



Financuar nga
Bashkimi Evropian

Shërbime “të veçanta” për punë të zakonshme: si po zbehet qëllimi i MShV-ve në Kosovë

Dhjetor 2025





QEVERISJE E MIRË

AUTORE:

Marigona Berisha



Vizitoni ueb faqen tonë
www.dplus.org

Mësoni më shumë rreth publikimeve tona të fundit,
lajmeve dhe infografikave online.



Na gjeni në Facebook
[@democracypius](https://www.facebook.com/democracypius)



Na gjeni në LinkedIn
[@democracypius](https://www.linkedin.com/company/democracypius)



Na gjeni në Twitter
[@democracypius](https://twitter.com/democracypius)



Na gjeni në Youtube
[@DemocracyPlus](https://www.youtube.com/DemocracyPlus)

Zyret tona:

Rruga Bajram Kelmendi, Nr. 92, Kati V
Prishtinë, 10000
Kosovë

+383 (0) 38 749 288
info@dplus.org



Financuar nga
Bashkimi Evropian



Deklarata mohuese: Ky raport është publikuar me mbështetje financiare të Bashkimit Evropian. Përmbajtja e tij është përgjegjësi e vetme e Demokraci Plus (D+) dhe në asnjë mënyrë nuk mund të paraqes pikëpamjet e Bashkimit Evropian. Projekti "Rritja e transparencës, llogaridhënies dhe eficiencës në shpenzimin e parasë publike përmes prokurimit publik në Kosovë" i financuar nga BE, zbatohet nga D+.

Përmbajtja

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Listë e shkurtesave..... | 6 |
| Hyrje..... | 7 |
| Metodologjia | 9 |
| 3. Trendet e Angazhimeve me MShV ndër vite (2022-2025) | 10 |
| 3.1 Të dhënat statistikore të përdorimit të MShV-ve sipas e-Prokurimit..... | 10 |
| 3.2 Shpërndarja institucionale: qendrore dhe lokale | 11 |
| 3.3 Fushat e përdorimit të MShV-ve..... | 12 |
| 3.4 Lloji i procedurave të kontraktimit të ekspertëve..... | 13 |
| 3.5 Kriteret e përzgjedhjes dhe vlerësimit të ekspertëve: çmimi më i ulët/oferta ekonomiksht më e favorshme | 14 |
| 4. Analizë e praktikave institucionale | 15 |
| 5. Ekspertë për punë administrative të natyrës së përhershme | 18 |
| 5.1 Zyra e Kryeministrit (ZKM) | 18 |
| 5.2 Komuna e Vushtrisë | 20 |
| 5.3 Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI)..... | 21 |
| 6. Ekspertë për menaxhim dhe monitorim të projekteve | 23 |
| 6.1 Komuna e Prishtinës | 23 |
| 6.2 Ministria për Komunitete dhe Kthim (MKK) | 24 |
| 7. Ekspert për këshilla juridike..... | 26 |
| 7.2 Komuna e Klinës | 26 |
| 8. Shërbimet konsulente | 28 |
| 8.1 Komuna e Kamenicës | 29 |
| Të gjeturat | 30 |
| Rekomandime..... | 32 |

Lista e shkurtesave

| | |
|---------------|---------------------------------------------------------------|
| AK | → Autoriteti Kontraktues |
| APK | → Agjencia për Parandalimin e Korrupsionit |
| DMZP | → Departamenti për Menaxhimin e Zyrtarëve Publikë |
| KRPP | → Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik |
| LNB | → Ligji për Ndarjet Buxhetore |
| LMFPP | → Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë |
| LPP | → Ligji për Prokurimin Publik |
| LZP | → Ligji për Zyrtarët Publikë |
| MAShTI | → Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit |
| MFPT | → Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve |
| MKK | → Ministria për Komunitete dhe Kthim |
| MPB | → Ministria e Punëve të Brendshme |
| MShV | → Marrëveshje për Shërbime të Veçanta |
| OshP | → Organi Shqyrtues i Prokurimit |
| TeR | → Termat e Referencës |
| ZKA | → Zyra Kombëtare e Auditimit |
| ZKF | → Zyrtari Kryesor Financiar |
| ZKM | → Zyra e Kryeministrit |

Hyrje

Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta (MShV), të njohura ndryshe edhe si “kontrata mbi vepër”, përfaqësojnë një formë të angazhimit të përkohshëm që u mundëson institucioneve publike të kontraktojnë individë apo ekspertë të jashtëm për kryerjen e detyrave specifike, të cilat nuk mund të realizohen nga stafi ekzistues¹. Ligjërisht, këto marrëveshje nuk krijojnë marrëdhënie të rregullt pune dhe nuk i japin kontraktorit individual statusin e nëpunësit civil, por shërbejnë si instrument për plotësimin e nevojave të përkohshme të administratës publike, me kohëzgjatje deri në 36 muaj².

