



**SKEMAT KORRUPTIVE NË  
PROKURIMET SHËNDETËSORE  
QË JANË DETEKTUAR  
PËRMES ANKESAVE  
PËR PROKURIMET PUBLIKE**

**HULUMTIM**

**mbi rreziqet nga korrupsioni në prokurimet publike  
në sektorin e shëndetësisë**

# Skemat korruptive në prokurimet shëndetësore që janë detektuar përmes ankesave për prokurimet publike

Hulumtim mbi rreziqet nga korrupsioni në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë

**Botues:** Qendra për Komunikime Qytetare

**Redaktor:** German Filkov

**Autorët:** German Filkov, Sabina Fakic dhe Marko Mitevski

**Mbajtës i të drejtës së autorit:** Qendra për Komunikime Qytetare

**Lektoroi në maqedonisht:** Tatiana B. Eftimoska

**Përkthimi nga maqedonishtja në shqip:** Agon Ismaili

**Përkthimi nga maqedonishtja në anglisht:** Magdalena Semionska

**Dizajni:** Brigada Dizajn

**Botuar:** Shkup, 2026

**Editioni elektronik**

CIP - Katalogizacija vo publikacija

Nационална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

[35.073.53:347.956]:614.2(497.7)“2020/2024“(047.31)

343.352:614.2(497.7)“2020/2024“(047.31)

ФИЛКОВ, Герман

Коруптивни шеми во здравствените набавки воочени преку жалбите во јавните набавки [Електронски извор] : истражување за корупциските ризици во јавните набавки во здравствениот сектор / [автори Герман Филков, Сабина Фаниќ и Марко Митевски ; превод од македонски на албански јазик Агон Исмаили; превод од македонски на англиски јазик Магдалена Симионска. - Текст во ПДФ формат, содржи 23, 23, 25 стр., илустр. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2026

Начин на пристапување (URL):

<https://www.occ.org.mk/wp-content/uploads/2026/04/koruptivni-shemi-vo-zdravstvenite-nabavki-voocheni-preku-zhalbite-vo-javnite-nabavki.pdf>

(Слободен пристап). - Фусноти кон текстот. - Текст на мац, алб. и англ. јазик. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 29.04.2026 год. - Содржи и: Skemat korruptive në prokurimet shëndetësore që janë detektuar përmes ankesave për prokurimet publike : hulumtim mbi rreziqet nga korrupsioni në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë ; Corruption schemes in healthcare public procurement detected through public procurement appeals : research on corruption risks in healthcare public procurement

ISBN 978-608-4974-52-9

1. Фаниќ, Сабина [автор] 2. Митевски, Марко [автор]

а) Јавни набавки – Жалби – Здравствен сектор – Македонија – 2020-2024 – Истражувања б) Корупција – Здравствен систем – Македонија – 2020-2024 – Истражувања

COBISS.MK-ID 68719621

# SKEMAT KORRUPTIVE NË PROKURIMET SHËNDETËSORE QË JANË DETEKTUAR PËRMES ANKESAVE PËR PROKURIMET PUBLIKE

## HULUMTIM

mbi rreziqet nga korrupsioni  
në prokurimet publike  
në sektorin e shëndetësisë

# PËRMBAJTJA

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. GJETJET KRYESORE .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2. KONTEKSTI DHE QASJA METODOLOGJIKE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>3. HULUMTIMI I DETAJUAR.....</b>   | <b>8</b>  |
| 3.1 NUMRI I ULËT I ANKESAVE NË SEKTORIN SHËNDETËSOR:<br>NJË SINJAL PËR RREZIK TË ZMADHUAR SISTEMIK PËR KORRUPSION ..... | 8         |
| 3.2 ANKESA PËR TENDERËT E ZBATUAR JANË PARASHTRUAR NË 99<br>PREJ GJITHSEJ 110 INSTITUCIONEVE SHËNDETËSORE .....         | 11        |
| 3.3 KOMPANITË NË TË SHUMTËN E RASTEVE JANË ANKUAR KUNDËR<br>VENDIMEVE PËR PËRZGJEDHJEN E OFERTËS MË TË FAVORSHME .....  | 13        |
| <b>4. PARREGULLSITË E ZAKONSHME DHE SKEMAT E MUNDSHME TË KORRUPSIONIT.....</b>  | <b>15</b> |
| 4.1 MANIPULIMI ME KUSHTET PËR PJESËMARRJE .....   | 15        |
| 4.2 KUFIZIMI I KONKURENCËS PËRMES KRITEREVE<br>TEKNIKE DHE PROFESIONALE .....   | 17        |
| 4.3 FAVORIZIMI I DISA OPERATORËVE EKONOMIKË.....  | 19        |
| 4.4 MOSVEPRIMI SIPAS AKTVENDIMEVE TË KSHAPP-së.....   | 20        |
| 4.5 ANKESAT PËR SHKAK TË LËSHIMEVE TË MUNDSHME NË PROCEDURAT.....   | 22        |

## 1. GJETJET KRYESORE

- Analiza mbi ankesat në lidhje me prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë zbulon se në 71 % të rasteve kompanitë janë ankuar për vendimin për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme, gjë që tregon se burimi kryesor i kontesteve është procesi i vlerësimit të ofertave si faza me rrezikun më të lartë për favorizimin e disa ofertuesve konkretë.
- Vlerësimi i ofertave bëhet me saktësi të pamjaftueshme dhe aplikim të pabarabartë të kritereve, ndërkaq analiza e procedurave të ankimimit tregon që, në disa raste autoritetet kontraktuese përzgjedhin oferta që nuk i plotësojnë kërkesat e përcaktuara në dokumentacionin e tenderit, duke krijuar kushte për trajtim subjektiv dhe duke favorizuar disa ofertues konkretë.
- Bazuar në ankesat e paraqitura nga kompanitë është konstatuar se ka paqartësi, që janë në lidhje me dokumentacionin e nevojshëm për lëshimin në qarkullim tregtar dhe importim të ilaçeve, të cilat krijojnë pengesa administrative dhe e rrisin rrezikun për veprime subjektive.
- Në tenderët, autoritetet kontraktuese fusin kritere teknike të përcaktuara në mënyrë joproportionale dhe selektive ose i ndryshojnë ato gjatë procedurës, në këtë mënyrë duke krijuar kushte për favorizimin e disa kompanive të caktuara dhe gjenerohet korrupsion.
- Bazuar në aktvendimet që janë analizuar, mund të konkludohet që Komisioni Shtetëror për Ankesa për Prokurimet Publike ka miratuar 42 % të ankesave që kompanitë i kanë parashtuar tek institucionet e kujdesit shëndetësor, që donë të thotë se pothuajse në çdo rast të dytë Komisioni ka gjetur parregullsi në procedurat e prokurimeve publike në sektorin e shëndetësisë.
- Është konstatuar që disa institucione të kujdesit shëndetësor nuk veprojnë në përputhje me aktvendimet e Komisionit Shtetëror për Ankesa për Prokurimet Publike, gjë që shkel parimet e ligjshmërisë dhe sigurisë juridike si dhe nxit dyshime për favorizim të fshehtë të disa kompanive konkrete.
- Është vënë re se kompanitë shpesh paraqesin ankesa pas skadimit të afatit ligjor, pa prova të mjaftueshme, ose bëjnë lëshime në procedurën ankimore, ndërsa kjo nënkupton njohuri të pamjaftueshme për procedurat ankimore dhe e ngarkon sistemin e mbrojtjes ligjore me procedura të pabazuara.
- Në prokurimet publike në vend, rreth 3 % të tenderëve ankimohen – një përqindje e ulët që sinjalizon efektivitet të kufizuar të mekanizmave të mbrojtjes ligjore. Në sektorin e kujdesit shëndetësor, kjo përqindje bie në 1.95 %, gjë që sugjeron në pengesa edhe më të theksuara dhe një aftësi të reduktuar të sistemit që me kohë të detektojë dhe parandalojë korrupsion.
- Në sektorin e kujdesit shëndetësor janë nënshkruar 39,559 marrëveshje për prokurime publike gjatë një periudhe 5-vjeçare ndërsa janë paraqitur vetëm 778 ankesa. Të dhënat tregojnë se një ankesë paraqitet për çdo 1.6 milion euro prokurime publike, krahasuar me 1.3 milion euro në sektorët e tjerë.

- Numri relativisht i vogël i ankesave krijon një situatë në të cilën institucionet e kujdesit shëndetësor nuk janë nën presion të mjaftueshëm të jashtëm që t'i respektojnë normat ligjore, gjë që rrit rrezikun për ndarjen e marrëveshjeve në mënyrë subjektive dhe keqpërdorimin e fondeve publike.
- Ankesa janë paraqitur kundër 99 institucioneve shëndetësore nga gjithsej 110, por shpërndarja e tyre është dukshëm e pabarabartë. Për sa u përket numrave absolutë, më shumë ankesa janë evidentuar në Spitalin e Përgjithshëm të Qytetit "8 Shtatori" Shkup (58), ndërkaq sa i përket pjesëmarrjes me ankesa në numrin e përgjithshëm të tenderëve, Ministria e Shëndetësisë veçohet posaçërisht, me një shkallë ankimi prej 10 % - pothuajse pesë herë mbi mesataren për sektorin e kujdesit shëndetësor.
- Dobësitë e identifikuar shkaktojnë kufizime mbi ambientin konkurrues, duke çuar në çmime më të larta dhe potencialisht në uljen e cilësisë së ilaçeve dhe materialeve mjekësore që janë lëndë e prokurimeve.

