

Prokurimi publik në Kosovë

Përtej ndryshimeve teknike: Drejt një reforme
strukture të prokurimit publik në Kosovë

Qershor 2026, Prishtinë



Financuar nga
Bashkimi Evropian



Instituti Demokratik I Kosovës është degë e
Transparency International për Kosovë

Misioni i KDI-së është mbështetja e
zhvillimit të demokracisë pjesëmarrëse
dhe luftës kundër korrupsion përmes
promovimit të transparencës,
llogaridhënies dhe integritetit në të
gjitha nivelet dhe sektorët e shoqërisë.

www.kdi-kosova.org

Prokurimi publik në Kosovë:

Mes fragmentimit sistemik dhe nevojës për reformë strukturore

Është bërë çdo përpjekje për të verifikuar saktësinë e informacionit që përmban kjo analizë. Të gjitha informatat besohet se janë të sakta që nga marsi i vitit 2026. Megjithatë, Instituti Demokratik i Kosovës nuk mund të pranojë përgjegjësi për pasojat e përdorimit të tij për qëllime të tjera ose në kontekste të tjera.

Instituti Demokratik i Kosovës [KDI], 2026. Kuotimi i lejuar. Ju lutemi të kontaktoni Institutin Demokratik të Kosovës – info@kdi-kosova.org – lidhur me kërkesat derivative.

Autor: Diana Metushi Krasniqi

Dizajni: envinion

Photo credit: Korab Basha 2025



Ky publikim është financuar nga Bashkimi Evropian. Përmbajtja e tij është përgjegjësi vetëm e Institutit Demokratik të Kosovës dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



**Financuar nga
Bashkimi Evropian**

PËRMBAJTJA

LISTA E SHKURTESAVE.....	6
HYRJE	7
PËRMBLEDHJE	8
1. SFIDAT E PËRGJITHSHME TË SISTEMIT TË PROKURIMIT PUBLIK	9
1.1 Fragmentimi i ciklit të prokurimit publik	9
1.2 Mungesa e dallimit ndërmjet blerjeve dhe prokurimit.....	11
1.3 Mungesa e prokurimit të qëndrueshëm dhe inovativ	12
1.4 Dobësitë institucionale dhe mbikëqyrëse	12
1.5 Kufizimet e digjitalizimit, interoperabilitetit dhe monitorimit të integritetit në kohë reale.....	13
2. SFIDAT NË FAZËN E PARA-TENDERIMIT.....	15
2.1 Planifikimi i dobët i prokurimit dhe mungesa e analizës së tregut.....	15
2.2 Specifikimet teknike diskriminuese dhe kufizimi i konkurrencës	16
2.3 Përdorimi i tepruar i procedurave jokonkurruese	17
3. SFIDAT GJATË FAZËS SË TENDERIMIT	20
3.1 Kufizimet në konkurrencë.....	20
3.2 Përdorimi i kufizuar i të dhënave për vendimmarrje dhe menaxhim të tregut.....	21
3.3 Dobësitë e sistemit të ankesave dhe OShP-së	22
4. SFIDAT GJATË VLERËSIMIT, LIDHJES SË KONTRATËS DHE ADMINISTRIMIT	24
4.1 Administrimi dhe menaxhimi i kontratave: nga pajtueshmëria procedurale drejt krijimit të vlerës.....	24
4.2 Aneks-kontratat dhe ndryshimet kontraktuale	25
4.3 Mungesa e menaxhimit strategjik të furnitorëve dhe performancës së kontratave (Supplier Relationship Management – SRM).....	26
5. KONKLUZIONE	28

LISTA E SHKURTESAVE

AQP	Agjencia Qendrore e Prokurimit
APC	Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit
ARBK	Agjencia për Regjistrimin e Bizneseve në Kosovë
ASK	Agjencia e Statistikave të Kosovës
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës
BE	Bashkimi Evropian
BI	Business Intelligence (Inteligjenca e Biznesit)
CIPS	Chartered Institute of Procurement and Supply
CPI	Continuous Process Improvement (Përmirësimi i Vazhdueshëm i Proceseve)
FFP	Firm-Fixed-Price (Kontratë me Çmim Fiks)
IKP (KPI)	Indikatorët Kyç të Performancës (Key Performance Indicators)
ID/IQ	Indefinite Delivery / Indefinite Quantity (Kontratë me Sasi të Pacaktuara)
KRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
LCC	Life-Cycle Costing (Kosto e Ciklit Jetësor)
LPP	Ligji për Prokurimin Publik
MD	Ministria e Drejtësisë
MF	Ministria e Financave
NTE	Not-to-Exceed (Kontratë me Kufi Maksimal Shpenzimi)
OCDS	Open Contracting Data Standard
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OShP	Organi Shqyrtues i Prokurimit
P2P	Procure-to-Pay (Procesi nga Planifikimi deri te Pagesa)
SRM	Supplier Relationship Management (Menaxhimi i Marrëdhënieve me Furnitorët)
SRPP	Socially Responsible Public Procurement (Prokurimi Publik me Përgjegjësi Sociale)

HYRJE

Prokurimi publik në Kosovë është një nga mekanizmat kryesorë të menaxhimit të parasë publike, me ndikim të drejtpërdrejtë në cilësinë e shërbimeve publike, zhvillimin ekonomik dhe besimin e qytetarëve në institucionet shtetërore. Për shkak të vlerës së lartë financiare, kompleksitetit të proceseve dhe numrit të madh të aktorëve të përfshirë, ai mbetet një nga sektorët më të ekspozuar ndaj korrupsionit, konfliktit të interesit dhe ndikimeve të papërshtatshme në vendimarrje.

Megjithëse kuadri ligjor i prokurimit publik në Kosovë ka kaluar nëpër disa reforma dhe harmonizime formale me standardet e Bashkimit Evropian, reforma e fundit gjithëpërfshirëse e legjislationit është ndërmarrë në vitin 2011, ndërsa ndryshimet dhe plotësimet e mëvonshme kanë qenë kryesisht teknike dhe të kufizuara në shtrirje. Si rezultat, për më shumë se një dekadë sistemi ka funksionuar mbi një bazë ligjore që nuk ka reflektuar plotësisht zhvillimet e reja në fushën e prokurimit publik, përfshirë elemente të digjitalizimit, menaxhimit të rrezikut dhe qasjeve moderne të orientuara drejt performancës dhe krijimit të vlerës publike.

Megjithëse Ligji për Prokurimin Publik ka inkorporuar parime themelore si transparenca, trajtimi i barabartë dhe konkurrenca e lirë, përvoja praktike tregon se këto parime shpesh mbeten më shumë deklarative sesa të zbatueshme në mënyrë efektive. Sistemi vazhdon të karakterizohet nga fragmentimi përgjatë ciklit të prokurimit, mungesa e koherencës ndërmjet fazave të planifikimit, tenderimit dhe administrimit të kontratave, si dhe boshllëqe në mbikëqyrje, llogaridhënie dhe menaxhim të performancës.

Ndërkohë që korniza evropiane e prokurimit publik, veçanërisht Direktiva 2014/24/EU, promovon një qasje të integruar që shtrihet përgjatë gjithë ciklit jetësor të prokurimit dhe fokusohet në konkurrencë, integritet, performancë, digjitalizim dhe vlerë për parane publike, sistemi në Kosovë ka avancuar kryesisht në aspektet procedurale dhe teknike. Për pasojë, dobësitë vazhdojnë të jenë të theksuara në planifikimin e prokurimit, analizën e tregut, përdorimin e procedurave jokonkurruese, administrimin efektiv të kontratave, menaxhimin e performancës dhe parandalimin e konfliktit të interesit.

Këto sfida janë bërë edhe më relevante në kontekstin e procesit aktual të reformës së legjislationit të prokurimit publik. Në janar 2026, Ministria e Financave themeloi grupin punues për hartimin e Ligjit të ri për Prokurimin Publik, duke hapur një dritare të rëndësishme për modernizimin e sistemit. Megjithatë, përjashtimi i shoqërisë civile nga ky proces ngre shqetësime lidhur me gjithëpërfshirjen, transparencën dhe cilësinë e reformës, veçanërisht duke pasur parasysh kontributin e vazhdueshëm që organizatat e shoqërisë civile kanë dhënë ndër vite në identifikimin e rreziqeve, boshllëqeve dhe dobësive të sistemit¹.

Në këtë kontekst, analiza synon të identifikojë dhe vlerësojë sfidat kryesore ligjore, institucionale dhe operacionale të sistemit të prokurimit publik në Kosovë, si dhe ndikimin e tyre në konkurrencë, integritet, performancë dhe vlerën e krijuar nga shpenzimi publik. Analiza mbështetet në monitorimet, hulumtimet dhe raportimet e KDI-së përgjatë më shumë se një dekade, si dhe në gjetjet e institucioneve dhe organizatave ndërkombëtare që kanë vlerësuar performancën e sistemit të prokurimit publik dhe qeverisjes në Kosovë.

Përtej identifikimit të sfidave ekzistuese, analiza i vendos këto gjetje në një perspektivë krahasimore me acquis të Bashkimit Evropian, praktikën e vendeve anëtare të BE-së dhe modelet bashkëkohore të menaxhimit të prokurimit të zhvilluara nga OECD, SIGMA, Banka Botërore, CIPS dhe praktika të tjera ndërkombëtare. Qëllimi është të identifikohen boshllëqet strukturore që kufizojnë efektivitetin e sistemit aktual dhe të ofrohet një bazë e argumentuar për reforma të orientuara drejt integritetit, performancës, inovacionit dhe zhvillimit të një sistemi modern, të integruar dhe të qëndrueshëm të prokurimit publik.

1 Telegrafi. (2026, February 4). Shoqëria civile kritikon themelimin e grupit punues për Ligjin e Prokurimit Publik. <https://telegrafi.com/Betimi-per-Drejttesi>. (2024, March 18). Metushi-Krasniqi: Tendencë për ndërhyrje në kompetenca – Drafti i LPP-së u hartua në zyrat e Qeverisë. <https://betimiperdrejttesi.com>



1. SFIDAT E PËRGJITHSHME TË SISTEMIT TË PROKURIMIT PUBLIK

1.1 Fragmentimi i ciklit të prokurimit publik

Problemi:

Një nga problemet kryesore të sistemit të prokurimit publik në Kosovë mbetet fragmentimi institucional dhe mungesa e një qasjeje të integruar ndaj ciklit të prokurimit. Edhe pse kuadri ligjor është amendamentuar vazhdimisht, reformat kanë qenë kryesisht teknike dhe jo strukturore³. Për pasojë, sistemi vazhdon të karakterizohet nga mungesë koherence ndërmjet institucioneve, mbikëqyrje të kufizuar dhe mungesë të mekanizmave efektivë të llogaridhënies.

Problemi kryesor i sistemit të prokurimit publik në Kosovë nuk është vetëm mungesa e rregullave, por fragmentimi institucional dhe mungesa e një qasje të integruar ndaj ciklit të prokurimit.