Përdorimi i MShV-ve ka qenë më parë i rregulluar me Ligjin për Shërbimin Civil. Pas hyrjes në fuqi të Ligjit për Zyrarët Publik në vitin 2019, i cili e shfuqizoi Ligjin për Shërbimin Civil, dispozitat për MShV-të nuk u përfshinë më në këtë ligj. Si rrjedhojë, autoritetet publike filluan t’i zbatojnë këto marrëveshje në përputhje me legjislacionin për prokurim publik, duke u mbështetur kryesisht në Rregulloren për Prokurim Publik (verzioni i konsoliduar)³. Megjithatë, për shkak se Ligji për Prokurimin Publik nuk i rregullon drejtpërdrejt këto angazhime, përdorimi i MShV-ve mbetet në një zonë gri ndërmjet fushës së burimeve njerëzore dhe asaj të prokurimit publik. Kjo mungesë qartësie ligjore është reflektuar edhe në faktin që, ndonëse ligji i ri për prokurim publik është në proces hartimi prej disa vitesh, ai ende nuk është finalizuar, duke lënë boshllëqe në rregullimin e plotë të këtij mekanizmi.

Monitorimet e Demokraci Plus (D+) gjatë katër viteve të fundit tregojnë se përdorimi i MShV-ve shpesh ka tejkaluar qëllimin e tyre fillestar. Në shumë raste, këto

kontrata janë përdorur për të mbuluar pozita të rregullta të shërbimit civil, duke anashkaluar procedurat e konkurrencës së hapur. Këto shqetësime pasqyrohen edhe në Raportin e Progresit për Kosovën të vitit 2025 të Komisionit Evropian, ku theksohet se “administrata e Kosovës duhet të përmbahet nga përdorimi i kontratave të shërbimit për punësimin e stafit të rregullt”⁴.

Megjithëse në disa fusha është vërejtur përmirësim, kalimi nga procedurat e negociuara në ato të hapura dhe përdorimi më i shpeshtë i kriterit të ofertës ekonomike më të favorshme, problematikat thelbësore mbeten të njëjta.

Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) ndër vite kanë konfirmuar këto gjetje, duke evidentuar angazhimin e personave përmes MShV-ve në pozita të rregullta, mungesën e procedurave konkurruese dhe riangazhime përtej afateve ligjore. Këto konstatime nënvizojnë nevojën për një qasje më të koordinuar ndërinstitucionale dhe një rregullim më të qartë ligjor dhe praktik në këtë fushë.

Koncepti dhe baza ligjore e MShV-ve janë trajtuar në mënyrë të zgjeruar në raportet paraprake të D+⁵. Në këtë kuadër, ky raport fokusohet kryesisht në analizën e mënyrës së përdorimit të MShV-ve nga institucionet publike dhe në evidentimin e trendeve, mangësive dhe praktikave që devijojnë nga qëllimi ligjor i këtyre marrëveshjeve.

Pjesa e parë e këtij raporti ofron një pasqyrë të përgjithshme mbi trendet në përdorimin e kontratave për-

1 Rregullore për Prokurim Publik, neni 57. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

2 Po aty, Neni 57.8.

3 Po aty, Neni 57.

4 Komisioni Evropian. Raporti i Progresit për Kosovën 2025. Gjetet në: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2025_en

5 Demokraci Plus, Keqpërdorimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta në komuna dhe ministri, 2022. Gjetet në: <https://dplus.org/publikimet/keqpërdorimi-i-marrëveshjeve-per-shërbime-te-veçanta-ne-komuna-dhe-ministri/15454/>.

Demokraci Plus, Keqpërdorimi i marrëveshjeve për shërbime të veçanta në nivelin qendror, 2023. Gjetet në: <https://dplus.org/publikimet/keqpërdorimi-i-marrëveshjeve-per-shërbime-te-veçanta-ne-nivelin-qendror/17526/>.

