor mundësinë e zbatimit të një procedure më pak konkurruese të prokurimeve me vlera të vogla. Kështu, kjo ndërmarrje për prokurimet me vlera të vogla, ka shpenzuar pothuajse 40% të buxhetit për prokurimet publike, në gjysmën e dytë të vitit 2017, që është 3 herë më shumë se është shpenzuar në të njëjtën periudhë për këto prokurime në nivelin e të gjithë prokuruesve në Mal të Zi²². Gjatë tërë vitit 2018, NP të Mirat Detare ka shpenzuar 36.22% të buxhetit të prokurimeve publike për prokurimet me vlera të vogla.

Tabela 7: Prokurimet me vlera të vogla të NPMD për gjysmën e dytë të vitit 2017 dhe të vitit 2018

	Korrik-dhjetor 2017	2018
Buxheti i realizuar për prokurimet publike të NPMD	567 142,90 €	1 569 108,38 €
Buxheti i realizuar për prokurimet me vlera të vogla të NPMD	212 002,13 €	568 439,17 €
Pjesa në %	37.38 %	36.22 %
Buxheti total i realizuar për prokurimet publike të të gjithë prokuruesve në Mal të Zi	247 251 516,24 €	N/A ²³
Realizimi total i buxhetit për prokurimet me vlera të vogla të të gjithë prokuruesve në Mal të Zi	28 222 374,19 €	N/A
Pjesa në %		N/A

Rritja e përdorimit të procedurave jo transparente dhe jo konkurruese, si në nivelin e të gjithë prokuruesve, ashtu edhe në shembullin e NP të Mirat Detare, **tregon për ndarjen e prokurimeve me vlera të mëdha në më të vogla, me qëllim të zbatimit të procedurave më pak transparente**, siç ka pohuar edhe Drejtoria për Prokurime Publike në Raportin e vitit 2017²⁴. Ndarja e prokurimeve me vlera të mëdha në më të vogla për të anashkaluar tenderët publik, është e ndaluar me Ligjin për Prokurimet Publike dhe një veprim i tillë bartë në vete përgjegjësinë për shkelje ligjore të prokuruesit²⁵.

STUDIMI I RASTIT 1:

Realizimi i punimeve për revitalizimin e Pyllit të Pishave - Faza e II, Komuna e Ulqinit

Në maj të vitit 2006 u përfundua faza e parë e revitalizimit të Pyllit të Pishave në Ulqin. Punimet u financuan plotësisht nga të Mirat Detare të Malit të Zi dhe ndërmarrja "Ekoplant", nga Podgorica. Vlera e punimeve ishte 30 377,60 €.

Në tetor të vitit 2016, NP të Mirat Detare publikoi tenderin - procedurën e hapur për prokurimin publik - "Revitalizimi i Pyllit të Pishave në komunën e Ulqinit në parcelën kadastrale 3562 KK Ulqin,

21 Neni 13, Ibid.

22 Raporti për Prokurimet Publike për vitin 2017, Drejtoria e Prokurimeve Publike, qershor 2018, në: <http://split.to/00bly9k>

23 Raporti për Prokurimet Publike për vitin 2018 ende nuk është në dispozicion, afati i fundit për përgatitjen e tij është deri më 31 maj 2019.

24 Ky informacion na tregon se është evidente ndarja e lëndëve të prokurimit në disa pjesë më të vogla, në mënyrë që të zbatohet Rregullorja për Prokurimet e Vogla dhe Urgjente - Raporti për Prokurimet Publike në Mali të Zi për vitin 2017, Drejtoria e Prokurimeve Publike, maj 2018, fq. 61, në: <http://split.to/eKyyRLc>

25 Neni 149, paragrafi 1, pika 7 e Ligjit për Prokurimet Publike ("Fleta Zyrtare e Malit të Zi" nr. 042/17 dt. 30.06.2017)

punimet në rregullimin e peizazhit të parqeve dhe ndërtimi i mureve me gurë»²⁶. Lënda e prokurimit publik është shënuar si "shërbim", edhe pse është e qartë që kemi të bëjmë me kryerje punimesh, kurse vlera e prokurimit u vlerësua në 10 000 euro. Kriteri për përzgjedhjen e ofertës më të volitshme ka qenë çmimi më i ulët i ofruar, kurse afati i fundit për dorëzimin e ofertave ishte me 7 nëntor 2016, deri në orën 10:00²⁷.

