



Udhëzimi 28

Shtator 2016

Prokurimi publik

Auditimi i prokurimit publik

PËRMBAJTJA

- [Objektivat dhe kriteret e auditimit](#)
- [Fazat kryesore të prokurimit dhe çështjet kryesore të tyre:](#)
 - [Përcaktimi i nevojave](#)
 - [Dhënia e kontratës](#)
 - [Menaxhimi i kontratës](#)
- [Subjekte të tjera të auditimit \(përveç kontratave individuale\)](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

Autorizuar për botim nga Karen Hill, Drejtuese e Programit të SIGMA-s

Hyrje

Objekti i prokurimit publik është i gjerë dhe përfshin një gamë të gjerë aktiviteteve, të cilat kanë për qëllim të përbashkët sigurimin e burimeve për kryerjen e detyrave. Në të gjitha rastet, organi publik duhet të zgjedhë një furnizues dhe të paguajë për punët ose mallrat e dorëzuara apo shërbimet e ofruara. Në shumicën e shteteve anëtare, prokurimi përfaqëson deri në 30% të shpenzimeve publike.

Institucionet Supreme të Auditimit (ISA) auditojnë përdorimin e burimeve publike, por mandatet e tyre të auditimit dhe aktivitetet e tyre ndryshojnë, ashtu siç ndryshojnë sistemet kombëtare të buxhetit dhe rregullat e prokurimit publik. Ky Udhëzim synon që të japë orientime që janë të rëndësishme dhe të zbatueshme për audituesit, kur auditojnë prokurimin publik, edhe pse ata me siguri do të veprojnë brenda kornizave të ndryshme dhe kanë objektiva dhe procedura të ndryshme. Udhëzimi nuk përfshin të gjithë hapat e detajuar të procedurës së prokurimit. Bazuar në përvojën e auditimit, ai shqyrton fazat që janë me vlerë për t'i trajtuar dhe shpjegon se pse. Ai gjithashtu thekson ato aspekte që ai rekomandon që të shqyrtohen në mënyrë më të detajuar. Përveç kësaj, ai jep këshilla se cilat dokumente mund të shqyrtojë audituesi në mënyrë që të gjejë prova. Rastet studimore koncize, kur është e mundur, dhe pyetjet e listës së kontrollit për audituesit (në kuti gri) ilustrjnë aspektet kryesore.

Ilustrimet përqendrohen në procedurat individuale të prokurimit, me theksin e vendosur në kontratat e rregullta të blerjes së mallrave dhe shërbimeve. Koncesionet dhe partneriteti publik-privat (PPP) që konsiderohen si elemente alternative ligjore trajtohen në fund të Udhëzimit.

Objektivat dhe kriteret e auditimit

Lënda e auditimit përbëhet nga i tërë procesi i prokurimit, i cili mund të ndahet në tri faza kryesore:

- Përcaktimi i nevojave;
- Procedura për dhënien e kontratës;
- Menaxhimi i kontratës deri në përfundimin e saj.

Auditimi mund të nisë kur procedura e prokurimit është në një fazë pak a shumë të avancuar të përgatitjes ose pasi ajo të ketë përfunduar. Mandati i disa Institucioneve Supreme të Auditimit përfshin auditimin e procedurave në dy faza. Vlen të thuhet se ndikimi i mundshëm është më i madh sa më herët që të fillojë auditimi. Megjithatë, duhet të shmanget çdo rrezik që audituesi të shihet si pjesëmarrës në proces.

Auditimi i procedurave të prokurimit përfshin edhe auditimin e përputhshmërisë dhe auditimin e performancës në shumicën e rasteve. Kriteret e përputhshmërisë, kundrejt të cilave do të vlerësohet procesi, bazohen në kuadrin e aplikueshëm ligjor në kontekstin e veçantë të vendit. Ky kontekst mund të ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga vendi në vend, dhe, për këtë arsye, konteksti i përshtatshëm për qëllimin e këtij Udhëzimi është konsideruar të jetë regjimi i prokurimit të BE-së.

Për sa i takon performancës, audituesi duhet të vlerësojë nëse procedura dhe vendimet e marra përmbushin apo jo "tre E-të" - kriteret e ekonomisë, efikasitetit dhe efektivitetit. Ekonomia fokusohet në pagimin e çmimit më të lirë për mallra dhe shërbime të ngjashme, ndërsa efikasiteti është marrja e produktit maksimal të mallrave dhe shërbimeve për një kontribut të caktuar të burimeve të administratës publike (jo vetëm të holla), ose minimizimin e kontributit të burimeve të tilla publike për një produkt të caktuar e mallrave ose shërbimeve të procedurës. Efektiviteti vlerëson nëse performanca e arritur, si produkt i mallrave ose shërbimeve të prokuruar, plotëson apo jo objektivat që janë të përcaktuara.

Puna e auditimit zakonisht projektohet për të shqyrtuar nëse:

- Procesi për përcaktimin e nevojës për një prokurim të veçantë është i vlefshëm;
- Procedura e dhënies së kontratës është e ligjshme dhe burimet publike shpenzohen në përputhje me kriteret e aplikueshme.