— Bazuar në analizat dhe monitorimet e KDI-së mbi integritetin politik, prokurimin publik dhe menaxhimin e kontratave

3 Komisioni Evropian. (2015–2025). *Kosovo Reports / Enlargement Package Reports*. Brussels: European Commission. Marrë nga, <https://enlargement.ec.europa.eu>

|||||

LPP (8 faza me qasje të fragmentuar)	CIPS (13 faza me qasje të integruar)
1. Planifikimi i prokurimit	1. Identifikimi i nevojës
2. Përgatitja e dosjes së tenderit	2. Definimi i kërkesave (specifikimet)
3. Publikimi i njoftimit	3. Analiza e tregut
4. Pranimi i ofertave	4. Strategjia e furnizimit
5. Hapja dhe vlerësimi i ofertave	5. Përzgjedhja e procedurës
6. Dhënia e kontratës	6. Përgatitja e tenderit
7. Menaxhimi i kontratës	7. Publikimi dhe menaxhimi i tenderit
8. Përfundimi i kontratës	8. Vlerësimi i ofertave
	9. Negocimi (kur aplikohet)
	10. Dhënia e kontratës
	11. Menaxhimi i kontratës
	12. Menaxhimi i performancës
	13. Mbyllja dhe vlerësimi (mësimet e nxjerra)

Tabela 1. Krahasoni i ciklit të prokurimit: LPP vs CIPS⁴

Dallimi ndërmjet qasjes aktuale të LPP-së dhe modeleve bashkëkohore ndërkombëtare nuk qëndron vetëm në numrin e fazave të ciklit të prokurimit, por edhe në mekanizmat e integritetit, llogaridhënies dhe menaxhimit të rrezikut që shoqërojnë secilën fazë⁵. Në modelin aktual, konflikti i interesit trajtohet kryesisht si çështje deklarative dhe procedurale, ndërsa mekanizmat për identifikimin e hershëm të rreziqeve, monitorimin e performancës dhe përgjegjësinë individuale e institucionale mbeten të kufizuara. Në modelet e avancuara të promovuara nga CIPS, OECD dhe SIGMA, secila fazë e ciklit të prokurimit përfshin kontrolle të integruara të integritetit, analiza të tregut, menaxhim të rrezikut, monitorim të performancës dhe mekanizma të qartë të llogaridhënies, duke mundësuar identifikimin dhe adresimin e problemeve para se ato të materializohen në dëme financiare apo cenim të integritetit.

Pasojat

Mungesa e një qasjeje të integruar kufizon aftësinë e institucioneve për të identifikuar dhe menaxhuar në mënyrë efektive konfliktin e interesit dhe rreziqet për korrupsion në të gjitha fazat e prokurimit publik. Për shkak të ndarjes së proceseve dhe të dhënave ndërmjet institucioneve dhe fazave të ndryshme të prokurimit, shumë rreziqe identifikohen vetëm pasi të kenë prodhuar pasoja financiare ose operationale. Njëkohësisht, mungesa e mekanizmave të integruar për menaxhimin e rrezikut, monitorimin e performancës dhe koordinimin ndërinstitucional dobëson llogaridhënien, kufizon mbikëqyrjen efektive dhe krijon hapësirë për favorizim, keqmenaxhim dhe përdorim joefikas të fondeve publike⁶.

4 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). Procurement and Supply Cycle. Marrë nga, <https://www.cips.org>

5 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Paris: OECD Publishing. Marrë nga, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

6 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Marrë nga https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html; OECD/SIGMA. (2016). Contract Management (SIGMA Public Procurement Brief No. 22). Paris: OECD Publishing. Marrë nga, https://www.sigmaxweb.org/en/publications/contract-management_8d956231-en.html

Rekomandimet

- Hartimi i një Ligji të ri për Prokurimin Publik, sipasqasjes së integruartë bazuar në praktikat bashkëkohore evropiane dhe ndërkombëtare;
- Integrimi i mekanizmave të identifikimit dhe menaxhimit të risqeve të integritetit dhe konfliktit të interesit në të gjitha fazat e ciklit të prokurimit publik;
- Vendosja e mekanizmave të qartë të llogaridhënies institucionale dhe individuale përgjatë gjithë ciklit të prokurimit;
- Orientimi i sistemit drejt menaxhimit të performancës, rezultateve dhe vlerës për parane publike, përtej fokusit tradicional në pajtueshmërinë procedurale.
- Ndërtimi gradual i një sistemi të integruar Procure-to-Pay (P2P) që lidh planifikimin, tenderimin, administrimin e kontratave, monitorimin e performancës dhe procesimin e pagesave në një cikël të vetëm dhe të ndërlidhur.

1.2 Mungesa e dallimit ndërmjet blerjeve dhe prokurimit

Problemi

Një kufizim tjetër strukturor i sistemit aktual lidhet me mungesën e dallimit funksional ndërmjet blerjeve publike dhe prokurimit publik. Kuadri aktual i trajton pothuajse të gjitha kategoritë e kontraktimit përmes një qasjeje të njëjtë procedurale, pavarësisht kompleksitetit, vlerës apo rrezikut të tyre. Praktikrat bashkëkohore ndërkombëtare dallojnë qartë blerjet rutinore dhe të standardizuara nga prokurimi, duke mundësuar automatizimin e transaksioneve të zakonshme dhe përqendrimin e kapaciteteve profesionale në kontratat komplekse, menaxhimin e performancës, inovacionin dhe krijimin e vlerës afatgjatë për parane publike⁷.

Blerjet (Purchasing) → fokusohen në transaksione standarde, katalogë elektronikë, sisteme dinamike, automatizim.

Prokurimi (Procurement) → fokusohen në planifikim, analizë tregu, kontrata komplekse, menaxhim furnitorësh, performancë, inovacion dhe qëndrueshmëri.

Pasojat

Mungesa e dallimit funksional ndërmjet blerjeve publike dhe prokurimit çon në përdorim joefikas të kapaciteteve profesionale, pasi një pjesë e konsiderueshme e burimeve administrative angazhohet në procese rutinore dhe transaksione standarde. Si rezultat, kontratat komplekse, projektet infrastrukturore dhe shërbimet me vlerë të lartë trajtohen shpesh me të njëjtën logjikë procedurale si blerjet e zakonshme, duke kufizuar planifikimin strategjik, analizën e tregut dhe menaxhimin e performancës⁸. Njëkohësisht, mungesa e katalogëve elektronikë, sistemeve dinamike të blerjes dhe mekanizmave të automatizimit redukton efikasitetin operacional, pengon realizimin e ekonomive të shkallës dhe kufizon potencialin e sistemit për të gjeneruar kursime⁹, vlerë më të madhe për parane publike dhe rezultate më të mira nga kontraktimi publik¹⁰.

Rekomandimet

- Ndarja e qartë konceptuale dhe funksionale ndërmjet blerjeve publike (Purchasing) dhe prokurimit publik (Procurement) në kuadrin ligjor dhe institucional;
- Zhvillimi i një modeli të diferencuar të menaxhimit të blerjeve, sipas kompleksitetit, vlerës dhe nivelit të rrezikut të kontratave;
- Zgjerimi i përdorimit të automatizimit dhe mjeteve digjitale për blerjet rutinore, me qëllim reduktimin

7 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). Procurement and Supply Cycle. Marrë nga, <https://www.cips.org>

8 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). Procurement and Supply Cycle. Marrë nga, <https://www.cips.org/intelligence-hub/procurement/procurement-supply-cycle>; Thai, K. V. (Ed.). (2009). International handbook of public procurement. CRC Press. <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315092539/international-handbook-public-procurement-khi-thai>

9 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Marrë nga https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

10 World Bank. (2023). Sustainable procurement: Implementation stage – Putting the sustainable procurement strategy into action. Marrë nga, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/01802d374f64ff681613cff8ccad3576-0290012023/original/Sustainable-Procurement-August-2023.pdf>



e barrës administrative dhe rritjen e efikasitetit operacional;

- Fuqizimi i rolit të AQP-së në zhvillimin e blerjeve të centralizuara, katalogëve elektronikë dhe sistemeve dinamike të blerjes, për mallrat dhe shërbimet standarde;
- Orientimi i kapaciteteve profesionale të prokurimit drejt funksioneve strategjike, përfshirë planifikimin, analizën e tregut, menaxhimin e kontratave, performancës dhe furnitorëve;
- Promovimi i një qasjeje të bazuar në vlerë për parane publike, ku prokurimi trajtohet si funksion strategjik i qeverisjes dhe jo vetëm si proces administrativ i blerjes.

1.3 Mungesa e prokurimit të qëndrueshëm dhe inovativ

Problemi

Sistemi i prokurimit publik në Kosovë ende nuk e shfrytëzon prokurimin si instrument strategjik për promovimin e objektivave mjedisore, sociale dhe inovative¹¹ sipas standardeve të Bashkimit Evropian. Kriteret ligjore për prokurimin e gjelbër, prokurimin inovativ dhe prokurimin me përgjegjësi sociale nuk aplikohen fare, ndërsa fokusi vazhdon të përqendrohet kryesisht në pajtueshmërinë procedurale dhe çmimin fillestar të kontratës. Si rezultat, potenciali i prokurimit publik për të mbështetur zhvillimin e qëndrueshëm, inovacionin dhe krijimin e vlerës afatgjatë për shoqërinë mbetet kryesisht i pashfrytëzuar¹².

Pasojat

Mungesa e integritetit të objektivave mjedisore, sociale dhe inovative kufizon aftësinë e prokurimit publik për të kontribuar në realizimin e politikave më të gjera të zhvillimit ekonomik dhe shoqëror. Për pasojë, investimet publike vazhdojnë të vlerësohen kryesisht në bazë të kostos fillestare, ndërsa ndikimi afatgjatë ekonomik, social dhe mjedisor merr vëmendje të kufizuar. Kjo redukton potencialin e prokurimit publik për të

nxitur inovacionin, efikasitetin energjetik, ekonominë qarkore, përgjegjësinë sociale dhe krijimin e vlerës së qëndrueshme për parane publike¹³.

Rekomandimet

- Integrimi gradual i parimeve të prokurimit të qëndrueshëm, të gjelbër dhe inovativ në kuadrin ligjor dhe rregullativ të prokurimit publik;
- Zhvillimi i politikave dhe udhëzimeve për përdorimin e kriterëve mjedisore, sociale dhe inovative përgjatë ciklit të prokurimit;
- Promovimi i vlerësimit të ofertave bazuar në koston e ciklit jetësor (Life-Cycle Costing) dhe jo vetëm në çmimin fillestar të kontratës;
- Zhvillimi i kapaciteteve institucionale dhe profesionale për planifikimin dhe zbatimin e prokurimit të qëndrueshëm dhe inovativ;
- Vendosja e objektivave dhe indikatorëve për monitorimin e progresit në prokurimin e gjelbër, social dhe inovativ;
- Nxjtja e pjesëmarrjes së ndërmarrjeve inovative, ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme dhe operatorëve ekonomikë që ofrojnë zgjidhje me vlerë të shtuar mjedisore dhe sociale;
- Përdorimi i fuqisë blerëse të sektorit publik për të mbështetur objektivat e zhvillimit të qëndrueshëm, tranzicionit të gjelbër dhe inovacionit, në përputhje me prioritetet e Bashkimit Evropian.

