

PSE DUHET TË KEMI NJË KATALOG SHTETËROR TË ÇMIMEVE?

Sfidat në hulumtimin e tregut dhe problemet me çmimet e prokurimeve publike në Kosovë



COPYRIGHT © 2020.

Kosova Democratic Institute (KDI). Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohen në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate a materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45,
10 000, Prishtinë, Kosovë.
Tel.: +383 (0)38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Ueb: www.kdi-kosova.org

Autor: **Diana Metushi Krasniqi dhe Blerim Gjoni**

Editor: **Edita Mustafa Salih**

Dizajn dhe faqosje: **envinion**

Publikimi i këtij raporti është bërë i mundur me përkrahjen e Ambasadës Britanike në Kosovë. Opinionet, të gjeturat dhe rekomandimet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e KDI-së dhe jo domosdoshmërisht paraqesin qëndrimet e donatorit.

KDI-ja është Organizatë Joqeveritare (OJQ) e angazhuar të mbështesë zhvillimin e demokracisë përmes përfshirjes së qytetarëve në bërjen e politikave publike dhe fuqizimin e sektorit të shoqërisë civile me synimin për të ndikuar në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies nga ana e institucioneve publike.

Për më shumë informata rreth KDI ju lutem vizitoni www.kdi-kosova.org

Konteksti

Problemi me çmimet e ndryshme dhe jashtë kornizave të tregut të produkteve dhe shërbimeve të blera përmes prokurimit publik, edhe pse i ngritur si shqetësim një dekadë më parë¹, vazhdon të mbetet sfidë në shpenzimin publik. Me qëllim të zbutjes së këtij problemi në 2011 ishte themeluar edhe Agjencia e Prokurimit Publik² (AQP). Në vazhdim, në vitin 2014, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik në bashkëpunim me PLANET/SIGMA, me qëllim të përmirësimit të procesit të planifikimit të prokurimit, respektivisht përmirësimit të përcaktimit të vlerës së parashikuar të tenderëve, kishte krijuar një listë të produkteve dhe shërbimeve me **"ÇMIME REFERENTE"**³, përmes së cilës institucionet do të mund të orientoheshin gjatë përcaktimit të vlerave të tenderëve. Duke qenë se përdorimi i kësaj liste ishte opsional dhe jo obligativ për institucionet, kjo e fundit kishte gjetur përdorim në shumë pak institucione publike. Gjithashtu, duke qenë se, përditësimi i këtyre çmimeve merr shumë kohë dhe resurse njerëzore⁴, këto çmime nuk ishin përditësuar që nga publikimi fillestar i tyre në vitin 2014, duke i bërë ato jo valide.

Raporte dhe analiza të shumta të shoqërisë civile⁵ dhe mediave⁶, vazhdojnë të shpërfaqin shqetësime lidhur me atë se si institucionet tona publike blejnë mallra e shërbime me çmime shumëfish më të larta ose nën vlerën (çmimet) e tregut. Prokurimi jashtë çmimeve të tregut ndikon direkt në humbjen e parasë publike dhe bërjen e kompromiseve me kualitetin e mallrave dhe shërbimeve

në kurriz të taksapaguesve. Në anën tjetër lejon përfitime të larta dhe jo të arsyeshme për bizneset. Edhe pse ishte menduar se AQP përmes prokurimeve të centralizuara do të mund të zbuste këtë problem, rregullimi i politikave dhe praktikave shtetërore për planifikimin e mirëfilltë të prokurimeve publike për të gjitha 188 autoritetet kontraktuese⁷ po del të jetë i pashmangshëm dhe i domosdoshëm. Kjo do të kontribuonte që Qeveria përmes prokurimit publik të marrë vlerën më të mirë për parandë.

Po ashtu, analiza ndërkombëtare shpërfaqin problemin në nivel rajonal lidhur me dështimin e autoriteteve për të kryer **hulumtime** dhe **planifikime** të duhura paraprake të tregut bazuar në një vlerësim sistematik të nevojave të tyre⁸.

Shprehja "planifikimi i duhur parandalon performancën e dobët", e njohur gjithashtu si "5P-të"⁹ e suksesit¹⁰, promovon rëndësinë e planifikimit për një rezultat të suksesshëm.

Kjo analizë do të fokusohet në sfidat që institucionet publike, respektivisht autoritetet kontraktuese në Kosovë kanë në hulumtimin e tregut, me theks parashikimin e vlerave/çmimeve për mallrat dhe shërbimet që blihen përmes prokurimeve publike. Për më tepër, ky punim jep rekomandime konkrete se si do të mund të përmirësohej kjo hallkë tejet e rëndësishme por e lënë pas dore e prokurimit publik.

NË MOMENTIN KUR BËNI NJË GABIM NË ÇMIMET, JU JENI DUKE NGRËNË OSE REPUTACIONIN OSE FITIMET TUAJA.