Në praktikë, qëllimet konkrete dhe, në përputhje me rrethanat, objekti i auditimit mund të jenë mjaft e ndryshme. Në disa raste auditimi mund të synojë që të gjejë nëse motivimi i autoritetit publik ka justifikuar siç duhet apo jo shpenzimin e parave publike për një prokurim të caktuar. Disa Institucione Supreme të Auditimit mund të përpiqen për të verifikuar nëse janë ndjekur apo jo praktikatat e mira të prokurimit publik, ndërsa të tjerët mund të përqendrohen në çështjet e pajtueshmërisë formale. Në përputhje me rrethanat, një auditues mund të dëshirojë (1) të shikojë funksionin e prokurimit si pjesë e një kontrolli të llogarive të një autoriteti të caktuar kontraktor; (2) të gjejë nëse funksioni i prokurimit punon me efikasitet apo jo; (3) të shikojë të gjitha ose disa prej procedurave të prokurimit për të përcaktuar nëse ato ruajnë konkurrencën dhe në qoftë se ato sjellin vlerë të mirë për autoritetin publik; ose (4) të kërkojë garanci se mashtrimi dhe korrupsioni janë penguar. Një auditues mund të duhet të kontrollojë një procedurë të veçantë të prokurimit për të mbledhur prova të rregullsisë dhe të përshtatshmërisë së saj në lidhje me nevojat ose vlerën e parasë së ofruar.

Ndonëse në shumicën e rasteve kriteret e përputhshmërisë janë të qarta në parim, pyetja shpesh mbetet nëse organizata që auditohet (i audituari) ka arritur apo jo kushtet më të mira të mundshme në rrethanat e dhëna, në veçanti në lidhje me çmimet e mira. Natyrisht, treguesit e çmimeve faktike të tregut ose të çmimeve të arritura në procedurën e mëparshme mund të shërbejnë si pikë referimi. Megjithatë, çdo konkurrim përbën një ngjarje të vetme që ndodh në bazë të rrethanave të veçanta që janë në fuqi në kohën e prokurimit - sasisë e ndryshme, kapacitetet në dispozicion në treg, dhe progresi teknik. Kështu, është e vështirë që të maten rezultatet e një procesi të prokurimit ndaj shifrave të përcaktuara. Rrjedhimisht, auditimi mund të përqendrohet në atë se nëse procedura e ndjekur kishte mundësi që të arrinte vlerën e parasë apo jo. Si rregull, një arritje e tillë është e vlefshme vetëm nëse procedura ka mbrojtur në të njëjtën kohë konkurrencën, transparencën dhe trajtimin e barabartë.

Fazat kryesore të prokurimit dhe çështjet kryesore të tyre

1. Përcaktimi i nevojave

Përcaktimi i nevojave duhet zakonisht të bazohet në identifikimin e një ose më shumë boshllëqeve të aftësisë së autoriteteve publike për të përmbushur detyrën e tyre në lidhje me qëllimin e ofrimit të shërbimeve ose të përmirësimit të performancës së tyre. Prokurimi ka për qëllim që të mbushë boshllëqet e tilla.

Karakteristikat kryesore të përcaktimit të nevojave janë si më poshtë:

- Procesi i brendshëm;
- Asnjë kufizim në ligjin e prokurimit publik;
- Përqendrimi në aspektet e performancës.

Në çdo rast, audituesi duhet të vlerësojë nëse autoriteti publik e ka justifikuar apo jo prokurimin në aspektin e sasisë dhe të specifikimeve të punëve, mallrave ose shërbimeve të nevojshme dhe nëse ai i ka shqyrtuar dhe krahasuar alternativat siç duhet.

Për të arritur këtë vlerësim, audituesi mund të kërkojë dokumente mbështetëse në dosjet e prokurimit që:

- Shpjegojnë qëllimin dhe tiparet e prokurimit;
- Vlerësojnë, në rastet e prokurimit me risk të lartë politik ose risk tjetër dhe vlerë të lartë, alternativat për zgjidhjen e parashikuar;
- Krahasojnë aspektet ekonomike të këtyre alternativave nga këndvështrimi i vlerës së parasë,¹ nëse një vlerësim i tillë është objektiv i auditimit apo jo.

Duhet theksuar se autoriteti publik është përgjegjës për dhënien dhe dokumentimin e motivimeve dhe të llogaritjeve në mënyrë që të mundësojë vlerësimin nëse prokurimi ka qenë i justifikuar dhe i suksesshëm apo jo.

Raste studimore

1) Një departament prokuroi 250 kompjutera për të zëvendësuar pajisjet ekzistuese që ende nuk ishin amortizuar. Ishte thënë se kjo blerje ishte e nevojshme për shkak se po instaloheshin softueri i ri që, me sa duket, kërkonte kapacitet më të lartë hardueri sesa kompjuterat ekzistues të ofruar. Institucioni Suprem i Auditimit e shqyrtoi këtë motivim dhe zbuloi se softueri i ri do të mund të përdorej pa kufizim në kompjuterat në dispozicion. Prandaj, prokurimi ishte i justifikuar.

2) Zyrat rajonale, të cilat ofruan stafin dhe pajisjet, realizuan mirëmbajtjen e rrugëve publike. Departamenti bleu makineri të reja për një nga këto zyra, duke përfshirë një rul për 50 000 Euro. Teksa kërkonte për alternativa ndaj kësaj blerjeje, audituesi kontrolloi për të gjetur se sa rrula në total ishin në përdorim dhe me sa kapacitet. Ai/ajo mësoi se disa rrula të zyrave të tjera përdorshin vetëm për disa orë, ndërkohë që nxori nga të dhënat në dispozicion që një nga këta rrula, në përputhje me nevojat aktuale lokale, mund të ishte transferuar dhe jo të blihej një i ri për zyrën në fjalë.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ka justifikuar autoriteti publik prokurimin në drejtim të ekonomisë/efektivitetit?
- A është numri/objekti i mjaftueshëm apo do të mjaftonte një numër më i vogël/ose një sasi më e pakët?
- A janë specifikimet teknike të domosdoshme, apo do të mjaftonte një nivel më i ulët?
- A i ka shqyrtuar departamenti të gjitha alternativat e arsyeshme?
- A i ka krahasuar departamenti këto alternativa duke aplikuar shifra të sakta dhe duke përfshirë të gjitha aspektet e rëndësishme si dhe standardet e miratuara dhe a ka arritur në rezultate të arsyeshme?