Demokraci Plus, Kur shërbimet e veçanta shndërrohen në shkelje: një analizë mbi praktikën e institucioneve publike, 2024. Gjetet në: <https://dplus.org/publikimet/shen-special-services-turn-into-violations-an-analysis-of-public-institutional-practices/19883/>

mes MShV-ve gjatë periudhës 2022–2025, të bazuara në të dhënat e monitorimit të D+. Pjesa e dytë, paraqet një analizë më të detajuar të praktikave institucionale në lidhje me mënyrën e kontraktimit dhe natyrën e angazhimeve përmes këtyre kontratave. Kjo pjesë trajton kontratat që janë lidhur kryesisht për: (i) punë të përditshme administrative të stafit të rregullt; (ii) menaxhim dhe monitorim projektësh; dhe (iii) shërbime për këshilla juridike.

Në vijim të analizës së praktikave të kontraktimit përmes MShV-ve, raporti përfshin edhe një rast të shërbimeve konsulente, me qëllim krahasimin e qasjes ligjore dhe praktike midis angazhimeve individuale dhe atyre përmes operatorëve ekonomikë, duke evidentuar ngjashmëritë dhe dallimet në mënyrën se si zbatohen nga institucionet publike.

Raporti përmbillet me rekomandimet përkatëse, të cilat bazohen në gjetjet kryesore të analizës dhe ofrojnë propozime konkrete për përmirësimin e qasjes institucionale dhe ligjore në zbatimin e marrëveshjeve për shërbime të veçanta.

Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta (MShV), të njohura ndryshe edhe si “kontrata mbi vepër”, përfaqësojnë një formë të angazhimit të përkohshëm që u mundëson institucioneve publike të kontraktojnë individë apo ekspertë të jashtëm për kryerjen e detyrave specifike, të cilat nuk mund të realizohen nga stafi ekzistues. Ligjërisht, këto marrëveshje nuk krijojnë marrëdhënie të rregullt pune dhe nuk i japin kontraktorit individual statusin e nëpunësit civil, por shërbejnë si instrument për plotësimin e nevojave të përkohshme të administratës publike, me kohëzgjatje deri në 36 muaj.

Metodologjia

Monitorimi nga D+ është zhvilluar gjatë periudhës janar–nëntor 2025, përmes shqyrtimit të të dhënave në sistemin elektronik të e-Prokurimit.

Gjatë kësaj periudhe janë identifikuar gjithsej 95 kontrata për Marrëveshje për Shërbime të Veçanta, ndërsa për analizë të detajuar janë përzgjedhur shtatë institucione publike: Zyra e Kryeministrit, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit, Ministria për Komunitete dhe Kthim, si dhe komunat e Prishtinës, Vushtrrisë, Klinës dhe Kamenicës.

Për secilin prej këtyre rasteve, janë analizuar në detaje:

- Dokumentet e publikuara në sistemin e-Prokurimi; si dhe
- Dokumentet e siguruara nga institucionet publike në bazë të Ligjit për Qasje në Dokumente Publike⁶.

Analiza është mbështetur në hulumtim të legjisllacionit primar dhe sekondar, përfshirë Ligjin për Prokurimin Publik, Rregulloren për Prokurim Publik, Ligjin për Zyratë Publik, Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, si dhe Ligjin për Parandalimin e Konfliktit të Interesit.

Të dhënat statistikore janë përpunuar duke krahasuar informacionet ndërvite të nxjerra nga sistemi i e-Prokurimit dhe nga monitorimet paraprake të D+, me qëllim identifikimin e trendeve të përdorimit të MShV-ve dhe ndryshimeve ndër vite në nivel qendror dhe lokal.

Gjatë kësaj periudhe janë identifikuar gjithsej **95 kontrata për Marrëveshje për Shërbime të Veçanta**, ndërsa për analizë të detajuar janë përzgjedhur shtatë institucione publike: Zyra e Kryeministrit, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit, Ministria për Komunitete dhe Kthim, si dhe komunat e Prishtinës, Vushtrrisë, Klinës dhe Kamenicës.