- KATHARINE PAINE

1 Raporti i Komisionit të Kombeve të Bashkuara për ligjin për tregëti ndërkombëtare, 2011, SIGMA 2009:7, SIGMA 2009:12

2 Sipas nenit 94 të Ligjit të Prokurimit Publik Nr. 04/L-042, I hyrë në fuqi më 19.09.2011. Në vazhdim, AQP është themeluar me mandatin primar të kursimit të parasë publike përmes sigurimit të çmimeve të njehta për produkte të njehta të cilat prokurohen nga Institucionet Publike.

3 Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, Çmimet Referente: https://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=Home&LID=1&PCID=-1&CtIID=HTMLStatic&CID=PPRCIcr&P-PRCMenu_OpenNode=71

4 Përditësimi i çmimeve do të kërkonte krijimin e komisioneve hulumtuese që do të hulumtonin çmimin e tregut për secilin nga 3,490 artikujt në 10 listat referente

5 Miliona për cent, KDI 2018; Mirëmbajtja problematike e rrugëve [vonesat dhe favorizimet] KDI, 2019; Interpretimi rast pas rasti i ligjit të prokurimit publik, Democracy Plus, 2019

6 Abuzimi me çmime në tenderin për 'Furnizim me bukë'; Zëri, 26.06.2019; OSHP'ja ia kthen mbrapa MIT'së vendimin për anulimin e tenderit prej 1.5 milionë eurosh, Gazeta Metro 30.01.2020; Manipulimet me çmimet nëpër tenderët për servisim të veturave, Kallxo.com, 31.10.2019

7 Raporti vjetor 2018, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, 2019

8 Prokurimi Publik në Ballkanin Perëndimorë (Raporti i Sintezës për Auditimin Paralel të Performancës të kryer nga Institucionet Supreme të Auditimit të Shqipërisë, Bosnje-Hercegovinës, Ish Republikës Jugosllave të Maqedonisë, Kosovës, Malit të Zi dhe Serbisë), Luxembourg/Stockholm, Gjykata Evropiane e Auditorëve(ECA) Janar 2018

9 Nga Anglishtja "Proper Planning and Preparation Prevents Poor Performance". Për të bërë një planifikimin të mirëfilltë, janë pesë faza të domosdoshme për çdo prokurim : (1) Njohja e problemit / Identifikimi i nevojës; (2) Kërkimi dhe mbledhja e informacionit (Hulumtimi i tregut), (3) Vlerësimi i alternativave, (4) Vendimi për blerje; dhe (5) Vlerësimi i blerjes.

10 Doracaku i vogël i kuq i të folurit dhe prezantimi i publikut, Stephen Keague, 2012

Përmbledhja e hulumtimit

Kjo analizë tregon jo vetëm për mungesën e politikave të mirëfillta për hulumtimin e tregut, por edhe mungesën e mekanizmave të cilët do të ndihmonin autoritetet kontraktuese në këtë proces si dhe do të ndihmonin në rregullimin e vlerave të parashikuara dhe çmimet e kontratave. Problemi me mungesën e hulumtimit të tregut dhe vlerësimin e kostos së prokurimeve publike, duke mbi apo nën paguar ato nga vlera reale e tregut, ndikojnë direkt në arritjen e qëllimit të prokurimit publik që të siguroj mënyrën më efikase, më transparente dhe më të drejtë të shfrytëzimit të fondeve publike¹⁴, dhe sigurimi i vlerës për parane përmes ekonomicitetit dhe efikasitetit të këtyre blerjeve¹⁵.

Hulumtimi i tregut – praktikat në Kosovë dhe në shtetet tjera

Përderisa në Kosovë ekzistojnë regjistra¹⁶ lidhur me tregun dhe çmimin e produkteve dhe shërbimeve të ndryshme, ato shfrytëzohen shumë pak nga autoritetet kontraktuese gjatë planifikimit të prokurimeve, respektivisht gjatë parashikimit të vlerës së blerjeve nga institucionet. Për më shumë, edhe hulumtimi i tregut si një hap i rëndësishëm para-tenderimit, nuk realizohet nga një numër i madh i Autoriteteteve Kontraktuese në Kosovë¹⁷. Kjo për shkak të mungesës së politikave konkrete të cilat

obligojnë dhe rregullojnë hulumtimin e tregut në fazat planifikuese të prokurimit si pjesë e Menaxhimit të Kostos së Projektit¹⁸ në mënyrë që të sigurohet se produkti është i qasshëm dhe çmimi i buxhetuar ende i vlefshëm. Këto rregulla duhet të hartohen dhe menaxhohen nga Komisioni Rregullativ I Prokurimit Publik.

Një problem tjetër që shfaqet gjatë hulumtimit të tregut është informata e shkapërderdhur në burime të ndryshme¹⁹ e cila krijon konfuzitet dhe vështirësi tek personeli i përfshirë në hartimin e çmimeve të parashikuara të prokurimeve publike²⁰. Po ashtu, edhe çmimet historike të prokurimeve publike nuk janë lehtë të qasshme, duke pasur parasysh që platforma e-Prokurimi ende nuk mbështet përpilimin e kërkesës nga Njësia Kërkuese në platformë, ofertimin nga Operatorët Ekonomik direkt në platformë, dhe gjenerimin e kontratës nga platforma. Për këtë arsye, për të bërë një hulumtim të vlerave të tregut në të dhëna historike, zyrtarët e prokurimit duhet të kalojnë shumë kohë duke kërkuar dhe shkarkuar nga e-prokurimi kontratat për shërbime apo produkte të ngjashëm, si dhe analizimin manual të çmimeve dhe sasive të kontraktuara më parë²¹.

Gjatë viteve, institucionet e Kosovës kishin bërë disa tentativa²² për të përmirësuar dallimet në çmimet e prokurimeve publike, por megjithatë, këto probleme vazhdojnë të jenë të njëjta edhe sot. Në vazhdim, ky hulumtim i KDI-së tregon se kjo është si rrjedhojë e mungesës së politikave të mirëfillta për menaxhim të kostos²³, por edhe mungesën e mekanizmave të cilët do të ndih-

14 Ligji Nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Lgjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092, Neni 1

15 Ligji Nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Lgjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092, Neni 6

16 Agjencia e Statistikave, Dogana dhe Administrata Tatimore e Kosovës

17 Fokus grupi i mbajtur me 22 janar 2020

18 Këto rregulla duhet të jenë pjesë e politikave për menaxhimin e financave publike të qeverisura nga Ministria e Financave

19 Shporta e Konsumatorit - Agjencia e Statistikave të Kosovës, Kataloget e Doganës, regjistri i deklarimeve i Administratës Tatimore të Kosovës, bazat e të dhënave të agjencive të pavarura për menaxhim të fushëveprimtarive të ndryshme, etj.

20 Fokus grupi i mbajtur me 22 janar 2020

21 Ibid

22 Krijimi I AQP në vitin 2011, Çmimet referente në vitin 2014, Publikimi i vlerave të parashikuara të prokurimeve në vitin 2016.

23 Menaxhimi i kosotos rregullohet vetëm në parim nga Ligji për Menaxhimin e Financave Publike (Neni 2 - Paratë publike; Neni 5 - Departamenti Buxhetit; Neni 32 - Transferet me mallra dhe shërbime ndërmjet organizatave buxhetore, Neni 54 - Kontratat e Ortakërisë Publiko-Private), si dhe Ligji Nr. 04/L-042 për prokurimin publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092, (Neni 9 - Përcaktimi i nevojave që duhet përbushur; Neni 17 - Llogaritja e Vlerës së Parashikuar të Kontratës për Shërbime; Neni 18 - Llogaritja e Vlerës së Parashikuar të Kontratës së Punëve; Neni 19 - Klasifikimi i Kontratës Publike sipas Vlerës së Parashikuar; Neni 20 - Klasifikimi i Konkursit të Projektimit sipas Vlerës; Neni 35 - Procedurat e negociuara pa publikimin e njoftimit të kontratës). Kosova nuk ka politika specifike për menaxhim të kostos publike që do të rregullonte (1) planin për menaxhimin e kosotos, Parashikimin e kostos, përcaktimin e buxhetit, kontrollin e kostos (sipas: Baza e njohurive për menaxhim të projekteve, Kapitulli 7, Project Management Institute, 2013).



monin autoritetet kontraktuese në këtë proces si dhe do të ndihmonin në rregullimin e vlerave të parashikuara dhe çmimet e kontratave. Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ i Prokurimit Publik definojnë se Autoritetet Kontraktuese duhet të sigurohen që çmimi i kontraktuar nuk është më i lartë se çmimi i tregut²⁴, mirëpo nuk janë gjetur rregulla apo udhëzues se si duhet të sigurohet që vlera e parashikuar është brenda kësaj kornize. Duke qenë se planifikimi dhe hulumtimi i tregut është identifikuar si një problem sistematik në gjithë rajonin e Ballkanit Perëndimor²⁵, KDI për qëllim të analizimit të praktikave dhe politikave të mira në sigurimin e vlerës së tregut në shpenzimet publike, ka analizuar shembuj nga Bashkimi Evropian, Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe Institucione profesionale dhe të besueshme në menaxhimin e financave.

Sipas Institutit të Certifikuar për Prokurim dhe Furnizime²⁶, analiza e tregut mundëson që Autoritetet Kontraktuese të kuptojnë se si funksionon tregu i furnizimit, drejtimi në të cilin po shkon tregu, konkurrueshmëria dhe furnizuesit kryesorë brenda tregut. Rezultatet e kësaj analize mund të ndihmojnë blerësin të përmirësojë dhe formojë strategjinë dhe procesin e tenderimit dhe të përafrojë sjelljen e tyre në mënyrë që të arrijë vlera më të mira për para, ulje të çmimeve ose një shërbim të përmirësuar.

Në këtë kontekst, edhe Direktiva e Bashkimit Evropian për prokurim publik thekson nevojën për sigurim të vlerës së tregut gjatë parashikimit të vlerës së prokurimeve²⁷. Direktiva udhëzon që vlera e parashikuar duhet të jetë e vlefshme në momentin e shpalljes së tenderit dhe vlera që duhet të merret në konsideratë është ajo nga analiza e tregut dhe vlera maksimale e vlerësuar e TVSH-së për të gjitha kontratat e parashikuara.

Hulumtimi i tregut është çdo grup teknikash që përdoren për të mbledhur informacion dhe për të kuptuar më mirë tregun e synuar të një institucioni²⁸.

Vlerësimi i kostos është "përmbledhje e elementeve individuale të kostos, duke përdorur metoda të përcaktuara dhe të dhëna të vlefshme, për të vlerësuar kostot e ardhshme të një programi, bazuar në atë që dihet sot."²⁹

Hulumtimi i tregut, përveç që na jep informata rreth madhësisë e sjelljes së tregut, na ofron edhe informacion mbi produktin apo shërbimin që duam ta blejmë. Një mënyrë mjaft e shpejtë është mbledhja e informatave përmes rrjeteve digjitale si interneti dhe intraneti. Interneti ofron informacion mbi Produktin dhe Shërbimin, madhësinë e tregut, çmimin e tregut, etj., të cilat mund të ndihmojnë në përpilimin e specifikave teknike apo funksionale në hap me teknologjinë e kohës dhe mund të ndihmojnë në parashikimin e çmimeve në një treg lokal dhe global. Intraneti mund të avancohet që të na ofrojë historikun e blerjeve dhe çmimet e paguara nga të gjitha autoritetet kontraktuese, nëse produkti është në dispozicion, ndihmon në krahasim të kërkesës kundrejt sasive të blera më parë, çmimet që qeveritë (qendrore dhe lokale) kanë paguar për produktin, punën apo shërbimin e njëjtë, dhe kualitetin e tyre³⁰.

Më poshtë janë disa shembuj të informacionit mbi produktet dhe shërbimet, të cilat mund t'i gjejmë përmes platformave digjitale (Internet dhe Intranet)³¹:

- Cilat produkte dhe shërbime janë në treg dhe cilat kompani i ofrojnë ato;
- Kush janë prodhuesit e këtyre produkteve;
- Karakteristikat e dukshme (forma, madhësia, specifikimet e performancës);
- Nëse produkti është i regjistruar/autorizuar për shit-blerje në vend;
- Nëse produkti apo shërbimi apo furnitori plotëson nevojat e qeverisë
- Informata rreth mënyrave për të bërë porosinë nëse përdoret një procedurë tjetër nga ajo e thirrjes së hapur, si dhe
- Historitë e prokurimeve lidhur me çmimet për njësi dhe cilësinë e tyre.

24 Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ i Prokurimit Publik (10.04.2019), 3. Administrimi i përgjithshëm i procedurave të prokurimit

25 Prokurimi publik në Ballkanin Perëndimorë, Gjykata Evropiane e Auditorëve (ECA), Janar 2018

26 [Chartered Institute for Procurement and Supply](#)

27 Direktiva e BE 2014/24/EU, Neni 5, Metodat për llogaritjen e vlerës së parashikuar të prokurimit

28 [Instituti ndërkombëtar për menaxhim të biznesit \(IBMI\)](#)

29 Zyra e Llogaridhënies e Qeverisë së Shteteve të Bashkuara

30 [Hulumtimi i Tregut - Mbledhja e informacionit rreth produkteve dhe shërbimeve komerciale, Programi i Standardizimit, Departamenti i Mbrojtjes, SH.B.A. 2008](#)

31 Ibid



Katalogët e produkteve ose shërbimeve — ose bazat e të dhënave — nga furnitorët tregtarë janë një burim i vlefshëm informacioni. Po ashtu edhe baza e të dhënave dhe katalogët e produkteve dhe çmimeve përkatëse nga dikastere të qeverisë, megjithëse të kufizuara në artikujt që qeveria ka blerë tashmë, apo për të cilat posedon informata (tregu vendor), janë të dobishme për gjetjen e produkteve dhe shërbimeve që janë në dispozicion në treg, dhe çmimet e tyre, dhe nuk kërkojnë hulumtime shtesë. Sipas UNICEF³² Katalogu është krijuar për të ndihmuar institucionet të identifikojnë furnizimet më të përshtatshme për programet e tyre, t’ju ndihmojnë në planifikimin e furnizimit, shpërndarjen dhe monitorimin e tyre, dhe t’ju ndihmojnë për të rritur bashkëpunimin midis njësisë kërkuese dhe vendimeve të prokurimit. Menaxhimi i katalogut siguron cilësinë e të dhënave të produktit dhe konfigurimin e tij në formatin e nevojshëm për blerësit. Ky është një proces dinamik që mundëson furnizuesit të transmetojnë shpejt ndryshimet e produkteve dhe çmimeve dhe të prezantojnë artikuj të rinj³³. Elementet kryesore të një katalogu janë emrat e produkteve, hierarkia e produktit, përshkrimet, çmimet dhe furnizuesit, dhe kodet e brendshme (CIPS: Zgjedhja e një zgjidhjeje të prokurimit elektronik)³⁴.

Politikat Aktuale për menaxhimin e shpenzimeve publike dhe mjetet në dispozicion për përcaktimin e vlerave të parashikuara të prokurimeve publike

Ligji bazë është ai për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë. Sipas këtij ligji, Ministria e Financave kishte themeluar Sistemin Informatik të Menaxhimit Financiar të Kosovës (SIMFK), Sistemin e Zhvillimit për Menaxhimin e Buxhetit (SZHMB) dhe Programin e Investimeve Publike

(PIP). Qëllimi i këtyre sistemeve është³⁵ krijimi i mundësive të përgatitjes strategjike dhe efektive si dhe ekzekutimit të Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve dhe buxheteve vjetore, lehtësimit të kontrollimit të shpenzimeve nga organizatat buxhetore; mundësimit të kryerjes së analizave të zotimeve dhe shpenzimeve nga organizatat buxhetore, sipas kategorisë funksionale kategorisë ekonomike, në një mënyrë që i përmbush nevojat e Kosovës për raportim të brendshëm dhe të jashtëm dhe mundësimin të kryerjes së analizave të tjera të nevojshme.

Menaxhimi financiar dhe kontrolli, kanë të bëjë me forcimin e performancës së organizatës që të (1) marr vendime më të mira (vendim-marrje më e mirë); (2) Jap shërbime më të mira; dhe (3) të siguroj vlerë më të mirë për paratë e dhëna. Për këtë qëllim, Ministria e Financave kishte themeluar Departamentin Qendror Harmonizues (DQH), i cili, pos të tjerave ka në përgjegjësi hartimin e legjislacionit primar dhe akteve nënligjore, doracakëve, udhëzuesve, metodologjisë dhe trajnimeve për menaxhimin financiar dhe kontrollin, dhe auditimin e brendshëm; Sipas ligjit për menaxhimin e financave publike, **menaxhimi i shpenzimeve publike**³⁶ ka për qëllim sigurimin e përdorimit efikas dhe ekonomik të fondeve publike dhe është në përputhje me buxhetin e miratuar dhe me aktet tjera normative³⁷. Qëllimi kryesor i **procesit të menaxhimit të shpenzimeve publike**³⁸ është procesimi i transaksionit të shpenzimit publik, qoftë shpenzim operativ apo investim, që nga kërkesa e mbajtësit të buxhetit për fillimin e kryerjes së shpenzimeve, zotimi ligjor dhe obligimi i fondeve, kryerja e shpenzimeve, njohja në kontabilitet, pagesa dhe raportimi deri tek udhëheqësi i subjektit publik.

Të gjitha hapat dhe aktivitetet në vijimësi të procesit MSHP jepet më poshtë në mënyrë skematike³⁹:

32 UNICEF: <https://supply.unicef.org>

33 CIPS: Menaxhimi i përmbajtjes dhe katalogut; Ross, 2002

34 <https://www.cips.org/en/knowledge/procurement-topics-and-skills>

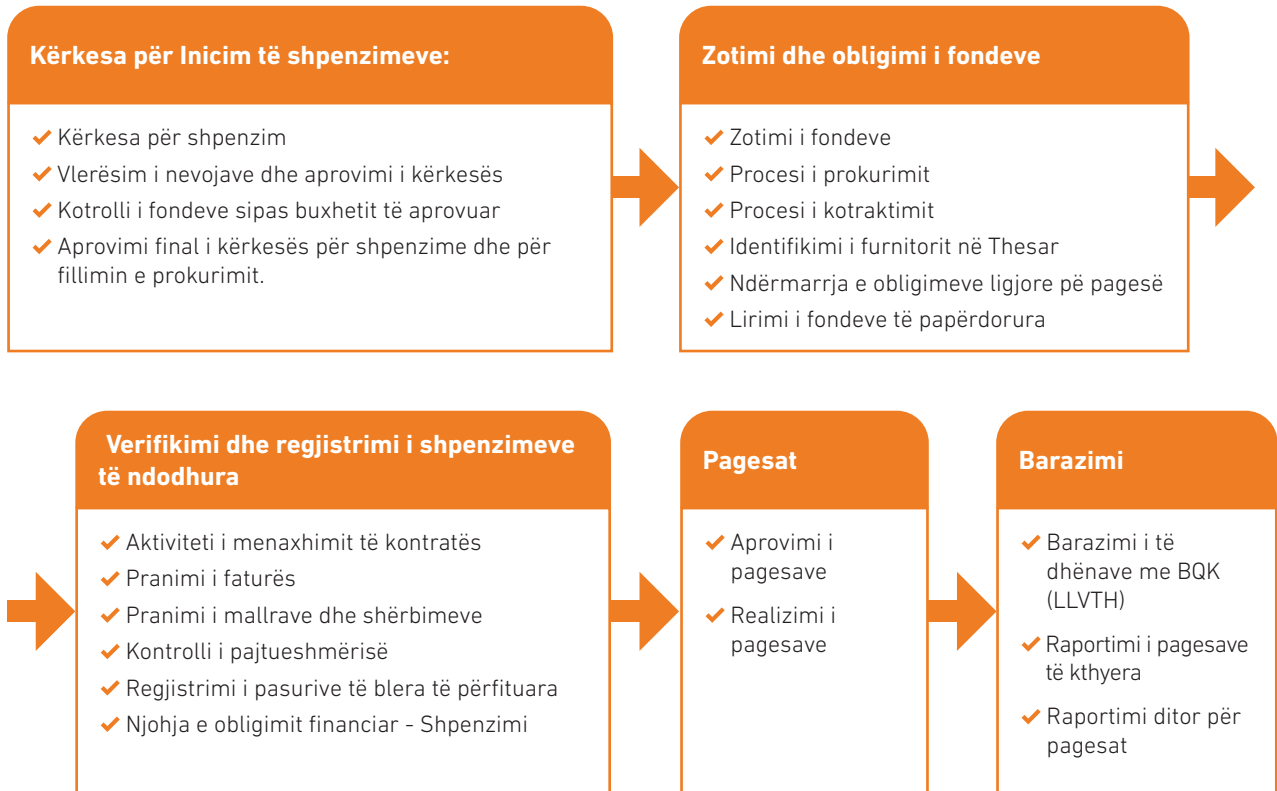
35 Ligji Nr.03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Neni 43

36 HARTA E PROCESIT – Seksioni 1, Kodi i Procesit: MSHP -1, LIBRI I PROCESEVE PËR MENAXHIMIN E SHPENZIMEVE PUBLIKE, Ministria e Financave, Njësia Qendrore e Harmonizimit, 06/2016

37 Ibid - Objektiv i Procesit- Pajtueshmëria: "Të gjitha transaksionet financiare duhet të përputhen me kërkesat ligjore të Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësi, Ligji i Prokurimit Publik, Rregullat e Thesarit dhe procedurat e MFK-së"

38 [Libri i proceseve për menaxhimin e shpenzimeve publike, Ministria e Financave, Njësia Qendrore e Harmonizimit, 09/2017](#)

39 Ibid



Sipas ligjit, gjatë vlerësimit të nevojës dhe aprovimit të kërkesës për shpenzime⁴⁰ organizata buxhetore **duhet të hartoj vlerën e parashikuar** dhe llojet dhe termet e materialit të propozuar të kontratës publike që do t'i nënshtrohen prokurimit të parashikuar dhe në rast të pajsisjeve, mallrat dhe punët e qëndrueshme, një vlerësim të kostos së pronësisë për të gjithë jetën operative të objektit, dhe përfshirë blerjen, operimin dhe mbajtjen e kostove dhe vlerës së mbetur. Megjithatë, sipas udhëzimeve për hartimin e qarkores së brendshme⁴¹ gjatë hartimit të planit të buxhetit, bazë janë informatat e buxhetit të vitit të kaluar që janë marrë nga Sistemi i Zhvillimit për Menaxhimin e Buxhetit.

Edhe pse ekzistojnë ligje dhe rregullore të shumta për menaxhimin e shpenzimeve publike, analiza e kornizës ligjore shpërfaq nevojën e menjëhershme të hartimit të **politikave dhe sistemeve për menaxhimin e kostos (shpenzimeve)**. Mungesa e këtyre protokolleve dhe sistemeve ishte identifikuar edhe nga Njësia Qendrore e Harmonizimit si një mangësi e rrezikut të lartë⁴².

Prokurimi publik në Kosovë aktualisht kalon në tetë faza zhvillimore (1) Planifikimi i Prokurimit, (2) Parashi-

kimi i Vlerës dhe Klasifikimi i Kontratës, (3) Përcaktimi i Procedurës së Prokurimit, (4) Përgatitja e Dosjes së Tenderit, (5) Publikimi, (6) Hapja dhe Vlerësimi i Tenderëve, (7) Dhënia dhe Nënshkrimi i Kontratës, dhe (8) Menaxhimi i Kontratës. Sipas rregullave të prokurimit publik⁴³ Autoritetet Kontraktuese duhet të sigurojnë që çmimi i kontraktuar nuk është më i lartë se çmimi i tregut.

Edhe pse hulumtimi i tregut në fazën përgatitore është i paraparë, megjithatë ky veprim nuk është i obligueshëm dhe për më shumë nuk ekzistojnë udhëzime dhe vegla për lehtësimin e një hulumtimi të tillë. Sipas udhëzuesit administrativ për prokurim publik, Autoriteti Kontraktues gjatë definimit të vlerës së parashikuar duhet të ketë parasysh: (1) çmimet e publikuara, nga Zyra Statistikave të Kosovës dhe/ose çmime tjera indikative zyrtare (të tilla si zyra tatimore, zyra e doganave, oda ekonomike, etj); (2) çmimet e tregut lokal; (3) çmimet e kontratave paraprake të nënshkruara nga autoriteti i njëjtë apo tjetër kontraktuese; (4) çmime ndërkombëtare të publikuara; (5) çmimet për njësi të publikuara në uebfaqe të KRPP-se; etj., por që duke qene opsionale, nuk gjejnë zbatim në praktikë.

40 Neni 3, 17 i LMFPF nr.03/148. Rregullorja e Thesarit nr. 01/2010 neni 2, 7. Rregullorja e Thesarit nr. 02/2013 neni 18. Ligji për Prokurimin publik nr. 04/L042, neni 9.1. Procedura e MFK-së nr. 9
41 Ligji Nr.03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, neni 19. 2
42 [Libri i proceseve për menaxhimin e shpenzimeve publike, Ministria e Financave, Njësia Qendrore e Harmonizimit, 09/2017](#)
43 Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ i Prokurimit Publik, 3. Administrimi i përgjithshëm i procedurave të prokurimit



Rekomandimet

Të kuptuarit e marrëdhënies midis fazave të ndryshme të planifikimit deri në realizimin e një prokurimi publik është e rëndësishme dhe e vlefshme. Planifikimi i prokurimeve fillon qysh në identifikimin e nevojës gjatë hartimit të planit të buxhetit dhe është e rëndësishme që ky planifikim të jetë në përputhje me vlerat e tregut. Vlera e buxhetuar është vlera e cila bartet në planifikim të prokurimit, dhe më pas publikohet si pjesë e njoftimit për kontratë. Rreziku nga bartja e një vlerësimi jo të duhur bartet edhe në fazën e ofertimit, ku operatorët ekonomik tentojnë t'i ofrohen sa më shumë vlerës së parashikuar, e që më pas, çmimi i ofertës së suksesshme bartet në kontratë, duke rrezikuar humbjen e parasë publike përmes pagesave më të larta për produkte apo shpenzime, apo rrezikimit të cilësisë dhe mos performancës së kontratës në rastet e nën vlerësimit të çmimit.

Për të evituar këtë rrezik në shpenzimet publike, duhet një angazhim i tërthortë i dy institucioneve kyçe në rregullimin e kësaj fushe si Ministria e Financave dhe Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik.

1) Përpilimi i katalogut shtetëror si burim i centralizuar i informatave lidhur me tregun (produktet, shërbimet dhe çmimet) në Kosovë

Ministria e Financave, duke iu referuar praktikave të konsoliduara të BE dhe SHBA të marr iniciativën për hartimin e Katalogut Shtetëror të produkteve dhe shërbimeve me çmimet përkatëse, e cila do të ishte një bazë e të dhënave të centralizuara, dhe e populluar nga regjistrat ekzistues të dikastereve të ndryshëm qeveritar si Agjencia e Statistikave të Kosovës, Administrata Tatimore dhe Dogana.

Ky katalog shtetërorë i çmimeve do të përdorej nga njësitë e kërkesës në institucionet publike, ku së pari do të lehtësonte planifikimin e kostos së projekteve, do të kufizonte dhënien e tenderëve kompanive me çmime jo-normalisht të larta apo jo-normalisht të ulëta, do të stabilizonte çmimet në prokurim duke ndikuar kështu në objektivin e përgjithshëm të kursimit të fondeve publike. Katalogu

Shtetëror i Çmimeve paraqet një propozim për të ndërtuar një databazë "likuide", që duhet të përmbajë çmimet e përditësuara të tregut për një gamë të produkteve dhe shërbimeve me specifika të standardizuara. Duke pasur për bazë që veçse ekzistojnë lista të ngjashme si Shporta e Konsumatorit e Agjencisë së Statistikave të Kosovës, Katalogët doganorë, regjistrat e Administratës Tatimore të Kosovës, si dhe lista të ngjashme të agjencive publike, një listë e konsoliduar e këtyre çmimeve, dhe e përditësuar në mënyrë automatike, do të shërbente si një mjet efikas dhe profesional në përmirësimin e planifikimeve financiare të institucioneve publike.

Me finalizimin e Katalogut, përmes legjisllacionit sekondar, Ministria e Financave do të duhej ta bënte të obligueshëm përdorimin e tij në fazën e planifikimit të shpenzimit publik, si dhe përgjatë procesit të prokurimit ku kodet dhe përshkrimet nga katalogu do të përdoreheshin gjatë përpilimit të kërkesës, tenderimit dhe menaxhimit të kontratës.

Shembuj të ngjashëm të Katalogëve publik janë FedLog dhe GSA Supply Catalog i Sh.B.A.ve – Indeksi i çmimeve në Shqipëri, Indeksi i çmimeve i European Construction Costs (ECC), etc.

2) Përmirësimi i platformës e-Prokurimi, për të digitalizuar edhe më tej proceset e Prokurimit public me qëllim të rritjes së kualitetit të planifikimeve, lehtësimin e menaxhimit dhe kontrollit dhe ofrimin e informatës

Edhe pse Kosova ka shënuar një progres në zhvillimin e platformës së e-Prokurimit, aktualisht, një numër i madh i proceseve lidhur me procesin e prokurimit ende zhvillohen në formë manuale. Njësia e Kërkesës inicon procedurën manualisht përmes kërkesës drejtuar Zyrës së Prokurimit, Zyra e Prokurimit manualisht harton Dosjen e Tenderit, Operatorët Ekonomik manualisht plotësojnë ofertën financiare, dhe kontrata gjenerohet dhe menaxhohet në mënyrë manuale. Një proces i tillë përveç që krijon mundësi për gabime njerëzore dhe vonesa, krijon edhe vështirësi për



menaxhimin dhe ri-shfrytëzimin e informatave. Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik duhet të angazhohet në përmirësimin e platformës së e-Prokurimit në mënyrë që i tërë procesi nga fillimi i hartimit të kërkesës, zotimit të mjeteve, përgatitjen për tenderim dhe formulimin e kontratës, dhe menaxhimin e prokurimit (duke përfshirë edhe pagesat) nga e njëjta pikë burimore. Një ndërlidhje e tillë do të ndihmonte në përmirësimin e kualitetit të kërkesës, vlerësimet më korrekte, kontrollin e kostos, dhe menaxhimin e informatës. Gjatë automatizimit të këtij procesi, KRPP duhet të parashoh mundësinë e komunikimit me Katalogun shtetëror për përzgjedhjen e produkteve apo shërbimeve përmes kodit zyrtar, që do të evitonte preferencat dhe parregullsitë në burimin e prokurimit, respektivisht hartimin e kërkesës. Disa shembuj të platformave të tilla janë SAP Purchasing, PP+, DeltaBid, etj.

3) Përmirësimi i politikave aktuale të prokurimit publik me qëllim të planifikimit të mirëfilltë dhe sigurimit të çmimit të tregut për produktet apo shërbimet në kontratat publike

Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik duhet të hartoj politikat, trajnimet dhe udhëzuesit për hulumtimin e tregut. Konform direktivave të BE (Direktiva 2014/24/EU, Neni 5) , KRPP duhet të analizoj se për cilat vlera të prokurimeve hulumtimi i tregut duhet të jetë i obligueshëm. Për të ndihmuar zyrtarët e prokurimit në zhvillimin e një hulumtimi të tregut, KRPP duhet të hartoj një legjislacion dytësor (Udhëzues Administrativ) që përfshinë hapat e nevojshëm që duhet të ndërmerren, dhe të draftoj një ekzemplar me radhitjen dhe mënyrën e pasqyrit të pranuar nga hulumtimi i tregut.





Limitimet

Përveç inkorporimit të gjatjeve të KDI nga monitorimi shumëvjeçar i prokurimit publik, në përpilimin e kësaj analize është përfshirë kontributi direkt i shtatë institucioneve të nivelit qendror dhe lokal. Për shkak se ky problem është identifikuar në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimorë dhe nuk kanë mundur të mirren shembuj rajonal, shembujt për rregullimet dhe praktikatat e mira janë bazuar në praktikatat e Bashkimit Evropian, Shteteve të Bashkuara të Amerikës dhe Institucione kredibile ndërkombëtare në menaxhimin e financave, menaxhimin e projekteve dhe menaxhimin e prokurimit dhe furnizimeve.

Mirënjohje

Falënderime të veçanta për kontributin në këtë hulumtim shkojnë për:

- Osman Bytyçi - Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
- Jetulla Kabashi - Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
- Agim Sheqiri – Organi Shqyrtues i Prokurimit Publik
- Behxhet Rrukiqi – Agjencia Qendrore e Prokurimit
- Fatlinda Ramosaj – Zyra Kombëtare e Auditimit
- Berat Murmullaku – Ministria e Shëndetësisë
- Myrvete Gërguri – Korporata Energjetike e Kosovës
- Fitore Mehmeti – Dogana e Kosovës
- Xhemajl Fejza – Dogana e Kosovës
- Fjolla Uka, Instituti Demokratik i Kosovës
- Liridona Behrami, Instituti Demokratik i Kosovës
- Vilson Haxholli, Instituti Demokratik i Kosovës, si dhe
- Ambasadës Britanike në Kosovë, pa mbështetjen financiare të të cilëve ky hulumtim do të ishte i pamundur.

Referencat

1. Project Management Institute, **Project Management Body of Knowledge**, Fifth Edition, 2013
2. Qeveria federale e SH.B.A, **Rregullat Federale të Blerjeve/Prokurimit, Pjesa 10 – Hulumtimi i tregut**, qasur me 20 maj 2020
3. Bashkimi Evropian, Direktiva 2014/24/EU, Parlamenti Evropian dhe Këshilli i Evropës, 26 shkurt 2014
4. Chartered Institute for Procurement and Supply, **Global Standard for Procurement and Supply 2018**



Katalogimi në botim – (CIP)

Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

338.5:35.073.053(496.51)(047)

Krasniqi, Diana Metushi

Pse duhet të kemi një katalog shtetëror të çmimeve ?
Sfidat në hulumtimin e tregut dhe problemet me çmimet e
prokurimeve publike në Kosovë / Diana Metushi Krasniqi
; Blerim Gjoni. – Prishtinë : Instituti Demokratik i Kosovës,
2020. – 11 f. : ilustr. ; 21 cm.

1.Gjoni, Blerim

ISBN 978-9951-745-40-6

Projekti financohet nga:



**British Embassy
Pristina**