2. Dhënia e kontratës

Karakteristikat kryesore të procesit të dhënies së kontratës janë si më poshtë:

- Procesi i jashtëm;
- Rregullimi i konsiderueshëm nga ligji i prokurimit;
- Fokusi tek rregullsia, por duke përfshirë aspektet e performancës.

Kur bën auditimin e prokurimit publik, audituesi duhet të ketë parasysh natyrën dhe qëllimin e regjimit të prokurimit publik të BE-së. Edhe pse është ende i rrënjësor në ligjin buxhetor, regjimi i BE-së jo vetëm që duhet të kursejë para publike, por edhe të ndërtojë tregun e

¹ Ky nocion është shpjeguar në Udhëzimin nr. 1 të SIGMA-s për Prokurimin Publik 1, *Prokurimi publik në BE: kuadri legjislativ, parimet dhe Institucionet themelore*, f. 6

përbashkët evropian. Nga vetë natyra dhe legjislacioni themelor nxirren tre parime themelore: **konkurrenca, mosdiskriminimi/trajtimi i barabartë dhe transparenca.**

Audituesi këshillohet që të verifikojë para së gjithash se autoriteti kontraktor ka respektuar frymën e këtyre parimeve dhe jo vetëm formulimin e rregullave të hollësishme. Megjithatë, kjo detyrë nuk është justifikim që një autoritet kontraktor të mos respektojë rregullat e hollësishme. Edhe pse shkeljet e këtyre rregullave në praktikë do të duken si një e metë e vogël që shumë shpesh çon në përjashtimin e ofertës ekonomikisht më të favorshme, është e nevojshme të theksohet se përmbushja e këtyre kërkesave shpesh formale kontribuon në fund në trajtimin e barabartë të ofertuesve.

Para se autoriteti kontraktor të mund të shpallë synimin e tij për të dhënë një kontratë, duhet të bëhet një përgatitje e konsiderueshme. Kjo përgatitje është ende një proces i brendshëm që udhëhiqet nga parimet e lartpërmendura dhe disa dispozita të detajuara duke siguruar bazat për të gjithë procedurën e dhënies së kontratës së ardhshme. Kjo fazë përgatitore shqyrtohet shpesh nga audituesi. Aspekteve në vijim duhet t'u jepet vëmendje e veçantë:

- Përshkrimi i performancës;
- Llogaritja e vlerës së kontratës;
- Dokumentet e tenderit;
- Kriteret e dhënies së kontratës;
- Procedura e dhënies së kontratës;
- Njoftimi;
- Vlerësimi i ofertave.

a. Përshkrimi i performancës

Përshkrimi i performancës është në zemër të procedurës së prokurimit. Këtu autoriteti publik përshkruan nevojat e tij dhe kërkesat (specifikimet) që ofertat duhet të plotësojnë. Përshkrimi duhet të përcaktohet në mënyrë të qartë dhe të plotë për të siguruar që të gjithë ofertuesit e kuptojnë atë në të njëjtën mënyrë dhe se, rrjedhimisht, ofertat që ata paraqesin janë të krahasueshme.

Përshkrimi i performancës duhet të përputhet në mënyrë të veçantë me parimet e trajtimit të barabartë dhe transparencës dhe, kështu, nuk duhet të diskriminojë asnjë produkt. Kjo kërkesë do të thotë se autoriteti publik nuk ka të drejtë të kërkojë një markë të veçantë të produktit apo të tjera si këto, nëse kjo gjë nuk justifikohet nga objekti i kontratës. Çështja e specifikimeve teknike është veçanërisht e ndjeshme, pasi kërkesat teknike të pajustificuara mund të rezultojnë në pengesa për konkurrencën dhe mund të çojnë në trajtimin preferencial të një furnizuesi ndaj një tjetri pa u vënë re lehtë këto pasoja.

Që nga koha e njoftimit, përshkrimi i performancës duhet të në thelb të mbetet i pandryshuar, dhe ai do të bëhet një pjesë e kontratës që do të lidhet. Vetëm në procedurat me negociim dhe të partneriteteve të inovacionit ofertat mund të përshtaten, me kusht që karakteri i performancës së kërkuar të mbetet i pandryshuar.

Përshkrimi i performancës duhet të bazohet në përcaktimin e nevojave dhe - për qëllimin e ekonomisë – të përbëhet vetëm nga kërkesat e nevojshme.

Raste studimore

1) Specifikimet për ndenjësen e karriges rrotulluese të zyrës kërkonin një pllakë mbështetëse të bërë me kompensatë të ngjeshur dhe me formë, me një rimeso të paktën dhjetëfish dhe rrota karrigeje me diametër 55 mm. Pjesa më e madhe e ofertave të dorëzuara nuk i përmbushin këto kërkesa, pasi karakteri i detyrueshëm i specifikimeve nuk ishte justifikuar siç

duhej nga autoriteti kontraktor sepse ato nuk kishin ndonjë ndikim në funksionimin e karrigeve.