⁶ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 06/L-081 për Qasje në Dokumente Publike. Gjetendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>

3. Trendet e Angazhimeve me MShV ndër vite (2022-2025)

3.1 Të dhënat statistikore të përdorimit të MShV-ve sipas e-Prokurimit

Gjatë periudhës 2022–2025, institucionet publike kanë shfaqur një rritje të vazhdueshme në përdorimin e Marrëveshjeve për Shërbime të Veçanta, duke reflektuar ndryshime si në praktikat administrative ashtu edhe në planifikimin e burimeve njerëzore.

Të dhënat nga sistemi e-Prokurimi tregojnë një rritje të theksuar të numrit të kontratave të publikuara për MShV: nga 21 kontrata në vitin 2022, në 95 kontrata në vitin 2025. Ky zhvillim tregon se institucionet po bëhen gjithnjë e më të varura nga ky mekanizëm për të plotësuar nevoja të përkohshme, të cilat në shumë raste lidhen me funksione që duhej të mbuloreshin përmes strukturës së rregullt të stafit.

TABELA 01. Numri i angazhimeve me MShV sipas të dhënave të e-Prokurimit

| Viti | e-Prokurimi |
|------|-------------|
| 2022 | 21 |
| 2023 | 40 |
| 2024 | 79 |
| 2025 | 95 |

Burimi: D+, monitorimi në e-Prokurimi

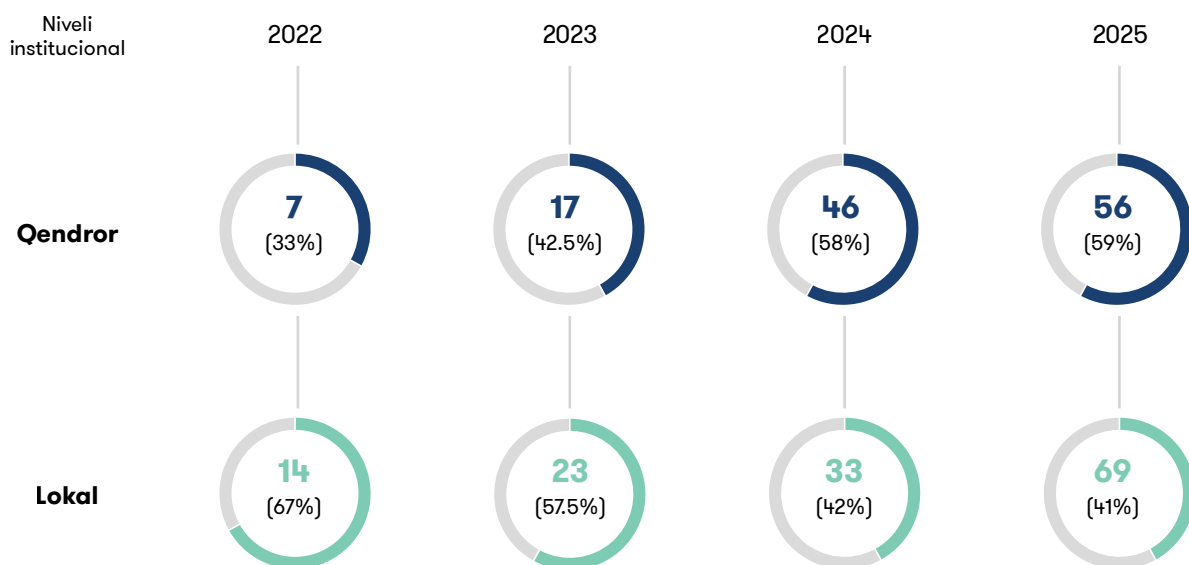
3.2 Shpërndarja institucionale: qendrore dhe lokale

Sa i përket shpërndarjes institucionale në mes të nivelit qendror dhe lokal, të dhënat tregojnë një ndryshim të dukshëm të prirjes gjatë viteve të fundit. Në vitin 2022, institucionet e nivelit lokal dominonin me 67% të kontratave të lidhura përmes MShV, ndërsa institucionet e nivelit qendror përbënin vetëm 33%.

Ndërkaq, në dy vitet e fundit (2024–2025), ky raport është përmbysur, ku mbi gjysma e kontratave janë lidhur nga institucionet qendrore, duke reflektuar një rritje të përdorimit të këtij lloji të kontratave.

Kjo prirje sugjeron një shtim të varësisë nga angazhimet e përkohshme në nivel qendror, sidomos në funksione që lidhen me menaxhimin administrativ, zhvillimin e politikave apo koordinimin ndërinstitucional.