1.4 Dobësitë institucionale dhe mbikëqyrëse

Problemi

KRPP, AQP dhe OShP përballen me kapacitete të kufizuara profesionale dhe sfida të vazhdueshme në ushtrimin efektiv të mandateve të tyre. Përkundër rolit të tyre qendror në rregullimin, zbatimin dhe mbikëqyrjen e

11 European Parliament and Council of the European Union. (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

12 European Commission. (2016). Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

13 World Bank. (2023). Sustainable procurement: Implementation stage – Putting the sustainable procurement strategy into action. Marrë nga, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/01802d374f64ff681613cff8ccad3576-0290012023/original/Sustainable-Procurement-August-2023.pdf>

sistemit të prokurimit publik, funksionimi i tyre vazhdon të karakterizohet nga kufizime në burime njerëzore, ekspertizë të specializuar dhe kapacitete analitike¹⁴. Në të njëjtën kohë, ndarja aktuale e përgjegjësiwe institucionale dhe mbivendosja e funksioneve të caktuara vazhdojnë të krijojnë sfida në koordinimin, konsistencën dhe efektivitetin e sistemit¹⁵.

Njëkohësisht, kapacitetet profesionale të zyrtarëve të prokurimit mbeten të kufizuara. Mungesa e trajnimeve të avancuara, specializimit funksional dhe zhvillimit të vazhdueshëm profesional ndikon në cilësinë e planifikimit, hartimit të kriterëve dhe të dokumenteve të tenderit, analizës së tregut dhe administrimit dhe menaxhimit të proceseve të prokurimit. Për më tepër, sistemi i certifikimit dhe zhvillimit profesional ende nuk reflekton plotësisht kompleksitetin dhe evolucionin e funksionit modern të prokurimit publik.

Pasojat

Kapacitetet e kufizuara institucionale dhe profesionale ndikojnë drejtpërdrejt në cilësinë dhe konsistencën e zbatimit të legjislacionit të prokurimit publik¹⁶. Si rezultat, institucionet shpesh përballen me vështirësi në interpretimin dhe zbatimin e rregullave, në zhvillimin e praktikave të unifikuara dhe në ofrimin e mbështetjes adekuate për autoritetet kontraktuese dhe operatorët ekonomikë¹⁷.

Po ashtu, mungesa e ekspertizës së specializuar kufizon aftësinë e institucioneve për t'iu përgjigjur sfidave gjithnjë e më komplekse të prokurimit modern, përfshirë digjitalizimin, prokurimin e qëndrueshëm, analizën e të dhënave, menaxhimin e rrezikut dhe përdorimin e kriterëve të avancuara të vlerësimit. Kjo situatë ndikon negativisht në efektivitetin e sistemit, redukton besimin e publikut dhe të operatorëve ekonomikë në institucionet përgjegjëse dhe kufizon aftësinë e tyre për të udhëhequr proceset reformuese në sektorin e prokurimit publik.

Rekomandimet

- Ristrukturimi funksional dhe qartësimi i mandateve, roleve dhe përgjegjësiwe të KRPP-së, AQP-së dhe OShP-së;
- Fuqizimi i kapaciteteve profesionale, analitike dhe mbikëqyrëse të institucioneve përgjegjëse për prokurimin publik;
- Profesionalizimi i funksionit të prokurimit përmes specializimit sipas funksioneve, trajnimeve të avancuara dhe zhvillimit të vazhdueshëm profesional;
- Reformimi i sistemit të certifikimit dhe zhvillimit profesional të zyrtarëve të prokurimit në përputhje me praktikën bashkëkohore ndërkombëtare;
- Zhvillimi i kapaciteteve institucionale për menaxhimin e performancës, analizën e të dhënave, menaxhimin e rrezikut dhe monitorimin e integritetit.

1.5 Kufizimet e digjitalizimit, interoperabilitetit dhe monitorimit të integritetit në kohë reale

Problemi

Sistemi elektronik i prokurimit ka shënuar progres të rëndësishëm në digjitalizimin e procedurave të tenderimit dhe ndërlidhjen me sisteme të caktuara publike, përfshirë Thesarin dhe platformën elektronike të OShP-së. Megjithatë, ai ende nuk funksionon si një sistem i integruar fund-më-fund (end-to-end), ku planifikimi, tenderimi, administrimi i kontratave, pranimi i mallrave dhe shërbimeve, si dhe procesimi i pagesave zhvillohen në mënyrë të ndërlidhur dhe të automatizuar.

Përkundër përparimeve në transparencë dhe administrimin elektronik të procedurave, shumë procese mbështeten ende në ndërhyrje manuale, dokumentacion të fragmentuar dhe sisteme që nuk komunikojnë plotësisht me njëra-tjetrën¹⁸. Si rezultat,

14 OECD. Public Administration in Kosovo 2024: Assessment against the Principles of Public Administration, SIGMA Monitoring Reports (Paris: OECD Publishing, 2025), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-kosovo-2024_d9378da9/a53fce6b-en.pdf

15 Zëri. (2018, 8 gusht). Kërkohet reformë për ta luftuar korrupsionin në prokurim. Gazeta Zëri. Marrë nga, <https://zeri.info/ekonomia/211066/kerkohet-reforme-per-ta-luftuar-korrupsionin-ne-prokurim/>

16 OECD (2023), The Principles of Public Administration, OECD Publishing, Paris, Marrë nga https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf

17 European Commission. (2015–2025). Kosovo reports / Progress reports. <https://enlargement.ec.europa.eu>

18 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2023). Integriteti politik: Çfarë të dhënash kemi? Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/publikimet/integriteti-politik-cfare-te-dhenash-kemi/>



të dhënat mbi prokurimin publik, ekzekutimin buxhetor, pagesat, operatorët ekonomikë dhe burime të tjera relevante mbeten të shpërndara ndërmjet institucioneve dhe platformave të ndryshme¹⁹.

Në krahasim me praktikat e Bashkimit Evropian dhe vendeve të OECD-së, ku prokurimi publik po evoluon drejt ekosistemeve të integruara Procure-to-Pay (P2P), sistemi në Kosovë vazhdon të karakterizohet nga interoperabilitet i kufizuar dhe automatizim i pjesshëm i proceseve²⁰.

Pasojat

Fragmentimi i sistemeve kufizon efikasitetin operacional, rrit kostot administrative dhe krijon varësi nga kontrollet manuale. Mungesa e shkëmbimit automatik të të dhënave ndërmjet institucioneve vështirëson verifikimet, ngadalëson proceset dhe kufizon gjurmueshmërinë e plotë të ciklit të prokurimit publik²¹.

Për pasojë, institucionet publike nuk përfitojnë plotësisht nga potenciali i digjitalizimit për të reduktuar barrën administrative, për të përmirësuar koordinimin ndërinstitucional dhe për të siguruar një menaxhim më efikas të proceseve dhe burimeve publike. Njëkohësisht, mungesa e integritetit ndërmjet sistemeve kufizon mundësinë për automatizimin e proceseve, standardizimin e të dhënave dhe krijimin e një pamjeje të plotë mbi ciklin e shpenzimit publik²².

Rekomandimet

- Ndërtimi i një arkitekture të integruar Procure-to-Pay (P2P) që lidh planifikimin, tenderimin, administrimin e kontratave, pranimin e mallrave dhe shërbimeve, si dhe procesimin e pagesave në një cikël të vetëm dhe të automatizuar;
- Zhvillimi i interoperabilitetit të plotë ndërmjet sistemit të e-Prokurimit, Thesarit, sistemit buxhetor, APC-së, ARBK-së dhe databazave të tjera relevante shtetërore;
- Digjitalizimi i plotë i proceseve të administrimit, menaxhimit dhe monitorimit të kontratave publike;
- Standardizimi i shkëmbimit të të dhënave dhe zhvillimi i mekanizmave për ndarjen automatike të informacionit ndërmjet institucioneve publike;
- Zhvillimi i shërbimeve digjitale dhe automatizimi i proceseve rutinore për të reduktuar barrën administrative dhe për të përmirësuar efikasitetin operacional;
- Zgjerimi i përdorimit të të dhënave të hapura dhe shërbimeve digjitale për të përmirësuar transparencën, llogaridhënien dhe mbikëqyrjen publike të prokurimit.

19 Open Contracting Partnership. (2021, 14 dhjetor). Setting up for success: Data and public oversight for more transparent public procurement in Kosovo. Marrë nga, <https://www.open-contracting.org/2021/12/14/setting-up-for-success-data-and-public-oversight-for-more-transparent-public-procurement-in-kosovo>

20 OECD Publishing. (2025). Digital transformation of public procurement: Good practice report (OECD Public Governance Policy Papers, No. 77). Paris: OECD Publishing. Marrë nga, https://www.oecd-ilibrary.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/digital-transformation-of-public-procurement_90ace30d/79651651-en.pdf

21 Clark, J., Marin, G., Ardic Alper, O. P., & Galicia Rabadan, G. A. (2025). *Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach* (Digital Transformation White Paper, Vol. 1). Washington, DC: World Bank Group. Marrë nga, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cca2963e-27bf-4ddb-aa5a-24a0ffc92ed9>

22 Open Contracting Partnership. (2024). Open Contracting Data Standard (OCDS). Marrë nga, <https://standard.open-contracting.org>

2. SFIDAT NË FAZËN E PARA-TENDERIMIT

2.1 Planifikimi i dobët i prokurimit dhe mungesa e analizës së tregut

Problemi

Dobësitë më të mëdha të sistemit shpesh fillojnë në fazën e planifikimit. Në shumë raste, planifikimi i prokurimeve trajtohet si një kërkesë formale administrative dhe jo si proces strategjik i identifikimit të nevojave, analizës së tregut, vlerësimit të kostove dhe menaxhimit të rrezikut²³. Si rezultat, autoritetet kontraktuese shpesh nuk disponojnë informacion të mjaftueshëm mbi strukturën e tregut, nivelin e konkurrencës dhe çmimet reale²⁴.

Një dobësi e veçantë mbetet mungesa e përdorimit sistematik të çmimeve historike dhe e një katalogu kombëtar të çmimeve referente²⁵.

Institucionet publike rrallë shfrytëzojnë të dhënat e kontratave të mëparshme ose burime të tjera publike, si statistikatat e ASK-së, të dhënat fiskale të ATK-së dhe të dhënat e importit nga Dogana e Kosovës, për vlerësimin e kostove dhe planifikimin buxhetor. Si rezultat, rritet rreziku për vlerësime jo reale të kostove, mbivlerësim ose nënvlerësim të nevojave financiare dhe devijime ndërmjet vlerës së planifikuar dhe kostos reale të kontratave.