## 2. KONTEKSTI DHE QASJA METODOLOGJIKE

Zbatimi efikas i procedurave për prokurime publike është parakusht për parandalim të korrupsionit, për racionalizim të shpenzimeve publike dhe për nxitje të konkurrencës. Përndryshe, moskonsistenca, kontrolli i pamjaftueshëm dhe mekanizmat e dobët për mbrojtje ligjore mund të çojnë në abuzime, shpërdorim fondesh dhe dëmtim të interesit publik.

Rëndësia e çështjes së korrupsionit në prokurimet publike në sektorin e kujdesit shëndetësor rezulton jo vetëm nga vëllimi financiar i tyre, por edhe nga fakti se parregullsitë në zbatimin e tyre e zvogëlojnë efektivitetin dhe drejtësinë e sistemit të kujdesit shëndetësor, përkatësisht, si pasojë e tyre qytetarëve u mohohet qasje e barabartë dhe pësohet rënie e cilësisë së shërbimeve të kujdesit shëndetësor.

Kuadri ligjor i instaluar për prokurimet publike, përveç rregullimit të procedurave për prokurime publike, parasheh edhe një mekanizëm efektiv për mbrojtje ligjore. Në këtë kontekst, Komisioni Shtetëror për Ankesa për Prokurimet Publike (KSHAPP) ka një rol qendror si organ shtetëror autonom dhe i pavarur që siguron kontroll mbi ligshmërinë e procedurave në prokurimet publike dhe mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të operatorëve ekonomikë.

Objekti i këtij hulumtimi është që nëpërmjet një analize mbi procedurat ankimore pranë Komisionit Shtetëror për Ankesa për Prokurimet Publike, të identifikohen parregullsitë, mangësitë strukturore dhe skemat potenciale të korrupsionit dhe kufizimit të konkurrencës në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë.

Të dhënat mbi të cilat është bazuar hulumtimi janë aktvendimet e publikuara të KSHAPP-së në periudhën nga viti 2020 deri në vitin 2024, edhe atë vetëm aktvendimet që kanë të bëjnë me procedurat për prokurime publike të zhvilluara nga institucionet shëndetësore në Republikën e Maqedonisë së Veriut. Gjithsej janë analizuar 778 aktvendime mbi procedurat ankimore që Komisioni i ka miratuar në periudhën e caktuar.

Përveç vendimeve dhe veprimeve të ankimuara në procedurat dhe llojet e aktvendimeve të KSHAPP-së, është zhvilluar edhe një analizë e detajuar mbi arsyet e paraqitura për ankesat nga operatorët ekonomikë dhe aktvendimet e KSHAPP-së në procedurat për prokurimin e produkteve dhe materialeve medicinale.

Ky hulumtim zhvillohet në kuadër të projektit “Parandalimi i korrupsionit në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë”, i realizuar nga Qendra për Komunikime Qytetare me mbështetje financiare nga NED.

### 3. HULUMTIMI I DETAJUAR

#### 3.1 Numri i ulët ankesave në sektorin shëndetësor: një sinjal për rrezik të zmadhuar sistematik për korrupsion

Kompetencat e Komisionit Shtetëror për Ankesa për Prokurimet Publike (KSHAPP) burojnë drejtpërsëdrejti nga Ligji për Prokurimet Publike dhe janë të dedikuara për vendimmarrje lidhur me ankesat e paraqitura kundër veprimeve, vendimeve ose mosveprimeve të autoriteteve kontraktuese në të gjitha fazat e procedurës së prokurimeve publike. Komisioni vendos për ankesat që kanë të bëjnë me dokumentacionin e tenderit, kriteret e pjesëmarrjes, vlerësimin dhe përzgjedhjen e ofertave, si dhe për aktvendimet për anulimin e procedurave ose ndarjen e kontratave. Përmes këtyre aktvendimeve, Komisioni jo vetëm që duhet të zgjidhë konteste konkrete, por duhet të kontribuojë edhe në drejtim të vendosjes së praktikave të mira dhe zbatimin korrekt të dispozitave ligjore.

Procedura ankimore është e rregulluar si një proces i formalizuar dhe i kufizuar në kohë, me qëllim që të sigurohet mbrojtje ligjore e shpejtë dhe efikase, pa zvarritje të paarsyetuara të procedurave të prokurimeve publike. Ankesa paraqitet nga operatorët ekonomikë që kanë ose kanë pasur interes për të fituar ndonjë kontratë konkrete dhe të cilët konsiderojnë se e drejta e tyre është cenuar me ndonjë veprim të paligjshëm të autoritetit kontraktues.

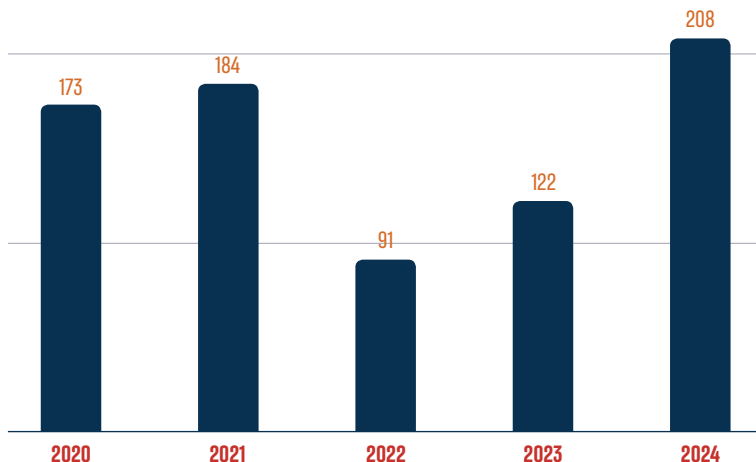
Komisioni, gjatë vendimmarrjes e shqyrton ligjshmërinë e procedurës dhe respektimin e parimeve themelore për prokurime publike, siç janë transparencja dhe trajtimi i barabartë i pjesëmarrësve si dhe ndikimi i shkeljeve të konstatuara mbi rezultatin e procedurës. Së këtejmi, fushëveprimi dhe përmbajtja e vendimeve të Komisionit varen drejtpërsëdrejti nga numri dhe natyra e ankesave të paraqitura, gjë që e bën mekanizmin e ankesave një tregues thelbësor për funksionimin e sistemit.

Analiza mbi vendimet e KSHAPP-së është me rëndësi të veçantë, sepse ajo na mundëson të shohim arsyet më të shpeshta për të cilat ankohen operatorët ekonomikë, çfarë praktika janë vendosur në lidhje me veprimet e autoriteteve kontraktuese dhe si zbatohen dispozitat ligjore në praktikë, veçanërisht në një sektor siç është ai i kujdesit shëndetësor, në të cilin kushtet e tregut kanë ndikim të konsiderueshëm mbi përdorimin e mbrojtjes ligjore.

Në periudhën pesëvjeçare, pra nga viti 2020 deri në vitin 2024, në KSHAPP janë paraqitur 778 ankesa për procedura në të cilat një institucion nga sektori i shëndetësisë vepron si autoritet kontraktues. Duhet të merret parasysh se një pjesë e konsiderueshme e prokurimeve publike në sektorin e shëndetësisë kanë të bëjnë me lëndë të prokurimit ku ka një numër të kufizuar ose edhe vetëm një operator ekonomik i autorizuar, që në këtë aspekt e redukton mundësinë e paraqitjes së ankesave. Megjithatë, edhe në këto raste mbetet mundësia për paraqitjen e ankesave në lidhje me dokumentet e tenderit.

Gjatë periudhës së njëjtë, institucionet e sektorit shëndetësor kanë nënshkruar midis 7,000 deri 8,500 kontrata për prokurime publike, për të cilat janë paraqitur gjithsej 116,000 oferta nga kompanitë. Ky numër kaq i madh kontratash dhe numri përkatës i ofertave shoqërohet me një numër relativisht të vogël ankesash, i cili në nivel vjetor është nga 91 deri 208 ankesa. Numri më i ulët i ankesave është evidentuar në vitin 2022 (91), ndërsa numri më i lartë në vitin 2024 (208), kur është evidentuar një rritje prej 70 % të ankesave në krahasim me vitin 2023.

## Numri i ankesave për prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë



Për numrin relativisht të ulët të ankesave dëshmon edhe krahasimi me mesataren nacionale: ndërsa në të gjitha prokurimet publike, mesatarja e ankesave që paraqiten në raport me numrin e kontratave është 2.79 %, në sektorin e kujdesit shëndetësor kjo përqindje është 1.95 %. Nëse numri i ankesave në sektorin shëndetësor ka qenë në suazat e mesatares nacionale, në periudhën pesëvjeçare të analizuar numri i pritshëm i ankesave do të ishte rreth 1,097 ankesa, në vend të 778 ankesave të regjistruara.

