



## Prokurimi publik

# Organizimi i funksioneve qendrore të prokurimit publik

### PËRMBAJTJA

- [Pse është e nevojshme struktura organizative për të kryer funksionet e prokurimit publik?](#)
- [Funksionet kryesore qendrore të prokurimit publik](#)
- [Çfarë lloj modelesh strukturore ekzistojnë?](#)
- [Kapaciteti administrativ i strukturës qendrore të prokurimit publik](#)
- [Vlerat dhe mangësitë e funksioneve të kryera nga strukturat qendrore të prokurimit publik](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

Autorizuar për botim nga Karen Hill, Drejtuese e Programit të SIGMA-s

Kjo Udhëzim analizon funksionet, strukturat, statusin brenda qeverisë, dhe kapacitetin e organeve qendrore të prokurimit publik në Shtetet Anëtare. Kjo analizë mund të jetë me dobi të veçantë për përfaqësuesit e zgjedhur, politikëbërësit dhe vendimmarrësit e autoriteteve kombëtare të Bashkimit Evropian (BE), vendeve kandidatë dhe vendeve të tjera që reformojnë sistemin e tyre të prokurimit publik në përputhje me praktikën e BE-së. Këto vende po marrin parasysh krijimin, forcimin apo ri-organizimin e strukturave të tyre me qëllim të kryerjes së funksioneve që lidhen me sistemin e prokurimit publik. Ky Udhëzim nuk përpiket që të rekomandojë masa të veçanta institucionale. Shqyrtimi në thellësi i modeleve të ndryshme të miratuara në Shtetet Anëtare, analiza krahasuese si dhe historiku dhe arsyetimi i përdorimit të një modeli të veçantë institucional janë shqyrtuar në detaje në *Strukturat qendrore dhe kapacitetet e prokurimit publik në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian* (Dokumenti i SIGMA-s Nr. 40)<sup>1</sup>.

### **Pse është e nevojshme struktura organizative për të kryer funksionet e prokurimit publik?**

Shtetet anëtare të BE-së në përgjithësi krijojnë struktura qendrore organizative për të kryer funksione që lidhen me sistemin e prokurimit publik në tërësi. Meqë prokurimi publik përbën një nga veprimtaritë vitale ekonomike në të gjitha vendet, atëherë zhvillimi i një sistemi efikas dhe të shëndoshë të prokurimit publik është shpesh një prioritet politik. Krijimi i organeve qendrore të prokurimit publik përbën një kontribut të madh në zhvillimin e suksesshëm dhe një pozitë të favorshme të përgjithshme të sistemit të prokurimit publik në një vend. Të gjithë aktorët kryesorë të sistemit të prokurimit publik mbështeten gjerësisht në aftësinë e organeve të prokurimit publik për të mbështetur zhvillimin e sistemeve kombëtare të prokurimit.

Për ta bërë sistemin e prokurimit publik funksional në të gjitha nivelet, në nivelin qendror (ose rajonal) duhet të realizohen një sërë funksionesh. Këto funksione mund të përfshijnë: përgatitjen e legjislacionit kombëtar të prokurimit publik, këshilla për autoritetet/subjektet kontraktore dhe operatorët ekonomik për zbatimin e legjislacionit, sigurimin e trajnimit për prokurimin publik, publikimin e njoftimeve të kontratave, si dhe bashkëpunimin me Komisionin Evropian dhe institucione të tjera ndërkombëtare. Në disa vende, shumica e këtyre detyrave janë të kombinuara në një institucion qendror; në vende të tjera, detyrat janë të ndara në mes të disa institucioneve qendrore. Në disa vende mund të mungojnë institucionet qendrore për kryerjen e disa prej këtyre detyrave.

Dallimet në rrethanat dhe kushtet në të cilat sistemet e prokurimit publik janë formuar dhe zhvilluar pasqyrohen në strukturën e tyre. Zbatimi i legjislacionit të prokurimit publik, i cili është i ri dhe i nxitur nga konkurrenca, shpesh me një kuadër të shkurtër kohor në kontekstin e procesit të anëtarësimit në BE, kërkon mobilizim efektiv dhe të shpejtë të mbështetjes dhe të përpjekjeve të qeverisë. Prandaj, në përgjithësi pranohet se ekzistenca e një zgjidhje të centralizuar institucionale është një parakusht për një proces efektiv të reformës ligjore. Institucioneve të centralizuara u jepen kompetencat dhe u caktohen detyrat e koordinimit, menaxhimit dhe të mbështetjes së zbatimit të legjislacionit të prokurimit publik.

Edhe pse për këtë çështje nuk është vendosur asnjë kërkesë eksplicite ligjore nga BE-ja, përvoja praktike e fundit e Shteteve Anëtare të BE-së dhe e vendeve kandidatë provon rëndësinë e organizatave qendrore të prokurimit publik për kryerjen e aktiviteteve përkatëse të përfshira në kapitullin e prokurimit publik për pranimin në BE. Në këto vende çështja se si të organizohet më mirë struktura qendrore organizative e koordinimit, zbatimit dhe monitorimit të prokurimit publik është një sfidë kryesore në procesin e reformës së prokurimit, së bashku me reformën e komponentit ligjor. E njëjta sfidë është, ose do të jetë po aq e rëndësishme për vendet që reformojnë sistemin e tyre të prokurimit publik në përputhje me praktikën e BE-së.

<sup>1</sup> SIGMA (2007), *Strukturat qendrore dhe kapacitetet e prokurimit publik në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian* (Dokumenti i SIGMA-s Nr. 40, Botimet e OECD-së, Paris).

Mbështetja e duhur politike për arritjen e parakushteve të përcaktuara për funksionimin e plotë të sistemit është themeli i procesit të reformave në fushën e prokurimit publik. Krijimi i një pike të fortë qendrore për prokurimin publik në nivel të lartë, qendror, të cilës i jepet një fushë e gjerë e funksioneve dhe përgjegjësi, është parë si një masë jetike për vendet që janë në procesin e ngritjes së sistemeve të tyre të prokurimit publik. Megjithatë, për pjesën më të madhe, çështja e menaxhimit të politikës së prokurimit zakonisht shfaqet në kontekstin e procesit të reformës. Është çështja e reformës ajo që krijon nevojën për një mekanizëm për realizimin e kësaj reforme.

Për shembull, siç ka treguar përvoja e kohëve të fundit, gjatë periudhës së para-anëtarësimit Kroacisë iu desh që të krijonte **një organizatë prokurimi** do të garantonte politikë koherente në të gjitha fushat që lidhen me prokurimin publik, dhe do të drejtonte zbatimin e tij në mënyrë që të lehtësonte procesin e përafrimit me *acquis communautaire* (*acquis*) të BE-së, si dhe negociatat e ardhshme për kapitullin që ka të bëjë me prokurimin publik.

Pasi vendi ka kaluar nëpër procesin e vështirë të reformave dhe të forcimit të kapacitetit të tij të prokurimit publik, ku organi qendror i prokurimeve publike luan një rol të rëndësishëm dhe jetik, mund të pritët që disa nga funksionet që një organ i tillë kryen të mos jenë më të nevojshme dhe konstatohen si të tepërta. Megjithatë, çdo politikë qeveritare, duke përfshirë politikën në lidhje me prokurimin publik, do të drejtohet në një farë mënyre brenda qeverisë edhe nëse ajo nuk është nga një organ qendror që merret ekskluzivisht me prokurimin publik.

