



**[ANALIZË PËR LIGJIN PËR PROKURIMIN
PUBLIK NË KOSOVË NR 02/L-99]**

26/03/2010
Prishtinë, Kosovë

QËLLIMI ANALIZËS

Prokurimi publik ka qenë një nga fushat më të kritikuar në Raportin e Progresit 2009 të Bashkimit Evropian për Kosovën¹. Ky raport kishte konkluduar se gjendja e prokurimit publik ishte përkeqësuar. Ligji ekzistues nuk përputhet me standardet Europiane të prokurimit publik. Nuk ka mbikëqyrje të kontratave dhe monitorim të implementimit të tyre. Çështja më problematike është rritja e tenderimit njëburimor nga 50 milionë Euro në 164 milionë Euro brenda një viti.

Po ashtu, raportet e auditimit të kualifikuara nga Zyra e Auditorit Gjeneral tregojnë për shumë parregullsi. Në të njëjtën kohë ekziston një perceptim i pranishëm së madhe të korrupsionit në Institucionet e Kosovës. Këto dhe çështja problematike e punës jo kualitative nga ana e operatorëve ekonomikë janë si bazë për këtë analizë. Rekomandimet e kësaj analize do të ndikojnë në zvogëlimin e parregullsive në prokurim publik. Qëllimi është të krijohet një kulturë e re në autoritetet kontraktuese dhe përsëritja e njëpasnjëshme e gabimeve të zvogëlohet.

Ndryshimet në ligj duhet të krijojnë një sistem efikas dhe transparent të prokurimit publik. Rëndësi të veçantë ka edhe instalimi i prokurimit elektronik (E-prokurimit) që është edhe pjesë e kushteve të cilat duhet ti plotësojnë Institucionet e Kosovës në procesin e integriteteve Europiane. E-prokurimi do të ndikonte që shpenzimet marramendëse të Institucioneve të Kosovës për shpallje në gazeta ti zvogëlohen dhe që mjetet që shpenzohen aty të riorientohen në shërbime për tatimpaguesit e Republikës së Kosovës.

Duke pasur para sysh procesin e integriteteve Europiane dhe rëndësinë që ka lufta kundër korrupsionit në këtë proces, ne i kemi bazuar rekomandimet tona në direktivat Europiane. Adoptimi i këtyre rekomandimeve do të ndihmonte në parandalimin e korrupsionit. Këtu kemi propozuar që ndryshimet e ligjit të jenë të bazuara në Direktivat 2004/17² dhe 2004/18³ për Prokurim Publik të Unionit Evropian.

¹ Raporti i progresit 2009 për Kosovën, Komisioni i Komuniteteve Europiane, SEC(2009) 1340. Brussels, 14.10.2009.

² Direktiva 2004/17/EC e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e Marsit 31 2004.

Përmbajtja e kësaj analize është e bazuar kryesisht në atë se Kosova është në procesin e Integrimit Evropian. Dhe, rekomandimet janë të bazuara në kapacitetet momentale të cilat i kanë institucionet kosovare. Gjithashtu kjo analizë përshkruan nën problematike të ligjit të tanishëm të Prokurimit Publik në Kosovë. Më poshtë janë rekomandimet tona për ndryshime dhe se shpjegimet pse janë të nevojshme ato ndryshime.

Neni 7

Planifikimi i prokurimit

7.1 Jo më pak se gjashtëdhjetë (60) ditë kalendarike para fillimit të çdo viti fiskal, secili autoritet kontraktues duhet të përgatisë dhe të pajis APP-në me planifikimet paraprake të prokurimit, me shkrim, në të cilat identifikohen me detale të arsyeshme të gjitha furnizimet, shërbimet dhe punët, që autoriteti kontraktues parashih t'i prokurojë gjatë vitit fiskal në fjalë. Planifikimi i tillë paraprak i prokurimit saktëson:

- a. në rastin e kontratave të ardhshme për furnizim, vlerën e përgjithshme të llogaritur të prokurimit sipas lëmisë së secilit produkt, të cilin autoriteti kontraktues planifikon që ta prokurojë gjatë vitit fiskal;
- b. në rastin e kontratave të ardhshme për shërbime, vlerën e përgjithshme të parashikuar sipas kategorisë së secilit shërbim, të cilin autoriteti kontraktues planifikon që ta prokurojë gjatë vitit fiskal; dhe
- c. në rastin e kontratave për punë, karakteristikat thelbësore të çdo kontrate të punës, që autoriteti kontraktues planifikon ta japë gjatë vitit fiskal.⁴

Në nenin 7 rekomandohet që:

Pika a) të jetë

Secili autoritet kontraktues gjatë përgatitjes së planifikimit të prokurimit për çdo aktivitet të prokurimit i cili do të inicohet në vitin fiskal duhet të bazohet në projekte të përpiluara detajisht.

Pika a) të zhvendoset në pikën b), Pika b) të zhvendoset në pikën c) dhe pika c) të zhvendoset në pikën d).

(mund të gjendet në: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:EN:PDF))

³ Direktiva 2004/18/EC e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e Marsit 31 2004.

(mund të gjendet në: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:EN:PDF))

⁴ Ligji për Prokurim Publik, faqe 16

Arsyetimi pse duhet të ndryshohet ky nen

Autoriteteve kontraktuese gjatë përgatitjes së planit të prokurimit për vitin fiskal, projektet iu dërgohen në mënyrë paushalle pa pasur ndonjë projekt të detajuar nga departamentet e njësisë të autoriteteve kontraktuese. Si pasojë e kësaj paraqiten shumë vështirësi siç janë:

- Gjatë përpilimit të projekteve dhe ofertave specifikimet teknike nuk bëhen në mënyrë të drejtë;
- Mjetet të cilat zotohen nga autoritet kontraktuese nuk janë të bazuara në vlerësime realiste;
- Punët shtesë i shoqërojnë kontratat ndonjëherë edhe mbi 10% të vlerës origjinale, si pasojë e mos planifikimit në bazë të projekteve të detajizuara;
- Eliminimi i projekteve për vitet vijuese që ndodhë si rezultat i mos planifikimit realist të projekteve

Rekomandimi jonë është që planifikimi duhet të bëhet në bazë të projekteve të detajizuara në mënyrë që të kemi një prokurim realist dhe të bazuar në projekte realiste dhe të detajuara, e jo paushalle të cilat krijojnë shumë hapësira për keqpërdorime.

Neni 24

Nënshkrimi i kontratave publike

24.1 Përveç, siç thuhet në nenin 24.2, Zyrtari i Prokurimit i një autoriteti kontraktues është i vetmi person i autorizuar që të lidhë ose të nënshkruajë një kontratë publike në emër të autoritetit të tillë kontraktues. Kontrata publike e nënshkruar nga kushdo përveç Zyrtarit Prokurues të autoritetit kontraktues është e pavlefshme dhe e pazbatueshme. Kontrata publike e nënshkruar nga zyrtari i prokurimit në kundërshtim me këtë nen 24 ose në kundërshtim me një urdhër ose njoftim të marrë nga KRPP-ja, APP-ja, një panel shqyrtues ose një gjykatë kompetente, po ashtu është e pavlefshme dhe e pazbatueshme.⁵

Neni 24.1 rekomandohet që të ketë këtë përmbajtje:

24.1 Përveç, siç thuhet në nenin 24.2, Menaxheri i Prokurimit dhe së paku dy zyrtarë të tjerë të prokurimit janë persona të autorizuar që të lidhin ose të nënshkruajnë një kontratë publike në emër të autoritetit të tillë kontraktues.

⁵ Ligji për Prokurim Publik, faqe 29

Kontrata publike e nënshkruar nga kushdo përveç Menaxherit të Prokurimit dhe zyrtarëve tjerë të prokurimit të autoritetit kontraktues është e pavlefshme dhe e pazbatueshme. Kontrata publike e nënshkruar nga Menaxheri i Prokurimit dhe së paku dy zyrtarë të tjerë të prokurimit në kundërshtim me nenin 24 ose në kundërshtim me një urdhër ose njoftim të marrë nga OSHP-ja, një panel shqyrtues ose një gjykatë kompetente, është e pavlefshme dhe e pazbatueshme.

Arsyetimi pse duhet të ndryshohet

Në mënyrë që të mos largohet mundësia që nënshkrimin e kontratave ta kenë si detyrë vetëm menaxherët e prokurimit kemi rekomanduar që në këtë proces të jenë të përfshirë edhe zyrtarët e tjerë të prokurimit. Ky rekomandim bëhet me qëllim që të eliminohen presionet politike, mundësia e bërjes së akteve korruptive nga ana e menaxherit të prokurimit si dhe me qëllim të vendosjes së përgjegjësisë tek më shumë së një zyrtar për ta evituar presionin politik.

Neni 28

Specifikimet teknike

28.2 Autoriteti kontraktues, do t'i përpilojë specifikimet teknike në atë mënyrë që ato të jenë në përputhje me qëllimin e prokurimit dhe të drejtuara drejt sigurimit të qasjes sa më të mirë për të gjithë operatorët e interesuar ekonomik dhe tenderuesit. Autoriteti kontraktues është veçanërisht i ndaluar që të hartojë specifikime teknike që favorizojnë ose diskriminojnë një ose më shumë operatorë ekonomik.⁶

Për nenin 28.2 rekomandohet që:

Ky nen të ketë pikën a) ku duhet të thuhet

a) Specifikimet teknike duhet të jenë të bazuara në projektin e detajizuar në bazë të të cilit është bërë planifikimi i prokurimit për vitin fiskal si dhe punët shtesë të cilat mund të ndodhin nuk mund të kalojnë masën 2%⁷ nga vlera e përgjithshme e kontratës si rezultat i specifikimeve teknike.

Arsyetimi pse duhet të ndryshohet

Gjatë praktikave të autoriteteve kontraktuese specifikimet teknike nuk kanë qenë të bazuara gjatë fazës së planifikimit të prokurimit. Ndryshimet të cilat duhet të bëhen kanë të bëjnë kryesisht fazën fillestare të planifikimit. Arsyet për këtë propozim janë:

⁶ Ligji për Prokurim Publik, faqe 33

⁷ Në mënyrë që planet të jenë sa më profesionale dhe me standarde reale është propozuar masën 2 % e vlerës së kontratës.

- Zakonisht sipas raporteve të auditimit, gjatë inicimit të procedurave të prokurimit në fushën e specifikimeve teknike ka pasur favorizime të operatorëve të caktuar ekonomik⁸
- Specifikimet teknike nuk kanë qenë të bazuara në bazë të projektit të detajizuar, pra kanë munguar detajet në projekt.
- Ka pasur punë shtesë si pasojë e mos-specifikimit të duhur teknik të ndonjë aktiviteti të prokurimit.
- Punët shtesë në të shumtën e rasteve kanë tejkaluar vlerën prej 10% të kontratës të lejuar me ligj.

Prandaj ndryshimi i tillë në fazën fillestare të planifikimit të prokurimit dhe shtimi i pikës a) në këtë nen do të eliminojë këto praktika të këqija.

Neni 35

Procedurat për kuotimin e çmimeve

35.3 Autoriteti kontraktues do t'u dërgojë njëkohësisht, së paku tre (3) operatorëve ekonomik një kërkesë më shkrim për kuotimin e çmimeve dhe, aq sa është e mundshme, sa më shumë operatorëve ekonomik sa është e nevojshme për të siguruar se konkurrenca efektive për kontratën përkatëse nuk dëmtohet.⁹

Në nenin 35.3 rekomandohet që të thuhet:

35.3 Autoriteti kontraktues do t'u dërgojë njëkohësisht, së paku pesë (5)¹⁰ operatorëve ekonomik një kërkesë më shkrim për kuotimin e çmimeve dhe, aq sa është e mundshme, sa më shumë operatorëve ekonomik sa është e nevojshme për të siguruar se konkurrenca efektive për kontratën përkatëse nuk dëmtohet. Dhe secili autoritet kontraktues në faqen e tij të internetit të ketë një link ku do të publikohen me kohë të gjitha kërkesat për kuotimin e çmimeve.

Arsyetimi pse duhet të ndryshohet neni:

Praktika ka dëshmuar së në të shumtën e rasteve autoritetet kontraktuese kanë bërë kërkesë me shkrim për kuotimin e çmimeve vetëm nga 3 operatorë ekonomik duke u bazuar në ligjin aktual. Kështu ata kanë kryer një obligim minimal ligjor, por kanë dëmtuar një nga parimet themelore të prokurimit

⁸ Raporti i Auditimit të Pasqyrave Financiare për vitin fiskal 2008 të Zyrës së Kryeministrit, faqe 9.

⁹ Ligji për prokurim publik, faqe 38.

¹⁰ Kjo shifër është propozuar në mënyrë që konkurrenca të jetë sa më e madhe.

publik, i cili është konkurrenca. Në mënyrë që ky ligj të ndihmojë të krijojë konkurrencë sa më të shëndoshë kemi rekomanduar që të bëhet ky ndryshim. Duke kërkuar nga autoritetet kontraktues të krijojnë një link në faqet e tyre të internetit, mundësohet që të gjithë operatorët ekonomik të aplikojnë për kuotim. Dhe kështu çdo proces i tenderimit do të jetë transparent dhe shumë vështirë për t'u manipuluar. Keqpërdorimet më të shpeshta janë bërë nga ky nen, bazuar në raportet e auditorëve të pavarur¹¹.

Neni 36A

Kontratat Publike Kornizë

Në nenin 36A rekomandohet që të shtohet edhe pika 36A. 6 e cila duhet të përmbajë:

36A. 6 Të gjitha kontratat kornizë të cilat realizohen nga Autoritetet kontraktuese të përmbajnë edhe një listë të çmimeve nga së paku tre (3) operatorë ekonomik për artikujt për të cilat është realizuar kontrata kornizë.

Arsyetimi pse duhet të ndryshohet neni:

Në të gjitha kontratat publike kornizë ka pasur devijime të larta të çmimeve për artikuj të ndryshëm varësisht se për çfarë artikujsh është fjala. Devijimi nga kontrata publike bazë ka shkuar deri në 100 % të çmimeve nga autoritetet kontraktuese si p.sh. Nëse në Qeverinë e Kosovës, në një Ministri, një litër ujë me kontratë kornizë ka kushtuar 1€ në ndonjë Ministri tjetër ka kushtuar 2€. Në mënyrë që të mos kemi keqpërdorime në këtë drejtim kemi propozuar që t'i shtohet edhe pika 6 në kuadër të nenit 36A.

Neni 50

Njoftimi i kriterëve për dhënien e kontratës

Në nenin 50 rekomandohet që të shtohet edhe neni 50.4 i cili duhet të përmbajë

50.4 Autoriteti Kontraktues për të gjitha aktivitetet e prokurimit si me vlerë të vogël ashtu edhe me të madhe duhet të përcaktojë nënkriteret e detajizuara, varësisht nga natyra e aktivitetit të prokurimit.

Arsyetimi pse duhet të shtohet

¹¹ Raporti i Auditimit të Pasqyrave Financiare për vitin fiskal 2008 të Zyrës së Kryeministrit, faqe 9-11.

Mospërcaktimi i nënkritereve të detajizuara nga ana e autoriteteve kontraktuese ka bërë që në shumicën e rasteve kontrata u është dhënë operatorëve ekonomik të cilët nuk i kanë plotësuar kriteret e duhura¹². Mirëpo me përcaktimin e nënkritereve të detajizuara do të parandalohet dhënia e punëve kompanive jo serioze që nuk i plotësojnë kriteret. Në raste të ndryshme asfaltimi i rrugëve është bërë nga operatorët ekonomik të cilët nuk e kanë pasur si veprimtari të regjistruar asfaltimin e rrugëve.

Neni 59A

Përfundimi i aktivitetit të prokurimit

59A. 1 Kur autoriteti kontraktues e inicon aktivitetin e prokurimit me publikimin e njoftimit të kontratës, aktiviteti në fjalë mund të përfundohet vetëm për njërën nga këto arsye:

- a. aktiviteti i prokurimit rezulton në dhënien e një kontrate publike;
- b. njëra nga dispozitat e këtij ligji kërkon anulimin e aktivitetit të prokurimit;
- c. një urdhër i nxjerrë nga një autoritet kompetent publik në bazë të dispozitave të këtij ligji ose një ligji tjetër kërkon anulimin e aktivitetit të prokurimit;
- d. të gjithë tenderët e përgjegjshëm përmbajnë çmime që në masë substanciale e tejkalojnë buxhetin e autoritetit kontraktues për aktivitetin e prokurimit; ose
- e. para hapjes së tenderëve, ndërprerja e aktivitetit të prokurimit është bërë e nevojshme për shkak të ngjarjeve objektive dhe që mund të demonstrohen dhe/ose arsyeve që janë jashtë kontrollit të autoritetit kontraktues dhe që nuk mund të parashikoheshin në kohën e inicimit të aktivitetit të prokurimit.¹³

¹² Raporti i Auditimit të Pasqyrave Financiare për vitin fiskal 2008 të Ministrisë së Transportit dhe Post- Telekomunikacionit, faqe 10-11.

¹³ Ligji për Prokurim Publik, faqe 55.

Në nenin 59A rekomandohet që të shtohet edhe pika a1 e cila duhet të përmbajë

a1) Secili autoritet kontraktues obligohet që pas dhënies së kontratës publike të bëjë monitorimin e kryerjes së punëve nga operatori ekonomik.

Arsyetimi pse duhet të shtohet

Deri më tani aktiviteti i prokurimit ka përfunduar me nënshkrimin e kontratës ndërsa me shtimin e kësaj pike do të bëhet i obliguar edhe monitorimi i implementimit të kontratës nga autoriteti kontraktues. Kualiteti i punimeve deri më tani nuk ka qenë në nivel të kënaqshëm dhe kjo ka rrjedhë si rezultat i mungesës së monitorimit gjatë implementimit të kontratës. Andaj monitorimi i punëve do të eliminojë kualitetin e dobët të punimeve¹⁴.

¹⁴ Raporti i Auditimit të pasqyrave financiare të Ministrisë së Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë për vitin fiskal 2008, faqe12.

PËRFUNDIMI

Rekomandimet të cilat janë dhënë për ndryshimin e Ligjit të Prokurimit Publik kanë për qëllim:

- Menaxhimin efikas të procedurave të prokurimit
- Menaxhimin efikas të financave publike
- Eliminimin e korrupsionit në nivelin më të lartë të institucioneve.
- Ngritjen e kualitetit të punimeve duke u bazuar në standarde të përcaktuara.
- Shmangien e presioneve politike mbi shërbyesit civilë duke shpërndarë përgjegjësinë tek menaxheri i prokurimit dhe zyrtarët e tjerë të prokurimit.
- Rritjen e investimeve në Republikën e Kosovës si rezultat i menaxhimit efikas të procedurave të prokurimit publik si dhe menaxhimit të financave publike.
- Inicimin e ndryshimeve ligjore të Prokurimit Publik në Kosovë bazuar në nevojën për plotësimin e kushteve të procesit të integritimeve evropiane.

Rreth Nesh

Instituti Ballkanik i Politikave është një institut i pavarur dhe jo-fitimprurës që synon të inicojë dhe thellojë debatin rreth politikave publike në të gjitha nivelet e vendimmarrjes. Me seli në Prishtinë, Kosovë, Instituti Ballkanik i Politikave punon për promovimin e zhvillimit të qëndrueshëm dhe qeverisjes së mirë nëpërmjet bërjes së politikave pragmatike që punojnë për të mirën e qytetarëve.

Misioni ynë është forcimi i kuptimit të politikave publike duke ditur rëndësinë që kanë ato në mesin e qytetarëve të Kosovës, shoqërisë civile grupeve avokuese dhe institucioneve vendimmarrëse. Ne e bëjmë këtë duke identifikuar çështjet më kryesore, duke bërë hulumtime, duke gjeneruar zgjidhje inovative dhe strategjike që kanë për qëllim të kuptuarit e problemeve të shoqërisë dhe politikave publike.

Instituti Ballkanik i Politikave – IPOL ka për qëllim që të ofroj analiza të shëndosha dhe profesionale për vendimmarrësit; të ofroj metoda efektive për avokim për qytetarët dhe grupet e interesit duke i mbështetur ata në procesin e vendimmarrjes.

Objektivat e Institutit Ballkanik për Politika janë: Sigurimi i procesit për integritet evropiane, decentralizmi dhe reformat e tregut që të jenë shfrytëzuar për forcimin e vendimmarrjes së qytetarëve; për ti fuqizuar komunitetet lokale për adresimin e sfidave të tyre në mënyrë efektive dhe të qëndrueshme; ngritjen e përgjegjshmërisë së qeverisë dhe sigurimi i një ambiente më të shëndetshme të mirëqenies.

Instituti Ballkanik i Politikave bashkëpunon ngushtë me partner të shoqërisë civile, qeverisë dhe akademik duke i shfrytëzuar një qasje drejt arritjes së qëllimeve të saj; në mënyrë pro-aktive angazhohet me akteret kyç të hartuesve të politikave publike, në vazhdimësi zhvillojnë studime duke ofruar përgjigje të përshtatshme për çështje me rëndësi, bënë monitorimin e zbatimit të politikave publike duke analizuar edhe pasojat që krijojnë ato.

Fokusi i Institutit Ballkanik të Politikave përfshinë punën e qeverisë, zhvillimin e qëndrueshëm, çështjet sociale, shëndetësia, arsimit, zhvillimi ekonomik, qeverisja lokale, marrëdhëniet rajonale dhe ndërkombëtare, sundimin e ligjit, transparenca dhe shoqëria civile.

Instituti Ballkanik i Politikave punëson staf të përhershëm dhe kërkon ekspertë të fushave të ndryshme si dhe praktikantë. Stafit i Institutit dhe ekspertët janë individë të motivuar dhe dinamikë të përkushtuar për Kosovën dhe rajonin e Evropës juglindore.

Balkan Policy Institute

Str, Qamil Hoxha

Nr.4/3 , Prishtinë, Kosovo

Tel / +381 (0)38 220 552

www.policyinstitute.eu