Në tender, në momentin e fundit është paraqitur vetëm një ofertues - kompania «V PROJEKT», **Nikshiq**. Oferta ka arritur më 7 nëntor 2016, pikërisht në orën 10:00 - dhe ka ofruar çmimin prej 9 882.95 euro²⁸. Kjo ofertë është vlerësuar si e rregullt dhe pasi që ishte e vetmja, NP të Mirat Detare ka lidhur kontratën me këtë ofertues.²⁹

Faza e dytë e revitalizimit të Pyllit të Pishave në Ulqin filloi në nëntor të vitit 2017. Vlera e prokurimit u vlerësua në 29 500 euro. Meqenëse si lëndë e prokurimit kësaj radhe janë theksuar punimet³⁰ dhe se për punimet me vlerë deri në 30 000 euro mund të kryhet procedura e prokurimit me vlerë të vogël, NP të Mirat Detare u përcaktua për këtë procedurë.

Në adresë të të tre ofertuesve - Montal Podgoricë, Flemer Stone - AG Nikshiq dhe **V Projekt Nikshiq**, më 23 nëntor janë dërguar kërkesat për dorëzimin e ofertave. Kriteri për përzgjedhjen e ofertës më të volitshme ishte çmimi më i ulët i ofruar kurse afati i fundit për dorëzimin e ofertave ishte dhjetë ditë - deri më 4 dhjetor - në ora 13h³¹. Deri në afatin e përcaktuar, vetëm ofertuesi **V Projekt Nikshiq** paraqiti ofertën, me një çmim prej 29 428.70 euro. Me këtë ofertues, kontrata u lidh dhe u nënshkrua më 19 dhjetor 2017³².

Duke pasur parasysh që ky ofertues ka bashkëpunuar më herët me NP të Mirat Detare dhe se edhe më parë kishte përgatitur ofertë për një prokurim të ngjashëm dhe se afati për dorëzimin e ofertave ishte dy herë më i shkurtër se sa kur është zhvilluar procedura e hapur, mund të thuhet se **ofertuesit të cilëve iu është dorëzuar kërkesa për dorëzimin e ofertave, nuk ishin në pozitë të barabartë. Gjithashtu, fakti që NP të Mirat Detare është përcaktuar për një procedurë më pak konkurruese me afate më të shkurtra për dorëzimin e ofertave dhe që nuk janë përpjekur të kryejnë një prokurim me procedurë të hapur, ka ndikuar edhe më shumë në dekurajimin e ofertuesve.**

STUDIMI I RASTIT 2:

Vinçi elektrik për ngritjen dhe uljen e barkave në Kaceme, Komuna e Ulqinit

Në fund të prillit 2019 u përfunduan punimet për instalimin e një vinçi elektrik për ngritjen dhe uljen e barkave të vogla në portin e vogël Kaceme, në Ulqin. Instalimit të vinçit i paraprinë punimet përgatitore - ndërtimi i bazës së betonit dhe infrastrukturës përkatëse, vendosja e instalimeve elektrike si dhe realizimi i punimeve në zgjerimin e hyrjes për qasje më të lehtë në vinç. Investimi total ishte rreth 35 000 euro, ndërsa vetëm blerja e vinçit dhe montimi i tij kanë kushtuar 29 487.7 euro³³.

26 Portali i Prokurimeve Publike, Publikimi i dokumentacionit të tenderit nr. 0204-3057 / 4 për Procedurën e hapur të prokurimit publik, 14.10.2016.

27 Ibid.

28 Portali i Prokurimeve Publike, Vendimi për përzgjedhjen e tenderit më të volitshëm, nr. 0204-3056 / 11 dt. 13.12.2016.

29 Kontrata për realizimin e shërbimit, nr. 0204-18/3 dt. 26.01.2017.

30 Si pjesë e lëndës së prokurimit janë shënuar: ndërtimi i mureve të ulëta prej guri, punimet betoni, shtrirja e dheut, mbjellja e fidanëve të pishës Aleppo, instalimi i sistemit të ujitjes pikë - pikë dhe mbrojtja e fidanëve me shklopinj. Faqja e internetit e NP të Mirat Detare, Kërkesa për dorëzimin e ofertave nr. 0204-3175/5, dt. 23.11.2017.

31 Faqja e internetit e NP të Mirat Detare, Njoftimi i rezultatit të procesit të prokurimit me vlerë të vogël, nr.: 0204-3175/7 dt. 7.12.2017.

32 Faqja e internetit e NP të Mirat Detare, Kontrata për realizimin e punimeve, nr. 0204-3575/2 dt. 19.12.2017.

33 NP të Mirat Detare, Në Kaceme është montuar vinçi për transportin e barkave, 23.4.2019., në: <http://split.to/d1Mib-fR>

Megjithatë, vetë procedura e **prokurimit të vinçit ka zgjatur** më shumë se dy vite. NP të Mirat Detare ka shpallur tenderin e parë në nëntor të vitit 2016. Vlera e parashikuar e prokurimit ishte 30 000 euro dhe kriteri për përzgjedhjen e ofertës më të volitshme ishte çmimi më i ulët i ofruar³⁴. Afati i fundit për dorëzimin e ofertave ishte 33 ditë nga data e shpalljes së tenderit.

Në tender kanë aplikuar tre ofertues - Ndërmarrja elektroteknike **Enel** Nikshiq, **Grand design** Podgoricë dhe **Temko** Nikshiq. Ofertat e Temko Nikshiq dhe Grand design Podgorica u vlerësuan si të parregullta. Oferta e ndërmarrjes Temko u vlerësua si e pasaktë, kinse nuk është dorëzuar prova adekuate se "ofertuesi ka shlyer të gjitha obligimet lidhur me tatimet dhe kontributet në përputhje me ligjin", ndërsa Grand Design nuk ka specifikuar modelin e kamionit, kështu që nuk ishte e mundur të konkludohet nëse kjo ndërmarrje posedon vinçin për ngarkim dhe nëse ai ka kapacitetin e duhur për shkarkimin e vinçit për ngritjen dhe uljen e barkave.³⁵

Komisioni i tenderit vlerësoi se oferta e kompanisë ENEL - Ndërmarrja Elektroteknike Nikshiq, ishte e vetmja e saktë dhe rekomandoi lidhjen e kontratës. Megjithatë, bazuar në ankesën e Grand Design Podgorica, Komisioni shtetëror ka konstatuar shkelje të rëndësishme të ligjit - mospërputhjen e dokumentacionit të tenderit me ligjin, duke anuluar kështu procedurën e prokurimit publik në tërësi. Komisioni gjithashtu vërtetoi se "në përshkrimin e lëndës së prokurimit publik nuk kërkohet hartimi i dokumentacionit teknik të vinçit, prodhimi i vinçit, ndërtimi i kryqit të vinçit..., por vetëm blerja dhe montimi i vinçit elektrik për ngritjen dhe uljen e barkave", kështu që prokuruesi «i ka penguar ofertuesit të dorëzojnë oferta të krahasueshme dhe ka lënë mundësinë e vlerësimit subjektiv të ofertave të dorëzuara»³⁶. Pra, dokumentacioni tenderik i NP të Mirat Detare ishte i shkruar në atë mënyrë që shkaktoi apo pati mundësi të diskriminonjë ofertuesit dhe të kufizojë konkurrencën e tregut. **NP të Mirat Detare filloi procedurën e re të prokurimit dhe instalimin e vinçit tetë muaj më vonë** - në maj të vitit 2018, kur sezoni turistik veror tashmë kishte filluar. Vlera e parashikuar e prokurimit u reduktua në 29 500 euro dhe si kriter për përzgjedhjen e ofertës më të volitshme është potencuar oferta më e volitshme ekonomike³⁷. Meqë Komisioni për Kontrollin e Procedurave të Prokurimeve Publike anuloi këtë procedurë, NP të Mirat Detare priti tetë muaj për të shpallur një të re, «për shkak të urgjencës së prokurimit të planifikuar, Komisioni për Hapjen dhe Vlerësimin e Ofertave përcaktoi një afat të shkurtuar prej 29 ditësh për dorëzimin e ofertave»³⁸. Asnjë shpjegim shtesë për "urgjencën" nuk është dhënë, megjithëse është një detyrim ligjor³⁹.

