

Përmirësimi i Kapaciteteve Administrative në fushën e Prokurimit Publik në Kosovë

EuropeAid/132388/C/SER/XK

Paketa e re ligjore e BE-së mbi Prokurimin Publik

Nëntor 2014



Republika e Kosovës/Republika Kosova/Republic of Kosovo
Kuvendi i Kosovës/Skupština Kosova/Assembly of Kosovo
Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
Regulatorna Komisija Javne Nabavke
Public Procurement Regulatory Commission



An EU funded project managed
by the European Union Office
in Kosovo and implemented by



PASQYRË

Direktiva 2014/24 / EC mbi prokurimin publik dhe Direktiva 2014/25 / EC mbi procedurat e prokurimit të subjekteve që operojnë në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare, modifikojnë dhe zëvendësojnë, përkatësisht, Direktivën 2004/18 / EC dhe Direktivën 2004 / 17 / EC, me qëllim të arritjes së thjeshtësimit, më shumë transparencë dhe fleksibilitet më të madh të procedurave, si dhe sjelljen e disiplinës së sektorëve "speciale" në atë të sektorëve tradicionalë.

Direktivat hyjnë në fuqi më 18 prill 2014.

Shtetet anëtare duhet të transpozojnë dispozitat e rregullave të reja në ligjin kombëtar më së voni deri më 18 prill 2016.

Mosqenia ende Shtet Anëtar, zbatimi i direktivave të mësipërme nuk është i detyrueshëm për Kosovën, por në çdo rast rekomandohet (kufizuar në dispozitat që i përshtaten më mirë situatës aktuale të prokurimit publik në vend), që sistemi aktual kombëtar i legjislacionit të PP kryesisht të bazohet në standardet e BE-së



Çfarë ka ndryshuar kryesisht sipas rregullave të reja dhe sa mund të ndikojnë ne LEGJISLACIONIN e PP TË KOSOVËS?

Direktivat e reja synojnë arritjen e shtatë çështjeve kryesore:

1. Thjeshtëzimi i rregullave për ofertuesit dhe fleksibilitet me i madh i procedurave të prokurimit
2. Rritja e transparencës dhe efikasitetit të proceseve të prokurimit.
3. Aksesimi i përmirësuar në tregun publik për NVM
4. E-prokurimi
5. Rritja e integritetit, duke reduktuar favorizimin dhe duke luftuar korrupsionin në prokurimin
6. Përdorimi strategjik i prokurimit për politika të qëndrueshme dhe të zhvillimit
7. Partneriteti publiko privat



Thjeshtëzimi i rregullave për ofertuesit dhe fleksibilitet me i madh i procedurave të prokurimit

a) Reduktimi i barrës administrative (art.59)

Ofertuesit mund të dëshmojnë përshtatshmërinë, kërkesat e tyre financiare dhe teknike të përzgjedhjes **me vetëdeklarimet** në vend të dorëzimit të dëshmimeve të plotë të dokumentuara siç është kërkuar më parë. Për këtë qëllim, ka miratuar **Dokumentin e vetëm Evropian të Prokurimit (DGUE)**, një standard i cili do të përmbajë informacion për tenderuesit dhe vetëdeklarimet e nevojshme për pjesëmarrje në tender.

Vetëm ofertuesi i zgjedhur do të sigurojnë **dëshminë e plotë dokumentare**. Përndryshe, autoriteti kontraktues mund të marrë informacionin e nevojshëm direkt nga bazat e të dhënave kombëtare, në qoftë se ekzistojnë, duke siguruar qasje të menjëhershme në dokumentacionin e përditësuar.

Zbatimi I kësaj dispozite rekomandohet në Kosovë në mënyrë që të zvogëlojë barrën administrative për AK dhe OE dhe të reduktuar mundësinë e gabimeve për OE në dokumentet që duhet të dorëzojnë.