Në të njëjtën kohë, në 15 Shtetet "e vjetra" Anëtare, funksionet e prokurimit, në mënyrë të veçantë detyrat e mbështetjes, janë organizuar shpesh në mënyrë të decentralizuar. Ndryshimi i sistemeve institucionale në fushën e prokurimit publik në këto vende mund të shpjegohet me dallimet në traditat e tyre ligjore, politike dhe administrative. Përveç kësaj, prokurimi publik është zhvilluar gradualisht për më shumë se një shekull, dhe sistemet e veçanta kombëtare janë formuar si rezultat i zhvillimeve të vazhdueshme në shoqëri.

Evolucioni i funksioneve kyçe të prokurimit gjithashtu duhet të shikohet në dritën e një mjedisi të ndryshueshëm publik të prokurimit, kompleksiteti i të cilit është në rritje. Prokurimi publik është një fushë multidisiplinare. Fushat e ndryshme të politikave horizontale dhe faktorët e tjerë që lidhen me një mjedis të ndryshueshëm kanë një ndikim të fortë dhe sjellin implikime për sistemet e prokurimit publik. Ky ndikim është i fortë veçanërisht në drejtim të kuadrit legjislativ dhe rregullator, zhvillimit teknologjik, zhvillimit të sektorit publik, forcimit të kapaciteteve dhe matjes së performancës, rritjes së integritetit, dhe koordinimit dhe bashkëpunimit ndërkombëtar.

Funksionet e zhvillimit dhe të koordinimit të prokurimit bëhen të rëndësishme në të gjitha Shtetet Anëtare si rezultat i rritjes së kërkesës për nismat dhe mbështetjen e qeverisë në fushat që janë subjekt i ndryshimeve të shpejta teknologjike. Një fushë që është mbështetur fuqimisht nga zhvillimi teknologjik është prokurimin elektronik (**e-prokurimi**), dhe në shumë vende janë futur platforma elektronike për t'u përdorur nga autoritetet/subjektet kontraktore, duke zëvendësuar metodat tradicionale të bazuara në letër. Shembuj të shumtë të zgjidhjeve të suksesshme të prokurimit elektronik janë tashmë në funksionim në të gjithë Evropën (Francë, Holandë, Norvegji, Portugali, Mbretëria e Bashkuar (Uells), etj.).

Një numër i zhvillimeve të sistemit të prokurimit publik janë fokusuar në rritjen e nivelit të përfshirjes së **aspekteve sociale, mjedisore dhe inovative** në procesin e prokurimit publik. Për shembull, shumë autoritete publike në Evropë kanë ndërmarrë qasjen e përfshirjes së angazhimeve për zbatimin e "gjelbër" të prokurimit publik ose duke krijuar një politikë të veçantë ose si pjesë e politikave të tjera.

Ky proces i ndryshimit duhet të merret parasysh dhe të trajtohet në mënyrë efektive nga qeveritë. Këto ndryshime do të kenë implikime në mënyrën se si të organizohet më mirë struktura institucionale e sistemit të prokurimit publik me qëllim që të arrihet efikasiteti i duhur në ofrimin e shërbimeve publike. Çdo strukturë e prokurimit duhet të marrë në

konsideratë se si të përmbushet më mirë nevoja në rritje për profesionalizimin e funksionit të prokurimit dhe nevojat pasuese për të zhvilluar, në mënyrë të veçantë, strukturën e mbështetjes së prokurimit. Prandaj është e rëndësishme për të gjetur modelin e duhur organizativ që krijon një ekuilibër efektiv dhe të natyrshëm midis specifikave të funksioneve të përfshira dhe kërkesave të këtyre funksioneve në drejtim të pavarësisë dhe ndërveprimit. Zgjedhja e një modeli të duhur organizativ duhet gjithashtu të marrë në konsideratë aspektet e ndryshme të prokurimit, të cilat gjithashtu mbulojnë koncesionet dhe partneritetet/publike private (PPP), si dhe fusha të tjera të politikave horizontale, ndërkohë që në të njëjtën kohë shmangin konfliktin e interesave.

Efektet e kombinuara të zhvillimeve rregullatore, teknologjike dhe tregtare krijojnë kërkesën për rritjen e profesionalizimit të funksionit të prokurimit në nivel operacional të autoriteteve/subjekteve kontraktore dhe të sektorit privat.

### Funksionet kryesore qendrore të prokurimit publik

Shtetet Anëtare të BE-së shfaqin një larmi të konsiderueshme të organizimeve institucionale, edhe pse uniformiteti i funksioneve të kryera në të gjithë strukturat e prokurimit publik është i qartë. Në lidhje me natyrën e detyrave të përfshira, këto funksione mund të klasifikohen ose si **funksione bazë** ose **funksione plotësuese**. Kjo klasifikim i gjerë rezulton në mbivendosje midis funksioneve të ndryshme, veçanërisht në kontekstin e ndryshimeve në aspektin organizativ. Megjithatë është e dobishme që të përshkruhen mënyrat në të cilat funksionet qendrore të prokurimit publik janë të organizuara në vende të ndryshme.

- **Funksionet bazë:** Janë ato funksione që janë të rregulluara nga e drejta kombëtare, shpesh në përgjigje të drejtpërdrejtë të detyrimeve që lidhen me anëtarësimin në BE. Prandaj këto funksione duhet të trajtohen në nivelin e qeverisë qendrore. Ato përfshijnë politikën parësore dhe funksione legjislative, funksionet dytësore të politikave dhe rregullatore, funksione ndërkombëtare koordinuese dhe monitoruese dhe funksione të vlerësimit të pajtueshmërisë.
- **Funksionet plotësuese:** Të gjitha funksionet e tjera përveç funksioneve kryesore mund të klasifikohen si funksione plotësuese, pasi ato nuk janë detyrim ligjor për të gjitha Shtetet Anëtare. Duhet theksuar se këto funksione plotësuese nuk janë më pak të rëndësishme se funksionet bazë për funksionimin e sistemit të prokurimit publik. Ato mund të ushtrohen nga organe qendrore të prokurimit brenda një strukture të prokurimit publik, megjithëse ato ndahen ose sigurohen po aq shpesh nga organet e ndryshme brenda strukturës së prokurimit publik ose në administratën publike më të gjerë, si dhe nga organet e sektorit privat. Funksionet shpesh përfshijnë mbështetje këshilluese dhe operacionale, publikimin dhe informacion, profesionalizimin, forcimin e kapaciteteve si dhe zhvillimin dhe koordinimin e prokurimit.

### Funksionet bazë

- **Funksionet parësore të politikave dhe legjislative**

Organet e përcaktuara në nivel qeveritar kanë për detyrë hartimin e politikave themelore të prokurimit që kanë për qëllim përcaktimin e kuadrit të përgjithshëm ligjor për operacionet e prokurimit publik. Funksioni më i rëndësishëm në këtë kontekst është përgatitja dhe hartimi i legjislacionit parësor publik të prokurimit, i cili përfshin legjislacionin kombëtar në zbatim të Direktivave të Prokurimit të BE-së<sup>2</sup> (Direktivat) si dhe kuadrit rregullator ose të politikave që do

<sup>2</sup> Direktiva 2014/23/BE për dhënien e kontratave të koncesionit, 26 shkurt 2014; Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014; Direktiva 2014/25/BE për prokurimet nga subjektet në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe sektorëve të shërbimeve postare dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/17/KE, 26 shkurt 2014; Direktiva 89/665/KEE mbi koordinimin e ligjeve, rregulloreve dhe dispozitave administrative në lidhje me zbatimin e procedurave të shqyrtimit për dhënien e kontratave publike të furnizimit dhe të punëve publike, 21 dhjetor 1989, e ndryshuar; dhe Direktiva

të aplikohen në fushat jashtë fushëveprimit të Direktivave. Direktivat transpozohen në legjislacionin parësor në të gjitha shtetet anëtare, por jo të gjitha prej tyre i kanë rregulluar fushat që nuk mbulohen nga direktivat në ligjin parësor. Sipas këtij funksioni, detyrat që caktohen zakonisht janë si vijon: (1) udhëheqja e grupit të punës në procesin e hartimit; (2) organizimi i procesit të konsultimit me aktorët kryesorë të sistemit të prokurimit; dhe (3) marrja pjesë në aktivitete të tjera legjislative me rëndësi për prokurimin publik.

Funksionet legjislative dhe të politikave ushtrohen shpesh nga organi përkatës qendror i prokurimit (Bullgaria, Qipro, Rumania dhe Sllovakia).

Funksioni i hartimit të ligjeve ushtrohet shpesh nga Ministria e Financave/Thesare, Ministria e Ekonomisë dhe Ministria së Drejtësisë, dhe kjo është e organizuar ose veçmas ose si një komponent i një organi qendror të prokurimit publik. Kështu veprohet në rasti në Estoni, për shembull, kur Ministria e Financave, ku Zyra e Prokurimit Publik është pjesë e saj, është përgjegjëse për këtë detyrë.

Vendet ku funksioni i hartimit të legjislacionit është qartësisht i ndarë nga organet kryesore të prokurimit qendror janë Estonia, Hungaria, Italia, Letonia, Lituania dhe Suedia.

- **Funksionet dytësore të politikave dhe rregullatore**

Funksionet dytësore të politikave dhe rregullatore kanë të bëjnë me rregullat që janë të miratuara zyrtarisht nga qeveria në mënyrë që të hyjë në fuqi ligji parësor në fusha të veçanta ose për të siguruar mjetet e zbatimit në funksion të aplikimit të së drejtës parësore.

Ka dallime të qarta midis vendeve në lidhje me nevojën dhe shtrirjen e legjislacionit dytësor. Disa vende funksionojnë pa ndonjë legjislacion dytësor ose me legjislacion dytësor në një masë shumë të kufizuar dhe në vend të kësaj mbështeten, për shembull, tek recitalet (relacione interpretuese që lidhen me dispozitat e ndryshme) për përgatitjen e ligjit parësor në parlament, tek komunikimet interpretuese nga organet e caktuara, ose tek precedentët gjyqësor. Të tjerë kërkojnë miratimin me ligj, në shkallë të ndryshme, të një grupi të legjislacionit dytësor, i cili në disa raste është edhe kusht për të siguruar vlefshmërinë e ligjit parësor.

Disa vende plotësojnë më tej legjislacionin parësor dhe dytësor me dispozitat e legjislacionit tretësor (p.sh., udhëzimet operative) të miratuara nga organet e caktuara të prokurimit qendror. Në këtë drejtim, grupi i rregullave plotësuese mund të përfshijë rregulloret e zbatimit - që mbulojnë aspektet teknike të procesit të prokurimit, fushat që nuk mbulohen nga ligji parësor, apo fushat ku janë të nevojshme udhëzimet sqaruese të zbatimit; udhëzimet operative; formatet standarde për njoftimet e kontratës; dokumentet model të tenderit për mallra, shërbime dhe punë, duke përfshirë udhëzimet për ofertuesit, formularët e tenderit dhe specifikimet teknike; dhe kushtet e përgjithshme model, duke përfshirë formularët e kontratës për kontratat që lidhen me mallra, shërbime, punë dhe koncesione.

- **Funksionet koordinuese ndërkombëtare**

Bashkërendimi i aktiviteteve të prokurimeve publike ndërkombëtare dhe brenda BE-së është një funksion i rëndësishëm i një shteti anëtar të BE-së, i cili normalisht mbulon një ose të gjitha detyrat e mëposhtme: (1) përgjegjësia për kontributin kombëtar në aktivitetet rregullatore ndërkombëtare të fushës, ndër të tjera, të tilla si Marrëveshja e Prokurimit Qeveritar të Organizatës Botërore të Tregtisë, ku shtetet anëtare veprojnë si vëzhgues në negociatat e kryera nga Komisioni Evropian, apo Ligjin Model të Komisionit të Kombeve të Bashkuara për Ligjin Tregtar Ndërkombëtar; (2) përgjegjësia për kontributin kombëtar në komitetin këshillues BE-së dhe grupet e punës që merren me prokurimin publik; (3) të vepruarit si një pikë

---

92/13/KEE që koordinon ligjet, rregulloret dhe dispozitat administrative në lidhje me zbatimin e rregullave të Komunitetit mbi procedurat e prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe telekomunikacionit, 25 shkurt 1992, e ndryshuar.

kombëtare kontakti për Komisionin Evropian për pyetjet dhe për procedurat e zbatimit dhe të shkeljes në bazë të Traktatit;<sup>3</sup> (4) pjesëmarrja në rrjetet ndërkombëtare, të tilla si Rrjeti Evropian i Prokurimit Publik; dhe (5) bashkëpunimi me institucionet përkatëse në vendet e tjera.

Në shumicën e shteteve anëtare organi qendror publik i prokurimit, ose organi përgjegjës për hartimin e legjislacionit, ushtron funksione ndërkombëtare koordinuese, por shpesh këto funksione ndahen në mes të dy organeve, siç është rasti në Estoni, Hungari, Letoni, Lituani dhe Suedi.

- **Funksionet e vlerësimit të monitorimit dhe të përputhshmërisë<sup>4</sup>**

Monitorimi i prokurimit publik luan një rol të rëndësishëm në të gjitha sistemet kombëtare të prokurimit publik. Ky monitorim përfshin të gjitha vëzhgimet sistematike të sistemit të prokurimit publik që kryhen për të vlerësuar mënyrën në të cilën është arritur zhvillimi dhe funksionimi i sistemit, si dhe gjendja e dëshiruar (e synuar), siç përcaktohet nga politikëbërësit. Direktiva e vitit 2014 kërkon nga Shtetet Anëtare që ato të caktojnë një funksion monitorues për "një ose më shumë autoritete, organe apo struktura", të cilat autorizohen për të raportuar për "shkelje të veçanta apo probleme sistematike" që identifikohen.

Funksionet e vlerësimit të përputhshmërisë përfshijnë metodat dhe procedurat që aplikohen në mënyrë që të zbulohen dhe të rregullohen parregullsitë në prokurim publik. Në disa vende, organizatave të prokurimeve publike u është dhënë një rol edhe më aktiv për të luajtur në fillimin e procedurave të shqyrtimit gjyqësor në gjykata për shkelje të ligjit të prokurimit publik.

Direktiva e vitit 2014 kërkon nga Shtetet Anëtare që ato t'i caktojnë një funksion monitorues "një ose më shumë autoriteteve, organeve apo strukturave", të cilat autorizohen për të raportuar për "shkelje të veçanta apo probleme sistematike" që identifikohen. Për informacion të mëtejshëm shih Udhëzimin nr. 27 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Monitorimi i Prokurimit Publik (qershor 2016)*.

Në Kroaci, për shembull, Ministria e Ekonomisë, e cila është organi përgjegjës për sistemin e prokurimit publik, ka fuqi të nisë procedurat e shkeljes ndaj autoriteteve/subjekteve kontraktore para gjykatës për kompetente për shkeljet nëse ministria përcakton shkelje të Ligjit të Prokurimit Publik.

Disa nga shtetet e reja anëtare po zhvillojnë, përveç funksioneve kombëtare të prokurimit publik, edhe funksione specifike të vlerësimit të përputhshmërisë për fondet e BE-së.

Shembuj të shteteve anëtare që kanë miratuar një formë të auditimit në bazë *ex ante* janë: Qiproja, Estonia, Franca, Hungaria, Letonia, Malta, Polonia dhe Rumania.

Funksionet e monitorimit dhe të vlerësimit të përputhshmërisë mund të përfshijnë detyrat e mëposhtme:

- Përgatitja e një raporti vjetor të qeverisë apo parlamentit mbi funksionimin e sistemit kombëtar të prokurimit publik;
- Grumbullimi i informacioneve statistikore dhe të informacioneve tjera, ndër të tjera, mbi planifikimin e prokurimit publik, penetrimin e tregut, kontratat e dhëna, dhe performancën dhe efikasitetin e sistemit të prokurimit publik;
- Auditimi, kontrolli, inspektimet, vlerësimi i përputhshmërisë ligjore;

<sup>3</sup> Traktati për Funksionimin e Bashkimit Evropian - version i konsoliduar i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian, *Gazeta Zyrtare të Bashkimit Evropian*, C 326, 26 tetor 2012. Në Udhëzimin e Prokurimit Traktati referohet si "TFBE" ose "Traktati".

<sup>4</sup> Për më shumë informacion, shih *Monitorimi i Prokurimit Publik* (Udhëzimi nr. 27 i SIGMA-s për Politikën, qershor 2016).

- Ushtrimi, kur kërkohet, i një funksioni autorizues duke dhënë miratimin paraprak për autoritetet/subjektet kontraktore për vendime të caktuara të procesit të prokurimit, të tilla si dokumentet e kontratës, specifikimet teknike, si dhe përdorimi i procedurave më pak konkurruese ose i procedurave të përshejtuara;
- Inicimi i procedurave të shkeljeve të prokurimit publik për shqyrtim gjyqësor në gjykatat e të ligjit;
- Menaxhimi, kur kërkohet, i një liste zyrtare të operatorëve ekonomikë të certifikuar dhe/ose zyrtarëve të certifikuar të prokurimit.

Për më shumë informacion mbi monitorimin shih Udhëzimin nr. 27 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Monitorimi i Prokurimit Publik (qershor 2016)*.

## Funksionet plotësuese

### *Funksionet këshilluese dhe të mbështetjes së operacioneve*

Këto funksione të rëndësishme janë miratuar për të mbështetur autoritetet/subjektet kontraktore, si dhe operatorët ekonomikë në detyrat e tyre përkatëse. Qëllimi i këtyre funksioneve është që t'i mundësojnë autoriteteve/subjekteve kontraktore që të veprojnë në mënyrë efikase dhe në përputhje me legjislacionin kombëtar, me parimet themelore të Traktatit, dhe me praktikat e mira.

Në veçanti, në fazat fillestare të reformave, ekzistenca e një organi që ofron këshilla për zbatimin e kuadrit ligjor dhe çështje të tjera të ngjashme është vendimtare. Funksionet ligjore këshilluese janë zakonisht përgjegjësi e organeve qendrore të prokurimit publik. Megjithatë, disa funksione këshilluese dhe mbështetëse shpesh ndahen dhe ushtrohen nga një numër i madh i lojtarëve brenda komunitetit të prokurimit publik, siç janë shoqatat për administratat rajonale dhe vendore, subjektet e mëdha kontraktore dhe shërbimet, sektori privat (konsulentët dhe firmat ligjore), dhomat e tregtisë, dhe shoqatat e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme.

Funksionet këshilluese dhe operacionet mbështetëse përfshijnë: organizimin e një funksioni të ndihmës nga zyra për të siguruar mbështetje ligjore dhe profesionale për blerësit dhe operatorët ekonomik në baza ditore; zhvillimin e sistemeve të udhëzimit dhe të mjeteve operacionale për menaxhimin e të gjitha fazave të procesit të prokurimit, p.sh., metodologjia për vlerësimin e ofertave; dhe nxjerrjen e publikimeve, komentareve dhe komunikimeve interpretuese mbi aspekte të ndryshme të prokurimit publik.

### *Funksionet e publikimit dhe të informimit*

Parimi i transparencës i vendos autoritetit kontraktues detyrimin për të siguruar përfitimin e të gjithë ofertuesve të mundshëm të një shkalle të shpalljes që është e mjaftueshme për të mundësuar hapjen e tregut të prokurimit ndaj konkurrencës. Kjo shpallje është një gur themeli i sistemit të prokurimit publik.

Në një numër shtetesh Anëtare, funksionet e ndryshme të publikimit i caktohen një organi qendror të prokurimit që mund të jetë i ngarkuar me administrimin e buletinit kombëtar të prokurimit publik. Një pjesë e këtij roli administrativ mund të përfshijë kontrollin e cilësisë së njoftimeve para publikimit ose dorëzimit. Për kontrata mbi kufijtë monetarë të BE-së, organit qendror mund t'i caktohet përgjegjësia e komunikimit të njoftimeve të përgatitura nga autoritetet/subjektet kontraktore në *Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian (GZBE)*. Kjo përgjegjësi mund të përfshijë detyrën e hedhjes poshtë të njoftimeve që nuk plotësojnë kërkesat.

Në Hungari dhe Sllovak, për shembull, zyrat qendrore të prokurimit kontrollojnë projekt njoftimet para se ato të dërgohen në GZBE. Në Kroaci, Irlandë, Slloveni dhe Mbretërinë e Bashkuar, institucionet qendrore të prokurimit nuk kanë funksion të tillë.

Publikimi dhe shpërndarja e informacionit mbi legjislacionin e prokurimit publik dhe politikat, duke përfshirë edhe burime të informacionit, materiale dhe këshilla shtesë, janë detyra të tjera të ngjashme. Ky informacion mund të përfshijë versionet në letër, si dhe burime të internetit ose burime të çdo medie tjetër. Detyrat lidhur me këtë funksion mund të përfshijnë sa më poshtë vijon: ofrimin e modeleve të njoftimit të kontratës dhe udhëzime se si të përdoren ato; funksionimin e sistemeve të publikimit të bazuara tek interneti për njoftimet e kontratës dhe të shpalljes së fituesit duke përfshirë përpunimin e njoftimeve; kontrollet e cilësisë dhe të ligjshmërisë së njoftimeve të marra; publikimin e njoftimeve dhe dorëzimin e njoftimeve tek GZBE-ja; mirëmbajtjen e regjistrave të prokurimit publik apo të bazave të dhënave të tjera të prokurimit; mirëmbajtjen e listave të subjekteve kontraktore; përdorimi i sistemit të informacionit dhe udhëzues të bazuar në internet për të mbështetur komunitetin e prokurimit, duke përfshirë edhe dokumentacionin udhëzues, dokumentacionin model të tenderit dhe të kontratës, dhe komunikimet interpretuese dhe komentuese (të cilat janë edhe pjesë e funksioneve këshillimore).

### **Funksionet e profesionalizimit dhe të forcimit të kapaciteteve**

Profesionalizimi i personelit të prokurimit dhe forcimi i kapaciteteve të operacioneve të prokurimit shihen si funksione të rëndësishme në rritjen e efikasitetit të çdo sistemi kombëtar të prokurimit publik.

Autoritetet/subjektet kontraktore përballen me një mjedis kompleks të prokurimit, me një grup të gjerë funksionesh dhe përgjegjësish që prekin kompetencat e nevojshme dhe përzgjedhjen e zgjidhjeve organizative dhe bashkëpunuese. Prandaj, ekziston një kërkesë e vazhdueshme për arsimin e lartë, si dhe për trajnim të specializuar në prokurimin publik në disiplina dhe profesione të ndryshme.

Për të qenë efikase, strukturat e prokurimit publik duhet të jenë të reaguese ndaj një mjedisi të ndryshueshëm të prokurimit dhe të marrin hapat e nevojshëm për arritjen e zgjidhjeve të duhura institucionale për prokurim publik. Në veçanti, mbështetje është e nevojshme një strukturë e fortë që siguron këshilla dhe forcimin e kapaciteteve profesionale.

Këto funksione mund t'i caktohen organeve qendrore të prokurimit dhe mund të përfshijnë: fillimin dhe koordinimin e programeve trajnuese kombëtare për autoritetet/subjektet kontraktore; lehtësimin e mësimin të pavarur dhe të kërkimit shkencor në universitete dhe kolegjet e trajnimit si dhe nëpërmjet kompanive private; organizimin e një programi kërkimor mbi të drejtën, ekonominë dhe politikën e prokurimit publik; dhe pjesëmarrjen në veprimtari kombëtare dhe ndërkombëtare akademike dhe veprimtari të tjera mbi të drejtën, ekonominë dhe politikën e prokurimit publik.

Trajnimi është një aktivitet i rëndësishëm në këtë funksion, por organi qendror vepron më shumë në cilësinë e *propozuesit* (që përfshin përgjegjësinë për përcaktimin e politikave të trajnimit), *moderatorit dhe koordinatorit* të trajnimit të prokurimit për blerësit publik dhe operatorëve ekonomik në vend që të veprojnë si zbatues i programeve të trajnimit.

Përfshirja praktike e organeve qendrore të prokurimit është e kufizuar zakonisht në organizimin e konferencave dhe seminareve të natyrës informative ku bëhen prezantime të legjislacionit dhe të fushave të tjera të lidhura që përbëjnë një përgjegjësi të rëndësishme të këtyre organeve. Kjo mund të përfshijë përgatitjen e programeve dhe të materialeve të trajnimit, por universitetet, institucionet kërkimore dhe sektori privat zakonisht kryejnë aktivitete më të plota, më të specializuara dhe më afatgjata të forcimit të kapaciteteve.

Në disa shtete anëtare, organet qendrore janë përgjegjëse për skemat e ndryshme të akreditimit të zyrtarëve të prokurimit publik apo konsulentëve të prokurimit. Megjithatë, profesionalizimi dhe forcimi i kapaciteteve nuk kufizohen vetëm tek trajnimi dhe puna kërkimore. Ky funksion përfshin një qasje shumë dhe sfidë më të gjerë, konkretisht në mënyrë që:



- Të zgjerojë konceptin e prokurimit publik përtej fazës së tenderimit dhe përputhshmërisë me kuadrin rregullator për të mbuluar të gjitha fazat e ciklit të prokurimit;
- Të vërë funksionin e prokurimit në hartën politike në mënyrë që ai të njihet si një faktor kyç strategjik i ofrimit të shërbimeve efikase për publikun me koston më të ulët të mundshme;
- Të siguroar që prokurimi përfshihet në qendrën e procesit të shpenzimeve publike të buxhetit dhe;
- Të tërheqë ekspertizën e duhur profesionale të prokurimit dhe të rrisë statusin e profesionit të prokurimit;
- Të përcaktojë se si të organizohen dhe të menaxhohen më mirë operacionet e prokurimit në nivel kontraktor;
- Të projektojë strukturat e vendimmarrjes në mënyrë të tillë që të gjendet bilanci i duhur në mes të pushtetit diskrecional dhe kontrollit.

### **Funksionet e zhvillimit dhe të koordinimit të prokurimit**

Funksionet e zhvillimit dhe të koordinimit të prokurimit janë bërë të rëndësishme në të gjitha Shtetet Anëtare. Kjo rëndësi rezulton nga rritja e qëndrueshme e kërkesës për nismat dhe mbështetjen organizative dhe operacionale të qeverisë qendrore në fushat që i nënshtrohen ndryshimeve të shpejta dhe të rëndësishme teknologjike dhe legislative. Në disa shtete anëtare, këto funksione janë bërë përgjegjësi e organeve kryesore të prokurimit qendror, ndërsa në të tjerat këto funksione i janë caktuar organeve të specializuara.

Funksionet e zhvillimit dhe të koordinimit të prokurimit mbulojnë, ndërmjet detyrave të tjera, bashkërendimin dhe mbështetjen e projekteve të koncesioneve dhe të PPP-së, futjen e sistemeve për matjen e performancës së prokurimit publik, dhe nisjen e iniciativave për përpunimin e modeleve të kontratave që do të përdoren në sektorin publik. Një funksion i rëndësishëm është zhvillimi i teknikave të prokurimit, siç janë specifikimet teknike të bazuara në performancë.

Organet e prokurimit janë bërë aktive në krijimin e sistemeve të prokurimit elektronik, duke ofruar platformën elektronike që do të përdoret nga autoritetet/subjektet kontraktore. Një numër i zhvillimeve të sistemi të prokurimit publik janë të përqendruara në ngritjen e nivelit të përfshirjes së aspekteve sociale, mjedisore dhe inovative në procesin e prokurimit publik.

Rëndësia e koordinimit të nevojshëm theksohet edhe në procesin e integritetit në BE, si dhe të zhvillimit të sistemit të prokurimit publik në përputhje me kërkesat e përcaktuara. Natyra multidisiplinare e prokurimit publik dhe lidhja e tij e drejtpërdrejtë me fusha të ndryshme të politikave horizontale kërkon gjithashtu edhe aktivitetet e duhura koordinuese dhe mbështetjen e duhur politike për të arritur koherencë ndër-sektoriale.

### **Çfarë lloj modelesh strukturore ekzistojnë?**

Në Shtetet Anëtare strukturat ekzistuese prokurimit publik mund të ndahen në tre grupe të gjera:

- Struktura **e centralizuar** e prokurimit: karakterizohet nga një përqendrim i lartë i funksioneve të prokurimit të cilat i caktohen disa institucioneve qendrore (zakonisht një ose dy institucioneve).
- Struktura **gjysmë e centralizuar** e prokurimit: me një përqendrim të kombinuar të funksioneve të prokurimit që i janë caktuar një numri të kufizuar institucioneve të vendosura në nivele të ndryshme në kuadër të administratës publike (normalisht tre ose katër institucione).

- Struktura e **decentralizuar** e prokurimit: karakterizohet nga një përqendrim i shpërndarë të funksioneve të prokurimit të cilat janë ndarë në disa institucione të vendosura në nivele të ndryshme të administratës publike. Ajo përbëhet shpesh nga kompani private dhe publike (zakonisht janë të përfshira më shumë se pesë institucione).

Si rregull, funksionet thelbësore organizohen në mënyrë të centralizuar. Funksionet shtesë mund të kryhet nga një spektër i gjerë organesh, duke përfshirë organet e sektorit privat si në nivel të centralizuar ashtu edhe të decentralizuar të administratës publike.

Në disa sisteme, funksionet legjislativ dhe të politikave ushtrohen nga strukturat ministrore, ndërsa funksionet e tjera të rëndësishme të prokurimit i caktohen një organi të posaçëm të prokurimit. Organi i posaçëm i prokurimit mund të jetë pjesë e qeverisë, ose në varësi të parlamentit.

Në rastin e strukturave të prokurimit publik që kanë një institucion dominues të prokurimit, i njëjti institucion normalisht ushtron funksionet legjislativ dhe të politikave. Prandaj funksionet legjislativ kryhen vetëm në institucionet dominuese të cilat janë pjesë e qeverisë. Përveç kësaj, në mesin e "funksioneve thelbësore" të tij, institucioni dominues është zakonisht përgjegjës për t'i dhënë këshilla qeverisë, për zhvillimin e politikave të prokurimit, për bashkëpunimin ndërkombëtar, dhe për disa funksione të monitorimit. Detyrat që lidhen me trajnimin dhe kërkimin, zhvillimin dhe administrimin e aktivitetit, publikimin dhe informimin, dhe detyrat administrative dhe monitoruese shpesh kryhen jashtë institucionit dominues.

Në shtetet anëtare që kanë një strukturë të prokurimit publik me një **institucion kryesor të prokurimit**, detyrat e rëndësishme mund të ndahen në mes të disa institucioneve dhe organizatave, ku një institucion ka një pozicion më të rëndësishëm. Shembujt të këtij grupi janë Shërbimi Kushtetues i Austrisë i Kancelarisë Federale, Ministria Federale e Ekonomisë dhe Teknologjisë e Gjermanisë, Këshilli Publik i Prokurimit i Hungarisë, dhe Ministria e Punëve Publike e Luksemburgut.

Një karakteristikë e përbashkët e strukturave gjysmë të centralizuara apo të decentralizuara të prokurimit është ndarja e detyrave të rëndësishme në mes të institucioneve dhe organizatave të ndryshme. Ndonëse disa institucione, më së shumti ministritë përkatëse, janë gjithmonë në krye të funksioneve rregullatore, nuk është gjithmonë e pranishme një pikë qendrore e organizatës me një theks të fortë në një institucion apo organizatë të caktuar, sidomos në strukturat më të decentralizuara. Kjo kategori është e kundërta e strukturës së centralizuar të prokurimit, e cila karakterizohet nga një përqendrim të lartë të funksioneve të caktuara për disa institucione.

Finlanda është shembulli më i qartë i strukturës së prokurimit me një **sistem të decentralizuar**, të karakterizuar nga funksione të prokurimit të cilat janë të shpërndara në mënyrë të qartë në mes të disa institucioneve dhe nga mungesa e një institucioni dominues të prokurimit. Detyrat e rëndësishme janë grumbulluar në Ministrinë e Financave (zhvillimi i politikave dhe hartimi i dokumenteve standarde) dhe në Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë (hartimi i legjislacionit dhe pak monitorim). Megjithatë, funksionet e tjera janë ndarë në mes të Ministrisë së Punëve të Jashtme, Këshillit Qeveritar të Prokurimit, Njësisë Këshillimore të Prokurimit Publik, Shoqatës së Autoriteteve Bashkiake dhe Rajonale Finlandeze, Zyrës Shtetërore të Auditimit, dhe atyre të organizuar në mënyrë private (por kryesisht në pronësi publike) siç janë HAUS Ltd., Efeko Ltd. dhe Hansel Ltd. Për më tepër, vendi është i decentralizuar vertikalisht, pasi rajonet dhe bashkitë kanë një rol të fuqishëm, pjesërisht nëpërmjet shoqatës së tyre kombëtare.

Pavarësisht se cili model organizativ është i miratuar, ekzistojnë mjaft zgjidhje organizative të disponueshme në lidhje me pozicionin e organit apo organeve qendrore të prokurimit. Organet qendrore që ushtrojnë funksione të prokurimit publik mund të organizohen me një shumëllojshmëri të linjave të raportimit. Zakonisht këto organe qendrore organizohen brenda,

ose në varësi të, ministrive të financave apo thesarit, ministrisë së punëve, ministrisë së zhvillimit rajonal, zyrës së kryeministrit/kancelarit/presidentit, këshillit të ministrave, parlamentit, autoritetit të konkurrencës apo të një organi tjetër publik.

Në disa raste një numër njësisish mund të mbulojnë një ose më shumë funksione të prokurimit publik dhe mund të organizohen si një kombinim i mjediseve institucionale. Shpesh funksionet kryesore të politikave dhe legjislativë vendosen në një ministri të tillë si ministria e financave ose ministria e drejtësisë, ndërsa funksionet këshilluese dhe të publikimit gjenden më shpesh në organet qendrore me një pozicionim dhe linjë të ndryshme të raportimit.

Në disa shtete anëtare zyrave apo agjencive të prokurimeve publike u është dhënë një status më i pavarur në vartësi të parlamentit ose direkt në vartësi të qeverisë, ndërsa në Shtetet e tjera Anëtare këto zyra veprojnë si departamente brenda strukturave ministrore.

Statusi i organit të prokurimit është një tjetër çështje e rëndësishme për t'u trajtuar, pasi ky status përcakton rolin dhe ndikimin e mundshëm që ky organ mund të ketë në kuadër të sistemit të prokurimit publik. Statusi i referohet elementeve të mëposhtme:

- Pozicioni apo vendndodhja e organit të prokurimit në kuadër të administratës publike;
- Fuqia vendimmarrëse, mandati dhe funksionet e caktuara të organit dhe themeli ligjor për autoritetin e tij (p.sh., ligji i prokurimit publik);
- Pavarësia e menaxhimit, siç shprehet nga kushtet dhe procedurat për emërimin dhe shkarkimin e tyre (p.sh., kryetari, drejtori, kreu i njësisë);
- Struktura organizative, përbërja dhe personelit dhe burimet që i janë dhënë organit;
- Mjetet financiare dhe sasia e burimeve për shpenzimet e stafin dhe operative (p.sh., buxheti i përgjithshëm, fondet e veçanta, dhe financimi i vet);
- Mjetet e mbikëqyrjes së veprimtarisë së organit të prokurimit.

### **Kapaciteti administrativ i strukturës qendrore të prokurimit publik**

Disponueshmëria e kapaciteteve të mjaftueshme administrative, pavarësisht modelit ose sistemit organizativ që ekziston, ka treguar se është një çështje shumë e rëndësishme për Shtetet e reja Anëtare të BE-së dhe për vendet kandidatë. Është po aq e rëndësishme për vendet që reformojnë sistemin e tyre të prokurimit publik në përputhje me praktikën e BE-së.

Nuk është e mjaftueshme për një vend kandidat që ai vetëm të bëjë përputhjen me *acquis*; pritshmëria është që të ngrihet, në kuptimin më të gjerë, një sistem plotësisht i sigurt dhe efikas i prokurimit publik. Vendet e zgjerimit duhet të tregojnë se ato kanë një shkallë të kënaqshme të kapaciteteve administrative në nivel qendror për të zbatuar legjislacionin kombëtar që transponon direktivat, për të monitoruar operacionet e prokurimit publik në mënyrë efektive, dhe për të përmbushur të gjitha detyrimet e tjera sipas Direktivave dhe Traktatit. Këto detyrime nënkuptojnë krijimin e institucioneve dhe mekanizmave të përshtatshëm, duke përfshirë ata që kanë të bëjnë me mjetet juridike, dhe garantimin se këto institucione kanë personel të mjaftueshëm dhe kanë kapacitet për të ushtruar të gjitha funksionet e tyre në mënyrë efikase. Funksionet mund të përbëhen nga një gamë e gjerë si e funksioneve kryesore ashtu edhe të atyre plotësuese, siç tregohet më lart. Në kushtet e direktivave, Shtetet Anëtare duhet të marrin masat e nevojshme për t'i dhënë fuqi të plotë dispozitivave të tyre në të drejtën kombëtare dhe për të siguruar se nuk ka dispozita të tjera kombëtare që dëmtojnë zbatueshmërinë e tyre.

Kapacitetet administrative të organeve qendrore të prokurimit publik përbëhet nga burimet njerëzore, duke përfshirë madhësinë e stafit, përbërjen e stafit dhe përgatitjen e tyre arsimore, burimet financiare dhe statusin e menaxhimit.

Çështja qendrore në kontekstin e kapaciteteve administrative ka të bëjë me burimet njerëzore. Madhësia e stafit - numri i njerëzve që punojnë për organin kryesor të prokurimit qendror dhe institucionet e tjera të lidhura - është pika e fillimit. Nëse këto institucione kanë mungesë të vazhdueshme, atëherë kapaciteti i tyre i burimeve njerëzore nuk është i mjaftueshëm për të kryer funksionet e tyre të shumta në mënyrë efektive. Për më tepër, arsimimi i stafit është i rëndësishëm. Numri i juristëve, ekonomistëve, politologëve, ish-praktikuesve të prokurimit publik, inxhinierëve apo kontabilistëve është po aq i rëndësishëm sa dhe trajnimi i stafit mbështetës. Përveç kësaj, arsimimi i vazhdueshëm që sigurohet ose brenda ose jashtë luan një rol të rëndësishëm.

Marrëdhënia në mes të madhësisë së tregut kombëtar të prokurimit publik dhe kompleksitetit të detyrave që i atribuohen organizatës qendrore të prokurimit dhe madhësisë së stafit të saj janë aspekte të tjera të rëndësishme. Madhësia e stafit të organeve qendrore të prokurimit ndryshojnë në Shtetet Anëtare. Meqë shumë prej organeve përkatëse merren me disa çështje të tjera, përveç funksioneve të prokurimit publik të përshkruara më lart, kjo nuk është gjithmonë e qartë se sa njerëz janë në të vërtetë duke punuar për funksionet kryesore dhe plotësuese qendrore të prokurimit publik.

Burimet financiare kanë të bëjnë me buxhetin e institucioneve qendrore të prokurimit publik, si dhe burimet e të ardhurave të tyre. Shumë institucione i marrin të ardhurat e tyre nga buxheti i përgjithshëm, për shembull, nga alokimet buxhetore të ministrisë, të cilës ata i janë bashkangjitur. Zyrat e tjera mund të kenë burimet e veta financiare, për shembull nga tarifata që paguhen për publikimin e njoftimeve të kontratave apo edhe nga ndonjë formë "tatimit" të çdo kontrate. Madhësia e buxhetit nuk është çështja e vetme e rëndësishme këtu. Madhësia e tregut kombëtar të prokurimit publik dhe kompleksiteti i detyrave që i caktohen organizatës qendrore të prokurimit janë aspekte të tjera të rëndësishme.

### **Vlerat dhe mangësitë e funksioneve të kryera nga strukturat qendrore të prokurimit publik**

Siç është paraqitur më sipër, organet qendrore të prokurimeve publike në sistemet e ndryshme janë përgjegjëse për ushtrimin e funksioneve të ndryshme që pasqyrojnë nevojat e sistemit të veçantë. Statusi i organit të prokurimit në kuadër të administratës publike varet në funksionet që organi pritet që të kryejë. Pasoja e kësaj lidhje është se vendimi për sa i takon lidhjes me vendndodhjen e organit mund vetëm të bëhet realisht pasi të jetë marrë një vendim në lidhje me funksionet e tij. Nëse këto funksione, për shembull, kërkojnë një shkallë të caktuar të pavarësisë, atëherë organi i prokurimit duhet të ngrihet në mënyrë të tillë që të ta ketë këtë pavarësi. Nëse kjo nuk ndodh, atëherë përpjekja e mëvonshme për t'i caktuar atij një funksion të veçantë që kërkon pavarësi mund të dështojë lehtë, pasi nuk do të jetë në gjendje që ta ushtrojë atë funksion, ose palët e interesuara nuk do të kenë besim në pavarësinë e tij të supozuar.

Në disa vende, organet e prokurimit publik ushtrojnë funksionet e vlerësimit të përputhshmërisë duke i dhënë miratimin paraprak autoriteteve/subjekteve kontraktore për vendime të caktuara në procesin e prokurimit apo edhe duke u dhënë atyre miratimin paraprak për përdorimin e procedurave më pak konkurruese të prokurimit. Pasja e një ose më shumë institucioneve brenda strukturës qendrore të prokurimit publik që kryejnë këto funksione me siguri jep rezultate pozitive në drejtim të rrezikut të zvogëluar të parregullsisve formale në procedurën e prokurimit publik. Efikasiteti i vlerësimeve të tilla varet shumë nga mënyra se si përcaktohet auditimi *ex ante* dhe në cilën fazë të procedurës zbatohet.

Në Poloni, për shembull, auditimi *ex ante* zbatohet menjëherë pas përfundimit të procedurës së prokurimit dhe para se kontrata të mund të ndërmerret. Nëse zbulohet ndonjë parregullsi, atëherë organi i auditimit jep opinionin e vet për autoritetin kontraktues për parregullsinë dhe për mjetet për t'i korigjuar ato. Megjithatë, mbetet përgjegjësi e autoritetit kontraktues që kryejë procedurën e prokurimit në përputhje me rregullat në fuqi.

Megjithatë, praktika ka treguar se shpesh mbizotërojnë efektet negative të kompetencave të tilla dhe si rezultat mohojnë vlerën e tyre të shtuar për të kufizuar rrezikun dhe parregullsitë. Dhënia e miratimit paraprak paraqet një hap shtesë në procesin e prokurimit publik, dhe për këtë arsye, kjo ka një efekt negativ në efikasitetin dhe kohëzgjatjen e këtij procesi. Meqenëse qëllimi i sistemit efikas të prokurimit është eliminimi i hapave të panevojshëm administrativ, vendosja e mekanizmave të vlerësimit të përputhshmërisë që rrisin barrën administrative duhet të vlerësohet me kujdes. Këto mekanizma duhet të aprovohen në mënyrë të kufizuar me qëllim që efektet e tyre negative të mos tejkalojnë efektet e tyre pozitive.

Për më tepër, funksionet e vlerësimit të përputhshmërisë, veçanërisht ato që i japin autoritet organeve qendrore të prokurimit publik në mënyrë që ato të japin miratime paraprake për përdorimin e procedurave më pak konkurruese, ngrenë çështjen e pronësisë dhe të përgjegjësisë për procesin e prokurimit. Ushtrimi i funksioneve të tilla mund të rezultojë në pronësi të ulur dhe përgjegjësi të reduktuar të autoriteteve/subjekteve kontraktore për procesin e veçantë të prokurimit publik dhe në transferimin e kësaj përgjegjësie tek organet që kryejnë kontrole të tilla. Kjo çështje është gjithashtu e një rëndësie të veçantë në dritën e kompetencave të organeve të tjera, të tilla si organet e shqyrtimit dhe të auditimit që janë krijuar në vende të ndryshme me qëllim shqyrtimin, zbulimin dhe korrigjimin e parregullsive të prokurimit publik.

Këto çështje janë theksuar më tej në kuadër të kapaciteteve të kufizuara administrative të strukturave qendrore të prokurimit publik në krahasim me numrin e madh të kontratave të kontrolluara. Mund të ketë probleme edhe me gamën e kompetencave eksperte që kërkohen për këto strukturave duke pasur parasysh numrin e madh të zërave të ndryshëm të prokuruar nga autoritetet/subjektet kontraktore, veçanërisht në lidhje me specifikimet teknike ose funksionale.

Në lidhje me këto efekte negative, praktika e mirë në disa vende fokusohet në funksionet e vlerësimit të përputhshmërisë që kufizojnë vlerësimin ose të një pjese të procedurave të prokurimit në bazë të vlerës dhe rëndësisë së tyre ose të autoriteteve/subjekteve kontraktore të përcaktuara bazuar, për shembull, në rezultatet e vlerësimit të riskut.

Disa organet qendrore të prokurimit publik kanë funksione të veçanta dhe funksione shtesë të vlerësimit të përputhshmërisë në lidhje me **kontratat e financuara nga BE**, të tilla si funksionet e kontrollit që fokusohen në kontratat e bashkë-financuara nga fondet e BE-së; një departament të veçantë për të kontrolluar dhënien e këtyre kontratave; ose auditimet e rritura *ex ante* të të gjitha kontratave të bashkë-financuara nga fondet e BE-së që janë mbi kufijtë monetarë të BE-së.

Funksionet këshilluese miratohen për të mbështetur autoritetet/subjektet kontraktore, si dhe operatorët ekonomikë në detyrat e tyre përkatëse. Kjo mbështetje ka për qëllim që t'u mundësojë atyre që të veprojnë në mënyrë efikase dhe në përputhje me legjislacionin kombëtar, parimet themelore të Traktatit, dhe praktikatat e mira. Në veçanti, në fazat fillestare të reformës, për shkak të kërkesave për ndihmë, ekzistenca e një organi që ofron këshilla për zbatimin e kuadrit ligjor është vendimtare. Megjithatë, në shumë vende reformuese, veçanërisht ato me një histori të një qeverisje më të centralizuar, organet e prokurimit publik janë parë dhe përdorur si mekanizma të kontrollit plotësues dhe jo si nxitës të reformave dhe të zhvillimit.

Edhe pse një qasje e tillë ka përfitime të dukshme, efekti i mundshëm në vendet me organe të prokurimit që kryejnë aktivitete të kontrollit që kërkojnë kapacitete të tepërta administrative është futja e ngurtësisë shtesë dhe të tepërt në sistemin e prokurimit publik dhe ngadalësimi si dhe zvogëlimi i efikasitetit të procesit të reformës. Si pasojë e përdorimit të mekanizmave të tillë shtesë të kontrollit, organet e prokurimit publik shpesh nuk arrijnë të kuptojnë përfitimet e një funksioni monitorues që ushtrohet si mekanizëm për mbledhjen e statistikave dhe të

informacionit mbi të gjithë sistemin dhe për identifikimin e fushave dhe tendencave sistematike problematike.

Përveç kësaj, ky lloj i funksionit të kontrollit mund të jetë në konflikt me ndonjë funksion këshillues që organi prokurimi publik po ashtu mund të ketë qenë dhënë. Mundësia e caktimit të këtyre dy funksioneve të një të njëjtin organ shkakton shqetësime në lidhje me vendin e duhur dhe pavarësinë e organit të prokurimit publik.

Vlerësimi i vlerave dhe i të metave është i rëndësishëm për përcaktimin e fushës së disa funksioneve të tjera të listuara, të tilla si standardizimi i dokumenteve të tenderit. Ky standardizim për lloje të ndryshme të kontratave (të mallrave, punëve ose shërbimeve) dhe për zërat e prokurimit ose klauzolat standarde të kontratave mund të minimizojë, në përgjithësi, riskun e parregullsive në procedurën e dhënies së kontratës ose në zbatimin e kontratës. Megjithatë, imponimi i dokumenteve dhe standardeve të detyrueshme, pa asnjë fleksibilitet për modifikim të tyre që t'i përshtaten rrethanave specifike të një kontrate, nevojave të autoritetit kontraktues, apo faktorëve të tjerë përkatës në kontratë, nuk është gjë e dobishme. Kjo shpesh rezulton në probleme gjithëpërfshirëse praktike në nivel të procedurës së veçantë të prokurimit. Në këtë drejtim, shembuj të praktikës së mirë zakonisht sigurojnë dokumente standarde, jo si një element plotësisht ose pjesërisht i detyrueshëm, por më tepër si një formë dhe mjet udhëzues zbatimi për autoritetet kontraktore që janë zhvilluar dhe dërguar nga organet qendrore të prokurimit publik.

Funksioni i strukturave qendrore të prokurimit publik në lidhje me menaxhimin e listave të zeza zyrtare të operatorëve ekonomik që kanë shkelur rregullat e prokurimit publik, që nuk kanë përmbushur kontratat e tyre, ose kanë mashtruar me informacion ngre një sërë pyetjesh nga një këndvështrim praktik.

Edhe pse këto lloje listash janë vlerësuar nga autoritetet, ofertuesit dhe publiku i gjerë si një element për promovimin e transparencës kontraktore, ruajtja e listave të zeza zyrtare nuk rekomandohet. Këto lista duhet të ndryshohen rrënjësisht ose të shfuqizohen, veçanërisht në këndvështrimin e çështjes së fundit të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian C-465/11. Një numër çështjesh të hapura që kanë të bëjnë me listat e zeza, siç janë aspektet ligjore të sigurimit të provave të mjaftueshme për listat e zeza ose disponueshmëria e mbrojtjes ligjore për kompanitë në listën e zezë, duhet të vlerësohen me kujdes. Kapacitetet e kufizuara në dispozicion për kryerjen e të gjitha procedurave administrative që i paraprinë vendosjes në listën e zezë të një operatori ekonomik të veçantë, e kombinuar me risqet ligjore që lidhen me sfidat e vendimeve të tilla, ngrenë pyetje të rëndësishme për sa i takon efekteve pozitive të përdorimit të listave të zeza në sistemet e prokurimit publik. Për diskutim të mëtejshëm të kësaj çështjeje, shih Udhëzimin nr. 24 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Përdorimi i listave zyrtare të përjashtimit automatik në prokurimin publik*.

## Informacion i mëtejshëm

### Botime

SIGMA (2007), *Strukturat qendrore dhe kapacitetet e prokurimit publik në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian*, Dokumenti i SIGMA-s nr. 40, Botimet e OECD-së, Paris,

[http://www.sigmaweb.org/publications/Alb\\_SP40\\_07.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Alb_SP40_07.pdf)

### Udhëzimet e Prokurimit Publik

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Monitorimi i prokurimit publik*, Udhëzimi 27, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Përdorimi i listave zyrtare të përjashtimit automatik në prokurimin publik*, Udhëzimi , Botimet e OECD-së, Paris.