2) Specifikimet e kompjuterëve kërkonin kasë metalike të bardhë. Këto specifikime ishin ligjërisht të pranueshme në parim, por, meqenëse nuk ishte dhënë ndonjë arsye e argumentuar, ato përjashtonin në mënyrë të panevojshme të gjitha produktet e tjera të përshtatshme, duke zvogëluar konkurrencën. Për më tepër, edhe nëse autoriteti publik përjashtonte të gjitha ofertat që nuk i plotësojnë kërkesat dhe pastaj vlerëson ofertat e mbetura, ose në qoftë se ai e fillon procedurën nga e para me specifikimet e ndryshuara, ai do të veprojë në kundërshtim me dispozitat ligjore dhe/ose me parimin e ekonomisë.

Përveç çështjeve ligjore, audituesi mund të zgjedhë që të verifikojë nëse autoriteti kontraktor i ka shqyrtuar apo jo aspektet e mëposhtme të performancës, të cilat mund të kenë rritur shanset e pranimit të ofertave ekonomikisht të favorshme:

- Agregimi i kërkesës për ta bërë tenderimin tërheqës dhe, në këtë mënyrë, për të rritur konkurrencën;
- Kohëzgjatja e shkurtër e kontratës (sa më e shkurtër të jetë e mundur), për të ruajtur konkurrencën e ofertuesve të pasuksesshëm (por ftesat e reja për tender do të duhet të nisen në kohë);
- Dhënien e kontratës me lote për t'u mundësuar kompanive të vogla dhe të specializuara që konkurrojnë, duke rritur konkurrencën.

Sidoqoftë, audituesi duhet të ketë parasysh se masat e mësipërme mund të jenë kontradiktore dhe mund të mos jenë domosdoshmërisht të dobishme në të gjitha rastet. Për shembull, avantazhet e mundshme të një kohëzgjatje të shkurtër të kontratës do të duhet të vendosen kundrejt një kostoje shtesë administrative të kryerjes së prokurimit në mënyrë më të shpeshtë. Arsyetimi që i audituari paraqet, është i rëndësishëm për sa i takon vlerësimin.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ishte përshkrimi i performancës i qartë, pa ekuivok dhe gjithëpërfshirës duke siguruar një përkufizim të saktë të karakteristikave të mallrave që do të furnizohen dhe, në këtë mënyrë, duke e bërë të mundur që të gjithë të interesuarit ta kuptojnë atë në të njëjtën mënyrë?
- A ishin kërkesat teknike mjaftueshmërisht të rrepta për të garantuar performancën e dëshiruar pa qenë e nevojshme që të ishin të ngurta dhe, në këtë mënyrë, të rrezikonin përjashtimin e ofertave të favorshme që nuk përputheshin me të gjitha këto kërkesa?
- A kishte ndonjë referencë të pajustificuar për një prodhim ose burim të veçantë, për një proces të veçantë, markë tregtare, patentë, lloj, ose origjinë të veçantë të prodhimit të përjashtuar nga specifikimet teknike, duke e parandaluar në këtë mënyrë autoritetin publik nga favorizimi ose eliminimi i ndërmarrjeve ose produkteve të caktuara?

b. Llogaritja e vlerës së kontratës

Autoritetet publike shpesh kanë tendencë që të llogarisin vlerën e parashikuar të një kontrate në mënyrë të tillë që të mbetet nën kufijtë monetarë të BE-së dhe, në këtë mënyrë, të mbetet jashtë fushës së Direktivave të prokurimit të BE-së² (Direktivat) ose të drejtës kombëtare.

² Direktiva 89/665/KEE mbi koordinimin e ligjeve, rregulloreve dhe dispozitave administrative në lidhje me zbatimin e procedurave të shqyrtimit për dhënien e kontratave publike të furnizimit dhe të punëve publike, 21 dhjetor 1989; Direktiva 92/13/KEE që koordinon ligjet, rregulloret dhe dispozitat administrative në lidhje me zbatimin e rregullave të Komunitetit mbi procedurat e prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe telekomunikacionit, 25 shkurt 1992; Direktiva 2007/66/KE që ndryshon Direktivat e Këshillit

Prandaj duhet të theksohet në këtë kontekst se llogaritja e vlerës së parashikuar duhet të marrë parasysh shumën totale, duke përfshirë çdo lloj opsioni (për shembull, furnizimet ose shërbimet e mundshme shtesë) apo rinovimin, dhe se autoriteti publik nuk duhet t'i ndajë kontratat në mënyrë të tillë që ato të mbeten nën kufijtë monetarë.

Rast studimor

Një auditues dyshon se shuma totale e nevojshme për prokurim është ndarë padrejtësisht. Për të verifikuar këtë dyshim, ai/ajo ka nevojë që të hetojë përtej dokumenteve të lidhura me dhënien e kontratës. Audituesi mund të shqyrtojë përpilimin e faturave për vitin faktik për të përcaktuar nëse janë realizuar blerje të ngjashme apo jo. Në raste të tjera mund të jetë më praktike për të verifikuar përkufizimin e nevojave. Një qasje e përshtatshme mund të jetë vlerësimi i nevojave të përgjithshme të institucionit të caktuar dhe krahasimi i tyre me prokurimin specifik për të verifikuar qëndrueshmërinë e tyre.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ka identifikuar autoriteti publik sasinë e kërkuar tërësisht, duke marrë parasysh të gjitha aspektet përkatëse të performancës, duke përfshirë opsionet dhe dispozitat për rinovimin?
- A ishte ndarë performanca për arsye të vlefshme dhe jo vetëm me qëllim që të mbetej nën kufijtë monetarë të BE-së?
- A ishte vlerësimi i bazuar te çmimet reale dhe të përditësuara?