Thjeshtëzimi i rregullave për ofertuesit dhe fleksibilitet me i madh i procedurave të prokurimit

b) Procedurat e reja te tenderimit që rrisin mundësinë e negociimit midis AK dhe OE gjatë tenderit

- **Procedura e re konkurrues me negociim** (art.29) zëvendëson procedurën aktuale procedurën e negociuar me publikim te njoftimit të kontratës (vetëm për sektorët 'klasike'). Përdorimi i kësaj procedure rekomandohet në situata të ndryshme ku procedurat e hapura ose të kufizuara pa negociata nuk mund te shpijne në rezultate të kënaqshme të prokurimit, si në rastin e blerjeve komplekse të tilla si produkte të sofistikuara, shërbime intelektuale (për shembull disa shërbime të konsulencës, shërbimet arkitektonike ose shërbimet inxhinierike), dhe të komunikimit të te teknologjisë (TIK), punët e ndërtesave jo standarde ose që përfshijnë dizajn apo zgjidhje të reja. Në ato raste, negociatat mund të jenë të nevojshme për të garantuar se furnizimi, puna ose shërbimi në fjalë korrespondon me nevojat e autoritetit kontraktues. Procedura përfshin që OE në përgjigje të një ftesë dorëzojnë një ofertë fillestare e cila negociohet dhe rregullohet ne mënyre progresive nga AK, deri në tenderin përfundimtar);



Thjeshtëzimi i rregullave për ofertuesit dhe fleksibilitet me i madh i procedurave të prokurimit

Përdorimi i "partneriteteve publike-private të inovacionit" (art.31), ku nevoja për zhvillimin e një produkti, shërbimi ose pune inovative, dhe blerja e mëvonshme e furnizimeve ,shërbimeve ose punëve, nuk mund të përmbushet nga zgjidhjet tashmë në dispozicion në treg. Procedura e tillë I lejon AK-ese qe të lëshojnë njoftimet që tregojnë një problem të veçantë apo nevojë, duke lënë hapësirë për OE qe të propozojnë zgjidhje adekuate të reja për të rënë dakord me AK.

- **Rekomandohet Kosova për të miratuar këto rregulla të reja, duke pasur parasysh, në çdo rast, se përdorimi I kësaj procedure të negociuar nuk do të kishte për qëllim anashkalimin e ligjit**



Thjeshtëzimi i rregullave për ofertuesit dhe fleksibilitet me i madh i procedurave të prokurimit

c) Reduktimi i afateve për dorëzimin e tenderëve(art. 27-31)

Afatet minimale për procedurat do të reduktohen nga 52-35 ditë në rast të procedurave të hapura, dhe nga 37-30 ditë në rast të procedurës së kufizuar

Të miratohen në Kosovë duke pasur parasysh që afatet e parashikuara nga LPP janë të ndryshme nga ato të përcaktuara në Direktivë, dhe në çdo rast afati do të përcaktohet duke pasur parasysh kompleksitetin e kontratës.

d) Përmbysja e rendit të vlerësimit të tenderit (art.56)

Në procedura të hapura, autoritetet kontraktuese janë të lira të **vendosin rendin me te cilin ata duan të vazhdojnë në vlerësimin e tenderëve**. Ata mund të ndjekin rendin konvencional duke vendosur që fillimisht të vlerësojnë kërkesat e përjashtimit dhe të përmbushjes së kriterëve të përzgjedhjes, e me pas vlerësimin e tenderëve (ofertën teknike dhe financiare) dhe të marrin vendimin e vlerësimit. Ose, në raste të përshtatshme, ata mund të vendosin që fillimisht të vlerësojnë tenderët e me pas të vlerësojnë kërkesat e përjashtimit dhe kriteret e përzgjedhjes.

Adoptimi i kësaj dispozite inkurajohet për Kosovën, duke e kufizuar këtë mundësi vetëm në rastet kur në mënyrë strikte është e nevojshme (për shembull, kur pritet pranimi i një numri të madh të tenderëve), duke i kushtuar vëmendje maksimale që ky mjet mos të përdoret në një mënyrë rregulluese dhe të paligjshme

Rritja e transparencës dhe efikasitetit të proceseve të prokurimit

a) Mbizotërimi I kriterit TEMF (art. 67)

Ne lidhje me kriteret e shpërblimit, sigurohet **mbizotërimi i kriterit TEMF mbi atë me çmimin me të ulët**, me pasojë që TEMF konsiderohet si kriteri kryesor për shpërblyer kontrata publike. Përzgjedhja e tenderit TEMF duhet të ketë parasysh çmimin / cilësinë (e cila do të marrë parasysh edhe koston e ciklit të produkteve) dhe do të vlerësohet në bazë të kriterëve, duke përfshirë edhe cilësinë, dhe / ose aspektet sociale mjedisore, të lidhura me objektin e kontratës publike në fjalë.