Dallimi midis numrit të pritur të ankesave sipas mesatares nacionale dhe numrit real të ankesave të paraqitura në sektorin e kujdesit shëndetësor është një tregues i fortë për demotivimin dhe për rritjen e rrezikut për korrupsion në prokurimet publike. Megjithatë, një disproporcion i tillë nuk mund të shpjegohet vetëm përmes sjelljes së operatorëve ekonomikë ose funksionimit të mekanizmit të ankesave, por duhet të merret në konsideratë edhe në kontekstin e strukturës specifike të prokurimeve publike në sektorin e shëndetësisë, ku një pjesë e konsiderueshme ka të bëjë me produkte dhe shërbime me një numër të kufizuar të ofertuesve të autorizuar, ndërkaq kjo e ngushton mundësinë për paraqitje të ankesave.

Kjo në mënyrë plotësuere konfirmohet nga fakti se në 40 % të tenderëve në sektorin e shëndetësisë në vitin 2024 ka pasur vetëm nga një ofertë, ndërsa për sa i përket vlerës, këto procedura përbëjnë rreth 55 % të vlerës së përgjithshme të prokurimeve publike në sektorin e shëndetësisë. Kjo gjendje në prokurimet ndikon drejtpërdrejt edhe në përdorimin e mekanizmit të mbrojtjes ligjore, sepse në kushte ku konkurrenca është e kufizuar ose mungon, zvogëlohet edhe mundësia e operatorëve ekonomikë për të paraqitur ankesa dhe për ta kontestuar ligjshmërinë e procedurave. Në vend që ankesat të funksionojnë si një korigjues i sistemit, tenderët me një ofertues krijojnë rrethana në të cilat procedurat kryhen vetëm në mënyrë formale. Kjo e rrit rrezikun nga vendosja e kushteve diskriminuese në dokumentacionin e tenderit dhe nga gjendja ku konkurrenca është e kufizuar, e të cilat mund të kenë pasojë të drejtpërdrejta edhe mbi cilësinë edhe mbi çmimin e produkteve dhe materialeve medicinale. Prandaj, rritja e procedurave të këtilla është tregues për rolin potencialisht të dobësuar të mbrojtjes ligjore si një mekanizëm për detektimin dhe parandalimin e praktikave korruptive në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë publike.

## Ankesat në lidhje me prokurimet publike në të gjithë sektorët, kundrejt sektorit të shëndetësisë

| Viti | Numri i përgjithshëm i kontratave | Numri i përgjithshëm i aktvendimeve ankimore | Përqindja e përgjithshme e aktvendimeve ankimore | Numri i kontratave në sektorin e shëndetësisë | Numri i aktvendimeve ankimore në sektorin e shëndetësisë | Përqindja e aktvendimeve ankimore në sektorin e shëndetësisë |
|------|-----------------------------------|--|--|---|--|--|
| 2020 | 32,603                            | 983  | 3.02 %   | 7,842   | 173  | 2.21 %   |
| 2021 | 34,149                            | 1,008  | 2.95 %   | 7,663   | 184  | 2.40 %   |
| 2022 | 33,104                            | 751  | 2.27 %   | 7,211   | 91   | 1.26 %   |
| 2023 | 34,587                            | 981  | 2.84 %   | 8,309   | 122  | 1.47 %   |
| 2024 | 33,426                            | 964  | 2.88 %   | 8,534   | 208  | 2.43 %   |

Trendet e këtilla në mënyrë plotësuese e konfirmojnë konstatimin që numri i ulët i ankesave nuk sugjeron në mungesë të problemeve, por në përdorimin e kufizuar të mbrojtjes ligjore. Për dallim prej sektorëve tjerë, ku marrin pjesë më tepër operatorë ekonomikë dhe konkurrenca është më e madhe, në sektorin e shëndetësisë dominon një numër i kufizuar i shitësve me shumicë dhe operatorësh ekonomikë me ekskluzivitet, gjë që ndikon me zvogëlim të konsiderueshëm të hapësirës për zgjedhje reale dhe mundësisë për kontestim të vendimeve. Procedura ankimore paraqet një mekanizëm thelbësor për kontroll të jashtëm të ligjshmërisë në prokurimet publike. Ky mekanizëm është me rëndësi të posaçme si plotësim i formave të tjera të kontrollit, pasi me të sigurohet kontroll i drejtpërdrejtë dhe me kohë mbi vendimet përmes pjesëmarrjes aktive të operatorëve ekonomikë. Në rastet kur ky mekanizëm nuk mund të aktivizohet, kur nuk përdoret ose përdoret minimalisht, autoritetet kontraktuese praktikisht mbeten pa rrezik real që vendimet e tyre të kontestohen ose të revidohen. Në kushte të tilla, rritet rreziku i praktikave korruptive, siç është favorizimi i disa operatorëve të caktuar ekonomikë, zbatimi selektiv i kriterëve dhe shpenzimi jotransparent dhe joracional i fondeve publike.

Mungesa e ankesave dhe konkurrencës gjithashtu nënkupton edhe mungesë të presionit efektiv mbi autoritetet kontraktuese për të vepruar në mënyrë të ligjshme, gjë që krijon një ambient në të cilin praktikatat korruptive shfaqen më lehtësisht dhe janë më të vështira për t'u detektuar.

Në një sektor me vlerë të lartë kontratash dhe konkurrencë të kufizuar, numri relativisht i ulët i ankesave paraqet një 'flamur të kuq' për kapjen potenciale të tregut, rreziqe që ndërliken me kushtet e tregut dhe mungesë të mekanizmave efektivë kundër korrupsionit. Në sektorin e shëndetësisë, një ankesë paraqitet për afërsisht çdo 1.6 milion euro të shpenzuara për prokurime publike, ndërsa në sektorët e tjerë, një ankesë paraqitet për rreth 1.3 milion euro.

## 3.2 Ankesa për tenderët e zbatuar janë parashtruar në 99 prej gjithsej 110 institucioneve shëndetësore

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut ka 110 institucione shëndetësore, ndërsa kundër 99 prej tyre janë paraqitur ankesa në lidhje me procedurat e prokurimeve publike gjatë pesë viteve të fundit. Midis tyre, ISHP Spitali i Përgjithshëm i Qytetit “8 Shtatori” Shkup dallohet me numrin më të lartë të ankesave, edhe atë me 58 ankesa, e pasuar nga Ministria e Shëndetësisë, me 40 ankesa, dhe Institucioni Publik në Fushën e Shëndetësisë për nevojat e institucioneve publike shëndetësore - klinikat universitare, Institutit dhe Qendrës së Urgjencës - Shkup, me 31 ankesë.

### Institucionet shëndetësore me më së shumti ankesa në periudhën 2020 – 2024

| Institucioni  | Numri i ankesave |
|---|------------------|
| ISHP Spitali i Përgjithshëm i Qytetit “8 Shtatori” Shkup  | 58               |
| Ministria e Shëndetësisë  | 40               |
| Institucioni publik në fushën e kujdesit shëndetësor për nevojat e institucioneve publike të kujdesit shëndetësor, klinikave universitare, institutit dhe qendrës së urgjencës qendër – Shkup | 31               |
| ISHP – Klinika Universitare për Sëmundje Kirurgjikale “Shën Naumi i Ohrit” Shkup  | 29               |
| ISHP Spitali Klinik Manastir  | 28               |
| ISHP Klinika Universitare për Gjinekologji dhe Obstetrikë Shkup   | 28               |
| ISHP Spitali klinik – Shtip   | 25               |
| ISHP Spitali i Përgjithshëm Kumanovë  | 21               |
| Institucioni publik shëndetësor Qendra Shëndetësore e Shkupit QO Shkup  | 21               |

Analiza e numrit të ankesave në 10 autoritetet kontraktuese me kontratat më të mëdha në fushën e shëndetësisë sugjeron që autoriteti kontraktues me vlerën më të madhe të kontratave, përkatësisht Ministria e Shëndetësisë, kap përqindjen më të lartë të ankesave, me madje 10 %. Me një shkallë të lartë mbi mesataren e ankesave në sektorin e shëndetësisë prej 1.95 % janë edhe Instituti i Mjekësisë Transfuzive të Republikës së Maqedonisë, me 3.22 %, Institucioni Publik në fushën e shëndetësisë për nevojat e ISHP-ve, klinikave universitare, institutit dhe qendrës së urgjencës - Shkup, me 3.17 %, ISHP Klinika e Hematologjisë, me 2.99 %, ISHP Spitali Klinik Manastir, me 2.29 % dhe ISHP Spitali i Përgjithshëm i Qytetit “8 Shtatori” Shkup, me 2.20 %.