c. Dokumentet e tenderit

Përveç përshkrimit të performancës, dokumentet e tenderit sigurojnë të gjitha kushtet përkatëse për konkurrencën. Ato informojnë ofertuesit në lidhje me përmbajtjen dhe formën e dokumenteve që ata janë të detyruar të paraqesin për të dëshmuar aftësinë e tyre profesionale dhe financiare, si dhe për të gjitha deklaratimet që autoriteti publik kërkon. Autoriteti publik ka njëfarë diskrecioni në lidhje me dokumentet e kërkuara dhe dëshmitë që kërkon, me kusht që ky diskrecion të justifikohet me objektin e kontratës. Për më tepër, autoriteti publik duhet të jetë i vetëdijshëm që kërkesat që janë në mënyrë të panevojshme të rrepta, kufizojnë konkurrencën dhe zvogëlojnë vlerën e parasë. Ai gjithashtu duhet të mbajë parasysh se është e detyrueshme, duke përfshirë edhe për vetë autoritetin publik, që rregullat të zbatohen kur ato janë miratuar.

Audituesi mund të vendosë që të kontrollojë në mënyrë të veçantë për të parë se kërkesat në lidhje me përshtatshmërinë e ofertuesve janë si të justifikuar ashtu edhe të mjaftueshme, në mënyrë që të përjashtohen ofertuesit e papërshtatshëm dhe në mënyrë që kushtet të lejojnë një procedurë të shpejtë, të qetë, transparente dhe jodiskriminuese.

Një masë për të rritur shanset e ofertave të favorshme është që të lejohen ofertat variant që të përfshihen në procedurat kur autoriteti publik nuk ka vënë si synim një zgjidhje të veçantë teknike.

Listë pyetjesh për audituesin

- A e kanë kuptuar plotësisht ofertuesit, pa asnjë dykuptimësi, se cilat dokumente dhe deklarata duhet të paraqiten me ofertën?
- A mund të marrin ofertuesit të gjithë informacionin përkatës direkt nga dokumentet e tenderit apo autoriteti publik jep referencë për informacion shtesë përkatës në

89/665/KEE dhe 92/13/KEE në lidhje me përmirësimin e efektivitetit të procedurave të shqyrtimit që kanë të bëjnë me dhënien e kontratave publike, 11 dhjetor 2007.

dispozicion vetëm nga burime të tjera?

- A i kanë fiksuar dokumentet e tenderit kërkesat e përshtatshmërisë së ofertuesve në drejtim të situatës së tyre personale, niveleve të kapacitetit minimal në lidhje me gjendjen e tyre ekonomike dhe financiare dhe/ose aftësinë teknike dhe profesionale?

d. Kriteret e shpalljes së fituesit

Oferta ekonomikisht më e favorshme duhet të përcaktohet në bazë të kriterëve objektive. Për më tepër, çdo kriter duhet të ponderohet në lidhje me të gjitha kriteret e tjera në mënyrë që të sigurojë një tregues të rëndësisë së tij relative. Autoriteti kontraktor është i detyruar t'i përcaktojë këto kriteret dhe koeficientët e tyre, të cilat duhet të botohen ose në njoftimin apo, siç ndodh shpesh, në dokumentet e tenderit. Kriteret e qarta, objektive dhe të pranueshme janë vendimtare për dhënien e kontratave në mënyrë të paanshme dhe transparente, duke reduktuar hapësirën për vendime arbitrare dhe të korruptuara. Të gjitha kriteret që janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektin e kontratës, janë ligjërisht të pranueshme. Si rregull, kjo nuk është e vërtetë për kriteret e lidhura me përshtatshmërinë e ofertuesve, të cilat, për pasojë, duhet në përgjithësi të mos konsiderohen si kriteret e pranueshme të dhënies së kontratës. Për më shumë informacion shih Udhëzimin nr. 8 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Vendosja e kriterëve të shpalljes së fituesit*.

Rast studimor

Rëndësia relative e kriterëve për dhënien e një kontrate blerjeje, siç është përcaktuar në dokumentet e tenderit, është si më poshtë: Çmimi 50%, përvoja e kompanisë 25%, dhe 25% gjendja financiare. Përvoja dhe gjendja financiare si rregull nuk janë kriteret e dhënies së kontratës, por i referohen përshtatshmërisë së ofertuesve.

Audituesi mund të zgjedhë që të verifikojë nëse kriteret janë të projektuara apo jo për të rritur probabilitetin e arritjes së vlerës së parasë, jo në përgjithësi, por në lidhje me një kontratë të veçantë. Për këtë qëllim, synimet e ndryshme të kriterëve, pesha, dhe metoda e pikëzimit përfshijnë sa më poshtë vijon:

- Kriteret
 - Qartësisht përfaqësuese të performancës së dëshiruar;
 - Të lidhura me aspektet ekonomike;
 - Transparente dhe lehtësisht të kuptueshme për ofertuesit.
- Ponderimi
 - Korrespondon me rëndësinë relative të aspektit të veçantë për autoritetin publik;
 - Përfshirës i elementeve të çmimeve.
- Metoda e pikëzimit
 - E menaxhueshme;
 - E saktë dhe të drejtë;
 - E balancuar, duke lejuar edhe ndarjen e pikëve të vlerësimit.

Rast studimor

Kriteret dhe ponderimi për blerjen e fotokopjuesve ishin si më poshtë: Çmimi i blerjes 50%, specifikimet teknike 30% përtej parametrave minimal, dhe 20% aspektet mjedisore. Megjithatë, fotokopjuesit që përputhen ligjërisht, mund të ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme në drejtim të jetës së tyre, furnizimit të pjesëve të këmbimit, konsumit (p.sh., toneri), disponueshmëria, dhe kostot e mirëmbajtjes. Të paktën këto aspekte duhet

të merren parasysh dhe vendimet duhet të dokumentohen në mënyrë të rregullt nga autoriteti publik.