Shtetet Anëtare mund të ndalojnë ose kufizojnë përdorimin e kriterit çmimit më I ulët, si një kriter për dhënie ku ata gjykojnë këtë të përshtatshme.

Miratimi i kësaj dispozite rekomandohet duke pasur parasysh përdorimin e madhe (dhe joefektive për disa kontrata) të çmimit më të ulët në procedurën e tenderit. Duhet të përcaktohet për disa lloje të kontratave të përsëritura ku kriter TEMF është i detyrueshëm. Konsideratat e aspekteve mjedisore dhe sociale duhet të zhvillohen në Kosovë.



Rritja e transparencës dhe efikasitetit të proceseve të prokurimit

b) Grumbullimi i kërkesës (art.37-39)

Rritja e modeleve të centralizuara të prokurimit duke përdorur **procedurat e prokurimit të përbashkëta** dhe **organet qendrore blerëse**, si në nivel kombëtar ose ndërkufitar, me qëllim të arritjes së ekonomisë së shkallës, duke përfshirë çmime dhe kosto të transaksionit më të ulëta, dhe në përmirësimin dhe profesionalizimin e menaxhimit të prokurimit

Zbatimi i sistemit të përbashkët dhe të centralizuar duhet të inkurajohet në Kosovë. Duhet të zbatohet me shume dhe të strukturoret më mirë në krahasim me situatën aktuale. Kështu që adoptimi i këtyre rregullave rekomandohet shume.

Rritja e transparencës dhe efikasitetit të proceseve të prokurimit

c) Përdorimi i pajisjeve elektronike si një standard për komunikim dhe shkëmbimi i informacionit në procedurat e prokurimit

Është i detyrueshëm transmetimi i njoftimeve në formë elektronike dhe disponueshmëria e dokumenteve të prokurimit në format elektronik. Pas një periudhe tranzicioni prej 30 muajsh, do të bëhet i detyrueshëm përdorimi i mjeteve elektronike për çdo komunikim në të gjitha fazat e procedurës, duke përfshirë dorëzimin e kërkesave për pjesëmarrje dhe, në veçanti, dorëzimin e tenderëve (nënshtrim elektronik). Në çdo rast, përdorimi i detyrueshëm i mjeteve elektronike të komunikimit nuk do të detyrojë AK për të kryer përpunimin elektronik të tenderëve, dhe as nuk do të detyrojne vlerësimin elektronik ose përpunimin automatik.

Dispozita, edhe pse rekomandohet fuqimisht duke pasur parasysh avantazhet që mund të përfshijnë, nuk duket që do të zbatohet në Kosovë në një të ardhmen të afërt duke pasur parasysh vonesën e madhe me të cilat Kosova po përballë për zhvillimin e mjeteve e e-qeverisëse dhe të e-prokurimit. Sidoqoftë afati i detyrueshëm kohor nuk vlen për Kosovën pasi që Kosova nuk është një shtet anëtar i BE-së

Aksesi i përmirësuar në tregun publik për NVM

a) Gjendja financiare e tenderuesit (art.58)

AK-ese duhet të pranojnë të gjithë tenderuesit me një status të përshtatshëm financiar për kontratë. Në rregullat e reja, **qarkullimi I kërkuar vjetor** normalisht **nuk duhet të jetë jo proporcional me vlerën e kontratave** që do të shpërbehen në mënyrë që të kufizohen ofertuesit e ndërmarrjeve të vogla në tregun publik sepse AK-ese kërkojnë shifra shumë të larta të qarkullimit vjetor edhe për kontratat e një vlere të ulët monetare. Në çdo rast vlere e qarkullimit financiar të tillë duhet të jetë **maksimum dy herë sa vlere e kontratës**.

Kjo dispozitë medoemos te prezantohet në legjislacionin e Kosovës, për të shmangur shtrembërimin dhe abuzimin nga AK.

b) Inkurajimi I ndarjes se kontratave në lote(art. 41)

Autoritetet kontraktuese për këtë arsye inkurajohen për të ndarë kontratat më të mëdha në Lote të cilësdo natyre. Nëse kontrata nuk duhet të ndahet në shumë Lote, AK duhet të jap arsyet për vendimin e marrë; Kur kontratat ndahet në disa Lote, AK lejohet që të kufizojë numrin e Loteve për të cilët mund të tenderoj një OE; ata gjithashtu mund të kufizojnë numrin e Loteve me të cilat mund të shpërblehet.

Kjo dispozite rekomandohet që do të miratohet në legjislacionin e Kosovës. Zbatimi i saj kërkon që në çdo rast te behet një analizë e mëparshme dhe te këtë një njohuri të mirë të tregut të veçantë në mënyrë që të shmanget shtrembërimi i konkurrencës dhe efikasitetit të prokurimit.



Aksesi i përmirësuar në tregun publik për NVM

c) Pagesa direkt në nën-kontraktorët (art.71)

Prezantimi i mundësisë për shtetet anëtare për **pagese te drejtpërdrejtë të autoritetit kontraktues tek nënkontraktorët për kryerjen e punëve që rrjedhin nga nën-kontrata**, të përcaktuar në kuadër të kontratës kryesore. Kjo do të ofroje nënkontraktoreve (normalisht NVM-të) një mbrojtje efektive kundër rrezikut të mos-pagesën ose pagesa te vonuara.

Miratimi i saj rekomandohet në legjislacionin e Kosovës



PROKURIMI ELEKTRONIK

Direktiva e re parashikon rregulla të reja për të kryer blerje nëpërmjet procedurave tërësisht elektronike.

a) Përdorimi i detyrueshëm i prokurimit elektronik

Përdorimi i prokurimit elektronik behet në mënyrë progresive i detyrueshëm. Kjo nënkupton që:

- deri në mars 2016, njoftimi elektronik (njoftimet do të dërgohen në mënyrë elektronike) dhe aksesit elektronik i dokumenteve të tenderit do të bëhet i detyrueshëm;
- deri në mars 2017, dorëzimi elektronik i ofertave (e-dorëzimi) do të bëhet i detyrueshëm për organet e blerjes Qendrore;
- deri në shtator 2018, dorëzimi elektronik i ofertave (e-dorëzimi) do të bëhet i detyrueshëm për të gjitha autoritetet kontraktuese.

b) Miratimi i sistemit të E-CERTIS (art.61)

E-CERTIS është sistem pa pagese i informacionit elektronik, fushëveprimi i të cilit është që të lehtësoj shkëmbimin midis AK e OE të certifikatave dhe provave të tjera të dokumentuara të kërkuara shpesh nga AK në procedurat e tenderit. Duke u konsultuar e-CERTIS, të dy AK dhe OE mund të kenë gjithmonë informacionin e saktë dhe certifikatave të nevojshme për procedurën e tenderit, duke shmangur në këtë mënyrë që OE të dorëzojnë shumë dokumente për pjesëmarrjen.



PROKURIMI ELEKTRONIK

Direktiva e re parashikon rregulla të reja për të kryer blerje nëpërmjet procedurave tërësisht elektronike.

c) Teknikat plotësisht të reja elektronike për dhënien e kontratave publike (art.36)

Përveç ankandit elektronik dhe sistemit dinamik të blerjes, të ofruara tashmë nga Direktivat e vjetra, përdorimi i **katalogëve elektronik** është ofruar si një mënyrë për dorëzimin e tenderëve në format elektronik. Miratimi i e-Katalogut dhe standardizimi i formateve të tyre do të përmirësonte nivelin e ndërveprimit, rris efikasitetin dhe gjithashtu do të zvogëlojë përpjekjet e kërkuara nga OE.

Këto rregulla duket shumë moderne për sistemin aktual të PP në Kosovë. Ato kërkojnë së pari ekzistencën e një sistemi të mirë të e-qeverisjes që synon futjen e përdorimit të mjeteve elektronike në politikat qeverisëse dhe një nivel të zhvilluar të ndërveprimit ndërmjet subjekteve publike. Së dyti kërkojnë zhvillimin e veçanta të mjeteve elektronike për prokurimin publik. Si pasojë miratimi i tyre duhet të shtyhet deri në zhvillimin e një e-qeverisjeje dhe një sistemi efektiv të prokurimit elektronik



Rritja e integritetit, duke reduktuar favorizimin dhe duke luftuar korrupsionin në prokurimin

A) Konflikti i interesave (art.24)

AK do të marrin masa përkatëse për të parandaluar, identifikuar dhe korigjuar në mënyrë efektive konfliktet e interesit që lindin gjatë zhvillimit të procedurave të prokurimit në mënyrë që të shmanget çdo shtrembërimin I konkurrencës dhe për të siguruar trajtim të barabartë të të gjithë operatorëve ekonomik.

Përkufizimi i konfliktit të interesit duhet të paktën të mbulojë çdo situatë ku anëtarët e stafit të AK-së apo të një ofruesi të shërbimit qe vepron në emër të AK të cilët janë të përfshirë në kryerjen e procedurës së prokurimit kanë interes, te drejtpërdrejt ose tërthorazi, financiar, ekonomik apo interes tjetër personal që mund të perceptohet për paanshmëri dhe pavarësi te tyre në kontekstin e procedurës së prokurimit.



Rritja e integritetit, duke reduktuar favorizimin dhe duke luftuar korrupsionin në prokurimin

B) Bazat për përjashtim (art.57)

Bazat për përjashtimin nga procedurat e prokurimit publik janë forcuar dhe zgjeruar.

Përveç atyre ekzistuese, arsyet për përjashtimin do të përfshijnë:

- situata ku një OE ka ndikuar padrejtësisht në procesin e vendim-marrjes që çon në dhënien e një kontrate (ndikimi që ka për qëllim marrjen e informacionit konfidencial që mund të shpie në avantazhe të padrejta ose nga pakujdesia duke siguruar informacion të gabuar që mund të ketë një ndikim material në vendimet lidhur me përjashtimin, përzgjedhjen ose shpërblimin e kontratës publike);
- situata ku OE është fajtor për sjellje të gabuar profesionale, e cila e bën integritetin i tij të diskutueshëm;
- Deklaratat e rreme në lidhje me procedurën për dhënien e një kontrate publike, nëse këto kanë të bëjnë me mungesën e shkaqeve për përjashtimin, ose me përmbushjen e kriterëve të përzgjedhjes;
- Marrëveshjet që synojnë të ngatërrojnë konkurrencën

Të dy dispozita duhet të miratohen në Kosovë duke plotësuar legjislacionin ekzistues



Rritja e integritetit, duke reduktuar favorizimin dhe duke luftuar korrupsionin në prokurimin

c) Modifikimi i kontratave gjatë mandatit të tyre (art.72)

Kontrata publike e nënshkruar mund të ndryshohet pa kërkuar fillimin e një procedure të re të tenderit kur:

- modifikimet nuk janë substanciale, dmth nuk ndryshojnë natyrën ose ekuilibrin ekonomik të kontratës;
- Vlera e modifikimit nuk i kalon kufijtë për zbatimin e direktivave dhe është më pak se 10% i vlerës së kontratës fillestare për mallra dhe shërbime dhe 15% për punë;
- modifikimet rrjedhin nga ngjarje të paparashikuara ose në lidhje me punën shtesë, produkte ose shërbime të nevojshme, por që, për arsye teknike, mund të ofrohen vetëm nga kompania aktuale e kontratës

Duke konsideruar mungesën e ndonjë dispozite mbi këtë temë në legjislacionin aktual të Kosovës, dhe duke pasur parasysh rëndësinë praktike të këtyre çështjeve në menaxhimin e kontratave publike, e tërë dispozitë rekomandohet që do të miratohet në LPP



Përdorimi strategjik i prokurimit për politika të qëndrueshme dhe të zhvillimit

Direktivat kryesisht inkurajojnë përdorimin strategjik të kontratave për mallra dhe shërbime në mënyrë që të nxisin **risi, respektimin e mjedisit dhe klimës**, përmirësimin e punësimit, shëndetit publik dhe kushteve sociale (për shembull, marrja në konsideratë e standardeve të prodhimit ndërkombëtare, standardet ndërkombëtare të mjedisit si Eco label, kontrata te rezervuara, stimulim për OE që favorizojnë politikat sociale etj). Në përputhje me rrethanat, AK inkurajohen për të futur specifikimet mjedisore dhe sociale në termat e referencës dhe ti marrin në konsideratë, gjatë përgatitjes së dokumenteve dhe vlerësimit të tenderëve, ndikimet që kontratat mund të kenë në mjedis, kushtet sociale dhe çështjet e shëndetit publik.

Çështja është mjaft e ri për të gjitha vendet anëtare. Sistemi aktual i prokurimit publik në Kosovë nuk duket akoma aq i zhvilluar për të garantuar zbatimin e duhur dhe efektiv të këtyre parimeve. Edhe në qoftë se miratimi i këtyre dispozitave duket shumë i ndërlikuar për realitetin dhe kapacitetin e sistemit të PP të Kosovës, duhet të inkurajohet të paktën një përdorim themelor strategjik i prokurimit që mund të ndërhyjë me politikat e tjera në drejtim të përfitimit të përgjithshëm.



Partneriteti publiko privat

Direktivat e reja për herë të parë sigurojnë rregulla të qarta ligjore që përcaktojnë **se cilat kontrata mund të lidhen ndërmjet subjekteve të sektorit publik pa zbatuar procedurat e prokurimit publik**. Këto rregulla do të ndihmojnë në veçanti autoritetet lokale dhe rajonale për të përfituar plotësisht nga mundësitë e bashkëpunimit për të kryer detyrat e tyre në mënyrë sa më efektive.

a) Marrëdhënie 'Në shtëpi' (art. 12)

Autoriteti kontraktues mund të shpërblej me një kontratë publike një ndërmarrje - për shembull një kompani të shërbimeve komunale ose një ofrues të shërbimeve të mbeturinave publik - pa aplikuar një procedurë prokurimi, në qoftë se plotësohen **tri kushte** në të njëjtën kohë: Autoriteti kontraktues duhet të ushtroj **kontroll** mbi ndërmarrjen e cila është e ngjashme me atë që AK ka mbi departamentet e veta (të marrëdhënieve ndër-organike); ndërmarrja e kontrolluar duhet të bëjë **biznes kryesisht për AK kontrollues; nuk duhet të ketë pjesëmarrje të drejtpërdrejtë private** në kapitalin e ndërmarrjes të kontrolluar.



Partneriteti publiko privat

b) Bashkëpunimi në mes të AK ("bashkëpunimi horizontal") (art.12)

AK janë të lejuar për të lidhur kontrata në mes veti, pa krijuar një ndërmarrje të kontrolluar (për shembull, disa komuna vendosin për te bashkuar burimet e tyre në fushën e menaxhimit të mbeturinave në mënyrë që komunat pjesëmarrëse të kryejnë, secila për kompetencë të saj të veçantë, shërbime për të gjitha komunat. Në Kornizën e një bashkëpunimi të tillë, kontrata mund të shpërblehet në mes AK-ese nëse kontrata synon të sigurojë që shërbimet publike që ata kanë për të kryer janë të pajisura me synimin për të arritur objektivat që ata i kanë të përbashkëta, bashkëpunimi duhet të qeveriset vetëm nga konsiderata që lidhen me interes publik, biznesi në treg jashtë bashkëpunimit është rreptësishtë i kufizuar.



Partneriteti publiko privat

c) Transferimi i një detyre publike (art.12)

Së fundi, është sqaruar se transferimi i thjeshtë i kompetencave dhe përgjegjësive për kryerjen e një detyre publike nga një entitet publik në një tjetër nuk është në asnjë mënyrë i prekur nga Direktivat për aq kohë sa ajo nuk rezulton në shkëmbimin e një performance kontraktuale me shpërblim. Në këtë mënyrë, për shembull, autoritetet lokale që dëshirojnë që të bashkojnë detyrat e caktuara publike mund të transferojnë ato në shoqata apo struktura të tjera publike pa asnjë procedure të tenderit.

Duke pasur parasysh avantazhet që këto forma të partneritetit mund të përfshijnë, këto dispozita duhet të futen në LPP të Kosovës, me kusht që sistemi administrativ i Kosovës të ofroj për sipërmarrjet publike dhe mundësinë e bashkëpunimit horizontal midis subjekteve publike.