Vetëm një ofertues nga tenderi i mëparshëm është paraqitur përsëri – ENEL (Ndërmarrja Elektroteknike Nikshiq). Oferta e dytë ka arritur nga ofertuesi Punishtja për prodhimin e pajisjeve për ngritje dhe transportim **Aleksandar Vasilev PR "KRAN-ING"** Knjazhevac, e cila u cilësua si e pavlefshme⁴⁰.

Megjithatë, ajo që është veçanërisht interesante është se ENEL (Ndërmarrja Elektroteknike Nikshiq) **fitoi tenderin vetëm në bazë të nënkritereve të çmimit më të ulët të ofruar**. Në të vërtetë, oferta e këtij ofertuesi u vlerësua me 70 pikë për nënkriterin e "çmimit të ofruar" në vlerë prej 29 487.7€

34 Portali i Prokurimeve Publike, dokumentacioni i tenderit nr. 0204-3273 / 3 për procedurë të hapur të prokurimit publik, dt. 23.11.2016

35 Vendimi për zgjedhjen e ofertës më të volitshme, nr. 0204-102/3 dt. 6.3.2017., Portali i Prokurimeve Publike.

36 Vendimi i Komisionit Shtetëror për Kontrollin e Procedurave të Prokurimit Publik, nr. UP 0903-203/2-2017, dt. 15.9.2017.

37 Nga të cilat 70 pikë ka çmimi më i ulët i ofruar, ndërsa 30 pikë cilësia. Dokumentacioni i tenderit nr. 0204-1434/3, dt. 14.5.2018., Portali i Prokurimeve Publike.

38 Afati për dorëzimin e ofertave nuk mund të jetë më i shkurtër se 22 ditë, Neni 90, paragrafi 2 i Ligjit për Prokurime Publike, Fleta zyrtare e Malit të Zi nr. 042/17 dt. 30.06.2017.

39 Prokuruesi është i detyruar që në thirrjen për oferta publike, të shpjegojë arsyet e urgjencës për shkak të së cilës ka shkurtuar afatin për dorëzimin e ofertave nga paragrafi 1 i këtij neni. Neni 90, paragrafi 3, *Ibid*.

40 Tenderi është refuzuar si i parregullt sepse "ofertuesi nuk ka shënuar me nunër rendorë secilën faqe të dokumentacionit", si dhe "në pjesën financiare të ofertës nuk ka specifikuar karakteristikat thelbësore për lëndën e prokurimit", por vetëm ka shënuar "aneksi 68/P-18, në përputhje me ofertën", duke përshkruar karakteristikat themelore të lëndës së ofruar. Vendimi për përzgjedhjen e ofertës më të volitshme, numri 0204-1434 / 12, dt. 12.7.2018. Portali i Prokurimeve Publike.

ndërsa për nënkriterin e cilësisë nuk fitoj asnjë nga 30 pikët e mundshme. Komisioni për hapjen dhe vlerësimin e ofertave nuk ka marrë parasysh asnjë referencë për punën e kryer, «sepse vërtetimet nuk janë dorëzuar në përputhje me kërkesën e Prokuruesit nga dokumentacioni tenderik». Vërtetimet për kryerjen e punëve të cilat ofertuesi paraqiti si dëshmi e cilësisë «nuk përmbanin vlerësimin e punës së kryer»⁴¹. Pavarësisht kësaj, NP të Mirat Detare lidhi një kontratë me këtë ofertues vetëm në bazë të çmimit⁴². Kështu u zhvlerësua **kriteri** më i favorshëm ekonomik, ngase nuk u dorëzuan garancitë e cilësisë.

PËRFUNDIMET DHE REKOMANDIMET:

NP të Mirat Detare nuk shpërndanë në mënyrë të barabartë shpenzimet, përkatësisht investimet në zonën e të mirave detare, në raport me të ardhurat nga taksa për shfrytëzimin e të mirave detare në territorin e gjashtë komunave bregdetare të Malit të Zi. Kështu, të ardhurat nga taksat për shfrytëzimin e të mirave detare në territorin e komunës së Ulqinit janë ndër më të mëdhatë, ndërkohë që investimet në zonën detare në territorin e kësaj komune janë ndër më të paktat.

Prokurimet e NP të Mirat Detare karakterizohen nga konkurrenca e ngushtë dhe liria e gjerë e veprimt e këtij prokuruesi. Në të vërtetë, gati gjysmën e prokurimeve në gjysmën e dytë të vitit 2017 dhe vitit 2018, kjo ndërmarrja e ka kryer me procedurën e prokurimit me vlerë të vogël. Në Rregulloren për Prokurimet e Vogla, NP të Mirat Detare ka ruajtur në masë të madhe marrëveshjen e drejtpërdrejtë, shumë më të gjerë se sa parashikohet në Rregulloren për Përmbajtjen e Akteve dhe Formularëve për Zbatimin e Prokurimeve me Vlera të Vogla, të Ministrisë së Financave, e cila shërben si model për përgatitjen e akteve individuale të prokuruesve. Gjatë përzgjedhjes së ofertuesve të cilëve iu dorëzohet kërkesa për paraqitjen e ofertave, NP të Mirat Detare aplikon rregullat që mundësojnë favorizimin e hapur të ofertuesve me të cilët kjo ndërmarrje ka bashkëpunuar më herët, duke diskriminuar të gjithë ofertuesitë tjerë të mundshëm.

NP të Mirat Detare në gjysmën e dytë të vitit 2017 ka shpenzuar në prokurimet me vlera të vogla pothuajse 40% të buxhetit të prokurimeve publike, që është 3 herë më shumë se sa është shpenzuar në të njëjtën periudhë për këto prokurime në nivelin e të gjithë prokuruesve në Mal të Zi. Gjatë vitit 2018, NP të Mirat Detare ka shpenzuar 36,22% të buxhetit të prokurimeve publike për blerjet me vlera të vogla.

Me qëllim të rritjes së efikasitetit për menaxhimin e financave për përmirësimin e zonës së të mirave detare, NP të Mirat Detare duhet:

- të vendosë një ekuilibër ndërmjet të ardhurave dhe investimeve në zonën e të mirave detare, me qëllim të zhvillimit të barabartë të zonës së të mirave;
- të planifikojë në mënyrë racionale prokurimet e veta, në periudhën e hershme të sezonit dhe pas sezonit, në mënyrë që zona e të mirave detare të jetë e gatshme për sezonin turistik dhe që prokurimet të mos vonojnë;
- nga Rregullorja për prokurimet me vlera të vogla, të fshihet pika 2 e nenit 6, e cila i lejon kësaj ndërmarrjeje marrëveshje të drejtpërdrejtë për lloje të caktuara të prokurimeve, pavarësisht nga vlera e prokurimit, në kundërshtim me Rregulloren e Ministrisë së Financave;
- të ndryshojë nenin 8 të Rregullores për prokurimet me vlera të vogla që i mundëson asaj të favorizojë ofertuesit me të cilët ka bashkëpunuar më herët kjo ndërmarrje dhe të diskriminojë të gjithë ofertuesit e tjerë të mundshëm;
- të zvogëlojë përdorimin e procedurave të prokurimeve me vlera të vogla dhe të rrisë përdorimin e procedurave të hapura të prokurimeve publike.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Kontrata për prokurimin e mallrave nr. 0204-2396/2 dt 15.8.2018., Portali i Prokurimeve Publike.*



NEW HORIZON
Civil Society Organization

OJQ "Horizonti i Ri"
rr. Kodre pn, 85360 Ulqin
E-mail: horizon@t-com.me
www.ngo-horizonti.org

 [newhorizonngo](https://www.facebook.com/newhorizonngo)