Shënim: Autoritetet kontraktore lejohen të përdorin ciklin e kostos së jetës në vlerësimin ofertës ekonomikisht më të favorshme. Për informacion të mëtejshëm shih Udhëzimin nr. 34 të SIGMA-s për Prokurimin Publik Shkurtër 34, Cikli i kostos së jetës.

Lidhja e duhur mes përcaktimit të nevojave, përshkrimit të performancës dhe kritereve të dhënies së kontratës është shumë e rëndësishme për arritjen e vlerës së parasë. Specifikimet e nevojshme legjitime për këtë detyrë duhet të theksohen në kërkesat minimale të përshkrimit të performancës dhe të reflektohet në përputhje me rrethanat në hartimin e kritereve të dhënies së kontratës dhe në koeficientët relativë të rëndësisë së tyre.

Listë pyetjesh për audituesin

- A i ka përcaktuar qartë institucioni publik kriteret e dhënies së kontratës?
- Në rast se kriteret e dhënies së kontratës synojnë ofertën ekonomikisht më të favorshme, atëherë a janë nën-kriteret (a) të ndryshme nga ato të përcaktuara për kualifikimin e ofertuesve; dhe (b) të lidhura me lëndën e kontratës duke reflektuar fokusin kryesor dhe rëndësinë e elementeve të performancës?
- A është ponderimi koherent, bindës dhe konciz, duke lënë pak hapësirë për vlerësim arbitrar?
- A janë kriteret dhe nën-kriteret të përshtatshme për të zgjedhur ofertën që ofron vlerën më të mirë të parasë? A e marrin ato në konsideratë çmimin në mënyrë të arsyeshme?

e. Procedura e dhënies së kontratës

Zgjedhja e procedurës së dhënies së kontratës ka pasoja për objektin e konkurrimit.

Autoriteti publik ka mundësi që të ndjekë një procedurë të hapur ose të kufizuar. Ai nuk duhet të realizojë një procedurë konkurruese me negociim, dialog konkurrues apo procedure të partneritetit të inovacionit nëse nuk plotësohen kushte të caktuara, siç përshkruhet në legjislacion. Në praktikë, përdoren shpesh procedurat me negociim pa marrë parasysh faktin se kushtet verifikohen rrallë. Pasojat e dukshme të kësaj praktike janë konkurrenca e kufizuar dhe negociimet për performancën dhe çmimet, të cilat e bëjnë më të vështirë për autoritetin publik që ai të garantojë trajtim të barabartë dhe transparencë. Autoritetet publike kanë dhënë shpesh kontrata pa nisur asnjë lloj procedure, gjë e cila është një shkelje e madhe e rregullave të prokurimit të BE-së dhe mund të çojnë në pavlefshmërinë e kontratave. Audituesit mund të zbulojë raste të tilla duke verifikuar përpilimin e faturave dhe duke kërkuar dokumentacionin përkatës të dhënies së kontratës.

Çdo kufizim i ofertuesit mund të nënkuptojë:

- Përrjashtimin e ofertave potencialisht të favorshme;
- Rrezikun e rritur nga ndikimi i padrejtë në vlerësim;
- Lehtësimi i paautorizuar i bashkëpunimit ndërmjet ofertuesve.

Listë pyetjesh për audituesin

Duke pasur në mendje sa më sipër, audituesit shpesh do të kërkojnë:

- A ka marrë autoriteti publik një vendim të dokumentuar dhe të mirë-bazuar në zgjedhjen e procedurës së prokurimit?
- A kanë zgjedhur autoritet publike procedurën që siguron konkurrimin më të hapur

duke pasur parasysh rrethanat?

- A ka dhënë autoriteti kontraktor arsye të mjaftueshme dhe të arsyeshme dhe prova për zgjedhjen e tij, kur janë përdorur procedurat e jashtëzakonshme me negociim, duke shpjeguar se pse nuk ka qenë e mundur një procedurë e hapur ose e kufizuar?
- A ekzistonin aktualisht këto kushte?

f. Njoftimi

Njoftimi i synimit për të dhënë një kontratë dhe publikimi i rregullave që udhëheqin procedurën, janë vendimtare për një konkurrencë të drejtë dhe të hapur. Direktivat përfshijnë një sërë rregullash në lidhje me formën e njoftimit dhe kuadrin kohor për procedurën. Këto rregulla krijojnë kushtet për të siguruar konkurrencë të vërtetë, kohë të mjaftueshme për përgatitjen e ofertave serioze, trajtim të barabartë dhe transparencë. Prandaj, Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian (GJED) çmon se shkelja e tyre do të ketë pasoja serioze për legjitimitetin e procedurës. Është e rëndësishme që audituesi të verifikojë gjithashtu edhe vendimet përkatëse të marra në këtë drejtim.

g. Vlerësimi i ofertave

Procedurat e dhënies së kontratës zakonisht kryhen në katër hapa të veçantë:

- Shqyrtimi formal i ofertave.
- Vlerësimi i përshtatshmërisë së ofertuesve.
- Konfirmimi i shkaqeve të përjashtimit për ofertat.
- Vlerësimi i ofertave.

Analiza e katër hapave të mësipërm duhet të kryhet në kuadër të çdo procedure të veçantë. Para se të bëhet vlerësimi i ofertave, duhet të bëhet një **verifikimi formal** i përputhshmërisë së kandidatëve me kërkesat themelore, të tilla si afatet kohore dhe informacioni i dorëzuar.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ka vlerësuar autoriteti kontraktor vetëm ofertat që plotësojnë kërkesat formale?
- A janë arsyet për pranimin dhe refuzimin e ofertave në përputhje me dokumentet e tenderit dhe a janë dokumentuar siç duhet?