■ TABELA 02. Shpërndarja institucionale (qendrore dhe lokale) e kontratave me MShV



Burimi: D+, monitorimi në e-Prokurimi

3.3 Fushat e përdorimit të MShV-ve

Fushat më të zakonshme të angazhimit përmes MShV-ve mbeten punët administrative dhe menaxheriale, si dhe hartimi dhe menaxhimi i projekteve dhe shërbimet ligjore. Këto kategori përbëjnë pjesën më të madhe të kontratave të lidhura gjatë periudhës 2022–2025, duke treguar se MShV-të përdoren kryesisht për mbështetje të proceseve të përditshme institucionale dhe zbatim të

projekteve. Ky trend tregon nevojë të vazhdueshme të institucioneve për kapacitete shtesë në funksione që janë thelbësore për funksionimin e përditshëm administrativ.

Në vitin 2025, vihet re një rritje e lehtë në angazhimet që mbulojnë pozita administrative dhe funksione të planifikimit të projekteve, së bashku ato përbëjnë mbi 60% të kontratave, duke reflektuar nevojën për kapacitete shtesë në funksione që, në parim, duhet të mbulohen nga struktura e rregullt e personelit.

TABELA 03. Fushat e përdorimit të MShV-ve

| Fusha e angazhimit | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|----------|----------|
| Punë administrative / menaxheriale | 6 (28.6%) | 10 (25%) | 17 (22%) | 28 (29%) |
| Hartim dhe menaxhim projektesh | 6 (28.6%) | 14 (35%) | 27 (34%) | 33 (35%) |
| Shërbime ligjore / juridike | 4 (19.0%) | 5 (12.5%) | 14 (18%) | 14 (15%) |
| Shërbime teknike / IT | 2 (9.5%) | 5 (12.5%) | 11 (14%) | 10 (11%) |
| Të tjera (arsim, kulturë, konsulencë specifike) | 3 (14.3%) | 6 (15%) | 10 (13%) | 10 (10%) |

Burimi: D+, monitorimi në e-Prokurimi

3.4 Lloji i procedurave të kontraktimit të ekspertëve

Procedura më e përdorur për lidhjen e kontratave me ekspertë mbetet 'Tenderi i hapur', çka tregon një praktikë të mirë të përdorimit të procedurave konkurruese dhe transparente, edhe kur bëhet fjalë për angazhime të përkohshme apo projekte me karakter të specializuar.

Megjithatë, gjatë vitit 2025 vërehet një rritje e ndjeshme në përdorimin e procedurës së 'kuotimit të çmimit', e cila është trefishuar krahasuar me vitin paraprak,

nga 9 raste (11%) në vitin 2024 në 33 raste (28%) në vitin 2025. Kjo tregon se autoritetet kontraktuese po e përdorin gjithnjë e më shpesh këtë procedurë për angazhime përmes MShV-ve, ndonëse Rregullorja për Prokurimin Publik e përjashton përdorimin e saj për kontraktorët individualë⁷.

Një qasje e tillë rrezikon të zbehë parimet e përzgjedhjes mbi bazën e meritës dhe kualifikimeve profesionale, pasi vendimmarrja fokusohet kryesisht në çmim, dhe jo në cilësinë, përvojën apo përshtatshmërinë e kandidatit për rolin konkret.

■ TABELA 04. Lloji i procedurave të kontraktimit të konsulentëve

| Lloji i procedurës | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|-----------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Tender i hapur | 16 (76%) | 38 (95%) | 69 (87%) | 57 (48%) |
| Tender i kufizuar | 0 (0%) | 0 (0%) | 0 (0%) | 1 (1%) |
| Negocim pa publikim të njoftimit për kontratë | 5 (24%) | 2 (5%) | 1 (1%) | 4 (3%) |
| Kuotim i çmimit | 0 (0%) | 0 (0%) | 9 (11%) | 33 (28%) |

Burimi: D+, monitorimi në e-Prokurimi

⁷ Rregullore për Prokurim Publik, Neni 57.7. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

3.5 Kriteret e përzgjedhjes dhe vlerësimit të ekspertëve: çmimi më i ulët/oferta ekonomikisht më e favorshme

Analizat e D+ në raportet e mëhershme për MShV-të kanë theksuar rëndësinë e përdorimit të kriterëve që vlerësojnë cilësinë dhe përvojën profesionale, në përputhje me Ligjin dhe Rregulloren për Prokurim Publik, si mënyrë për të forcuar transparencën dhe konkurrencën e drejtë në proceset e përzgjedhjes së ekspertëve.