Krijimi i një katalogu kombëtar të çmimeve referente, i mbështetur në të dhënat historike të prokurimit publik dhe burime të tjera relevante shtetërore, do të përmirësonte cilësinë e planifikimit, analizën e tregut dhe kontrollin mbi arsyeshmërinë e çmimeve të kontraktuara²⁶.

“Kriteret diskriminuese dhe përdorimi i procedurave jokonkurruese vazhdojnë të krijojnë përparësi për operatorë të caktuar ekonomikë dhe të kufizojnë konkurrencën reale.”

— Bazuar në monitorimet e KDI-së mbi kriteret e tenderëve dhe procedurat emergjente.

23 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). Procurement and Supply Cycle. Marrë nga, <https://www.cips.org>

24 Komisioni Evropian. (2015). *Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

25 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Marrë nga https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

26 Kosova Democratic Institute. (2021). Pse duhet të kemi një katalog shtetëror të çmimeve? <https://kdi-kosova.org/publikimet/pse-duhet-te-kemi-nje-katalog-shtetor-te-cmimeve/>

Pasojat

Planifikimi i dobët, mungesa e analizës së tregut dhe përdorimi i kufizuar i të dhënave historike ndikojnë drejtpërdrejt në cilësinë e proceseve të prokurimit. Në mungesë të informacionit të mjaftueshëm mbi kapacitetet e tregut, çmimet referente dhe indikatorët ekonomikë relevantë, autoritetet kontraktuese shpesh hartojnë plane jo realiste dhe vlerësime të pasakta të kostove²⁷. Si rezultat, kufizohet konkurrenca, rritet rreziku i ofertave jo-realiste, ndryshimeve kontraktuale, vonesave dhe tejkalimit të kostove.

Njëkohësisht, mungesa e një sistemi të strukturuar të çmimeve historike referente dhe e shfrytëzimit sistematik të të dhënave nga prokurimi publik, ASK, ATK dhe Dogana kufizon aftësinë e institucioneve për të vlerësuar arsyeshmërinë e çmimeve dhe për të siguruar vlerë për parandë publike.

Po ashtu, mungesa e rregullimit të qartë të prokurimit *in-house* krijon pasiguri juridike dhe rrit rrezikun e shmangies së konkurrencës përmes përdorimit të mekanizmave jokonkurrues në raste kur tregu mund të ofrojë zgjidhje më efikase dhe më ekonomike²⁸. Si rezultat, dobësohen konkurrenca, transparencia dhe efikasiteti i shpenzimit publik.

Rekomandimet

- Vendosja e analizës së detyrueshme të tregut si pjesë integrale e planifikimit të prokurimit, veçanërisht për kontratat me vlerë të lartë, komplekse ose me rrezik të lartë;
- Zhvillimi i kapaciteteve institucionale dhe i metodologjive dhe udhëzuesve standardë për analizën e tregut, vlerësimin e kostove dhe planifikimin e prokurimit, në përputhje me praktikën e Bashkimit Evropian dhe OECD-së;
- Krijimi i një sistemi kombëtar të çmimeve referente, të bazuar në të dhënat historike të prokurimit publik dhe burime të tjera relevante shtetërore si ASK,

ATK, Dogana (Katalogu Shtetëror i Çmimeve);

- Rregullimi i qartë i kontraktimit in-house në përputhje me Direktivën 2014/24/EU dhe jurisprudencën e Bashkimit Evropian;
- Fuqizimi i transparencës dhe mbikëqyrjes së kontraktimeve in-house përmes publikimit të detyrueshëm të vendimeve, arsyetimeve dhe kontratave përkatëse.

2.2 Specifikimet teknike diskriminuese dhe kufizimi i konkurrencës

Problemi

Analizat e KDI-së kanë evidentuar vazhdimisht përdorimin e kriterëve diskriminues dhe specifikimeve teknike që favorizojnë operatorë të caktuar ekonomikë, duke kufizuar pjesëmarrjen e operatorëve të tjerë potencialisht të kualifikuar²⁹. Këto praktika shpesh manifestohen përmes kërkesave joproporcionale për përvojë, referenca, pajisje apo kapacitete teknike, si dhe përmes specifikimeve që i referohen karakteristikave të produkteve ose zgjidhjeve të ofruara nga një numër i kufizuar operatorësh ekonomikë. Në mungesë të analizës së mirëfilltë të tregut dhe standardeve të qarta për përgatitjen e dosjeve të tenderit, autoritetet kontraktuese shpesh nuk arrijnë të vlerësojnë nëse kërkesat e vendosura janë të domosdoshme, proporcionale dhe në përputhje me kushtet reale të tregut³⁰. Si rezultat, shumë procedura zhvillohen me konkurrencë minimale ose vetëm formale, duke reduktuar mundësinë për të siguruar ofertën ekonomikisht më të favorshme, duke rritur rrezikun e favorizimit dhe duke kufizuar realizimin e vlerës për parandë publike³¹.

Pasojat

Kur specifikimet teknike dhe kriteret e kualifikimit hartohen në mënyrë të tillë që favorizojnë produkte, marka ose operatorë të caktuar ekonomikë, procesi humb karakterin e tij konkurrues dhe redukton mundësinë e

27 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2021). Monitorimi i shpenzimeve komunale përmes prokurimit publik për komunat e Prizrenit, Suharekës, Ferizajt, Lipjanit, Podujevës dhe Istogut. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

28 Komisioni Evropian. (2022). Kosovo Report 2022. Brussels: European Commission. Marrë nga, <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Kosovo%20Report%202022.pdf>

29 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2018). Kriteret e tenderëve: Ndikimi në konkurrencë. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

30 Chartered Institute of Procurement & Supply. (pa datë). Procurement and supply cycle. Marrë nga, <https://www.cips.org/intelligence-hub/procurement/procurement-supply-cycle>

31 Bashkimi Evropian. (2014). Direktiva 2014/24/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 26 shkurt 2014 mbi prokurimin publik dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/EC, nenet 42–44. Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

pjesëmarrjes së operatorëve të tjerë potencialisht të kualifikuar. Si rezultat, kufizohet konkurrenca reale në treg, zvogëlohet presioni konkurrues mbi ofertuesit dhe reduktohet mundësia e autoriteteve kontraktuese për të siguruar ofertën ekonomikisht më të favorshme. Në shumë raste, kjo mund të çojë në çmime më të larta, cilësi më të ulët të mallrave, punëve ose shërbimeve të kontraktuara dhe përdorim më pak efikas të fondeve publike³².

Për më tepër, kriteret diskriminuese krijojnë perceptime për trajtim të pabarabartë dhe favorizim të operatorëve të caktuar ekonomikë, duke dëmtuar besimin e tregut dhe të publikut në integritetin e sistemit të prokurimit publik. Kufizimi artificial i konkurrencës dekurajon pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë, veçanërisht të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, dhe mund të kontribuojë në përqendrimin e kontratave publike tek një numër i kufizuar operatorësh³³. Njëkohësisht, rritet probabiliteti për ankesa administrative, konteste ligjore dhe vonesa në realizimin e projekteve publike, duke gjeneruar kosto shtesë administrative³⁴.

Rekomandimet

- Forcimi i kapaciteteve profesionale të autoriteteve kontraktuese dhe standardizimi i metodologjisë për hartimin e specifikimeve teknike dhe kriterëve të kualifikimit, në përputhje me parimet e proporcionalitetit, trajtimin të barabartë dhe konkurrencës së ndershme;
- Vendosja e mekanizmave të kontrollit paraprak për identifikimin e kriterëve dhe specifikimeve potencialisht diskriminuese, veçanërisht për kontratat me vlerë të lartë ose sektorët me rrezik të lartë;
- Zhvillimi i konsultimeve paraprake me tregun si praktikë standarde për kontratat komplekse, me qëllim sigurimin e specifikimeve realiste dhe konkurruese;

- Publikimi i detyrueshëm i konsultimeve paraprake me tregun dhe arsyetimeve për kriteret e veçanta të kualifikimit, për të rritur transparencën dhe llogaridhënien;
- Fuqizimi i rolit mbikëqyrës dhe këshillëdhënës të KRPP-së në monitorimin e kriterëve kufizues dhe praktikave që cenojnë konkurrencën;
- Zhvillimi i mekanizmave për monitorimin dhe analizimin sistematik të procedurave me konkurrencë të kufizuar, me qëllim identifikimin e faktorëve që ndikojnë në pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë;

2.3 Përdorimi i tepruar i procedurave jokonkurruese

Problemi

Përdorimi i procedurave të negociuara pa publikim dhe procedurave emergjente vazhdon të tejkalojë karakterin e tyre përjashtues, i cili sipas legjislacionit të Kosovës dhe standardeve të Bashkimit Evropian duhet të kufizohet vetëm në rrethana të jashtëzakonshme dhe të arsyetuara qartë³⁵. Megjithatë, kuadri ligjor përcakton kushte strikte për përdorimin e këtyre procedurave, praktika ka treguar se ato janë përdorur shpesh edhe në situata që mund të trajtoheshin përmes procedurave konkurruese³⁶. Kjo lidhet jo vetëm me mangësi në planifikimin e prokurimit, por edhe me mungesën e mekanizmave efektivë të llogaridhënies, monitorimit dhe sanksionimit të rasteve kur procedurat jokonkurruese përdoren pa arsyetim të mjaftueshëm³⁷. Si rezultat, krijohet hapësirë për shmangie të konkurrencës, kufizim të transparencës dhe rritje të rrezikut për favorizim, konflikt interesi dhe përdorim joefikas të fondeve publike. Për më tepër, mungesa e përgjegjësisë individuale dhe institucionale për vendimet që çojnë në përdorimin e pajustificuar të këtyre procedurave dobëson efektin parandalues të kuadrit ligjor dhe ul besimin e publikut dhe operatorëve

32 Kosova Democratic Institute. (2018). Kriteret e tenderëve: Ndikimi në konkurrencë. <https://kdi-kosova.org/publikimet/kriteret-e-tenderëve-ndikimi-ne-konkurrence/>

33 OECD/SIGMA. (2016). Selecting Economic Operators (SIGMA Public Procurement Brief No. 7). Paris: OECD Publishing. Marrë nga, https://www.sigmaweb.org/en/publications/selecting-economic-operators_70ce5d7f-en.html

34 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2018). Kriteret e tenderëve: Ndikimi në konkurrencë. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/07/55-Dosjet-e-Tenderit-SHSKUK-Final-03.pdf>

35 Bashkimi Evropian. (2014). Direktiva 2014/24/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 26 shkurt 2014 mbi prokurimin publik dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/EC, nenet 26 dhe 32. Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

36 Betimi për Drejtësi. (2024, March 18). Tempus 103: "Fenomeni" i kontratave njëburimore? <https://betimiperdrejtesi.com/tempus-103-fenomeni-i-kontratave-njeburimore/>