Autoriteti kontraktor duhet të pranojë vetëm ata **ofertues** që tregojnë **legjitimitet**, duke përfshirë nivelet minimale të kapacitetit të përcaktuara në dokumentet e prokurimit.

Kur bëhet vlerësimi i përshtatshmërisë së ofertuesve sipas kushteve të përcaktuara në dokumentet e tenderit, duhet të respektohen gjithashtu edhe parimet e trajtimit të barabartë dhe të transparencës.

Autoriteti kontraktor duhet të dokumentojë procesin e përzgjedhjes së kandidatëve, duke deklaruar arsyet për përzgjedhjen ose refuzimin.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ishte i pavarur vlerësimi cilësor i kandidatëve dhe a është bërë ai para vlerësimit të ofertave?
- A është i dokumentuar procesi i përzgjedhjes së kandidatëve, duke përfshirë edhe arsyet për zgjedhjen apo refuzimin e tyre?
- A e ka vlerësuar autoriteti kontraktor përshtatshmërinë e tenderuesve ekskluzivisht në bazë të kërkesave dhe të certifikimit të shpallur më parë dhe në mënyrë jo diskriminuese?

Përvoja praktike ka treguar se është e rëndësishme që këto hapa të kryhen veç e veç, meqë fokusi zhvendoset në mes të ofertuesve dhe vetë ofertave. Është thelbësore që kriteret, të cilat janë të rëndësishme në çdo fazë, të mbeten të ndara. Autoritetet publike shpesh e lënë pas dore këtë element të rëndësishëm të procesit.

Pasi verifikohet përshtatshmëria e ofertuesve, hapat e mëvonshëm të procesit të dhënies së kontratës merren vetëm me ofertat dhe nuk merren më me ofertuesit. Që nga ai moment, vetëm ofertat që kanë përmbushur të gjitha kërkesat e shpallura janë të pranueshme për vlerësimin.

Për vlerësimin, autoriteti publik mund të përjashtojë pikë së pari të gjitha ofertat që nuk mund të pranohen për arsye të ndryshme, të tilla si mospërmbushja e kushteve të performancës. Në rastin e çmimeve anomalisht të ulëta, ofertuesit duhet t'i jepet mundësia për të shpjeguar vlerësimet e kostos para përjashtimit.

Listë pyetjesh për audituesin

- A ka verifikuar autoriteti kontraktor nëse ofertat plotësojnë kërkesat e performancës?
- A ka dëshmi për çmimin anomalisht të ulët?

Procesi i vlerësimit dhe Vendimi përfundimtar duhet të jenë dukshëm objektiv dhe transparent dhe të bazohen **vetëm në të gjitha kriteret e publikuara**. Variantet e pranueshme që i plotësojnë kushtet duhet të vlerësohen në të njëjtën mënyrë si ofertat e tjera.

Vendimi për dhënie e kontratës bazohet në rezultatin e vlerësimit të ofertave.

Në procedurat e hapura dhe të kufizuara, çdo dialog me kandidatët që mund të interpretohet si një negociim për çmimin apo elemente të tjera të ofertës është i ndaluar.

Listë pyetjesh për audituesin

- A është i dokumentuar procesi i vlerësimit?
- A ka vlerësuar autoriteti kontraktor vetëm ofertat që janë pranuar në mënyrë të rregullt në tre hapat e mëparshëm?
- A i ka vlerësuar dhe renditur autoriteti kontraktor ofertat kundrejt të gjitha kriterëve, dhe vetëm atyre të publikuara, dhe kundrejt rëndësisë relative që kishte publikuar në dokumentet e prokurimit?

3. Menaxhimi i kontratës

Pasi kontrata lidhet, rregullat e prokurimit publik zbatohen në mënyrë të kufizuar. Në këtë fazë, audituesi mund të përqendrohet në atë se nëse kontrata është realizuar apo jo në mënyrë të rregullt duke ruajtur të drejtat e autoritetit publik. Në këtë kontekst, audituesi mund të kontrollojë se si autoriteti publik trajton detyrimet e pagesës apo problemet e garancisë, mangësitë kontraktuale dhe dëmet. Ky verifikim shpesh mbulon aspektet e përputhshmërisë, dhe madje mund të përfshihet edhe auditimi financiar në lidhje me respektimin e rregullave buxhetore për pagesën.

Megjithatë, në fazën e zbatimit autoritetet publike shpesh kanë nevojë për të ndryshuar punët, mallrat ose shërbimet e kontraktuara. Kjo nevojë shtrihet pyetjen nëse një modifikim i tillë i punëve, mallrave ose shërbimeve, i cili mund të përfshijë kërkesa shtesë, duhet të jepet në një procedurë të re të prokurimit.

Ndryshimi (ose modifikimi) mund të rezultojë nga disa rrethana, të tilla si:

- Arsyet e papritura teknike, të tilla si surpriza gjeologjike apo kërkesat e reja ligjore;
- Sugjerimet për zëvendësimin e zgjidhjeve teknike apo materiale;
- Nevojat shtesë, pasi autoriteti publik kryen blerje më shumë se sa është caktuar në kontratën e dhënë.