## Lista e 10 autoriteteve kontraktuese me kontratat më të mëdha në fushën e kujdesit shëndetësor dhe numri i ankesave të paraqitura për tenderët e tyre në periudhën nga viti 2020 deri në vitin 2024

| Institucioni   | Numri i përgjithshëm i kontratave | Shuma totale në euro | Numri i ankesave të paraqitura | Përqindja e ankesave në numrin e kontratave |
|--|-----------------------------------|----------------------|--------------------------------|---|
| Ministria e Shëndetësisë   | 401                               | 306,435,872          | 40                             | 9.98 %                                      |
| ISHP Klinika Universitare e Radioterapisë dhe Onkologjisë                  | 439                               | 83,757,185           | 6                              | 1.37 %                                      |
| ISHP Spitali i Përgjithshëm i Qytetit "8 Shtatori" Shkup                   | 2,636                             | 73,058,567           | 58                             | 2.20 %                                      |
| Institucioni publik në fushën e shëndetësisë për nevojat e ISHP... – Shkup | 979                               | 61,566,409           | 31                             | 3.17 %                                      |
| Klinika e Kardiologjisë – Shkup  | 619                               | 33,186,073           | 11                             | 1.78 %                                      |
| ISHP Klinika e Hematologjisë   | 368                               | 33,068,883           | 11                             | 2.99 %                                      |
| ISHP Klinika për Sëmundjet e Fëmijëve                                      | 668                               | 31,118,193           | 10                             | 1.50 %                                      |
| ISHP Instituti i Mjekësisë Transfuzive i Republikës së Maqedonisë          | 373                               | 30,622,421           | 12                             | 3.22 %                                      |
| ISHP Spitali Klinik Manastir   | 1,222                             | 24,706,566           | 28                             | 2.29 %                                      |
| ISHP Spitali Klinik Tetovë   | 928                               | 24,664,987           | 14                             | 1.51 %                                      |

Arsyet pse nuk përdoret e drejta e ankimit mund të jenë të ndryshme, nga mungesa e besimit në institucionet, kohëzgjatja e procedurës, kostot e paraqitjes së një ankese dhe fillimi potencial i procedurave gjyqësore, etj., dhe deri te frika e operatorëve ekonomikë nga revanshizmi prej autoriteteve kontraktuese kundër të cilave do të paraqesin ankesë. Disa nga arsyet ndërliidhen edhe me vetë strukturën e prokurimeve. Një përqindje e konsiderueshme e kontratave me vlerën më të lartë kanë të bëjnë me ilaçe specifike - veçanërisht terapinë biologjike për Klinikën e Onkologjisë, terapinë hematologjike për Klinikën e Hematologjisë, si dhe ilaçet për sëmundje të rralla, kryesisht për Klinikën e Sëmundjeve të Fëmijëve, për të cilat në treg ekzistojnë bartës të vetëm të licencës për lëshimin e tyre në qarkullim. Në raste të tilla, procedura e prokurimit publik zbatohet formalisht, por konkurrenca reale reduktohet në minimum, gjë që konfirmohet edhe nga të dhënat mbi përqindjen e lartë të procedurave me vetëm një ofertë pikërisht në disa nga institucionet në të cilat nuk janë paraqitur ankesa në periudhën e analizuar. Megjithatë, shifrat sugjerojnë edhe në një problem më të gjerë në mënyrën se si tregu funksionon. Në disa pjesë të prokurimeve publike në sektorin shëndetësor, vërehet se operatorët e

njëjtë ekonomikë rrallë paraqiten si konkurrentë të drejtpërdrejtë në tenderë të njëjtë. Në vend të konkurrencës midis kompanive, krijohet përshtypja se tregu është “i ndarë”, ashtu që secila kompani operon në segmentin e vet. Kjo, në vetvete, nuk donë të thotë gjithmonë se ka marrëveshje të palejuara ndërmjet kompanive, por ngre pyetje serioze nëse disa nga operatorët ekonomikë e kanë ndarë tregun në mënyrë informale dhe kështu shmangin të paraqiten si konkurrencë me njëri-tjetrin.

### 3.3 Kompanitë në të shumtën e rasteve janë ankuar kundër vendimeve për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme

Në periudhën e analizuar, 255 operatorë ekonomikë kanë paraqitur ankesa në KSHAPP në lidhje me tenderët e zhvilluar nga institucionet shëndetësore. Numrin më të madh të ankesave, gjithsej 27, e ka paraqitur Kompania për skanim, përpunim dhe ruajtje të dokumenteve CONTEGO DOO Shkup, ndërsa nga 25 ankesa kanë paraqitur Kompania për tregti dhe shërbime BIOTECH DOO Eksport-Import Shkup dhe Kompania për tregti dhe shërbime AVICENA DOO Eksport-Import Shkup.

#### Listë e 10 kompanive me më së shumti ankesa të paraqitura në periudhën 2020 - 2024

| Kompania   | Numri i ankesave |
|--|------------------|
| Kompania për skanim, përpunim dhe ruajtje dokumentesh CONTEGO DOO Shkup  | 27               |
| Kompani për tregti dhe shërbime BIOTECH DOO eksport-import Shkup   | 25               |
| Kompani për tregti dhe shërbime AVICENA DOO eksport – import Shkup   | 25               |
| Kompani për tregti, prodhim dhe shërbime PROMEDIKA SHPK Shkup  | 23               |
| Kompani për prodhim dhe shërbime NET-ELEKTRONIKS SHPKPV Shkup  | 21               |
| Shoqëri Aksionare për Prodhimin e Ilaçeve, Pajisjeve dhe Materialeve Mjekësore, Shitje dhe Shërbime D-R PANOVSKI Shkup                                     | 18               |
| Shoqëri tregtare për tregti, shërbime dhe konsulencë EURO TIM SHPKPV import eksport Shkup  | 14               |
| Kompani për shërbime dhe tregti BIGOR CLEANING SHPKPV Shkup  | 13               |
| Kompani për servisim, riparim dhe instalim të ashensorëve dhe tregti me shumicë dhe pakicë dhe import-eksport SERVICE DAKA, Poposki Trajan Manastir SHPKPV | 13               |
| Kompani për tregti dhe shërbime PHARMALINE SHPKPV import - eksport Shkup   | 12               |

Më së shpeshti, edhe atë në 71.3 % të rasteve, operatorët ekonomikë kanë ankimuar kundër vendimit për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme. Përmbajtja e shpalljes ose dokumentacionit të tenderit kanë qenë arsytet për ankimim në 14.6 % të rasteve, ndërsa vendimi për anulimin e procedurës ka qenë arsyeja për ankimim në 5.2 % të rasteve.

## Llojet e vendimeve dhe veprimeve të ankimuar

| Vendimi / veprimi  | Përqindja |
|--|-----------|
| Vendimi për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme   | 71.3      |
| Përmbajtja e shpalljes ose dokumentacionit të tenderit   | 14.6      |
| Vendimi për anulimin e procedurës  | 5.2       |
| Dështimet e autoritetit kontraktues që me kohë t'iu përgjigjet në mënyrë adekuate pyetjeve ose kërkesave për sqarime | 4.7       |
| Vendimi për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme dhe anulimin e një pjese të procedurës së prokurimit              | 2.5       |
| Kundër publikimit të njoftimit për ndryshime dhe informacione shtesë   | 1.7       |

Sa u përket aktvendimeve të Komisionit Shtetëror, në 42.3 % të rasteve Komisioni i ka miratuar ankesat, në 38.1 % të rasteve ka vendosur për refuzim të ankesave për shkak të pabazueshmërisë, në 12.2 % e ka ndërprerë procedurën e ankimit, në 6.4 % ka sjell vendim për hedhjen poshtë të ankesës dhe në 1 % të rasteve KSHAPP-ja i ka anuluar procedurat me detyrë zyrtare, për shkak të shkeljeve thelbësore mbi Ligjin për Prokurimet Publike.

## Llojet e vendimeve të KSHAPP-së për rastet e analizuar

| Vendimi                                    | Përqindja |
|--|-----------|
| Ankesat e pranuar                          | 42.3      |
| Ankesat e refuzuara                        | 38.1      |
| Procedurat e ndërprera                     | 12.2      |
| Ankesat e hedhura poshtë                   | 6.4       |
| Procedurat e anuluar sipas detyrës zyrtare | 1         |

Nga aktvendimet e analizuar, mund të konkludohet se 42.3 % të ankesave janë të miratuara, që donë të thotë se në pothuajse gjysmën e rasteve, KSHAPP-ja ka gjetur parregullsi në procedurat e prokurimeve publike në sektorin e shëndetësisë. Përqindja e lartë e ankesave të miratuara sugjeron në dobësi sistematike gjatë përgatitjes dhe zbatimit të procedurave, siç janë ekspertiza e pamjaftueshme, zbatimi joadekuat i kuadrit ligjor ose abuzimet e mundshme. Kjo krijon pasiguri ligjore, e prolongon kohëzgjatjen e prokurimeve dhe e zvogëlon efikasitetin e shpenzimeve publike. Prandaj, ky trend duhet të kuptohet si një sinjal për nevojën për t'i përmirësuar kapacitetet, kontrollin dhe profesionalizimin e sistemit, me qëllim që të sigurohet mbrojtje konsistente e interesit publik.

Struktura e vendimeve të miratuara në procedurat e ankimit në sektorin shëndetësor nuk dallon nga struktura e përgjithshme në prokurimet publike që zhvillohen në shtet.

## 4. **ARREGULLSITË E ZAKONSHME DHE SKEMAT E MUNDSHME TË KORRUPSIONIT**

### 4.1 Manipulimi me kushtet për pjesëmarrje

Arsyeja më e zakonshme pse operatorët ekonomikë paraqesin ankesa në KSHAPP janë paqartësitë në lidhje me dokumentet e kërkuara për futjen në treg ose importimin e ilaçeve.

Gjatë vlerësimit të ofertave, një arsye e shpeshtë për refuzimin e ofertave në fazën e vlerësimit janë mangësitë në dokumentet e kërkuara për futjen në qarkullim tregtar të një ilaçi ose për importimin e ilaçeve.

Kështu, në një procedurë për prokurimin e ilaçeve, oferta e një operatori ekonomik është vlerësuar si e papranueshme me arsyetimin se operatori nuk kishte të bashkëngjitur Aktvendim për futjen në treg të ilaçit të gatshëm ose leje për import paralel (për ilaç të regjistruar) ose Leje Importi (për ilaç të paregjistruar) në përputhje me Ligjin për Produktet dhe Pajisjet Medicinale. Ankimuesi ka paraqitur një kërkesë në Agjencinë për Produktet dhe Pajisjet Medicinale me dokumentacionin e duhur dhe certifikatë cilësie, më pas i është dërguar vërtetim nga Agjencia se, nëse përzgjedhet si ofertuesi më i favorshëm në procedurën e prokurimit publik, Agjencia mund të japë leje për importin e ilaçeve që nuk janë të miratuara për futje në treg në raste të arsyetuara. Megjithatë, autoriteti kontraktues, gjatë vlerësimit të ofertave, ofertën e ka vlerësuar si të papranueshme, duke konsideruar se një vërtetim i tillë nuk mund të konsiderohet si aktvendim. Kjo është konfirmuar edhe nga KSHAPP-ja, që e ka marrë në konsideratë ankesën dhe ka konstatuar që vërtetimi si dokument nuk përbën Aktvendim për të futjen në treg të ndonjë ilaçi të gatshëm ose leje për import paralel, as nuk përbën Leje importi, dhe se nuk mund të pretendohet paraprakisht bazuar në një dokument të tillë se Agjencia pa përjashtim dhe pa kushte do të lëshonte Leje importi nëse oferta e ankimuesit do të përzgjedhet si më e favorshme.

Ka shembuj kur KSHAPP-ja ka anuluar procedura të shpalljeve për prokurime publike për të njëjtën arsye. Konkretisht, në një procedurë për prokurimin e testeve për përcaktimin e troponinës, D-dimerit dhe Pro-BNP, testeve për analizë të gazrave, autoriteti kontraktues ka cekur në specifikimet teknike se operatori i përzgjedhur ekonomik e ka për obligim që në afat prej 10 ditësh nga nënshkrimi i kontratës për prokurimin publik të paraqesë Leje Importi nga MALMED për pajisjet mjekësore të paregjistruara për të cilat është përzgjedhur si ofertuesi më i favorshëm. Edhe pse arsyeja e ankuesit për paraqitjen e ankesës ka qenë tjetër, KSHAPP-ja duke vepruar sipas detyrës zyrtare, ka konstatuar që në përputhje me ligjin, ofertuesit duhet t'i përmbushin kërkesat në ditën e hapjes së ofertave, dhe për këtë shkak e ka anuluar procedurën.

Megjithatë, aktvendimi i KSHAPP-së ka qenë krejtësisht i kundërt kur është aplikuar procedura me negociatë pa publikim të shpalljes. Konkretisht, në vitin 2020, një autoritet kontraktues ka zhvilluar një procedurë me negociatë pa publikim të shpalljes për prokurimin e oksigjenit të lëngshëm për përdorim medicinal dhe ka fituar oferta nga dy ofertues. Operatori ekonomik, oferta e të cilit nuk është zgjedhur si më e favorshme, ka paraqitur ankesë kundër vendimit të përzgjedhjes në lidhje me vlerësimin e ofertës së operatorit ekonomik të përzgjedhur, ndërkaq në lidhje me specifikimet teknike të mallrave që ishin lëndë e prokurimit, dhe ka pretenduar se operatori ekonomik i përzgjedhur duhet të jetë

përrjashtuar nga procedura. Sipas ankimesit, autoriteti kontraktues, në ftesën për të marrë pjesë në procedurën duhej të kishte përcaktuar nevojën si dhe në mënyrën e duhur të ketë parashikuar detyrim për ofertuesit që të paraqesin leje për futjen e ilaçeve në treg, ndërkaq jo Leje Importi të lëshuar 10 ditë pas datës së përzgjedhjes së ofertës më të favorshme, ndërsa në Agjencinë për Produkte dhe Pajisje Medicinale ka pasur operatorë ekonomikë me regjistrime të vlefshme. Për ta vërtetuar këtë pretendim, ankimesi ka paraqitur një kërkesë në Agjencinë për Produkte dhe Pajisje Medicinale për të marrë informacion nëse produkti medicinal, që të mund të futet në treg, duhet të ketë pasur leje të vlefshme për futje të produktit medicinal në treg, për çka Agjencia është përgjigjur se produkti medicinal mund të futet në treg po të ketë leje për futje në treg, e cila është lëshuar në përputhje me Ligjin për Produktet dhe Pajisjet Medicinale. Në rastin konkret, ankuesi ka pohuar se me vendimin për përzgjedhjen e ofertuesit më të favorshëm është bërë shkelje pikërisht e kësaj dispozite, për shkak se operatori ekonomik i përzgjedhur si ofertuesi më i favorshëm nuk ka pasur leje të vlefshme për futje të produktit medicinal në treg, por vetëm një deklaratë se do të merrte leje importi pas nënshkrimit të marrëveshjes. Në përgjigjen ndaj ankesës, autoriteti kontraktues ka deklaruar se, në përputhje me nenin 55 paragrafin (11) të Ligjit për Prokurimet Publike, nuk është i detyruar ta verifikojë kapacitetin e operatorëve ekonomikë sepse procedurën e negociuar e ka zbatuar pa publikim të shpalljes. KSHAPP-ja e ka refuzuar ankesën si të pabazuar, duke vepruar mbi pretendimet e ankesës dhe sipas detyrës zyrtare, ndërsa pretendimet e ankuesit në lidhje me dokumentacionin e përgatitur të tenderit i ka konsideruar si të paraqitura me vonesë. Megjithatë, ankimesi nuk është ndal me kaq dhe në vitin 2021 ka ngritur padi në Gjykatën Administrative kundër aktvendimit të KSHAPP-së. Gjykata Administrative me vendim e ka miratuar padinë, e ka anuluar vendimin e kontestuar të KSHPPA-së dhe çështjen e ka kthyer për procedim dhe vendimmarrje të sërishme. Gjykata ka vlerësuar se KSHAPP nuk ka vepruar sipas detyrës zyrtare dhe në suazat e ankesës së paraqitur në drejtim të eliminimit të disa shkeljeve të rëndësishme mbi procedurën që i ka bërë autoriteti kontraktues në fazën e vlerësimit të ofertave dhe përzgjedhjes së ofertës më të favorshme, e të cilat kanë të bëjnë me mënyrën e përcaktimit të kriterëve për kapacitetin e ofertuesve në dokumentacionin e tenderit, të cilat, nga ana tjetër, nuk kanë qenë në përputhje me Ligjin për Produktet dhe Pajisjet Medicinale. Të pakënaqur me vendimin e Gjykatës Administrative, KSHAPP-ja dhe operatori ekonomik i përzgjedhur kanë paraqitur ankesë në Gjykatën e Lartë Administrative, të cilën ajo e ka hedhur poshtë si të papranueshme. Pas aktvendimit të Gjykatës së Lartë Administrative, KSHAPP-ja e ka përsëritur procedurën në lidhje me ankesën e palës ankimese në vitin 2022, mirëpo sërish e ka hedhur poshtë atë si të pabazuar, me të njëjtin arsyetim si në aktvendimin e vitit 2020.

Në një procedurë për prokurim të mallrave - trajtimi i sëmundjeve të rralla, autoriteti kontraktues në dokumentacionin e tenderit ka cekur që oferta duhet të përmbajë një leje për futje të ilaçit në treg në Republikën e Maqedonisë së Veriut ose një aktvendim importi, ndërkaq nëse nuk ka një leje të tillë për ilaçin konkret në vend, atëherë të dorëzohet një leje për futjen në treg në ndonjë shtet anëtar të BE-së, Norvegji, Zvicër, SHBA, Kanada ose Japoni, duke theksuar që nëse ndonjë ofertues ka leje për në RMV, atëherë leja për BE-në dhe vendet e përmendura nuk do të merret parasysht. Pavarësisht kësaj, si ofertë më të favorshme, autoriteti kontraktues ka përzgjedhur një ofertë për të cilën kishte leje për vendet e BE-së dhe vendet e përmendura, kurse oferta e palës ankimese që ka pasur lejen për në RMV nuk u përzgjedh si më e favorshme edhe pse ka qenë e pranueshme. Prandaj, KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën, e ka anuluar vendimin për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme dhe pjesën e procedurës që ndërlidhej me ilaçin konkret.

një burim serioz të pasigurisë ligjore dhe hapësirës potenciale për trajtim selektiv të operatorëve ekonomikë. Kërkesat e paqarta, kontradiktore ose jokonsistente në lidhje me lejet dhe licencat për ilaçet krijojnë mundësi për vendimmarrje diskrecionare, që mund të çojë në kufizimin e konkurrencës dhe favorizimin e disa ofertuesve konkretë. Në të njëjtën kohë, praktikat e ndryshme të autoriteteve kompetente në mënyrë plotësuese i dëmtojnë parashikueshmërinë dhe integritetin e procedurave.

## 4.2 Kufizimi i konkurrencës përmes kriterëve teknike dhe profesionale

Një nga arsyet kryesore pse operatorët ekonomikë paraqesin ankesa në KSHAPP vazhdon të jetë kufizimi i konkurrencës.

Procedurat e ankimit të zhvilluara nga KSHAPP tregojnë se ende ka favorizim të operatorëve të caktuar ekonomikë gjatë zbatimit të procedurave të prokurimeve publike. Një autoritet kontraktues ka publikuar një shpallje për procedurë për prokurim të shërbimeve të testimit të depërtimit, për të cilën dy ofertues kanë dorëzuar oferta, mirëpo procedura është anuluar për shkaqe teknike. Gjatë publikimit të sërishëm të shpalljes për të njëjtën lëndë prokurimi, kanë qenë të ngritura kërkesat minimale për kapacitetin teknik dhe profesional, e të cilat ka mund t'i përmbush vetëm njëri prej dy ofertuesve që kanë dorëzuar oferta për shpalljen e mëparshme të anuluar. Ofertuesi që nuk i plotësonte kërkesat e reja ka paraqitur një ankesë kundër dokumentacionit të tenderit. KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën dhe ka anuluar dokumentacionin e tenderit dhe procedurën sepse ka konstatuar që me kriteret e vendosura për të marrë pjesë, autoriteti kontraktues e ka kufizuar konkurrencën.

Në një procedurë për prokurimin e gazrave medicinal dhe teknike, oksigjen dhe azot të lëngshëm medicinal dhe materiale të harxhueshme për mirëmbajtjen e cilindrave dhe sistemit për oksigjen, autoriteti kontraktues ka bërë një ndryshim në dokumentacionin e tenderit, edhe atë gjatë procedurës, duke cekur që aftësinë e nevojshme teknike dhe profesionale për realizimin cilësor të kontratës, autoriteti kontraktues do ta përcaktojë me një listë të livrimeve kryesore të mallrave ose shërbimeve të kryera në tre vitet e fundit, me vlerat, datat dhe blerësit, duke i siguruar vërtetimet për livrimet e kryera ose shërbimet e kryera, pastaj, duke siguruar të paktën tre vërtetime për livrime të kryera të gazrave medicinale në tre vitet e fundit në institucionet shëndetësore spitalore në Republikën e Maqedonisë së Veriut të lëshuara nga marrësit ose, nëse vërtetime të tilla nuk mund të sigurohen për arsye që nuk janë nën kontrollin e operatorit ekonomik, atëherë mjafton vetëm deklaratë e tij për livrimet e kryera. Sipas ankimesit, kushte të tilla nuk janë cekur fare në dokumentacionin e tenderit të shpallur fillimisht, kështu që ato janë futur në dokumentacionin e ndryshuar të tenderit. Ankimesi pretendon se operatori ekonomik i përzgjedhur ka pasur një pozicion dominues në treg gjatë viteve të fundit dhe se vetëm ai ka mund t'i përmbush kushtet e përcaktuara. KSHAPP-ja e ka miratuar këtë pretendim ankimes sepse autoritetet kontraktuese, kur i përcaktojnë kriteret për kapacitetin teknik dhe profesional, përveç respektimit të dispozitave të LPP-së, duhet ta mundësojnë dhe inkurajojnë edhe konkurrencën midis operatorëve ekonomikë.

Në një procedurë për prokurim të mallrave – Produkte medicinale nga lista pozitive, referente dhe komerciale, ankimesi ka paraqitur ankesë për dokumentacionin e tenderit, duke vlerësuar se me të bëhet shkelje mbi LPP-në. Konkretisht, autoriteti kontraktues ka përcaktuar në dokumentacionin e tenderit se kërkon një ilaç ekskluzivisht original, megjithëse ankimesi ka qenë i gatshëm, me një

çmim konsiderueshëm më të ulët të ofronte një ilaç bio-të ngjashëm që sipas tij, ka qenë i aprovuar për përdorim nga Agjencia Evropiane e Barnave, si dhe nga MALMED. KSHAPP-ja e hodhi poshtë ankesën si të pabazuar, me vlerësimin se dokumentacioni i tenderit i përgatitur në këtë mënyrë nuk e diskriminonte ankimuesin dhe nuk e ka kufizuar konkurrencën.

Në mënyrë të ngjashme, në një procedurë për prokurimin e terapisë me tableta dhe ampula, ankesa e ofertuesit, i cili ishte i gatshëm të ofronte ilaçe bio-të ngjashme, u refuzua si e pabazuar. Në këtë procedurë, autoriteti kontraktues ka bërë një ndryshim në specifikacionin teknik duke shtuar fjalën “origjinator”. Në afatin e përcaktuar për parashtrim të pyetjeve, një operator tjetër ekonomik e ka kërkuar këtë ndryshim nga autoriteti kontraktues, për çka ankimuesi tani është përgjigjur, duke thënë se me një ndryshim të tillë mund të kufizohet konkurrenca në treg dhe të favorizohet një prodhues i caktuar. Ankimuesi ka deklaruar se MALMED ka lëshuar një Aktvendim për futjen e ilaçit bio-të ngjashëm në treg dhe se ilaçi tashmë po përdorej në klinika të ndryshme në Shkup. Megjithatë, KSHAPP-ja e hodhi poshtë ankesën si të pabazuar, duke konstatuar se ankimuesi nuk kishte paraqitur prova me të cilat mund të vërtetohet me besueshmëri se me ilaçin origjinal të kërkuar kufizohet konkurrenca në treg, ndërsa gjithashtu e ka marrë parasysh mendimin e paraqitur nga paneli i ekspertëve të klinikës konkrete, në të cilin është deklaruar se ilaçi duhet të jetë origjinal, jo bio-i ngjashëm.

Në një procedurë për prokurimin e barnave, ankimuesi ka paraqitur ankesë kundër vendimit për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme, duke pretenduar se ai është bartës i ekskluzivitetit për barnat specifike. Sipas ankimuesit, barnat origjinale i plotësojnë kushtet për ekskluzivitet të të dhënave dhe ekskluzivitet tregu prej 10 vitesh dhe një vit shtesë, pra gjithsej 11 vite, pasi në tetë vitet e para është miratuar një indikacion i ri terapeutik, i cili është kusht për zgjatjen e ekskluzivitetit. Pas skadimit të ekskluzivitetit, në Republikën e Maqedonisë së Veriut janë regjistruar barna të tjera gjenerike, gjë që është në përputhje me ligjin, por sipas ankimuesit, ato nuk mund të vendoseshin në treg deri në skadimin e ekskluzivitetit të produktit medicinal origjinal. Autoriteti kontraktues, në përgjigjen e vet ndaj ankesës ka deklaruar se ankimuesi nuk kishte dorëzuar aktvendim për licencë nga MALMED dhe se për këtë nuk ekziston regjistër i përshtatshëm nga i cili mund të vërtetohet se ekziston ekskluziviteti për tregti me produktin medicinal origjinal. KSHAPP e ka konstatuar të njëjtën gjë dhe e ka refuzuar ankesën si të pabazuar.

Shembujt e paraqitur konfirmojnë se vendosja e kriterëve teknike dhe profesionale joproportionale ose të përcaktuara në mënyrë selektive paraqet një mekanizëm të zakonshëm për kufizimin e konkurrencës në procedurat e prokurimeve publike. Praktikata tilla, veçanërisht kur kushtet ndryshojnë gjatë procedurës ose kur ato përshtaten me kapacitetet e disa operatorëve të caktuar, krijojnë dyshime për favorizim dhe e cenojnë parimin e trajtimit të barabartë. Në këtë mënyrë zvogëlohet numri i ofertuesve potencialë, kufizohet konkurrenca në treg dhe rritet rreziku për shpenzim joekonomik të fondeve publike. Prandaj, kriteret për kapacitetin duhet të jenë objektive, proporcionale dhe paraprakisht të përcaktuara në mënyrë të qartë, me qëllim që të sigurohet konkurrencë e drejtë dhe mbrojtje konsistente e interesit publik.

### 4.3 Favorizimi i disa operatorëve ekonomikë

Në pretendimet e paraqitura në ankesat, operatorët ekonomikë shpesh e kontestojnë përmbushjen e kërkesave nga dokumentacioni i tenderit për ofertat që janë përzgjedhur si më të favorshmet.

Ankimuesit shpesh pretendojnë se ofertat e përzgjedhura si më të favorshmet në fakt nuk i kanë plotësuar kërkesat e cekura në specifikimet teknike.

Megjithatë, në një procedurë për prokurimin e pajisjeve medicinale, KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën e palës ankimuese dhe ka konstatuar që autoriteti kontraktues ka bërë vlerësimin e ofertave në mënyrë të papërshtatshme dhe si ofertë më të favorshme ka përzgjedhur ofertën e ofertuesit i cili nuk kishte paraqitur autorizim dhe certifikatë për person profesional për servisimin e pajisjeve nga vetë prodhuesi i pajisjeve, siç është kërkuar në dokumentacionin e tenderit, por nga një person tjetër juridik, përkatësisht nga distributori.

Në një procedurë për prokurimin e reagjensëve për diagnostikim molekular, KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën pasi ka konstatuar se oferta e operatorit ekonomik të përzgjedhur përmbante vetëm një deklaratë për përputhshmëri të testeve të ofruara me pajisjen për amplifikim, por jo edhe vërtetim nga prodhuesi, gjë që është kërkuar në dokumentacionin e tenderit.

Gjithashtu, në një procedurë për prokurim të pajisjeve patologjike - mikroskop me dritë, autoriteti kontraktues, në dokumentacionin e tenderit, si kusht për përmbushjen e kushteve për të marrë pjesë në procedurën ka përcaktuar që operatorët ekonomikë duhet të paraqesin autorizim nga prodhuesi i pajisjes për servisimin e saj, por si ofertë më të favorshme ka përzgjedhur një ofertë për të cilën ka qenë i bashkëngjitur një autorizim nga distributori i autorizuar, edhe atë për nënshkrimin e një kontrate dhe dorëzimin e instrumenteve. KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën e paraqitur dhe e ka anuluar vendimin për përzgjedhjen e bërë.

Në një procedurë tjetër për prokurim të pajisjeve medicinale, autoriteti kontraktues si ofertë më të favorshme ka përzgjedhur një ofertë në të cilën, siç ka pretenduar ankimuesi, ofertuesi i ka përshkruar fjalë për fjalë karakteristikat nga vetë shpallja. KSHAPP-ja ka shqyrtuar dokumentacionin e bashkëngjitur në SEPP dhe ka konstatuar që operatori ekonomik i përzgjedhur ka paraqitur dëshmi nga prodhuesi i mallrave të ofruara se i plotëson kërkesat në dokumentacionin e tenderit, mirëpo ankimuesi ka paraqitur prova nga i njëjti prodhues me përmbajtje tjetër, nga të cilat ka rezultuar se prodhuesi nuk ka disponuar me mallrat e ofruara nga ofertuesi i përzgjedhur. Për shkak të kësaj kontradikte, KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën dhe e ka anuluar vendimin për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme.

Në një procedurë për prokurimin e një seti reagjensësh, kontrollesh dhe materialesh të harxhueshme për analiza imunologjike me dhënie të pajisjeve në përdorim, ankimuesi ka pretenduar se përshkrimi i detajuar i lëndës së prokurimit është bërë me qëllim kufizimin tendencioz të konkurrencës dhe favorizimin e vetëm një operatori ekonomik. Sipas ankimuesit, autoriteti kontraktues kishte përkthyer plotësisht karakteristikat e pajisjeve, madje edhe materialet e harxhueshme të nevojshme për prodhimin e testeve të kërkuara me sasi të sakta, në këtë mënyrë duke e kufizuar plotësisht pjesëmarrjen e operatorëve të shumtë. KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën dhe ka anuluar procedurën pasi ka konstatuar që autoriteti kontraktues kishte shkelur parimin e proporcionalitetit në specifikimin teknik. Për më tepër, në përshkrimin e pajisjes së kërkuar, e cila nuk është lëndë e prokurimit, autoriteti kontraktues ka listuar parametra ekskluzivisht për një instrument për testim imunologjik, ndërkaq nuk janë dhënë

udhëzime për reagjensët, kontrollet dhe materialet e harxhueshme për analiza imunologjike, të cilat janë synimi kryesor i prokurimit. Gjithashtu, autoriteti kontraktues në specifikimin teknik si kusht ka shënuar që operatorët ekonomikë duhet të paraqesin autorizim nga prodhuesi se janë të autorizuar për shitje, servisim dhe pjesëmarrje në të dhënat e tenderit, që gjithashtu është në kundërshtim me lëndën e prokurimit, si dhe ka paraparë kushte dhe prova që janë në lidhje me pajisjen e përshkruar në specifikimin teknik.

Në një procedurë për prokurimin e reagjensëve, kontrolleve dhe materialeve të harxhueshme për një analizues imunologjik, KSHAPP-ja ka miratuar ankesën e ankuesit kundër përmbajtjes së dokumentacionit të tenderit. Komisioni ka konstatuar se kushtet e parashikuara dhe provat e kërkuara për kapacitetin teknik dhe profesional janë në kundërshtim me LPP-në. Në dokumentacionin specifik të tenderit, autoriteti kontraktues, si kusht minimal, ndër tjerash ka parashikuar që operatori ekonomik të paraqesë një dokument që vërteton se disponon me personel të mjaftueshëm për të mbuluar mbështetjen me servis 24/7, edhe atë të paktën dy punonjës me trajnim të përfunduar për servisim, në këtë mënyrë duke e kufizuar mundësinë që operatorët ekonomikë t'i shfrytëzojnë kapacitetet e subjekteve të tjera.

Për të verifikuar nëse ofertat i plotësojnë karakteristikat teknike të kërkuara, autoritetet kontraktuese shpesh angazhojnë ekspertë të jashtëm. Kështu, në një procedurë për prokurimin e pajisjeve medicinale, ekspertët e jashtëm kanë vlerësuar se vetëm oferta e ofertuesit të përzgjedhur i ka plotësuar karakteristikat teknike të specifikuar në specifikimet teknike, dhe sipas autoritetit kontraktues, ai ka qenë i detyruar t'i pranonte ato. Megjithatë, njëri nga pjesëmarrësit në procedurë, oferta e të cilit është hedhur poshtë si e papranueshme, ka paraqitur një ankesë duke kundërshtuar përzgjedhjen e ofertës më të favorshme. Kjo ankesë është miratuar nga KSHAPP, ndërsa me pretendimin që sipas vlerësimit të ekspertëve mbi ofertat teknike nuk mund të konstatohet me siguri nëse oferta e ofertuesit më të favorshëm të përzgjedhur i ka plotësuar apo nuk i ka plotësuar karakteristikat, përkatësisht kërkesat në specifikimet teknike që ankimesi i ka listuar në ankesën.

Rastet e prezantuara tregojnë se verifikimi i konformitetit të ofertave me specifikimet teknike të tenderit është një fazë e ndjeshme në të cilën lehtësisht mund të ndodhin parregullsi dhe interpretime diskutabile. Kundërshtimet e shpeshta nga operatorët ekonomikë zbulojnë përpikëri të pamjaftueshme në dokumentacionet e tenderëve dhe implementim të pabarabartë të kritereve gjatë vlerësimit. Edhe kur angazhohen ekspertë të jashtëm, mungesa e parametrave të qartë dhe të verifikueshëm mund të çojë në vlerësime subjektive dhe pasiguri ligjore. Prandaj, është e nevojshme të vendosen standarde transparente, të matshme dhe të zbatuara në mënyrë konsekuente për vlerësimin teknik, me qëllim që të mbrohet integriteti i procedurës dhe interesit publik.

#### 4.4 Mosveprimi sipas aktvendimeve të KSHAPP-së

Në një procedurë për prokurim të pajisjeve medicinale, autoriteti kontraktues ka sjell vendim për përzgjedhje të ofertës më të favorshme, por Byroja për Prokurime Publike, pas një kontrolli administrativ ka konstatuar se autoriteti kontraktues kishte bërë disa parregullsi që kanë ndikuar në rezultatin e procedurës në fjalë. Megjithatë, pas shpjegimeve shtesë nga autoriteti kontraktues, Byroja për Prokurime Publike ka bërë ndryshim në procesverbalin dhe ka konstatuar se autoriteti kontraktues nuk ka bërë parregullsi në përzgjedhjen, përkatësisht që oferta e përzgjedhur i plotëson karakteristikat e kërkuara.

Pavarësisht kësaj, njëri nga operatorët ekonomikë që ka marrë pjesë në procedurë ka paraqitur një ankesë në KSHAPP, duke deklaruar se oferta që është përzgjedhur si më e favorshme përmbante mangësi në aspektin e kapaciteteve teknike dhe profesionale. Konkretisht, ankimuesi deklaroi se autoriteti kontraktues, në dokumentacionin e tenderit ka deklaruar se kërkohet autorizim nga prodhuesi i pajisjes së ofruar si vërtetim për përmbushjen e kapacitetit teknik dhe profesional, kurse në specifikimin teknik gjithashtu ka kërkuar një certifikatë CE/Deklaratë konformiteti/FDA ose ekuivalent të vlefshëm, dhe sipas ankimuesit, oferta e përzgjedhur përmban mangësi në aspektin e përmbushjes së këtyre kushteve. KSHAPP-ja e ka miratuar ankesën, ka anuluar vendimin për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme dhe e ka kthyer çështjen për procedim dhe vendimmarrje të sërishme tek autoriteti kontraktues. Ajo që bie në sy është se autoriteti kontraktues nuk ka vepruar në përputhje me aktvendimin e KSHAPP-së. Konkretisht, gjatë procedimit të sërishëm, autoriteti kontraktues merr një vendim për përzgjedhje me të cilin përsëri e zgjedh të njëjtën ofertë si më të favorshmen. I pakënaqur me këtë vendim, i njëjti operator ekonomik parashtron një ankesë të re. KSHAPP-ja konstaton se autoriteti kontraktues nuk ka vepruar fare sipas aktvendimit të miratuar më parë, përkatësisht nuk ka bërë rivlerësimin e ofertave, nuk ka paraqitur prova shtesë të përshtatshme për të vepruar sipas aktvendimit dhe ka sjell të njëjtin vendim për përzgjedhjen. Prandaj, KSHAPP-ja e ka marrë në konsideratë ankesën, ka anuluar përsëri vendimin e përzgjedhjes dhe ka kthyer çështjen për procedim dhe vendimmarrje të sërishme tek autoriteti kontraktues. Gjatë vendimmarrjes së përsëritur, autoriteti kontraktues ka vepruar në përputhje me aktvendimin e Komisionit dhe pas rivlerësimit, ka nënshkruar kontratë me palën ankimuese.

Në një procedurë për prokurim të gjilpërave të insulinës dhe shiritave për matje të sheqerit në gjak, pompave të insulinës me materiale të harxhueshme dhe për sensorë për matje të vazhdueshme të glicemisë, dy operatorë ekonomikë, ofertat e të cilëve janë refuzuar, kanë paraqitur ankesa kundër vendimit për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme, megjithëse me kontrollin administrativ është konstatuar se nuk ka pasur parregullsi që kanë ndikuar në rezultatin e procedurës. Ankesat kishin të bënin me mënyrën e dorëzimit të mostrave dhe me certifikatat e nevojshme për përmbushjen e kushteve për pjesëmarrje, dhe të dyja ankesat janë miratuar nga KSHAPP-ja, ndërkaq gjithashtu e ka anuluar vendimin e përzgjedhjes dhe çështjen e ka kthyer për procedim dhe vendimmarrje të sërishme. Në këtë rast, autoriteti kontraktues i ka marrë parasysh sugjerimet e KSHAPP-së dhe, pas procedimit dhe vendimmarrjes së sërishme, ka sjell një vendim për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme, me të cilin është përzgjedhur oferta e njërit prej ankimuesve të vendimit të mëparshëm. I pakënaqur me këtë vendim, operatori ekonomik, oferta e të cilit fillimisht u zgjedh si më e favorshme ka paraqitur një ankesë, por ajo është refuzuar si e pabazë.

Mosveprimi sipas aktvendimeve të KSHAPP-së paraqet shkelje serioze mbi parimet e ligjshmërisë, sigurisë juridike dhe hierarkisë institucionale në sistemin e prokurimeve publike. Sjellja e tillë e autoriteteve kontraktuese jo vetëm që zhvlerëson rolin e mekanizmit të kontrollit, por krijon edhe përshtypjen e arbitraritetit dhe mundësinë e favorizimit të fshehtë ndaj ofertuesve të caktuar. Miratimi i përsëritur i vendimeve identike pa veprime thelbësore sipas udhëzimeve të autoritetit kompetent e prolongon kohëzgjatjen e procedurave dhe e zvogëlon besimin e operatorëve ekonomikë në mbrojtjen ligjore. Prandaj, zbatimi konsistent dhe me kohë i aktvendimeve të KSHAPP-së paraqet një parakusht thelbësor për sigurimin e integritetit, llogaridhënies dhe mbrojtjes efektive të interesit publik.

## 4.5 Ankesa për shkak të lëshimeve të mundshme në procedurat

Shpesh ndodh që operatorët ekonomikë të ankohen për përmbajtjen e dokumentacionit të tenderit, mirëpo këtë nuk e bëjnë në suazat e afatit ligjor prej tetë ditësh nga hapja e ofertave në lidhje me veprimet ose mosveprimet për të ndërmarrë veprime në lidhje me dokumentacionin e tenderit, pra nga procedura e hapjes së ofertave, por e paraqesin ankesën pasi të jetë miratuar vendimi për përzgjedhjen e ofertës më të favorshme. Në rastet e tilla, KSHAPP-ja konstaton se pretendimet e paraqitura ankesat lidhur me dokumentacionin e tenderit janë të vonuara dhe nuk i shqyrton ato.

Për më tepër, operatorët ekonomikë shpesh ankohen për parregullsi në vetë procedurën.

Ekzistojnë procedura ku operatorët ekonomikë, ofertat e të cilëve janë refuzuar gjatë vlerësimit, ankohen për mangësi në vetë procedurën, pa i kontestuar arsyet për refuzimin e ofertës së tyre. Kështu, në procedurën për prokurim të letrës EKG-Echo, ankimuesi pretendon se nuk ka qenë i informuar se është kualifikuar që në procedurën para ankandit, as nuk ka qenë i informuar për arsyet e refuzimit të ofertës së tij, prandaj kërkon anulim të vendimit të përzgjedhjes dhe kthim të procedurës në fazën e vlerësimit. Autoriteti kontraktues, në përgjigjen e vet ndaj ankesës deklaron se e ka informuar ankimuesin në detaje rreth arsyeve për refuzimin e ofertës, ndërkaq nuk e ka informuar atë për kualifikimin para ankandit, për shkakun që nuk është mbajtur asnjë procedurë ankandi. KSHAPP-ja e hedh poshtë ankesën si të pabazuar me arsyetimin se nuk është shkelur neni 113 i LPP-së, pasi nuk është zhvilluar asnjë ankand sepse ka mbetur vetëm një ofertë e pranueshme për pjesën e kontestuar të procedurës.

Në procedurat ku kanë marrë pjesë vetëm nga dy ofertues, me refuzim të ofertës së ankimuesit, si më e favorshme është përzgjedhur oferta e operatorit tjetër ekonomik, e cila ka qenë e pranueshme, pavarësisht faktit se shpesh ato oferta kanë qenë dukshëm më të shtrenjta. Ankimuesit shpesh herë janë të bindur se oferta e tyre nuk duhet të jetë refuzuar, por komisioni konstaton se ofertat përmbajnë mangësi në aspektin e karakteristikave të kërkuara dhe se nuk kanë qenë të përgatitura sipas shënimeve në specifikimin teknik. Pas dorëzimit të ofertave, autoriteti kontraktues mund të kërkojë vetëm elaborim të ofertave, jo edhe dorëzimin e dokumenteve shtesë që do të nënkuptonin ndryshime në ofertën financiare dhe teknike, dhe për këtë arsye ankesat e tilla refuzohen si të pabazuara.

Në mënyrë të ngjashme, në një procedurë për prokurimin e barnave për sëmundje të rralla, ankimuesi nuk i ka dorëzuar të gjitha certifikatat e kërkuara, ndërsa ankesën e ka paraqitur duke deklaruar se autoriteti kontraktues duhet të ketë kërkuar sqarim ose plotësim të ofertës para se ta refuzonte atë. Megjithatë, KSHAPP-ja e ka hedhur poshtë ankesën si të pabazuar, me sqarimin se autoriteti kontraktues ka të drejtë, por jo edhe detyrim, që të kërkojë sqarim ose plotësim nëse nuk ka devijime të konsiderueshme nga dokumentacioni i kërkuar dhe nuk duhet të krijojë avantazh ndaj një operatori të caktuar ekonomik duke përdorur sqarime ose plotësime.

Nga ana tjetër, nëse autoriteti kontraktues e refuzon një ofertë si të papranueshme, ai është i detyruar ta informojë ofertuesin në detaje për arsyet e refuzimit të ofertës. Kështu, në një procedurë për prokurim të materialeve të harxhueshme mjekësore, autoriteti kontraktues e ka informuar ofertuesin, oferta e të cilit është refuzuar si e papranueshme, se arsyeja për vendimin e tillë ka qenë se “nuk përputhet me kërkesat në specifikimin teknik (dimensionet)”. Operatori ekonomik ka konsideruar që shpjegimi është i paqartë dhe i dykuptimtë, ndaj për këtë arsye ka paraqitur ankesë kundër vendimit për përzgjedhje të ofertës më të favorshme. Në përgjigjen ndaj ankesës, autoriteti kontraktues ka përmendur edhe arsye të tjera për të cilat oferta ka qenë e refuzuar. Prandaj, KSHAPP-ja e ka pranuar

ankesën pasi ka konstatuar se mungon një sqarim i detajuar lidhur me arsyet për refuzimin e ofertës dhe se me mosparaqitjen e të gjitha arsyeve për refuzimin e ofertës, autoriteti kontraktues i ka mohuar ofertuesit të drejtën për ankimim në lidhje me arsyet që autoriteti kontraktues i ka përmendur në përgjigjen e vet ndaj ankesës.

Ekzistojnë çështje në të cilat autoritetet kontraktuese, në përgjigjen e tyre ndaj ankesave, i pranojnë plotësisht ankesat e ankimuesit dhe i shfuqizojnë vendimet e ankimuara. Në rastet e tilla, KSHAPP-ja miraton një konkluzion me të cilin e ndërpret procedurën e ankimimit sepse procedurat janë të pakuptimta.

Ekzistojnë raste kur KSHAPP-ja i refuzon ankesat për shkak të parregullsive. Njëra nga arsyet është se ankuesit nuk i kanë nënshkruar ato me nënshkrim elektronik, me çka ndodh shkelje e LPP-së dhe Rregullores për mënyrën e përdorimit të sistemit elektronik të prokurimeve publike.

Ekzistojnë raste kur operatorët ekonomikë nuk i përmbahen afatit për paraqitjen e ankesave, kështu që ankesat e tyre refuzohen për shkak se paraqiten me vonesë.