37 Komisioni Evropian. (2015). Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

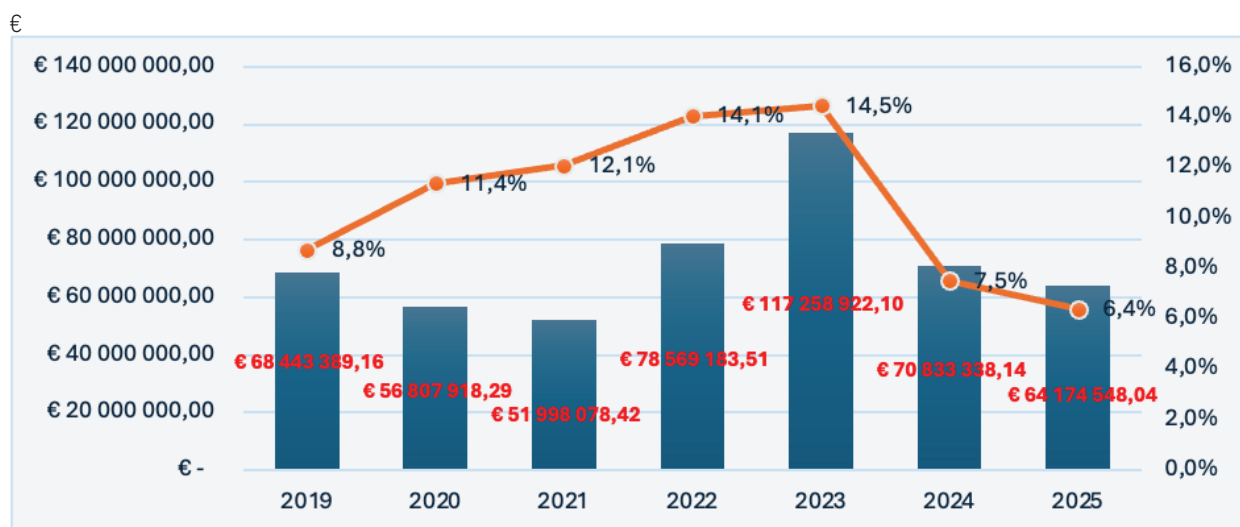


ekonomikë në integritetin e sistemit të prokurimit publik³⁸.

Pasojat

Përdorimi i shpeshtë i procedurave jokonkurruese redukton ndjeshëm presionin konkurrues ndërmjet operatorëve ekonomikë dhe kufizon aftësinë e institucioneve publike për të siguruar ofertën ekonomikisht më të favorshme dhe vlerën më të mirë për parandë publike. Në mungesë të konkurrencës së hapur, autoritetet kontraktuese kanë më pak mundësi për të krahasuar alternativat e disponueshme në treg, për të testuar arsyeshmërinë e çmimeve dhe për të përfituar nga inovacioni dhe efikasiteti që zakonisht gjenerohet nga konkurrenca. Si rezultat, rritet rreziku që kontratat të mos reflektojnë kushtet më të favorshme të tregut dhe që fondet publike të mos përdoren në mënyrën më efektive³⁹.

Njëkohësisht, procedurat jokonkurruese reduktojnë transparencën e procesit dhe kufizojnë mundësinë e mbikëqyrjes nga operatorët ekonomikë, institucionet mbikëqyrëse, shoqëria civile dhe publiku. Kjo krijon rreziqe më të larta për favorizim, konflikt interesi, trajtim të pabarabartë të operatorëve ekonomikë dhe përqendrim të kontratave publike tek një numër i kufizuar furnitorësh. Për më tepër, përdorimi i shpeshtë i këtyre procedurave mund të dekurajojë pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë në tregun e prokurimit publik, duke dobësuar konkurrencën afatgjatë dhe duke reduktuar besimin e sektorit privat në drejtësinë dhe parashikueshmërinë e sistemit⁴⁰.



38 Kosova Democratic Institute. (2022). Prokurimi publik në kohë pandemie. <https://kdi-kosova.org/publikimet/prokurimi-publik-ne-kohe-pandemie>

39 Komisioni Evropian. (2015). *Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_public_proc_en.pdf

40 Dukagjini. (2024, 5 dhjetor). Metushi-Krasniqi kritikon tenderët njëburimorë: Janë të kurditur dhe pa arsye. Marrë nga <https://www.dukagjini.com/metushi-krasniqi-kritikon-tenderet-njeburimore-jane-te-kurditur-dhe-pa-arsyetim/>

Në nivel institucional, përdorimi i pajustificuar i procedurave jokonkuruese dobëson mekanizmat e llogaridhënies dhe rrit perceptimin publik për mungesë transparence dhe integriteti në menaxhimin e fondeve publike. Si rezultat, besimi i qytetarëve dhe operatorëve ekonomikë në sistemin e prokurimit publik mund të dëmtohet, duke ndikuar negativisht në legjitimitetin e vendimmarrjes publike dhe në efektivitetin e investimeve publike⁴¹.

Rekomandimet

- Forcimi i kriterëve ligjore dhe procedurale për përdorimin e procedurave jokonkuruese, në përputhje me parimin që ato duhet të mbeten përjashtim dhe jo praktikë e zakonshme e kontraktimit publik;
- Vendosja e detyrimit për arsyetim të detajuar dhe publik të çdo vendimi për përdorimin e procedurave jokonkuruese, përfshirë analizën e alternativave të mundshme konkuruese;
- Fuqizimi i mekanizmave të kontrollit ex-ante dhe ex-post për procedurat jokonkuruese, me fokus në identifikimin e rasteve të përdorimit të pajustificuar;
- Zhvillimi i sistemit të monitorimit dhe raportimit periodik mbi përdorimin e procedurave jokonkuruese, sipas sektorëve, institucioneve dhe kategorive të kontratave;
- Vendosja e mekanizmave të qartë të llogaridhënies institucionale dhe individuale për rastet e përdorimit të pajustificuar të procedurave jokonkuruese;
- Integrimi i indikatorëve të rrezikut (red flags) për identifikimin e hershëm të rasteve me potencial për shmangie të konkurrencës, favorizim ose konflikt interesi;
- Përdorimi i analizave periodike mbi shkaqet që çojnë në përdorimin e procedurave jokonkuruese, me qëllim përmirësimin e planifikimit, analizës së tregut dhe menaxhimit të prokurimit.

⁴¹ Metushi Krasniqi, D. (2024). *Kur logjika emergjente bëhet standard qeverisjeje dhe mënyrë e përfitimit*. Nacionale. Marrë nga, <https://nacionale.com/opinion/kur-logjika-emergjente-behet-standard-qeverisjeje-dhe-menyre-e-perfitimit>

Rekomandimet

- Vendosja e monitorimit sistematik të konkurrencës në prokurimin publik, përmes indikatorëve të standardizuar mbi pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë, numrin e ofertave dhe përqendrimin e kontratave;
- Zhvillimi i mekanizmave për identifikimin dhe analizimin e tregjeve me konkurrencë të kufizuar, me fokus të veçantë në sektorët me numër të ulët ofertuesish dhe procedura të përsëritura të dështuara;
- Vendosja e analizës së detyrueshme për procedurat me një ofertues dhe tenderët e dështuar, me qëllim identifikimin e faktorëve që kufizojnë konkurrencën;
- Zhvillimi i masave për nxitjen e pjesëmarrjes së ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme në prokurimin publik, duke reduktuar barrierat e panevojshme administrative dhe teknike;
- Përdorimi i të dhënave dhe analizave të tregut për zhvillimin e politikave që promovojnë konkurrencë efektive, inovacion dhe vlerë më të madhe për parandalues.

3.2 Përdorimi i kufizuar i të dhënave për vendimmarrje dhe menaxhim të tregut

Problemi

Sistemi i prokurimit publik gjeneron sasi të konsiderueshme të të dhënave mbi planifikimin, procedurat e tenderimit, kontratat, operatorët ekonomikë dhe rezultatet e kontraktimit. Megjithatë, këto të dhëna përdoren kryesisht për qëllime administrative, raportim

statistikor dhe publikim formal, ndërsa potenciali i tyre për analizë, vendimmarrje dhe zhvillim të politikave mbetet kryesisht i pashfrytëzuar⁴⁶.

Pavarësisht disponueshmërisë së të dhënave, institucionet publike rrallë zhvillojnë analiza sistematike për të identifikuar trendet e tregut, sektorët me konkurrencë të kufizuar, përqendrimin e kontratave, performancën e autoriteteve kontraktuese apo faktorët që ndikojnë në efikasitetin dhe rezultatet e prokurimit publik⁴⁷. Në shumicën e rasteve, vendimmarrja vazhdon të mbështetet kryesisht në përvojë institucionale dhe vlerësime individuale, në mungesë të mekanizmave të strukturuar për përdorimin e evidencës dhe indikatorëve të performancës⁴⁸.

Njëkohësisht, mungojnë korniza të standardizuara për matjen e performancës së sistemit dhe për përdorimin e të dhënave në planifikimin strategjik, menaxhimin e tregut dhe vlerësimin e rezultateve të reformave⁴⁹.

Pasojat

Mungesa e përdorimit sistematik të të dhënave kufizon aftësinë e institucioneve për të identifikuar problemet strukturore të tregut, për të përmirësuar planifikimin e prokurimit dhe për të zhvilluar politika të bazuara në evidencë⁵⁰.

Si rezultat, sfida të tilla si konkurrenca e kufizuar, tenderët e dështuar, përqendrimi i kontratave, mungesa e pjesëmarrjes së operatorëve ekonomikë ose performanca e dobët e kontratave trajtohen kryesisht në mënyrë reaktive dhe rast pas rasti, në vend që të adresohen përmes analizave sistematike dhe masave parandaluese.

Për më tepër, mungesa e indikatorëve të standardizuar të performancës kufizon mundësinë për të matur efikasitetin, efektivitetin dhe ndikimin e sistemit të prokurimit publik, si dhe për të vlerësuar rezultatet e reformave dhe politikave të ndërmarra.