Fleksibiliteti për të ndryshuar performancën e një kontrate pa kaluar nëpër një procedurë të re të prokurimit mund të jetë i nevojshëm për të përmbushur nevojat dhe për të realizuar kursimet. Megjithatë, fleksibiliteti i tillë mund të paraqesë gjithashtu një mungesë respekti për rregullat, një vendim favorizues apo shpërblyes për një furnizues, shmangien e procedurës së hapur të prokurimit, apo një mënyrë për të kapërcyer kufizimet buxhetore, të cilat në shumicën e rasteve përfshijnë kosto shtesë. Prandaj, ndryshimet në kontratën origjinale, të cilat në rrethana të tjera mund të konsideroheshin si dhënia e një kontrate të re, lejohen vetëm në rrethana të kufizuara.

Direktiva e Sektorit Publik³ përcakton rrethanat e kufizuara në të cilat një kontratë mund të ndryshohet gjatë performancës së saj pa kërkesën për një tender të ri dhe pa dhënien e një kontrate të re. Dispozitat ligjore lidhur me këto ndryshime janë të detajuara dhe teknike. Audituesit që ndërmarrin kontroll të përputhshmërisë me këto dispozita ligjore duhet t'i referohen për hollësi të mëtejshme Udhëzimit nr. 38 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Modifikimet e kontratës*.

Subjekte të tjera të auditimit (përveç kontratave individuale)

Edhe pse ky Udhëzim përqendrohet në procedurat individuale të prokurimit që çojnë në një kontratë individuale, auditimi mund të mbulojë gjithashtu marrëveshje kuadër, koncesionet dhe PPP-të, ose mund të përqendrohet në aspekte të tjera të sistemit të prokurimit.

Për sa i përket **marrëveshjeve kuadër**, audituesi zakonisht kontrollon tre aspekte:

- A është dhënë marrëveshja sipas rregullave të përkruara më lart?
- A kishte autoriteti publik të drejtë që të përdorte marrëveshjen?
- A ishte kontrata brenda objektit të marrëveshjes?

Koncesionet e punëve dhe të shërbimeve mbulohen nga Direktiva e Koncesioneve.⁴ Direktiva e Koncesionet nuk përcakton një procedurë të veçantë që duhet të ndiqet për dhënien e koncesioneve. Megjithatë, ajo kërkon që procedura për dhënien e kontratës të përputhet me disa parime të përgjithshme dhe në garancitë procedurale. Shtetet Anëtare janë të lira të caktojnë një procedurë ose procedurë të veçanta, të cilat mund të përdoren për të dhënë një kontratë koncesioni që është në pajtueshmëri me parimet e përgjithshme dhe me garancitë procedurale. Çështjet e auditimit mund të përfshijnë zgjedhjen korrekte të rrugës së koncesioneve në krahasim me zgjedhjen e kontratës publike dhe vlerësimin e përputhshmërisë së procedurës së përdorur kundrejt legjislacionit ose rregullave të zbatimit të Direktivës koncesioneve të Shteteve Anëtare. Çështjet e menaxhimit të kontratës afatgjatë mund të jenë shqetësuese, veçanërisht pasi koncesionet jepen shpesh për një periudhë relativisht të gjatë kohore.

PPP-të (të cilat në disa raste mund të jenë një lloj i koncesionit) në thelb përbëjnë një çështje të ekonomisë. Çështja është nëse një PPP e krahasuar me zgjedhjen e kontratës publike dhe nëse merren në konsideratë organizimet financiare përbën apo jo zgjedhjen më të favorshme për autoritetin kontraktor. Për të krahasuar dy zgjedhjet audituesi mund të vlerësojë, duke u konsultuar me dokumentet e autoritetit publik, nëse janë pasur parasysh apo jo të gjitha elementet e koston, në veçanti ato që zbatohen vetëm në afat të gjatë dhe ato që janë të lidhura me riskun, dhe ky vlerësim shpesh është i vështirë për t'u kryer nga audituesi. Përsëri, është autoriteti publik ai që duhet të japë arsyetim dhe dëshmi të mjaftueshme, dhe në qoftë

³ Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

⁴ Direktiva 2014/23/BE për dhënien e kontratave të koncesionit, 26 shkurt 2014.

se ai nuk e bën këtë, audituesi në raportin e auditimit shpesh e thekson këtë dështim si një mangësi të konsiderueshme. Për sa i takon përputhshmërisë, regjimi i prokurimit është i zbatueshëm për PPP-të duke ofruar rregulla të veçanta për çështje të përgjithshme dhe të komplikuar, të tilla si dialogu konkurrues apo partneritetet e inovacionit.

Në disa raste PPP-ja mund të klasifikohet si koncesion, dhe për këtë arsye përputhshmëria vlerësohet në raport me ligjin e veçantë ose rregulloret që zbatohen në një Shtet Anëtar për dhënien e koncesioneve.

Informacion i mëtejshëm

Udhëzimet e Prokurimit Publik

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Zbulimi dhe korigjimi i gabimeve të zakonshme në prokurimin publik*, Udhëzimi 29, Botimet e OECD-së, Paris

SIGMA (2016), *Monitorimi i prokurimit publik*, Udhëzimi 27, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Matja e performancës*, Udhëzimi 21, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Prokurimi Publik në BE: kuadri legjislativ, parimet dhe Institucionet themelore*, Udhëzimi 1, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Procedurat e prokurimit publik*, Udhëzimi 10, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Përzgjedhja e operatorëve ekonomik*, Udhëzimi 7, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Vendosja e kriterëve të shpalljes së fituesit*, Udhëzimi 8, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Vlerësimi i ofertave dhe dhënia e kontratës*, Udhëzimi 9, Botimet e OECD-së, Paris.

Burime të tjera

Gjykata Evropiane e Audituesve, *Përcaktimi sasior i gabimeve të prokurimit publik*,
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf