



Prokurimi publik

Monitorimi i prokurimit publik

PËRMBAJTJA

- [Përkufizimi i monitorimit](#)
- [Kërkesat e BE-së për monitorimin](#)
- [Roli i monitorimit](#)
- [Llojet e monitorimit](#)
- [Burimet e informacionit që përdoren në monitorim](#)
- [Institucionet e përfshira në monitorim](#)
- [Metodologjitë e monitorimit](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

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

Kontratat e prokurimit publik përbëjnë një pjesë të madhe të prodhimit të brendshëm bruto (PBB) të çdo vendi dhe të buxhetit të shpenzimeve publike. Sipas *Revistës Vjetore të Zbatimit të Prokurimit 2013* të Komisionit Evropian, prokurimi publik në Bashkimin Evropian (BE) në vitin 2011 arriti në 19% të PBB-së. Kjo shifër në vetvete jep arsye të forta për monitorimin e performancës së sistemeve të prokurimit publik.

Përkufizimi i monitorimit

Fjalori i Anglishtes i Oksfordit (ODE) përkufizon foljen "monitoroj" si "të vëzhgosh dhe të kontrollosh përparimin ose cilësinë e (diçkaje) për një periudhë kohore; të mbash nën shqyrtim sistematik". Sipas ODE-së, "monitoroj" vjen nga fjala latine, "*monit*", që do të thotë "paralajmëroj". Sipas një përkufizimi tjetër, "monitorimi" është "një seri e përhershme (e rregullt ose të parregullt) e vëzhgimeve në kohë që bëhet për të treguar shkallën e përputhshmërisë me një standard të formuluar ose shkallën e devijimit nga një normë e pritshme"¹. Monitorimi është një ushtrim kuptimplotë vetëm nëse gjendja që dëshirohet në aspektin e objektivave ose të synimeve përcaktohet paraprakisht. Roli i monitorimit është të vlerësojë nëse këto objektiva (synime) janë duke u përmbushur apo jo.

Sipas ODE-së, monitorimi duhet të dallohet nga "survejimi, i cili është një vrojtim i përsëritur që realizohet duke përdorur një metodologji standarde për të siguruar një seri vëzhgimesh me kalimin e kohës". Survejimi mund të japë informacione të vlefshme, por në vetvete nuk të përcakton nëse janë përmbushur objektivat apo standardet apo jo. Informacioni që del nga survejimi mund të përdoret, nga ana tjetër, për të arsyetuar aktgjykimet lidhur me gjendjen ekzistuese.

Për qëllimet e këtij udhëzimi, "monitorimi i prokurimit publik" është çdo vëzhgim sistematik i sistemit të prokurimit publik që kryhet në mënyrë koherente për të vlerësuar se si funksionon dhe zhvillohet sistemi me kalimin e kohës dhe për të përcaktuar nëse është arritur apo jo gjendja e dëshiruar (e synuar) nga politikëbërësit.²

Duhet të bëhet një dallim mes konceptit të **monitorimit**, siç përcaktohet më sipër, dhe metodave dhe procedurave të aplikuara në mënyrë që të zbulohen dhe të korrigjohen shkeljet e rregullave të prokurimit publik (auditimi, inspektimi, kontrollimi i përputhshmërisë). Edhe pse zbulimi dhe luftimi i shkeljeve të rregullave të prokurimit publik (me anë të vlerësimit të përputhshmërisë) është i rëndësishëm për arritjen e qëllimeve të vendosura për prokurimin publik, monitorimi është një koncept shumë më i gjerë që nuk është i kufizuar në vlerësimin e përputhshmërisë ligjore.

Monitorimi i prokurimit publik zakonisht përfshin veprimtari të tilla si:

- Mbledhja
- Analiza
- Shpërndarja e të dhënave (në lidhje me aspekte të ndryshme të prokurimit publik, p.sh., efikasiteti, transparenca, sinqeriteti, dhe konkurrenca e tij).

¹ Hellawell, J.M. (1991), "*Zhvillimi i arsytimit për monitorimin*" në Goldsmith, F.B. (Ed.), *Monitorimi për ruajtjen dhe ekologjinë*, Chapman dhe Hall, Nju Jork, f.1-14.

² Informacioni dhe shembujt e këtij Udhëzimi pasqyrojnë praktikatat në shtetet anëtare në korrik të vitit 2013.

Si mund të përdoren rezultatet e monitorimit në praktikë?

Informacioni i mbledhur nëpërmjet monitorimit është i dobishëm për qëllimet e zhvillimit të politikave, përcaktimin e vlerës së parasë, dhe nxjerrjen e konkluzioneve në lidhje me përputhshmërinë me parimet themelore të prokurimit publik dhe në lidhje me përmbushjen e objektivave dhe synimeve të paracaktuara. **Rezultatet e monitorimit sigurojnë një bazë për përgatitjen e raporteve të rregullta për funksionimin e sistemit të prokurimit dhe në veçanti për përpunimin e rekomandimeve dhe propozimeve për zhvillimin e ardhshëm të sistemit të prokurimit.** Për shembull, raportet vjetore polake për funksionimin e sistemit të prokurimit (të diskutuara më në hollësi më poshtë) nuk janë kufizuar në paraqitjen e të dhënave statistikore, por bëjnë të pamundurën për të analizuar informacionin e mbledhur, për ta krahasuar me të dhënat e mbledhura gjatë periudhave të mëparshme raportuese. Pjesa e fundit e raportit, që i është dedikuar përfundimeve dhe rekomandimeve, përfshin propozime të detajuara në lidhje me veprimet e ardhshme, si dhe një prezantim të aktiviteteve.

Në mënyrë që të marrë vendime të argumentuara në lidhje me zhvillimin e mëtejshëm të sistemit të prokurimit publik, qeveria ka nevojë që të monitorojë sistemin. Kërkesat për krijimin e mjeteve dhe mekanizmave të monitorimit mund të vijnë nga organe, institucione ose persona të tjerë (për shembull, nga parlamenti kombëtar, organizatat e shoqërisë civile dhe sektori i biznesit).

Nisma për krijimin e mjeteve dhe mekanizmave monitorues mund të merret nga akademikët e interesuar në çështjet e prokurimit publik, siç tregohet nga rasti më poshtë.

Rast studimor

Në Spanjë është krijuar Observatori i Prokurimit Publik (*El Observatorio de Contratación Pública*³). Observatori nuk është pjesë e administratës shtetërore, por një organizatë e pavarur jofitimprurëse që promovon bashkëpunimin midis akademikëve të interesuar në çështjet e prokurimit publik. Ai ka për qëllim të shërbejë si laborator i ideve për prokurimin publik me qëllim që të shtjellohen propozimet për të përmirësuar funksionimin e sistemit të prokurimit publik.

Objektivat e Observatorit janë:

- Të rrisë transparencën, konkurrencën dhe integritetin e sistemit spanjoll të prokurimit publik;
- Të rrisë efikasitetin e prokurimit publik si nga ana e kërkesës ashtu edhe nga ana ofertës;
- Të lehtësojë aksesin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme (NVM) në tregun e prokurimit publik;
- Të rrisë inovacionet në sektorin e prokurimit publik;
- Të promovojë pjesëmarrjen e ndërmarrjeve spanjolle në tregun ndërkombëtar të prokurimit publik;
- Të lehtësojë dhe promovojë bashkëpunimin ndëradministrativ në fushën e kontratave publike.

Një nga aspektet kyçe të monitorimit është **shpërndarja e informacioneve** të mbledhura gjatë procesit të monitorimit. Në **Poloni**, për shembull, Zyra e Prokurimit Publik (ZPP-ja) përgatit raportin vjetor për funksionimin e sistemit të prokurimit, i cili publikohet në faqen e internetit

³

www.obcp.es

të ZPP-së⁴ pas miratimit nga Këshilli i Ministrave. Të gjitha analizat e tjera të kryera nga ZPP-ja janë gjithashtu të disponueshme në faqen e internetit. Përveç raporteve vjetore, ZPP-ja përgatit dhe publikon gazeta javore dhe mujore, të cilat paraqesin informacion përmbledhës mbi zhvillimet e fundit në sistemin e prokurimit, si dhe të dhënat e grumbulluara në lidhje me numrin e kontratave të publikuara dhe të dhëna në një periudhë të caktuar. **Observatori Spanjoll** i përmendur më lart shpërndan informacion që është i rëndësishëm për prokurimin publik si nga këndvështrimi kombëtar ashtu edhe nga ai ndërkombëtar, publikon opinionet dhe pikëpamjet e ekspertëve të përfshirë në punën e Observatorit dhe përgatit dhe shpërndan gazetatat që paraqesin propozimet që dalin nga analizat dhe debatet e kryera nga ekspertët.

Kërkesat e BE-së për monitorimin

Direktiva e Sektorit Publik (Direktiva)⁵ ka paraqitur kërkesa shtesë në lidhje me monitorimin e funksionimit të sistemeve të prokurimit publik.

Autoritetet e monitorimit: Neni 83 i Direktivës u kërkon Shteteve Anëtare që të sigurojnë se monitorimi i zbatimit të rregullave të prokurimit publik kryhet nga "një ose më shumë autoritete, organe apo struktura" (autoritete monitoruese). Autoritetet e monitorimit duhet të fuqizohen për të raportuar mbi "shkeljet specifike ose problemet sistematike" që janë identifikuar. Këto raporte mund të bëhen për "autoritetet kombëtare të auditimit, gjykatat ose autoritetet tjera përkatëse ose strukturat e tilla si avokati i popullit, parlamentet kombëtare apo komisionet e tij". Pra, Shtetet Anëtare kanë njëfarë diskrecioni për të vendosur mbi strukturën më të përshtatshme të raportimit, kur identifikohen shkeljet specifike ose problemet sistematike, por ata duhet t'i lejojnë autoritetet të monitorimit që të bëjnë raporte për këto çështje.

Rezultatet e monitorimit: rezultatet e aktiviteteve të monitorimit të kryer nga autoritetet e monitorimit duhet të vihen në dispozicion të publikut. Rezultatet duhet gjithashtu të vihen në dispozicion të Komisionit Evropian. Neni 83 përcakton kërkesat në lidhje me mbledhjen e rregullt të të dhënave dhe raportimin në Komisionin Evropian çdo tre vjet. Raporti që i paraqitet Komisionit Evropian, duhet të përfshijnë informacion, sipas rastit, për sa më poshtë vijon:

- "Burimet më të shpeshta të zbatimit të gabuar apo edhe të paqartësive ligjore duke përfshirë edhe problemet e mundshme strukturore ose të përsëritura të zbatimit të rregullave";
- Nivelin e pjesëmarrjes së NVM-ve;
- "Parandalimin, zbulimin dhe raportimin e mjaftueshëm të rasteve të mashtrimit të prokurimit, korrupsionit, konfliktit të interesit dhe parregullsisë të tjera të rënda."

Komisioni Evropian duhet të përdorë të dhënat e marra nga autoritetet e monitorimit në mënyrë që të nxjerrë një raport të rregullt mbi zbatimin dhe praktikën më të mira të politikave kombëtare të prokurimit.

Monitorimi, raportimi dhe informacioni statistikor kombëtar: Masat shtesë kanë të bëjnë me monitorimin në nivel të BE-së.

Shtetet anëtare janë të detyruara të vënë në dispozicion të Komisionit Evropian informacion mbi "organizimin e tyre institucional në lidhje me implementimin, monitorimin dhe zbatimin" e Direktivës.

⁴ www.uzp.gov.pl

⁵ Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

Neni 85 i Direktivës kërkon nga Komisioni Evropian që ai të shqyrtojë cilësinë dhe plotësinë e të dhënave të publikuara në njoftimet paraprake të informacionit, njoftimet e kontratës dhe njoftimet për dhënie të kontratës të publikuara në *Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian*. Kur të dhënat e njoftimeve nuk janë në përputhje me kërkesat e Direktivës, atëherë Komisioni Evropian mund të kërkojë informacione plotësuese nga Shteti Anëtar në fjalë, dhe se Shteti Anëtar duhet të sigurojë informacionin që mungon.

Shtetet Anëtare janë gjithashtu të detyruara të përgatisin dhe të dorëzojnë një raport statistikor çdo tre vjet pranë Komisionit Evropian për prokurimin nën kufijtë monetarë të BE-së.

Raportet individuale për procedurat ose për dhënien e kontratave: Neni 84 i Direktivës kërkon nga autoritetet kontraktore që ato të hartojnë një raport me shkrim çdo herë që jepet një kontratë, ose një marrëveshje kuadër ose sa herë aplikohet një sistem dinamik blerjeje (kur kontrata, marrëveshja kuadër ose sistemi dinamik i blerjes mbulohet nga Direktiva). Përmbajtja minimale e raportit individual është e shënuar në nenin 84.

Autoritetet kontraktore janë gjithashtu të detyruara të dokumentojnë progresin e të gjitha procedurave të prokurimit për të siguruar që ata mbajnë dokumentacion të mjaftueshëm për të arsyetuar vendimet e marra në të gjitha fazat e procedurës së prokurimit. Ky dokumentacion mund të përfshijë komunikimin me operatorët ekonomikë, diskutimet e brendshme, informacion mbi dialogun dhe negociatat, dokumentet e prokurimit dhe informacion mbi përzgjedhjen dhe dhënien e kontratës. Dokumentacioni duhet të mbahet për një periudhë prej së paku tre vjetësh nga data e dhënies së kontratës.

Roli i monitorimit

Roli i monitorimit në prokurimin publik është:

- Të vlerësojë mënyrën në të cilën sistemi i prokurimit publik po zhvillohet si një i tërë dhe drejtimin në të cilin ai është duke lëvizur - disa tendenca mund të identifikohen vetëm pas viteve të vëzhgimit - dhe në këtë mënyrë mund të sigurohet informacion kuptimplotë që është thelbësor për hartimin e politikave;
- Të identifikojë nevojën për çdo ndryshim në sistem;
- Të vendosë prioritetet afatshkurtra dhe afatgjata dhe të vlerësojë nëse ato janë arritur apo jo;
- Të analizojë efektet e mundshme të zgjidhjeve alternative;
- Të ofrojë udhëzime për zbatimin e politikës dhe të vendimmarrjes së prokurimit;
- Të sigurojë informacione që kanë rëndësi për vendimet e marra nga politikëbërësit e tjerë.

Cilat janë kushtet për të siguruar monitorim efektiv?

Për të siguruar që monitorimi jep rezultate të rëndësishme, duhet të plotësohen disa kushte. Së pari, qëllimet e politikave dhe objektivat e sistemit të prokurimit publik duhet të jenë **të qëndrueshme** gjatë kohës, pasi përndryshe do të jetë e vështirë për të krahasuar rezultatet e arritura nëpërmjet procesit të monitorimit. Së dyti, disponueshmëria e **të dhënave** të mira dhe **të besueshme** është thelbësore. Së treti, monitorimi efektiv kërkon që stafi që përfshihet në aktivitetet monitoruese të zotërojë **aftësi** të mira **analitike dhe raportimi**. Ata duhet të dinë se çfarë lloj informacioni është i dobishëm, si të mblidhet ky informacion, si të vazhdohet me të dhënat e mbledhura, si të nxirren konkluzione, dhe si të paraqiten rezultatet e arritura nga monitorimi. Së katërti, efektiviteti i monitorimit varet nga **mbështetja, udhëzimet dhe veprimet zyrtare**.

Llojet e monitorimit

Mund të identifikohen llojet e mëposhtme të monitorimit:

- Auditimi i përputhshmërisë (përputhshmërisë procedurale);
- Vlerësimi i performancës/matja e performancës;
- Monitorimi përputhshmërisë së politikave.

Auditimi i përputhshmërisë: Auditimi i përputhshmërisë përbëhet nga verifikimi nëse dispozitat ligjore të prokurimit publik janë zbatuar siç duhet apo jo. Ky lloj monitorimi nënkupton verifikimin e veprimeve të autoriteteve kontraktore në aspektin e përputhshmërisë së tyre formale (ligjore). Monitorimi kryhet me anë të kontrolleve (inspektimeve) të ligjshmërisë së veprimeve të ndërmarra nga autoritetet kontraktore. Veprimet e autoriteteve kontraktore që i nënshtrohen kontrolleve, përfshijnë kualifikimin e operatorëve ekonomikë, përzgjedhjen e ofertës më të mirë ose mospublikimin e një njoftimi kontrate, kur është i nevojshëm publikimi i tij.

Këto kontrole nuk kanë të bëjnë me vlerësimin e shpenzimeve publike nga pikëpamja e menaxhimit të mirë, efektivitetit, efikasitetit dhe integritetit (pasi ky është roli i institucioneve të pavarura të auditimit).

Verifikimet apo inspektimet nuk kanë të bëjnë me monitorimin e zbatimit të politikave të prokurimit publik të qeverisë (politikat). Megjithatë, verifikimet që kryhen plotësisht dhe siç duhet, mund të jenë të dobishme për arritjen e qëllimeve të përcaktuara nga kjo politikë. Për shembull, në qoftë se qëllimi i politikës është që të rrisë transparencën e prokurimeve publike, atëherë inspektime që kanë për qëllim të zbulojnë (dhe të penalizojnë) rastet që përfshijnë zbatimin e papërshtatshëm të procedurave jokonkurruese dhe jotransparente, duhet t'i dekurajojnë autoritetet kontraktore që ato të mos shpërdorojnë dispozitat të cilat mundësojnë dhënien e drejtpërdrejtë të kontratave publike. Rezultati më pas do të ishte rritja e përqindjes së procedurave konkurruese, veçanërisht në qoftë se kontrollet e tilla shoqërohen me veprime legjislative dhe me riorganizimin e proceseve transparente dhe konkurruese të prokurimit. Në të njëjtën mënyrë, në qoftë se politika e veçantë e prokurimit është që të rrisë pjesëmarrjen e NVM-ve në prokurimin publik, atëherë monitorimi i përputhshmërisë me rregullat në lidhje me përzgjedhjen dhe kualifikimin (kërkesat minimale, nivelet e kapacitetit, dokumentet e kërkuara, etj) duhet të rezultojnë në uljen ose heqjen e barrierave me të cilat ballafaqohen NVM-të që konkurrojnë për kontrata publike.

Agjencia bullgare e Prokurimit Publik, ZPP-ja polake, Zyra e Prokurimit Publik në Sllovaki, dhe Autoriteti Kombëtar Rumun për Rregullimin dhe Monitorimin e Prokurimit Publik janë shembuj të institucioneve që kryejnë auditimet e përputhshmërisë.

Vlerësimi i performancës/matja e performancës: "Matja e performancës ka të bëjë me kërkimin e përgjigjes për pyetjen themelore se nëse sistemi i prokurimit dhe operacionet realizohen apo jo përfundimisht në përputhje me objektivat kryesore të parashtruara "(Udhëzimin nr. 21 të SIGMA-s për Prokurimin Publik Shkurtër, *Matja e performancës*).

Ky lloj i monitorimit fokusohet në vlerësimin e funksionimit të sistemit të prokurimit në aspektin e **efikasitetit dhe efektivitetit** të tij. Për të kryer këtë vlerësim, organet e përfshira në monitorim duhet të mbledhin dhe të analizojnë një rrjet të gjerë të dhënash në lidhje me proceset e prokurimit. Këto të dhëna mund të quhen në mënyrë kolektive si **tregues** të prokurimit. Treguesit zakonisht duhet të përfshijnë:

- Informacionin në lidhje me numrin e procedurave të prokurimit të publikuara dhe/ose të nisura gjatë një periudhe të caktuar të raportimit, i cili është i nevojshëm për vlerësimin e konkurrueshmërisë dhe hapjes së tregut;

- Intervalin kohor mesatar në mes të publikimit të mundësive të prokurimit dhe lidhjes së kontratës; ky informacion mundëson nxjerrjen e konkluzioneve për efikasitetin e sistemit;
- Vlerën e parashikuar të kontratës dhe çmimet e ofertave të përzgjedhura, të cilat japin një tregues të madhësisë së tregut të prokurimit;
- Numrin e ofertave të dorëzuara në një procedurë të caktuar, gjë e cila ndihmon në matjen e konkurrencës së procedurave të prokurimit;
- Numrin e ofertave të refuzuara në proceset e prokurimit, gjë e cila përbën një tregues të mirë të konkurrencës së tregut të prokurimit; ofertat e refuzuara nuk merren parasysh gjatë shpalljes së fituesit, dhe, për këtë arsye, grupi nga i cili autoriteti kontraktues mund të përzgjedhë është më i vogël;
- Numrin e ankesave (apelimeve) të paraqitura në raport me numrin e përgjithshëm të procedurave të prokurimit të zhvilluara;
- Kohëzgjatjen mesatare të procedurës së shqyrtimit dhe të vlerësimeve të ngjashme të performancës (në mënyrë që të vlerësohet efikasiteti i sistemit të shqyrtimit).

Analiza e treguesve jep informacion që i mundëson trupit monitorues që të nxjerrë konkluzione në lidhje me:

- Transparencën e proceseve të prokurimit, siç shprehet në pjesën e procedurave të hapura dhe transparente ndaj numrit të përgjithshëm të procedurave; përqindja e ulët e procedurave të filluara pa publikimin e njoftimeve të kontratave tregon një sistem të hapur dhe transparent të blerjes publike;
- Konkurrencën e procedurave të prokurimit të matur me numrin e ofertave të paraqitura mesatarisht në përgjigje të thirrjeve të publikuara për konkurrim; numri i ulët i ofertave jo vetëm që do të çojë në pagimin e çmimeve më të larta nga autoriteti kontraktues për mallrat, shërbimet ose punët e blera (presion më i ulët konkurrues), por gjithashtu duhet të bëjë që organi i monitorimit të shqyrtojë nëse kjo situatë është apo jo rezultat i përgatitjes së specifikimeve të njëanshme teknike që artificialisht kufizojnë konkurrencën duke vendosur kushtet teknike që praktikisht përjashtojnë ofertuesit nga pjesëmarrja në procesin e tenderit;
- Efikasitetin dhe efektivitetin e proceseve të prokurimit të matur me anë të kohëzgjatjes mesatare të proceseve të prokurimit që llogaritet nga momenti i publikimit të njoftimit të kontratës deri në vendimin e dhënies së kontratës ose deri në lidhjen e kontratës;
- Efikasitetin e proceseve të shqyrtimit të kryer nga organet e shqyrtimit të matur me numrin e ditëve që kalojnë nga marrja e ankesës deri tek vendimi (aktgjykimi) që merret nga organi shqyrtues;
- Përshtatshmërinë e procedurave të veçanta të prokurimit për të siguruar vlerat e parasë të matur me anë të kursimeve të realizuara nga autoritetet kontraktuese.

Krahasimi i treguesve faktikë me treguesit e periudhave të mëparshme raportuese mundëson nxjerrjen e përfundimeve në lidhje me mënyrën në të cilën sistemi është duke evoluar. Për shembull, mund të jetë e mundur që të përcaktohet pak a shumë nëse ka konkurrencë, ose transparencë dhe nëse sistemi është duke u bërë më i efektshëm.

Rast studimor

ZPP-ja polake është e detyruar të paraqesë raporte vjetore në Këshillin e Ministrave për funksionimin e sistemit të kontratave publike. Raporti i paraqitur në një vit të caktuar përmbledh zhvillimet kryesore të sistemi të prokurimit publik që kanë ndodhur në vitin e kaluar. Megjithëse përmbajtja e raportit mund të ndryshojnë nga viti në vit, raportet vjetore kanë karakteristika të përbashkëta.

Raportet vjetore japin gjithmonë:

- Të dhënat statistikore në lidhje me sistemin e prokurimit publik në bazë të të dhënave në dispozicion, të tilla si vlera dhe numri i kontratave të publikuara dhe të dhëna (nën kufijtë monetarë dhe mbi kufijtë monetarë të BE-së);
- Të dhënat e tjera statistikore në lidhje me prokurimin publik (numri i procedurave të dhënies së kontratave publike, të ndara sipas llojit të prokurimit të parashikuara në ligjin e prokurimit, pjesa e kontratave të dhëna për kompanitë e huaja dhe numri i kontratave të dhëna jashtë shtetit për ndërmarrjet polake, kohëzgjatja mesatare e një lloji të veçantë të procedurës së prokurimit; numri mesatar i ofertave të paraqitura në proceset e tenderimit; numri mesatar i kritereve të përdorura për dhënien e kontratave nga autoritetet kontraktore, numri i ankesave të paraqitura dhe të shqyrtuara dhe rezultatet e tyre dhe numri i kontrolleve të kryera nga ZPP-ja dhe rezultatet e tyre; etj.);
- Përshkrimin e veprimtarive kryesore të ZPP-së të kryera gjatë periudhës raportuese (në lidhje me legjislacionin, monitorimin, shërbimet këshillimore, shpërndarjen e informacionit, dhe trajnimin);
- Përshkrimin e kuadrit ligjor përkatës dhe prezantimin e ndryshimeve të miratuara gjatë vitit në shqyrtim, si dhe aktivitetet dhe detyrat e planifikuara nga ZPP-ja për vitin e ardhshëm.

Matja e performancës bëhet në nivele të ndryshme:

- **Në nivel kombëtar** – vlerësimi i performancës së sistemit kombëtar të prokurimit publik në tërësi;
- **Në nivel autoriteti kontraktues** – vlerësimi i performancës së veprimeve të autoritetit kontraktues;
- **Në nivel të menaxhimit të kontratës** – trajtimi i çështjes së realizimit të një kontrate individuale.

Monitorimi në **nivel kombëtar** është zakonisht një nga funksionet kryesore që kryhet nga administrata qendrore e prokurimit. Monitorimi ndërmerret së bashku me aktivitete të tjera, të tilla si përcaktimi i politikave të prokurimit dhe hartimi i legjislacionit parësor; shtjellimi i legjislacionit dytësor; hartimi i mjeteve zbatuese dhe përgatitja e manualeve, udhëzimeve dhe orientimeve; dhe sigurimi i bashkëpunimit ndërkombëtar në fushën e prokurimit publik. Ndonjëherë këto funksione i kryejnë dy ose edhe tre institucione të ndryshme (si në Çeki, Francë dhe Hungari).

Raste studimore

Në Spanjë, administrata qendrore përgjegjëse për çështjet e prokurimit publik është Bordi Konsultativ për Prokurim Administrativ (Junta de Consultativa Contratación Administrativa - "Bordi"), i cili është pjesë e Ministrisë së Financave dhe Administratës Publike. Bordi i ofron publikut, ndër të tjera, dokumentet e mëposhtme:

- Mendimet juridike dhe raportet e nxjerra nga Bordi;

- Listën e sipërmarrësve që u ndalohet që të hyjnë në marrëveshje kontraktuale ose që janë klasifikuar si të pezulluar;
- Listën zyrtare të kompanive të klasifikuara;
- Regjistrin publik të kontratave.

Franca ka të paktën dy institucione kyçe në nivel qendror që kryejnë funksionet e monitorimit. Drejtoria e Çështjeve Ligjore (*Direction des Affaires juridiques* - DAJ) është pjesë e Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave. Departamenti i Prokurimit Publik i DAJ është përgjegjës për hartimin e legjislacionit parësor dhe dytësor, dokumenteve standarde të tenderit dhe dokumenteve standarde të kontratave. Ajo është gjithashtu përgjegjëse për zhvillimin e politikave të prokurimit dhe përgatitjen e instruksioneve dhe udhëzimeve. Detyra e Observatorit Ekonomik të Prokurimit Publik (*Observatoire économique de l'Achat public* - OEAP), i krijuar në nëntor të vitit 2005, është që të mbledhë dhe të analizojë të dhënat që lidhen me aspektet ekonomike të prokurimit publik, në veçanti informacionin e përcjellë nga autoritetet kontraktore në kontratat që janë dhënë. Ai operon në bashkëpunim të ngushtë me DAJ dhe mbështetet në punën e tij të përditshme nga Sekretariati i DAJ. OEAP-i mbledh të dhëna mbi sa më poshtë vijon: të gjitha kontratat që mbulohej nga Direktivat 2004/18 dhe 2004/17; kontratat me vlerë më të ulët se kufijtë monetarë të BE-së, por më të lartë se 90000 Euro, të siguruara nga të gjitha autoritetet kontraktore në fjalë; kontratat me një vlerë në mes të 20.000 Euro dhe 90000 Euro, të mbledhura nga autoritetet kontraktore që janë zgjedhur rastësisht nga OEAP-i; kontrata në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë; dhe kontratat e partneritetit publike privat.

Monitorimi në **nivelin e autoriteteve kontraktore** ndihmon për të siguruar efikasitetin dhe efektivitetin e operacioneve, identifikon përparësitë dhe mangësitë në kryerjen e prokurimit, si dhe përcakton prioritetet për përmirësim. Monitorimi në këtë nivel është edhe një element kyç në planifikimin strategjik dhe operacional dhe menaxhimin e autoritetit kontraktues.

Së fundi, monitorimi në **nivelin e menaxhimit të kontratave**:

- Ndihmon për të zbatuar detyrimet kontraktuale;
- Ndihmon për të siguruar që objekti i prokurimit do të sigurojë vlerë të parasë;
- Lejon krahasimin, nëse krahasohen, me kontrata të tjera dhe autoritete të tjera kontraktore;
- Identifikon përparësitë dhe mangësitë në procesin e prokurimit;
- Siguron kontribute për përmirësime në nivele më të larta.

Monitorimi i përputhshmërisë së politikave: Monitorimi i përputhshmërisë së politikave përbëhet nga vlerësimi i instrumentalitetit të proceseve të prokurimit publik në arritjen e qëllimeve specifike të politikave të prokurimit, të tilla si prokurimi publik i qëndrueshëm, pjesëmarrje më të madhe të NVM-ve, dhe përdorimi i prokurimit elektronik (e-prokurimi). *Prokurimi publik i qëndrueshëm* mbulon përfshirjen e vlerësimeve të lidhura me mjedisin (**prokurimi i gjelbër publik - GPP**) dhe vlerësimet sociale (**prokurimi i përgjegjshëm shoqëror - SRP**) në proceset e prokurimit publik. Prokurimi publik i qëndrueshëm zgjeron objektin e prokurimit publik duke përfshirë një rrjet të gjerë të mundshëm të pasojave të jashtme që kanë të bëjnë ose me mjedisin ose me mirëqenien e njerëzve të cilët nuk janë domosdoshmërisht palë të kontratës publike. Objektivi i gjerë i GPP-së është hartimi i strategjisë së prokurimit në mënyrë të tillë që të minimizojë numrin e pasojave negative në mjedis. "Gjelbërimi" i prokurimit publik mund të matet, për shembull, në lidhje me përqindjen (e shprehur si në numër ashtu edhe në vlerë) e kontratave të prokurimit në të cilat janë vlerësuar elementet e lidhura me mjedisin ose tek kriteret e përzgjedhjes, ose tek kriteret e dhënies së kontratave. Në të njëjtën mënyrë, prokurimi i përgjegjshëm shoqëror mund të

matet me përqindjen (numrin dhe vlerën) e procedurave të prokurimit, në të cilat janë marrë parasysh dimensionet sociale tek kriteret e përzgjedhjes apo tek kriteret e dhënies së kontratave.

Duke pasur parasysh rëndësinë e NVM-ve për ekonominë dhe tregun e punës së BE-së (që përfaqësojnë 98% të ndërmarrjeve të BE-së), politikëbërësit janë gjithnjë e më të shqetësuar për pengesat e mundshme ndaj NVM-ve në tregjet e prokurimit publik. Në qoftë se politika e qeverisë është që të masë dhe të rrisë pjesën e NVM-ve (e matur në terma të përqindjes së kontratave të prokurimit të dhëna për SME-të), në dhënien e kontratave publike në mënyrë që kjo të reflektojë rëndësinë e NVM-ve për ekonominë, atëherë organi i monitorimit duhet të fokusohet në mbledhjen e informacionit për numrin e kontratave të dhëna për SME-të.

Raste studimore

Italia

Autoriteti i Mbikëqyrjes së Kontratave Publike⁶ është krijuar në Itali në vitin 1994 me qëllim të mbikëqyrjes së kontratave publike për të siguruar përputhshmërinë me parimet e transparencës, legjitimitetit dhe konkurrencës së operatorëve në tregun e prokurimit publik.

Autoriteti mbikëqyr të gjithë sistemin e prokurimit publik në nivel shtetëror dhe rajonal për të siguruar përputhshmërinë me parimet e ligjshmërisë dhe transparencës në procedurat e dhënies së kontratave, realizmin efektiv të kontratave, si dhe pajtueshmërinë me rregullat e konkurrencës. Në veçanti, ai kontrollon nëpërmjet sondazheve mostër zbatimin korrekt të ligjeve dhe rregulloreve duke verifikuar rregullsinë e procedurave të dhënies së kontratave dhe efikasitetin e zbatimit të kontratës. Autoriteti i raporton edhe Parlamentit dhe Qeverisë në raste veçanërisht të rënda në lidhje me moszbatimin e legjislacionit të prokurimit publik ose zbatimin e shtrembëruar të legjislacionit; ai gjithashtu i propozon Qeverisë ndryshime legjislative dhe i sugjeron Ministrin të Infrastrukturës rishikime të rregulloreve të zbatimit. Çdo vit, Autoriteti i raporton Parlamentit për aktivitetet e tij.

Autoriteti, me anë të Observatorit, siguron mbledhjen dhe përpunimin e të dhënave mbi prokurimet publike.

Në veçanti, Observatori:

- Përpunon të dhënat e mbledhura dhe vlerëson karakteristikat strukturore të tregut të prokurimeve publike dhe evoluimin e tij;
- Vlerëson nëse kriteret e efikasitetit dhe vlerës së parasë janë respektuar apo jo gjatë procesit të prokurimit;
- Zbulon mosfunksionimin dhe anomalitë e tregut përmes masave fikse: (1) indekset e vlerësimit të vlerave të tepërta të tenderimit, në krahasim me vlerat mesatare; (2) numrin e ofertave të paraqitura në çdo procedurë prokurimi; (3) lokalizimin e kompanisë fituese në lidhje me lokalizimin e autoritetit kontraktues.

Portugalia

Objektivat e **Observatorit** portugez të **Punëve Publike** (*Observatório das Obras Públicas*) janë nxitja e transparencës dhe mundësimi i vendimeve më të argumentuara, dhe, si pasojë, më efikase, në drejtimin e politikave të sektorit të prokurimit publik. Misioni i Observatorit është të monitorojë aspektet më të rëndësishme për sa i takon lidhjes dhe zbatimit të kontratave të punëve publike dhe koncesioneve.

⁶ www.avcp.it

Nga përpunimi i të dhënave të mbledhura, Observatori është në gjendje të nxjerrë tregues, raporte dhe statistika, duke përmirësuar njohuritë e tij për mënyrën në të cilën funksionon sektori i prokurimit. Informacioni i hartuar në bazën e të dhënave të Observatorit jepet në përgjithësi në formën e raporteve të kërkuara nga autoritetet kontraktore.

Burimet e informacionit që përdoren në monitorim

Në monitorimin e prokurimit publik përdoren burimet e mëposhtme të informacionit:

- Njoftimet në lidhje me prokurimin publik – njoftimet e kontratës, njoftimet e dhënies së kontratës, njoftimet vullnetare *ex ante* të transparencës (domethënë njoftimet e autoritetit kontraktues që tregon synimin e tij për të dhënë një kontratë pa aplikuar procedura konkurruese dhe transparente);
- Raportet individuale dhe njoftimet e autoriteteve kontraktore (informacion mbi zbatimin e procedurave të veçanta të prokurimit, të dhënat e procedurave);
- Raportet përmbledhëse të përgatitura nga autoritetet kontraktore në mënyrë periodike (p.sh., në baza vjetore) dhe të paraqitura në zyrën e agjencisë/autoritetit të prokurimit publik (ZPP/APP).

Institucione e përfshira në monitorim

- ZPP/PPA;
- Zyrat statistikore;
- Autoritetet kontraktore;
- Organet e shqyrtimit;
- Operatorët ekonomikë;
- Kontrolli i shtetit dhe inspektimet e tjera;
- Organizatat joqeveritare;
- Bota akademike (universitete, akademikët).

Monitorimi mund të kryhet si në **nivel qendror ashtu edhe në atë lokal**.

Monitorimin në nivelin qendror zakonisht e kryejnë **ZPP-ja/PPA-ja**. Një nga funksionet e tyre të zakonshme është monitorimi i përputhshmërisë së autoriteteve/subjekteve kontraktore me ligjin e prokurimit publik. Në veçanti, ato kontrollojnë nëse procedura specifike e prokurimit i përmbush apo jo kërkesat ligjore. Kështu, ato kryejnë **monitorimin e përputhshmërisë** siç përcaktohet më sipër. ZPP-të/PPA-të gjithashtu mbledhin zakonisht informacion mbi procedurat e prokurimit të kryera në një periudhë të caktuar dhe analizojnë zhvillimet që po ndodhin në fushën e prokurimit publik. Ky informacion u mundëson atyre për të nxjerrë konkluzione në lidhje me **përputhshmërinë e politikave** dhe për të kryer **vlerësimin e performancës**.

Organet e shqyrtimit nuk përfshihen zakonisht në monitorimin sistematik të prokurimit publik, pasi funksioni i tyre themelor është të kryejnë shqyrtim të paanshëm dhe të pavarur të ankesave (apelimeve) të paraqitura në rrjedhën e procedurës së prokurimit publik ndaj vendimeve të autoriteteve kontraktore. Ankesat (apelimet) shqyrtohen zakonisht me anë të procedurave të ndërmjetme, në të cilën të dy palët - ofertuesi i dëmtuar (ankuesi) dhe autoriteti kontraktor që ka kryer veprimin e kontestuar - paraqesin argumentet e tyre në një gjykatë ose në një tjetër organ të pavarur shqyrtues. Në këto rrethana, roli i organit shqyrtues është të zgjidhë mosmarrëveshjen mes dy palëve. Edhe në qoftë se organet e shqyrtimit nuk janë të përfshira në monitorimin e prokurimit publik, vendimet e tyre mund të jenë të

dobishme në monitorimin e zhvillimeve në fushën e prokurimit publik, pasi ato kanë të bëjnë me veprime ose mosveprime të ngjashme të autoriteteve kontraktore.

Zyrat statistikore përfshihen kryesisht në monitorimin e prokurimit duke siguruar informacion të dobishëm mbi tendencat në fushën e prokurimit publik.

Autoritetet kontraktore kryejnë monitorimin (në nivel lokal). Për arsye praktike, ato mund të monitorojnë vetëm proceset (procedurat) e tyre të prokurimit.

Operatorët ekonomikë zakonisht nuk përfshihen në monitorimin (sistematik) të proceseve të prokurimit, pasi ata zakonisht duan të sigurojnë se autoriteti kontraktues respekton ligjin gjatë procesit të vlerësimit të kërkesave apo të ofertave. Ata fokusohen në procedurat konkrete në të cilat ata marrin pjesë, ose mund të marrin pjesë, dhe ata ankohen pranë organeve të shqyrtimit, në qoftë se ata mendojnë se interesat e tyre janë shkelur. Megjithatë, ankesat e tyre mund të jenë të dobishme për nxjerrjen e konkluzioneve në lidhje me gjendjen aktuale të prokurimit publik. Për shembull, një numër relativisht i madh i ankesave në lidhje me dispozitat e veçanta të ligjit të prokurimit publik (për shembull, refuzimi i ofertave, specifikimeve teknike, ofertat anomalisht të ulëta, si dhe anulimi i prokurimit) mund të jenë tregues i problemeve në lidhje me zbatimin e rregullave të prokurimit në nivelin e autoriteteve kontraktore ose tregues i problemeve në vetë ligjin.

Zyrat e Auditimit Shtetëror auditojnë aktivitetet e autoriteteve publike në aspektin e menaxhimit të shëndoshë, efektivitetit, efikasitetit dhe integritetit.

Metodologjitë e monitorimit

Përdoren metodologji të ndryshme të monitorimit në varësi të nivelit në të cilën është kryer monitorimi.

Kur kryhet në nivel kombëtar, monitorimi zakonisht përdor një kombinim të metodave të mëposhtme, për shembull,:

- Shqyrtimet dhe vlerësimet e kolegëve
- Vlerësimet e ndikimit rregullator
- Sondazhet e palëve të interesuara
- Auditimet e jashtme.

Monitorimi është një ushtrim kuptimplotë vetëm nëse kryhet gjatë një periudhe të caktuar dhe nëse përdoret e njëjta metodologji ose një metodologji të ngjashme ose kombinim i metodave. Të dhënat mund të ndryshojnë nga viti në vit, por në planin kohor më të gjatë prirjet duhet të jenë të dukshme. Konkluzionet janë të vlefshme vetëm nëse të dhënat e mbledhura janë të krahasueshme dhe në qoftë se ato janë të krahasueshme në kushte të ngjashme. Për shembull, gjatë një periudhe të caktuar, dispozitat e prokurimit mbeten pak a shumë të qëndrueshme në lidhje me elemente të tilla si kufijtë monetarë për zbatimin e ligjit të prokurimit, kuadri kohor, kushtet për zbatimin e llojeve të ndryshme të procedurave të prokurimit, si dhe tarifat e hyrjes nga ofertuesit që kërkojnë shqyrtim.

Informacion i mëtejshëm

Botimet e SIGMA-s

Udhëzimet e Prokurimit Publik

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

Udhëzimi i Prokurimit Publik nr. 21, *Matja e performancës*