46 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Marrë nga https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

47 Open Contracting Partnership. (2021, 14 dhjetor). Setting up for success: Data and public oversight for more transparent public procurement in Kosovo. Marrë nga, <https://www.open-contracting.org/2021/12/14/setting-up-for-success-data-and-public-oversight-for-more-transparent-public-procurement-in-kosovo>

48 Clark, J., Marin, G., Ardic Alper, O. P., & Galicia Rabadan, G. A. (2025). *Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach* (Digital Transformation White Paper, Vol. 1). Washington, DC: World Bank Group. Marrë nga, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cc2963e-27bf-4dbb-aa5a-24a0ffc92ed9>

49 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2023). Integriteti politik: Çfarë të dhënash kemi? Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/publikimet/integriteti-politik-çfare-te-dhenash-kemi/>

50 Banka Botërore. (2022). *GovTech and Data-Driven Public Sector Transformation*. Washington, DC: World Bank Group. Marrë nga, <https://www.worldbank.org/en/programs/govtech>

Rekomandimet

- Zhvillimi i një kornize kombëtare për përdorimin e të dhënave në prokurimin publik, me fokus në vendimmarrje, monitorim të performancës dhe menaxhim të tregut;
- Vendosja e indikatorëve kyç të performancës (KPI) për matjen e efikasitetit, konkurrencës, performancës dhe rezultateve të sistemit të prokurimit publik;
- Zhvillimi i mekanizmave analitike për monitorimin e konkurrencës, pjesëmarrjes së operatorëve ekonomikë, përqendrimit të kontratave dhe performancës së tregut të prokurimit publik;
- Publikimi periodik i raporteve analitike mbi performancën e sistemit të prokurimit publik, bazuar në indikatorë të standardizuar dhe analiza të trendeve;
- Zhvillimi i paneleve analitike (dashboards) dhe mjeteve të inteligjencës së biznesit (Business Intelligence) për mbështetjen e vendimmarrjes institucionale;
- Përdorimi sistematik i të dhënave historike për planifikimin e prokurimit, analizën e tregut dhe zhvillimin e politikave publike të bazuara në evidencë;
- Integrimi i analizës së avancuar të të dhënave dhe inteligjencës artificiale për identifikimin e modeleve, anomalive dhe trendeve që ndikojnë në performancën e sistemit;
- Zhvillimi i kapaciteteve institucionale për analiza të të dhënave, monitorim të performancës dhe vendimmarrje të bazuar në evidencë.

3.3 Dobësitë e sistemit të ankesave dhe OShP-së

Problemi

Mekanizmi i shqyrtimit të ankesave përbën një komponent esencial të sistemit të prokurimit publik, pasi garanton mbrojtjen juridike të operatorëve ekonomikë dhe kontribuon në zbatimin e parimeve të transparencës, trajtimit të barabartë dhe konkurrencës së drejtë⁵¹. Megjithatë, modeli aktual institucional i mbrojtjes juridike në prokurimin publik përballet me sfida të vazhdueshme që ndikojnë në efikasitetin, konsistencën dhe parashikueshmërinë e vendimmarrjes.

Në praktikë, OShP ka evoluar nga një mekanizëm administrativ i shqyrtimit të ankesave në një institucion me karakteristika të theksuara kuazi-gjyqësore⁵². Vendimet e tij kanë ndikim të drejtpërdrejtë në vazhdimin, pezullimin ose anulimin e procedurave të prokurimit dhe, në shumë raste, përcaktojnë realizimin e investimeve publike me vlerë të konsiderueshme financiare. Megjithatë, ndryshe nga institucionet gjyqësore, funksionimi i tij vazhdon të varet nga mekanizma të emërimit dhe organizimit që herë pas here kanë prodhuar periudha të mosfunksionalizimit institucional, mungesë të vazhdimësisë dhe sfida në konsistencën e praktikës vendimmarrëse.

Njëkohësisht, sistemi mbështetet kryesisht në shqyrtimin e ankesave pas fillimit të procedurave⁵³, ndërsa mekanizmat për adresimin dhe korrigjimin e hershëm të problemeve në nivel të autoriteteve kontraktuese mbeten relativisht të kufizuar. Si rezultat, një pjesë e konsiderueshme e mosmarrëveshjeve që mund të zgjidheshin në faza më të hershme transferohen në mekanizmin formal të ankimit.

Kjo situatë ka krijuar tension ndërmjet dy objektivave legjitime të sistemit: mbrojtjes efektive juridike të operatorëve ekonomikë dhe nevojës për realizimin efikas dhe në kohë të investimeve publike.

51 Këshilli i Bashkimit Evropian. (1989). *Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 concerning the review procedures relating to the award of public supply and public works contracts*. Gazeta Zyrtare e Komuniteteve Evropiane, L 395, 30.12.1989, f. 33–35. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989L0665>

52 Organi Shqyrtues i Prokurimit (OSHP). (2020). *Rregullorja Nr. 01/2020 e Punës së Organit Shqyrtues të Prokurimit*. Prishtinë: Organi Shqyrtues i Prokurimit. Miratuar më 26 shkurt 2020. Marrë nga, <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=6>

53 Republika e Kosovës. (2023). *Ligji Nr. 08/L-182 për Konfliktet Administrative*. Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Marrë nga, <https://md.rks-gov.net/ligjet>

Pasojat

Dobësitë e modelit aktual të mbrojtjes juridike ndikojnë drejtpërdrejt në realizimin e investimeve publike dhe në performancën e përgjithshme të sistemit të prokurimit. Vonesat në trajtimin e rasteve, pezullimi i procedurave gjatë procesit të ankimit dhe periudhat e mosfunksionalizimit institucional mund të rezultojnë në shtyrje të projekteve kapitale, vonesa në ofrimin e shërbimeve publike dhe rritje të kostove administrative për institucionet publike dhe operatorët ekonomikë⁵⁴.

Mungesa e konsistencës së plotë në praktikën vendimmarrëse krijon pasiguri juridike dhe vështirësi në parashikimin e rezultateve të procedurave të ankimit, duke ndikuar negativisht në planifikimin institucional dhe në besimin e operatorëve ekonomikë në sistemin e prokurimit publik⁵⁵.

Në nivel më të gjerë, mbështetja e tepruar në mekanizmat formalë të ankimit si instrument kryesor i korrigjimit të problemeve tregon dobësi në fazat paraprake të ciklit të prokurimit, përfshirë planifikimin, hartimin e dokumenteve të tenderit dhe kontrollin e cilësisë së procedurave. Si rezultat, sistemi vazhdon të investojë më shumë burime në zgjidhjen e kontesteve sesa në parandalimin e tyre.

Për më tepër, paqëndrueshmëria institucionale⁵⁶ dhe fragmentimi ndërmjet mekanizmeve administrative dhe gjyqësorë mund të kufizojnë zhvillimin e një praktike të qëndrueshme juridike në fushën e prokurimit publik, duke ndikuar në sigurinë juridike, llogaridhënien dhe efikasitetin e mbrojtjes juridike⁵⁷.

Rekomandimet

- Forcimi i mekanizmeve të shqyrtimit administrativ të ankesave në nivel të autoriteteve kontraktuese, në përputhje me parimet e Ligjit për Konfliktet Administrative, me qëllim adresimin e hershëm të kontesteve dhe reduktimin e numrit të ankesave formale;
- Digjitalizimi i plotë i procesit të trajtimit të ankesave dhe integrimi i tij me sistemin e e-Prokurimit, si dhe standardizimi i procedurave, afateve dhe praktikës së trajtimit të ankesave në nivel institucional, për të siguruar trajtim më të shpejtë, më konsistent dhe më efektiv të kërkesave të operatorëve ekonomikë;
- Zhvillimi i një databaze të konsoliduar të vendimeve dhe praktikës juridike në prokurimin publik, me qëllim rritjen e konsistencës dhe parashikueshmërisë së vendimmarrjes, si dhe Vendorsja e mekanizmeve për monitorimin periodik të efikasitetit të sistemit të ankesave, përfshirë kohëzgjatjen e trajtimit të rasteve, ndikimin në realizimin e investimeve publike dhe cilësinë e vendimmarrjes;
- Shqyrtimi i reformimit të modelit institucional të mbrojtjes juridike në prokurimin publik, duke vlerësuar mundësinë e transformimit të funksioneve të OShP-së në një dhomë ose departament të specializuar brenda Gjykatës Administrative, me qëllim forcimin e pavarësisë institucionale, konsistencës së praktikës vendimmarrëse, stabilitetit institucional dhe llogaridhënies;

54 Kosova Democratic Institute. (2022). Autoritetet kontraktuese të procedojnë tutje me aktivitetet e prokurimit të cilat janë bllokuar me ankesa në OShP. <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/autoritetet-kontraktuese-te-procedojne-tutje-me-aktivitetet-e-prokurimit-te-cilat-jane-bllokuar-me-ankesa-ne-oshp/>

55 Front Online. (2023, 13 qershor). *Metushi (KDI) për moszgjedhjen e anëtarëve të bordit të OShP-së: Faji i bie direkt Qeverisë*. Marrë nga, <https://frontonline.net/metushi-kdi-per-mos-zgjedhjen-e-anetareve-te-bordit-te-oshp-se-faji-i-bie-direkt-qeverise/>

56 Kosova Democratic Institute. (2022). Autoritetet kontraktuese të procedojnë tutje me aktivitetet e prokurimit të cilat janë bllokuar me ankesa në OShP. <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/autoritetet-kontraktuese-te-procedojne-tutje-me-aktivitetet-e-prokurimit-te-cilat-jane-bllokuar-me-ankesa-ne-oshp/>

57 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2021). *"Pingpongu" me tenderin 5 milionësh për Spitalin "Nëna dhe Fëmiu" në Prizren*. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/06/38-Spitali-N%C3%ABna-dhe-f%C3%ABmiu-n%C3%AB-Prizren-ALB01.pdf>

4. SFIDAT GJATË VLERËSIMIT, LIDHJES SË KONTRATËS DHE ADMINISTRIMIT

4.1 Administrimi dhe menaxhimi i kontratave: nga pajtueshmëria procedurale drejt krijimit të vlerës

Problemi

Faza e zbatimit të kontratës përbën pikën ku materializohet vlera reale e prokurimit publik dhe ku realizohen objektivat për të cilat janë angazhuar fondet publike. Megjithatë, kuadri aktual ligjor dhe praktik vazhdon ta trajtojë kontratën kryesisht nga perspektiva e administrimit procedural, me fokus në dokumentacionin, faturimin, afatet dhe pajtueshmërinë formale me kushtet kontraktuale⁵⁸.

Për më tepër, kuadri ekzistues nuk bën dallim të qartë ndërmjet administrimit të kontratës (Contract Administration) dhe menaxhimit të kontratës (Contract Management)⁵⁹. Ndërsa administrimi i kontratës fokusohet në aspektet procedurale dhe dokumentare të zbatimit, menaxhimi i kontratës duhet të sigurojë koordinimin e implementimit, menaxhimin e rreziqeve, monitorimin e performancës dhe realizimin e rezultateve të synuara.

Si rezultat, kontratat shpesh vlerësohen sipas përputhshmërisë procedurale dhe jo sipas cilësisë së rezultateve, performancës së realizimit dhe vlerës së krijuar për institucionet publike dhe qytetarët.

Pasojat

Mungesa e një qasjeje të strukturuar të menaxhimit të kontratave kufizon aftësinë e institucioneve për të monitoruar progresin, për të identifikuar problemet gjatë implementimit dhe për të ndërmarrë masa korrigjuese në kohë. Për pasojë, rritet rreziku i vonësve, tejkalimit të kostove, mosrealizimit të objektivave kontraktuale dhe rezultateve nën pritjet⁶⁰.

Njëkohësisht, mungesa e mekanizmeve të qartë për matjen e performancës dhe rezultateve kufizon mundësinë për të vlerësuar nëse kontratat po prodhojnë vlerën e pritur për paratë publike. Si rezultat, institucionet shpesh fokusohen në menaxhimin e procesit, ndërsa rezultatet dhe ndikimi i kontratave mbeten të pamatura ose të nënvlerësuar.

Në nivel më të gjerë, dobësohet llogaridhënia për rezultatet e investimeve publike dhe kufizohet aftësia institucionale për të nxjerrë mësim dhe përmirësuar performancën e kontratave të ardhshme⁶¹.

58 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2017). *Investimet e arnuara: Pasojat e menaxhimit të dobët të kontratave publike*. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/01/152-investimet-e-arnuara-7-11-2017-shq-32-fq.pdf>

59 Onit. (2024, 29 shtator). *Contract management vs. contract administration: What's the difference?* Onit. Marrë nga, <https://www.onit.com/blog/the-difference-between-contract-management-and-contract-administration/>

60 OECD/SIGMA. (2016). *Contract Management* (SIGMA Public Procurement Brief No. 22). Paris: OECD Publishing. Marrë nga, https://www.sigmaxweb.org/en/publications/contract-management_8d956231-en.html

61 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2017). *Investimet e arnuara: Pasojat e menaxhimit të dobët të kontratave publike*. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2018/01/152-investimet-e-arnuara-7-11-2017-shq-32-fq.pdf>

Rekomandimet

- Përcaktimi i qartë ligjor dhe institucional i dallimit ndërmjet administrimit të kontratës (Contract Administration) dhe menaxhimit të kontratës (Contract Management);
- Vendosja e planeve të detyrueshme të menaxhimit të kontratës për kontratat komplekse, strategjike dhe me vlerë të lartë;
- Fuqizimi i rolit, përgjegjësi dhe kapaciteteve profesionale të menaxherëve të kontratave përgjatë gjithë fazës së implementimit;
- Zhvillimi i mekanizmave për monitorimin sistematik të progresit, rreziqeve dhe rezultateve të kontratave publike;
- Vendosja graduale e indikatorëve kyç të performancës (KPI) për matjen e cilësisë, afateve, kostove dhe rezultateve të kontratave;
- Digjitalizimi i proceseve të administrimit dhe menaxhimit të kontratave si pjesë e transformimit drejt modelit të integruar Procure-to-Pay (P2P);
- Zhvillimi i mekanizmave për vlerësimin ex-post të rezultateve të kontratave dhe nxjerrjen e mësimave (lessons learned) për përdorim në kontratat e ardhshme;
- Orientimi i menaxhimit të kontratave drejt krijimit të vlerës për parandë publike dhe realizimit të objektivave të kontraktimit, përtej fokusit tradicional në pajtueshmërinë procedurale.

4.2 Aneks-kontratat dhe ndryshimet kontraktuale

Problemi

Analizat e KDI-së kanë evidentuar vazhdimisht raste të ndryshimeve të kontratave, zgjatjeve të afateve dhe aneks-kontratave që shpesh burojnë nga planifikimi i dobët i nevojave, analiza jo e plotë e tregut, specifikimet teknike të mangëta ose menaxhimi joefektiv i kontratës gjatë fazës së implementimit. Në shumë raste, nevojat shtesë që shfaqen gjatë zbatimit të kontratës mund të lidhen me mangësi që kanë ekzistuar që në fazën e planifikimit dhe tenderimit⁶².

Megjithëse legjislacioni i prokurimit publik dhe acquis i Bashkimit Evropian lejojnë ndryshime të kufizuara të kontratave në rrethana të caktuara, aneks-kontratat duhet të mbeten përjashtim dhe jo praktikë e zakonshme e menaxhimit të kontratave⁶³. Në veçanti, ndryshimet kontraktuale duhet të kufizohen në rastet e parapara me ligj dhe të mos përdoren për shtimin e punëve, mallrave apo shërbimeve të reja që nuk kanë qenë pjesë e objektit fillestar të tenderimit⁶⁴.

Një problem shtesë lidhet me mënyrën e raportimit dhe klasifikimit të aneks-kontratave në sistemin e prokurimit publik. Aktualisht, shumica e aneks-kontratave raportohen si procedura të negociuara pa publikim, pavarësisht faktit se ato përfaqësojnë vazhdim të një kontrate ekzistuese dhe jo domosdoshmërisht një procedurë të re kontraktimi⁶⁵. Një qasje e tillë krijon paqartësi metodologjike dhe mund të shtrembërojë analizën e përdorimit real të procedurave jokonkurruese në sistemin e prokurimit publik.

Pasojat

Përdorimi i shpeshtë i aneks-kontratave rrit kostot e kontratave dhe mund të devijojë ndjeshëm nga kushtet, sasitë dhe vlerat e parashikuara gjatë tenderimit fillestar. Kur ndryshimet kontraktuale bëhen praktikë e zakonshme dhe jo përjashtim, ato mund të minojnë konkurrencën fillestare mbi të cilën është bazuar

62 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2021). *Monitorimi i shpenzimeve komunale përmes prokurimit publik për komunat e Prizrenit, Suharekës, Ferizajt, Lipjanit, Podujevës dhe Istogut*. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

63 Bashkimi Evropian. (2014). *Direktiva 2014/24/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 26 shkurt 2014 mbi prokurimin publik dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/EC*, neni 72 mbi modifikimin e kontratave gjatë periudhës së vlefshmërisë së tyre. Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>

64 Komisioni Evropian. (2018). *Public Procurement: Guidance for Practitioners on the Avoidance of the Most Common Errors in Projects Funded by the European Structural and Investment Funds*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018

65 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2025). Integrity Watch Kosova. Platformë e të dhënave të hapura për financimin politik, prokurimin publik dhe deklarimin e pasurisë. Marrë nga, integritywatchkosova.org

kontrata dhe të krijojnë perceptime për favorizim ose trajtim preferencial të operatorëve ekonomikë.

Për më tepër, mungesa e monitorimit sistematik të shkaqeve që çojnë në aneks-kontrata kufizon aftësinë e institucioneve për të identifikuar dobësitë në planifikim, projektim dhe menaxhim të kontratave. Si rezultat, të njëjtat probleme mund të përsëriten nga një projekt në tjetrin, duke rritur kostot dhe duke reduktuar efikasitetin e investimeve publike.

Njëkohësisht, keq-klasifikimi i aneks-kontratave si procedura të negociuara pa publikim ndikon negativisht në transparencën dhe cilësinë e analizës së të dhënave të prokurimit publik. Kjo mund të krijojë një pasqyrë jo të saktë të nivelit real të përdorimit të procedurave jokonkurruese dhe të vështirësujë monitorimin e trendeve, krahasueshmërinë e të dhënave dhe vlerësimin e performancës së sistemit.

Rekomandimet

- Harmonizimi i plotë i rregullimit të ndryshimeve kontraktuale me Direktivën 2014/24/EU dhe praktikatat e Bashkimit Evropian;
- Përcaktimi i qartë i kushteve, kufizimeve dhe procedurave për lejimin e ndryshimeve kontraktuale dhe aneks-kontratave, duke ruajtur konkurrencën dhe objektin fillestar të kontratës;
- Vendosja e publikimit të detyrueshëm dhe të standardizuar të të gjitha ndryshimeve kontraktuale, aneks-kontratave dhe arsyetimeve përkatëse;
- Zhvillimi i mekanizmave për monitorimin sistematik të ndryshimeve kontraktuale dhe ndikimit të tyre në koston, afatet dhe rezultatet e kontratave publike;
- Integrimi i indikatorëve të rrezikut (red flags) për identifikimin e kontratave me ndryshime të shpeshta, zgjatje të përsëritura ose tejkalime të konsiderueshme të vlerës fillestare;
- Zhvillimi i analizave periodike ex-post mbi shkaqet që çojnë në ndryshime kontraktuale, me qëllim përmirësimin e planifikimit, analizës së tregut dhe menaxhimit të kontratave;
- Rishikimi i metodologjisë së raportimit dhe

klasifikimit të aneks-kontratave, për të siguruar pasqyrim më të saktë të përdorimit të procedurave jokonkurruese dhe performancës së sistemit;

- Fuqizimi i mekanizmave të llogaridhënies për rastet kur ndryshimet kontraktuale burojnë nga planifikimi i dobët, specifikimet e mangëta ose menaxhimi joefektiv i kontratës.

4.3 Mungesa e menaxhimit strategjik të furnitorëve dhe performancës së kontratave (Supplier Relationship Management – SRM)

Problemi

Sistemi aktual i prokurimit publik fokusohet kryesisht në përzgjedhjen e operatorit ekonomik dhe zbatimin e kontratës individuale, ndërsa menaxhimi afatgjatë i marrëdhënieve me furnitorët mbetet kryesisht i pazhvilluar⁶⁶. Në praktikë, secila kontratë trajtohet si proces i veçantë, pa mekanizma të strukturuar për monitorimin dhe vlerësimin e performancës së furnitorëve përgjatë kontratave të shumta dhe ndërmjet institucioneve të ndryshme publike.

Përkundër faktit se një numër i konsiderueshëm i operatorëve ekonomikë kontraktohen vazhdimisht nga institucione të ndryshme publike, sistemi nuk disponon mekanizma të konsoliduar për regjistrimin, analizimin dhe shkëmbimin e informacionit mbi performancën e tyre, historikun e kontratave, respektimin e afateve, cilësinë e realizimit dhe përmbushjen e obligimeve kontraktuale.

Njëkohësisht, mungojnë politika të qarta për identifikimin e furnitorëve strategjikë, menaxhimin e marrëdhënieve afatgjata, monitorimin e rreziqeve të zinxhirit të furnizimit dhe reduktimin e varësisë nga operatorë të caktuar ekonomikë. Si rezultat, furnitorët trajtohen kryesisht në nivel kontrate individuale dhe jo si pjesë e një tregu që duhet të menaxhohet dhe zhvillohet në mënyrë strategjike⁶⁷.

66 Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). (2021). *Monitorimi i shpenzimeve komunale përmes prokurimit publik për komunat e Prizrenit, Suharekës, Ferizajt, Lipjanit, Podujevës dhe Istogut*. Prishtinë: Instituti Demokratik i Kosovës (KDI). Marrë nga, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/01/2021-01-29-USAID-TEAM-KDI-Monitorimi-i-shpenzimeve.pdf>

67 Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). *Supplier Relationship Management (SRM)*. Marrë nga, Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS). (pa datë). *Supplier Relationship Management (SRM)*. Marrë nga, <http://cips.org/intelligence-hub/supplier-relationship-management>

Pasojat

Mungesa e një qasjeje strategjike ndaj furnitorëve kufizon aftësinë e institucioneve publike për të mësuar nga përvoja e kaluar dhe për të përdorur performancën historike gjatë planifikimit dhe vendimmarrjes së ardhshme.

Si rezultat, operatorët ekonomikë me performancë të dobët mund të vazhdojnë të kontraktohen pa pasur një pasqyrë të plotë institucionale mbi historikun e tyre, ndërsa institucionet humbin mundësinë për të identifikuar dhe zhvilluar marrëdhënie më efektive me furnitorët që demonstrojnë performancë të lartë, besueshmëri dhe kapacitete të qëndrueshme⁶⁸.

Mungesa e informacionit të konsoliduar mbi furnitorët kufizon gjithashtu aftësinë e institucioneve për të identifikuar rreziqet e përqendrimit të tregut, varësinë nga operatorë të caktuar ekonomikë dhe dobësitë potenciale të zinxhirit të furnizimit. Për më tepër, vonesat në pagesa dhe mungesa e parashikueshmërisë financiare mund të ndikojnë negativisht në performancën e furnitorëve, veçanërisht të ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme, duke reduktuar interesimin e tyre për pjesëmarrje në prokurimin publik⁶⁹.

Rekomandimet

- Zhvillimi i një kornize kombëtare për menaxhimin strategjik të furnitorëve (Supplier Relationship Management – SRM) në sektorin publik;
- Krijimi i një sistemi të centralizuar për regjistrimin, monitorimin dhe analizimin e performancës së operatorëve ekonomikë, bazuar në historikun e kontratave, cilësinë e realizimit, respektimin e afateve dhe përmbushjen e obligimeve kontraktuale;
- Vendosja e mekanizmeve të standardizuar për vlerësimin e performancës së furnitorëve (Supplier Scorecards) përgjatë ciklit të kontratës;

- Zhvillimi i databazave të përbashkëta dhe mekanizmeve të shkëmbimit ndërinstitucional të informacionit mbi performancën e operatorëve ekonomikë;
- Kategorizimi i furnitorëve strategjikë dhe zhvillimi i mekanizmeve për monitorimin e rreziqeve të zinxhirit të furnizimit;
- Zhvillimi i mekanizmeve për identifikimin dhe menaxhimin e varësisë nga furnitorë të caktuar, me qëllim forcimin e qëndrueshmërisë dhe konkurrencës së tregut;
- Promovimi i politikave të pagesave në kohë (Prompt Payment) për të përmirësuar performancën e furnitorëve dhe për të rritur pjesëmarrjen e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme në prokurimin publik;
- Shqyrtimi i mekanizmeve të zbritjeve për pagesa të përshpejtuara (Prompt Payment Discounts) në rastet kur ato gjenerojnë kursime dhe vlerë shtesë për institucionet publike;
- Përdorimi sistematik i të dhënave mbi performancën e furnitorëve në planifikimin e prokurimit, analizën e tregut dhe menaxhimin e kontratave të ardhshme.

68 OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. Marrë nga https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-recommendation-on-public-procurement-in-oecd-and-partner-countries_02a46a58-en.html

69 Komisioni Evropian. (2023). *Proposal for a Regulation on Combating Late Payment in Commercial Transactions* (COM(2023) 533 final). Brussels: European Commission. Marrë nga, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-combating-late-payment-commercial-transactions_en

Sistemi i prokurimit publik në Kosovë ka arritur progres të rëndësishëm në krijimin e kuadrit ligjor, digjitalizimin e procedurave dhe rritjen e transparencës. Megjithatë, analiza tregon se sfidat kryesore të sistemit nuk lidhen më me mungesën e rregullave apo publikimin e informacionit, por me aftësinë e institucioneve për të planifikuar, menaxhuar dhe monitoruar në mënyrë efektive gjithë ciklin e prokurimit publik.

Përkundër zhvillimeve të viteve të fundit, sistemi vazhdon të karakterizohet nga fragmentimi ndërmjet fazave të planifikimit, tenderimit, administrimit të kontratave dhe pagesave, si dhe nga përdorimi i kufizuar i të dhënave për vendimmarrje, monitorim të performancës dhe menaxhim të rrezikut. Si rezultat, një pjesë e konsiderueshme e potencialit të prokurimit publik për të krijuar vlerë ekonomike dhe shoqërore mbetet e pashfrytëzuar.

Analiza evidenton nevojën për një reformë më të thellë dhe më gjithëpërfshirëse se sa ndryshimet tradicionale ligjore. Kjo reformë duhet të mbështetet në gjashtë shtylla kryesore: modernizimin e kuadrit ligjor, forcimin e kapaciteteve institucionale, ndërtimin e një sistemi të integruar Procure-to-Pay (P2P), zhvillimin e mekanizmave modernë për menaxhimin e integritetit dhe rrezikut, orientimin e sistemit drejt performancës dhe rezultateve, si dhe integrimin gradual të parimeve të prokurimit të qëndrueshëm, të gielbër dhe inovativ.

Njëkohësisht, një nga transformimet më të rëndësishme të prokurimit publik në Bashkimin Evropian gjatë dekadës së fundit ka qenë kalimi nga koncepti tradicional i blerjes së mallrave dhe shërbimeve drejt përdorimit të prokurimit si instrument strategjik për realizimin e objektivave ekonomike, sociale, mjedisore dhe të inovacionit⁷⁰. Në këtë kontekst, reforma e ardhshme e prokurimit publik në Kosovë duhet të synojë transformimin e sistemit nga një model i fokusuar kryesisht në pajtueshmëri procedurale dhe çmimin fillestar të kontratës drejt një modeli që promovon zhvillimin e qëndrueshëm, tranzicionin e gjelbër, inovacionin dhe krijimin e vlerës afatgjatë për shoqërinë.

Për këtë qëllim, institucionet publike duhet të integrojnë gradualisht kriteret e Green Public Procurement (GPP) dhe Sustainable Public Procurement (SPP) në proceset e planifikimit, vlerësimit dhe menaxhimit të kontratave⁷¹. Vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet përdorimit të metodologjisë së kostos së ciklit jetësor (Life-Cycle Costing – LCC)⁷², e cila mundëson vlerësimin e kostove reale të një produkti, pune apo shërbimi përgjatë gjithë jetës së tij funksionale, duke përfshirë kostot operative, mirëmbajtjen, konsumin e energjisë, ndikimin mjedisor dhe asgjësimin përfundimtar⁷³.

"Digjitalizimi pa reforma strukturore rrezikon të prodhojë vetëm automatizim të problemeve ekzistuese."

— Konklusion

70 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Paris: OECD Publishing. Marrë nga, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

71 European Commission. (2016). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement* (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

72 Bashkimi Evropian. (2014). *Direktiva 2014/24/EU e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 26 shkurt 2014 mbi prokurimin publik dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/EC*, neni 68 mbi llogaritjen e koston së ciklit jetësor (Life-Cycle Costing – LCC). Gazeta Zyrtare e Bashkimit Evropian, L 94, 28.03.2014, f. 65–242. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

73 European Commission. (2016). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement* (3rd ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrè nga, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8c2da441-f63c-11e5-8529-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-287889172>

Njëkohësisht, sistemi duhet të krijojë hapësirë më të madhe për promovimin e zgjidhjeve inovative, teknologjive të reja dhe modeleve të avancuara të kontraktimit që inkurajojnë efikasitet më të lartë, performancë më të mirë dhe rezultate më të qëndrueshme⁷⁴. Në vend që prokurimi publik të kufizohet në blerjen e zgjidhjeve ekzistuese në treg, ai duhet të shfrytëzohet si mekanizëm për stimulimin e inovacionit, zhvillimit të sektorit privat dhe rritjes së konkurrueshmërisë së ekonomisë⁷⁵.

Po ashtu, kuadri i ardhshëm duhet të mundësojë integrimin gradual të kriterëve sociale në prokurim, duke promovuar përfshirjen e grupeve të cënueshme, mundësitë e barabarta, zhvillimin e aftësive profesionale, standardet e punës dhe përgjegjësinë sociale të operatorëve ekonomikë. Kjo qasje do të kontribuonte në përdorimin më efektiv të fuqisë blerëse të shtetit për realizimin e objektivave më të gjera të politikave publike⁷⁶.

Për të mundësuar këtë transformim, nevojitet zhvillimi i një kornize kombëtare për Prokurimin e Qëndrueshëm, të Gjelbër dhe Inovativ, përfshirë udhëzime, standarde, katalogë të produkteve dhe shërbimeve të qëndrueshme, programe trajnimi dhe mekanizma monitorimi të performancës⁷⁷. Njëkohësisht, sistemi duhet të harmonizohet gradualisht me prioritetet e Bashkimit Evropian për ekonominë qarkore⁷⁸, efikasitetin energjetik, reduktimin e emetimeve të karbonit dhe tranzicionin e gjelbër⁷⁹.

Në këtë kontekst, prokurimi publik duhet të evoluojë nga një funksion që fokusohet kryesisht në zhvillimin korrekt të procedurave drejt një instrumenti strategjik të qeverisjes publike, i aftë të mbështesë zhvillimin ekonomik, inovacionin, qëndrueshmërinë mjedisore dhe ofrimin e shërbimeve publike me cilësi më të lartë.

Në fund, sfida kryesore për Kosovën nuk është më ndërtimi i një sistemi që garanton vetëm ligjshmëri dhe transparencë, por krijimi i një sistemi që siguron rezultate më të mira nga shpenzimi publik. Vetëm përmes një qasjeje të integruar, të orientuar në performancë, llogaridhënie dhe vlerë publike, mund të ndërtohet një sistem prokurimi që forcon besimin e qytetarëve, nxit konkurrencën e ndershme dhe kontribuon në zhvillimin afatgjatë të vendit.

74 Komisioni Evropian. (2021). *Guidance on Innovation Procurement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>

75 Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). (2017). *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*. Paris: OECD Publishing. Marrë nga, https://www.oecd.org/en/publications/public-procurement-for-innovation_9789264265820-en.html

76 Komisioni Evropian. (2021). *Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement* (Edicioni i dytë). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Marrë nga, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>

77 Banka Botërore. (2024). *Sustainable Procurement*. Në *Public Procurement Toolkit for Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank Group. Marrë nga, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/455486e212ba60eae980dda3a7e936b1-0290012024/original/WB-SUSTAINABLE-PROCUREMENT-16574-CH4.pdf>

78 Komisioni Evropian. (2020). *A New Circular Economy Action Plan: For a Cleaner and More Competitive Europe* (COM(2020) 98 final). Brussels: European Commission. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>

79 Komisioni Evropian. (2019). *The European Green Deal* (COM(2019) 640 final). Brussels: European Commission. Marrë nga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>

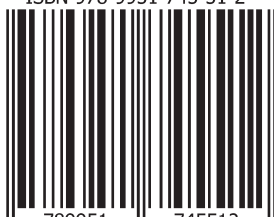
Katalogimi në botim – (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

351.712(496.51)(047)

Krasniqi, Diana Metushi
Prokurimi publik në Kosovë : përtej ndryshimeve teknike drejt një
reforme strukturore të prokurimit publik në Kosovë / Diana
Metushi Krasniqi. - Prishtinë : : Kosova Democratic Institute
(KDI), 2026. - 29 f. : ilustr. ; 24 cm.

ISBN 978-9951-745-51-2

ISBN 978-9951-745-51-2



9

789951

745512

