

TENDERAT PA FONDE RRISIN BORXHIN E SHTETIT NDAJ PRIVATËVE DHE SHTOJNË KORUPSIONIN

nga Ymer STAFA – Auditues i parë dhe Artan MIRASHI – Auditues i lartë,
botuar në gazetën “Ekonomia”, më 14 qershor 2014.



Zhvillimi i tenderave pa pasur fonde në dispozicion dhe mos përfshirja e vlerave të punimeve, shërbimeve apo furnizimeve të mbetura pa u realizuar brenda vitit kalendarik në buxhetin e vitit pasardhës, sjellin rritjen e borxhit të shtetit ndaj biznesit privat si dhe shton elementët e korrupsionit.

Zbatimi me rigorozitet i legjislacionit shqiptar si nga autoritetet kontraktore ashtu edhe nga Ministria e Financave nuk të lënë të krijosh borxhe të shtetit ndaj biznesit në fushën e investimeve, shërbimeve dhe blerjeve të mallrave. Zbatimi i legjislacionit është një fjali shumë e shkurtër, por shumë e vështirë për tu zbatuar e praktikuar. Ta shikojmë në fushën e prokurimit publik. Në qoftë se zbatohen dispozitat ligjore të prokurimeve publike si dhe shoqëruar me ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë atëherë shteti nuk do të jetë në borxhe dhe nuk do të rrisë borxhin ndaj biznesit. Në VKM nr. 1, datë 10/01/2007 “Për rregullat e prokurimit publik”, Kreu V “Zhvillimi i procedurave”, pika 1, germa (ç), cilëson: *“Kur sigurohen fondet dhe ka nevojë për punë, mallra dhe shërbime, titullari i autoritetit kontraktor apo zyrtari i autorizuar nxjerrë menjëherë urdhrin e prokurimit, i cili duhet të përmbajë të paktën**fondin e vënë në dispozicion**”*. Pra, çdo autoritet kontraktor i qeverisjes qendrore apo vendore nuk mund të bëjnë

investime, nuk mund të kryejë shërbime si dhe nuk mund të bëjnë blerje mallrash pa pasur fondet në dispozicion.

Madje, në VKM e sipërcituar me ndryshimet e bëra, që kanë hyrë në fuqi Janar 2013, Kreu V, pika 1, germa (ç), cilëson: *“Zhvillimi i procedurës së prokurimit do të bëhet deri në momentin e shpalljes së njoftimit të fituesit, ndërsa lidhja e kontratës do të bëhet vetëm pasi fondet do të jenë në dispozicion (në llogaritë përkatëse) të autoriteteve kontraktore”.*

Pra, tenderat mund të fillojnë që në ditët e para të muajit janar, por kontratat do të lidhen pasi fondet do të jenë në dispozicion, në llogaritë përkatëse.

Në përfundim të procedurave të prokurimit publik të çdo fushe lidhen kontratat, por ka edhe raste, që kontratat kanë edhe afate kohore të zbatimit mbi një vit kalendarik. Mirëpo tenderi është zhvilluar me vlerën e plotë, por ka cilësim për vitin kalendarik, që ka fondin në dispozicion. Atëherë këtë zgjatje mbi një vit të kontratës e zgjidh ligji tjetër nr. 9936, datë 26/06/2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, nenet 41 dhe 50 deri 55, si p.sh. në nenin 41 “E drejta për të kryer shpenzimet”, janë shpjeguar qartë për parashikimin në buxhetin pasardhës për investimet, shërbimet apo blerjet që do të kryhen gjatë vitit pasardhës, ose në nenin 52 “Kryerja e shpenzimeve”, që cilëson: *“Shpenzimet, që rezultojnë nga angazhime të marra përsipër gjatë viteve të mëparshme, në përputhje me dispozitat e veçanta të ligjit të buxhetit vjetor, përfshihen në buxhetin e vitit pasardhës. Shlyerja e angazhimeve, në përfundim të afatit të parashikuar më lart realizohet me fondet e miratuara për vitin buxhetor pasardhës”.*

Pra këto nuk lënë asnjë shteg për të krijuar borxhe, pasi kur është zhvilluar tenderi kanë pasur fonde si dhe po mbeti pa u likuiduar vitin e zhvillimit të tenderit detyrimisht duhet të përfshihen në buxhetin e vitit pasardhës. Një gjë e tillë në vendin tonë nuk realizohet gjithmonë.

Madje do të ishte si masë parandaluese e përforcuese, që para se të fillohej procedura e prokurimit për investimet, blerjet apo shërbimet autoriteti kontraktor duhet të marrin një “ok” nga Dega e Thesarit të rrethit përkatës për të vërtetuar nëse ka fonde në dispozicion apo jo.

Mirëpo ndodh e kundërta në vendin tonë, sepse fillojnë të kryhen punimet, shërbimet apo blerjet e mallrave pa pasur fonde në dispozicion dhe kjo është

theksuar në vitin e fundit të zgjedhjeve të pushtetit vendor apo parlamentar, si dhe pa u parashikuar të përfshihen më në buxhetin e vitit pasardhës buxhetor.

Sipas burimeve të mediave dhe shtypit të shkruar, shteti ynë ka një borxh të lartë ndaj biznesit privat, si p.sh. për investimet dhe shërbimet e blerjet e mallrave shkon deri 30 milion euro. E për këto borxhe duhet të përgjigjen autoritet kontraktore si të qeverisjes qendrore ashtu edhe ato të qeverisjes vendore.

Rendja për të zhvilluar sa më shumë tendera pa pasur fonde, jo vetëm që sjellë rritje të borxheve ndaj bizneseve, por shton edhe elementët e korrupsionit, pasi edhe vetë zhvillimi i procedurave të prokurimit publik kanë në vetvete edhe elementët e korrupsionit.

Korrupsioni nuk ka brirë. Korrupsioni është parajsë dhe ky korrupsion nuk mund të shpëtoi pa viktima. Korrupsioni po gërryen biznesin tek demokracia dhe po than burimet e ekonomisë së ligjshme. Komisarja për punët e brendshme, Cecilia Malmstroem thotë: *“Procedurat e prokurimit publik në disa vende janë vulnerabil ndaj mashtrimit. Në Suedi 18% e njerëzve thonë se njohin dikë, që ka marrë ryshfet, krahasuar me 12% që është mesatarja evropiane. Suedia është mes vendeve më me pak probleme”*.

Kur cilëson fjalën prokurim publik, autoritetit kontraktor i shkon mendja menjëherë tek fitimi privat dhe harrohet kursimi shtetëror.

Prokurimi është një fushë beteje për ata, që luftojnë korrupsionin. Pjesa më e madhe e “korrupsionit masiv” ndodhet në prokurimet publike me dëm të dukshëm mbi proceset e zhvillimit në vendet e varfra dhe në tranzicion.

Në fakt duhet stafi që kryen prokurimin publik të mendoj ndryshe. Që të mendoj ndryshe është tepër e nevojshme, që stafi i prokurimit publik duhet të paguhet më shumë, pasi për këtë staf të autoriteteve kontraktore ka pak interesim nga shteti, si në kualifikim po ashtu edhe në mënyrën e pagesave. Nëse pak persona njohin mundësinë e tenderimit, konkurrenca zvogëlohet dhe përmirësohen mundësitë e palës së favorizuar për të fituar. Ka ardhur koha që prokuruesit të jenë specialistë të mirëfilltë.

Korrupsioni e helmon prokurimin publik.

Kontratat që janë lidhur përfshijnë një investitor dhe një sipërmarrës, ose një blerës dhe një shitës. Secili ka shumë mënyra për të korrupuar procesin e prokurimit, në

çfarë do lloj stadi. Para se të vlerësohen kontratat, investitori ose blerësi mund të modifikojë specifikimet ndaj sipërmarrësve ose furnitorëve të veçantë të favorizuar; Fondet publike nuk duhet përdorur për të siguruar favore, specifikimet nuk duhet të jenë diskriminuese.

Konkurrenca në tendera mund të kufizohet më tej nga vendosja e kërkesave të panevojshme të parakualifikimit dhe më pas duke lejuar të marrin pjesë në tender vetëm firmat e zgjedhura. Përsëri parakualifikimi nëse zbatohet me korrektësi, është një procedurë e përshtatshme për tu siguruar se tenderuesit e kanë përvojën dhe aftësitë e duhura për të përmbushur kërkesat e kontratës. Megjithatë nëse standardet dhe kriteret për kualifikim janë arbitrare apo jo korrekte, ata mund të bëhen një mekanizëm për të përjashtuar tenderuesit kompetentë, por që janë të pa dëshiruar.

Palët që vazhdojnë procesin, por që janë të padëshiruar, të cilat mendojnë se i kalojnë këto pengesa, mundet akoma të eliminohen nga modifikimet e specifikimeve për t'iu përshtatur një furnitori të caktuar. P.sh duke përdorur markën dhe numrin e modelit të pajisjes nga furnitori i preferuar. Po të njëjtat rezultate mund të arrihen duke përfshirë përmasa të veçanta, aftësi dhe karakteristika të pa rëndësishme, që vetëm furnitori i favorizuar mund ti përmbushë. Pa aftësia dhe dështimi i konkurruesve të aftë për të përmbushur këto karakteristika, që zakonisht nuk kanë të bëjnë me nevojat kritike të performancës, përdoren si një plan për të refuzuar propozimet e tyre si “jo të përgjegjshme”.

Mbas kalimit të kësaj hallke, po aq të rëndësishme është edhe hallka e njësisë së prokurimit publik në përcaktimin e kërkesave kualifikuese. Kërkesat kualifikuese të përcaktuara shumë të qartë, pa interpretime dhe të argumentuara me nocione kalon/ngel aq më lehtë do të bëhet puna e anëtarëve të KVO-së. Nuk ka përse të vendosen kërkesa të tilla kualifikimi sa që edhe vetë njësitë e prokurimit vjen ndonjë rast në momentin e zhvillimit të tenderit (procedurës së prokurimit) sa që nuk janë në gjendje të konkludojnë se çfarë kanë dashur të kërkojnë. Pengesë po bëhen kërkesa për konkurrentët që kanë paraqitur certifikata ISO në të gjithë sektorët, si ndërtimet, blerje dhe shërbimet. P.sh. certifikata të menaxhimit të cilësisë ISO me cilësimin “për bonifikime”, etj. tepër të hollësishme ose kërkojnë të tilla certifikata p.sh për blerje mallrash për ofertuesit që ti paraqesin në fazën e zhvillimit të tenderit në një kohë që kërkojnë si kërkesë kualifikuese paraqitjen e autorizimit të prodhuesit të këtij malli. Çfarë është i nevojshëm dhe kujt i shërben paraqitja e certifikatës ISO, të ofertuesit që sjellë mallin në një kohë që nuk kërkohet kjo certifikatë të menaxhimit të cilësisë

kompanisë prodhuese. Madje ka autoritete kontraktore që kanë vënë këto kërkesa kualifikimi pa ditur se ekziston një institucion i standardizimit shqiptar apo ndërkombëtar. Pra, duhet të dihet se kush ka të drejtë t'i japi këto certifikata, ose ka njësi prokurimi që kërkojnë si kërkesë kualifikuese që sjellin vetëm pengesa për bizneset, p.sh përveç dokumentit që njuhë rregulli i prokurimit publik shtojcën përkatëse për të argumentuar për të pasur në dispozicion makineritë dhe asetet. Ka disa autoritete kontraktore që kërkojnë si kërkesë kualifikuese edhe shtesën tjetër nëse kanë dokumente të kolaudimit të mjeteve, apo ka siguruar automjetin në datën e zhvillimit të tenderit. Kjo është një kërkesë jashtë rregullave të prokurimit publik, pasi nuk është njësi e prokurimit publik apo kvo-ja të kontrollojë këto dokumente, vetëm me datën e zhvillimit të tenderit, kur dihet se mbas kësaj date tenderi deri në lidhjen e kontratës me fituesi dhe përfundimin e ndërtimit këto dokumente të kërkuara u ka kaluar afati kohorë.

Është i mjaftueshme dokumenti që ka miratuar rregulli i prokurimit publik, që vërteton mjafton se i ka në dispozicion të këtyre punimeve apo shërbimeve. Nuk ka përse të bëjë sigurimin e automjetit kur nuk ka disa muaj që nuk e ve në punë automjetin.

Ka autoritete kontraktore që kërkojnë të tilla kërkesa kualifikuese në një kohë që nuk kërkojnë paraqitjet e bilanceve apo realizimet e xhirove, pasi këto kërkesa sipas rregullave të prokurimit publik i shërbejnë autoritetit kontraktor për njohjen e gjendjes financiare të operatorëve ekonomikë dhe të mundësisë së tyre për përmbushjen me sukses të kontratës. Si rrjedhim, një operator me bilanc ekonomik negativ për një periudhë trevjeçare mund të shërbejë si tregues për paaftësinë e këtij operatori ekonomik për përmbushjen e kontratës.

Mundësia e fundit për të ndryshuar rezultatet e një tenderi është në stadin e vlerësimit dhe krahasimit të ofertave. Kjo, po të zbatohet drejtë, është një analizë objektive, se si çdo tenderues i përgjigjet kërkesave të dokumenteve të tenderimit dhe një përcaktim se i cilit është oferta më e mirë. Nëse qëllimi është të drejtoi çmimin ndaj një tenderuesi të favorizuar, procesi i vlerësimit ofron mundësi pothuajse të pa kufizuar: nëse është e nevojshme, vlerësuesit mund të shpikin kritere krejt të reja për të vendosur se kush është më i miri dhe, pastaj, t'i vlerësojë ato subjektivisht për të marrë rezultatet e "drejta". Shpesh, ndihmohen në këtë proces duke shpërndarë dokumente tenderimi, që janë qëllimisht të paqartë lidhur me kërkesat që duhen përmbushur dhe mënyrën si do merren vendimet e përzgjedhjes.

Këto teknika janë vetëm një përmbledhje e shkurtër e disa prej mjeteve me të cilët një blerës është i aftë të kuptojë procesin e prokurimit.

Do të ishte gabim të mendohej se blerësit janë gjithmonë pala fajtoresh; shpesh ata janë të vetmit që korruptohen nga shitësit, megjithëse ndoshta pa bërë shumë zhurmë.

*Ka autoritete kontraktore që bëjnë thirrje për urgjencë si një shkak për të financuar një kontratë të vetme pa konkurrencë;

KVO-të e kanë punën më të lehtë nëqoftëse vlera e fondit limit të argumentuar, nëqoftëse specifikimet teknike apo kërkesat kualifikuese janë të argumentuar e pa interpretime atëherë bëhet më e lehtë puna e anëtarëve të KVO-ve, pra do tu ndërpritet “duart e gjata”. KVO-të ka raste që pastaj e ndërlikojnë këtë hallkë. Ka raste që kualifikojnë e shpallin fitues pa plotësuar 100% kërkesat kualifikuese dhe s’kualifikojnë operator ekonomik konkurrues që edhe pse kanë vlera ofertash ekonomike të vogla (brenda vlerave anomalish të ulët) nuk kanë plotësuar 100% kërkesat kualifikuese.

Në këtë këndvështrim KVO-të duhet të përdorin nenin 53, pika 4 e LPP.

Pozicion kyç në rezultatin e prokurimit publik është llogaritja e vlerës së fondit limit për çdo tender. Legjislacioni ka përcaktuar krijimin e komisionit përkatës. Ky komision duhet të jetë me përbërje profesionistësh dhe duke ruajtur vlerën e më të mirave si dhe të një kostoje sa më afër realitetit. Kjo është hallka që pengon ose ndihmon “zgjatjen e duarve” të personave që zhvillojnë tenderin si dhe bizneset. Llogaritja e vlerave të fondeve limite që do të prokurohen duhet të bëhen duke paraqitur prova dokumentare dhe argumente të mbështetura po në dokumentet përkatëse. Ky komision ka për detyrë të përgatisë specifikimet teknike dhe këto duhet të jenë tepër të sakta që të kuptohen deri tek biznesmenët me mangësi mendore, neni 21 i LPP.

Historia nuk mbaron këtu me fitimin e kontratës, edhe nëqoftëse ky është stadi më i diskutuar i korrupsionit në prokurim. Në të vërtetë, format më serioze dhe më të kushtueshme të korrupsionit mund të vendosen pasi kontrata është fituar, gjatë fazës së performancës.

Nëse shitësit kanë paguar ryshfete ose kanë ofruar çmime të ultë tenderimi për të fituar kontratën, mundësitë e tyre për të rikuperuar këto kosto ngrihen gjatë performancës së kontratës. Përsëri iniciativa mund të vijë nga të dy anët, në

mënyrë që të ketë sukses, korrupsioni kërkon bashkëpunim aktiv apo neglizhencë në zbatimin e detyrave nga pala tjetër.

Furnitorët e paskrupullt mund të zëvendësojnë produkte me cilësi më të ulët sesa kërkohet në të vërtetë apo ofrohen në ofertat e tyre. Ata mund të falsifikojnë sasinë e të mirave apo shërbimeve të shpërndara, kur paraqesin deklarata për pagesë dhe paguajnë më shumë ryshfete për të kontraktuar me supervizorët për t'i nxitur ata të harrojnë parregullsitë. Përveç pranimit të ryshfeteve dhe dështimit në përmbushjen e standardeve të cilësisë dhe të përformancës, blerësit mund të ndryshojnë drejtimin e shpërndarjes së të mirave apo shërbimeve për përdorimin e tyre privat apo rishitje. (Robert Klitgaard, duke kontrolluar korrupsionin-University California Press, 1998).

Shënim: një grup blerësish të pronësisë Angli u pyetën në kofidencë se si ata i identifikojnë zyrtarët e veçantë që mund të jenë të përgatitur të marrin ryshfete. Përgjigja ishte *“Ne i kërkojmë për të ngrënë drekë. Nëse ata janë aq budallenj sa të pranojnë një ofertë nga një blerës pronësie, ata mund të jenë të gatshëm për të marrë ryshfete”*.

Megjithëse korrupsioni është përcaktuar si “shpërdorim i fuqisë besuese për përfitime private” ai gjithashtu mund të përshkruhet si përfaqësues i mospajtit me parimin e “duarve të gjata” sipas të cilit, asnjë marrëdhënie personale apo familjare nuk mund të luaj ndonjë rol në marrjen e vendimeve ekonomike, e kryer kjo qoftë nga agjentët ekonomik privat apo nga zyrtar shtetëror. “Parimi i duarve të gjata” është parë si baza e funksionimit efikas të çdo organizimi. (Vito Tanzi mbi korrupsionin, Aktivitete qeveritare dhe tregtare, IMF Working Paper Gusht 1994).

Menaxhimi i mirë financiar: *“Ashtu siç është e pamundur të mos shijosh mjaltin apo helmin që mund të kesh në majë të gjuhës, ashtu edhe është e pamundur për një që merret me fondet qeveritare të mos shijojë, të paktën një kafshatë nga pasuria e mbretit”* (Kautilua- Kryeministër i një shteti në Indinë perëndimore, që shkruante më shumë se dy mijë vjet më parë. I përmendur në Arthashastra-Nee Delhi: Penguin Books, 1991).

Lista e tenderuesve të korrumpuar duhet të publikohet duke filluar nga publikimi i firmave që japin ryshfete e në vazhdim të publikimit të mediave. Një gjë e tillë realizohet më mirë në vendet ku ligji funksionon në mënyrë të rregullt dhe mekanizmat e përshtatshëm janë në vendet e duhura.