Kriteri “oferta ekonomikisht më e favorshme”, që kombinon çmimin me elemente të cilësisë profesionale, përvojës dhe metodologjisë së punës, është rekomanduar për disa vite radhazi nga Komisioni Evropian⁸ dhe

OECD/SIGMA⁹. Të dy raportet nënvizojnë se autoritetet kontraktuese në Kosovë duhet të kalojnë nga qasja formale e përzgjedhjes mbi bazën e çmimit më të ulët, drejt vlerësimit të performancës, kompetencave dhe cilësisë së punës. Në këtë kontekst, fakti që gjatë vitit 2025 është shënuar një rritje në përdorimin e këtij kriteri, përfaqëson një zhvillim pozitiv dhe të qëndrueshëm drejt profesionalizimit të proceseve të përzgjedhjes dhe forcimit të integritetit institucional.

Në vitin 2022 të dy kriteret u përdorën pothuajse në mënyrë të barabartë, ndërsa në vitet pasuese kriteri “tenderi ekonomikisht më i favorshëm” është zbatuar gjithnjë e më shpesh. Deri në vitin 2025, ai përfshin mbi 70% të angazhimeve të analizuara, duke reflektuar fokus më të madh te cilësia dhe profesionalizmi në përzgjedhjen e ekspertëve.

TABELA 05. Përdorimi i kriterëve të përzgjedhjes në angazhimet për MShV-të

| Viti | Çmimi më i ulët | Tenderi ekonomikisht më i favorshëm |
|------|-----------------|-------------------------------------|
| 2022 | 11 (52 %) | 10 (48%) |
| 2023 | 21 (52.5 %) | 19 (47.5 %) |
| 2024 | 22 (28%) | 57 (72%) |
| 2025 | 26 (27%) | 69 (73%) |

Burimi: D+, monitorimi në e-Prokurimi

8 Komisioni Evropian. Raportet e Progresit për Kosovën (2019–2025), seksioni “Public Procurement”. Bruksel: Komisioni Evropian. Gjenden në: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-reports_en

9 OECD/SIGMA. Kosovo Public Procurement Assessment Report 2023. Paris: OECD, 2023. Gjendet në: <https://www.sigmaweb.org/publications/>

4. Analizë e praktikave institucionale

Analiza e praktikave institucionale në përdorimin e Marrëveshjeve për Shërbime të Veçanta nga autoritetet publike gjatë periudhës janar – nëntor 2025, synon të ofrojë një kuadër të qartë të aspekteve që ndikojnë në ligjshmërinë, transparencën dhe integritetin e menaxhimit të burimeve njerëzore përmes këtij instrumenti të angazhimit të përkohshëm. Në fokus janë shqyrtuar elementet që ndihmojnë të kuptohet nëse MShV-të janë përdorur në përputhje me qëllimin e tyre ligjor dhe insitucional, përfshirë:

1. planifikimin e nevojave për staf dhe përdorimin e MShV-ve në përputhje me strukturën e personelit ekzistues;
2. karakterin dhe natyrën e detyrave të përcaktuara në termat e referencës, në raport me funksionet e përhershme të institucionit;
3. vazhdimësinë e angazhimeve të përkohshme përmes kontratave të përsëritura;
4. procesin e përzgjedhjes dhe vlerësimit të kandidatëve / procedurën e përdorur;
5. respektimin e parimeve të paanësisë dhe parandalimit të konfliktit të interesit;
6. kriteret e vlerësimit profesional sipas dispozitave për shërbime të veçanta;
7. respektimin e afateve të angazhimit dhe kufizimeve kohore; si dhe
8. çështje të tjera që lidhen me transparencën, përgjegjësinë dhe dokumentimin e vendimmarrjes.

Analiza është ndërtuar mbi kornizën ligjore që përfshin Ligjin për Prokurimin Publik (LPP), Rregulloren për Prokurimin Publik (verzioni i konsoliduar), Ligjin për Zyrtarët Publik (LZP), Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP), si dhe Ligjin për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik.

Vlerësimi i praktikave është orientuar drejt kuptimit të balancës ndërmjet nevojave reale të institucioneve dhe respektimit të standardeve të menaxhimit të burimeve njerëzore, me qëllim që MShV-të të mbeten një mjet plotësues për angazhime të specializuara, dhe jo një zëvendësim i procedurave të rregullta të rekrutimit publik.

1 Planifikimi i nevojave për staf dhe përdorimin e MShV-ve në përputhje me strukturën e personelit ekzistues

Planifikimi është një nga parakushtet themelore për menaxhim të përgjegjshëm të burimeve njerëzore dhe financiare. Institucionet publike duhet të sigurojnë që angazhimet përmes MShV-ve të jenë pjesë e planifikimit të përgjithshëm të personelit dhe në përputhje me strukturën e brendshme ekzistuese. Sipas Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, ndalohej çdo angazhim financiar që nuk është planifikuar paraprakisht¹⁰.

¹⁰ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Neni 18. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

Në të njëjtën linjë, dispozitat e Rregullores kërkojnë që çdo aktivitet prokurimi të mbështetet në një deklaratë të fondeve të aprovuara, duke siguruar që angazhimet financiare zhvillohen brenda kufijve të buxhetit të miratuar dhe në përputhje me parimet e integritetit dhe përgjegjshmërisë fiskale¹¹. Kjo lidhje ndërmjet planifikimit dhe disponueshmërisë së fondeve është thelbësore për të garantuar që MShV-të të mos përdoren si reagim ad-hoc ndaj mungesave të brendshme, por si pjesë e planifikimit strategjik institucional.

Në këtë drejtim, sipas njoftimeve të Komisionit Rregullativ për Prokurim Publik (KRPP), nga gushti 2025 është bërë plotësisht funksionale ndërlidhja ndërmjet Sistemit e-Prokurimi dhe Sistemit të Thesarit (SIMFK). Përmes funksionit “Burimet e Financimit”, çdo procedurë mund të iniciohet vetëm pas konfirmimit automatik të fondeve nga Thesari¹². Ky mekanizëm bën të pamundur iniciimin e ndonjë procedure pa konfirmimin e mjeteve të alokuara në buxhetin përkatës, duke rritur disiplinën financiare dhe transparencën e procesit të planifikimit.

2 Karakteri dhe natyra e detyrave të përcaktuara në Termat e Referencës (TeR)

Termat e Referencës janë analizuar për të dalluar mes shërbimeve që kërkojnë ekspertizë të jashtme dhe atyre që përbëjnë detyra të përhershme të administratës publike. Sipas Rregullores, MShV-të lejohen vetëm për detyra specifike, me kohëzgjatje të kufizuar, të cilat nuk mund të realizohen nga stafi i brendshëm. Në të njëjtën linjë, LZP përcakton se funksionet administrative dhe menaxheriale me karakter të përhershëm duhet të kryhen nga nëpunësit civilë¹³. Ky element është analizuar për të kuptuar nëse MShV-të janë përdorur për qëllime profesionale të jashtme apo për të mbuluar mungesa strukturore në administratë.

3 Vazhdimësia e angazhimeve të përkohshme përmes kontratave të përsëritura

Angazhimi i përsëritur i personave të njëjtë për të njëjtat pozita e humb karakterin e përkohshëm të këtyre kontratave dhe e shndërron atë në një marrëdhënie pune të qëndrueshme në praktikë. Ligji e ndalon përdorimin e MShV-ve për funksione të përhershme dhe përcakton kufizime të qarta në kohëzgjatje dhe qëllim. Ky aspekt është analizuar për të identifikuar rastet kur MShV-të janë përdorur si mekanizëm për zgjatje të angazhimeve ekzistuese, duke shmangur konkurrencën e hapur dhe proceset e rregullta të rekrutimit në shërbimin civil.

4 Procesi i përzgjedhjes dhe vlerësimit të kandidatëve / procedura e përdorur

Është vlerësuar po ashtu përputhshmëria ndërmjet natyrës së angazhimit dhe llojit të procedurës së përdorur, duke u bazuar si në aspektet e menaxhimit të burimeve njerëzore, ashtu edhe në kornizën ligjore të prokurimit publik.

Sipas Rregullores për Prokurim Publik, për kontraktimet që përfshijnë ekspertë individualë dhe shërbime konsulente duhet të përdoret procedura e hapur, e cila siguron konkurrencë të drejtë dhe transparencë. Përdorimi i procedurave të thjeshtuara si kuotimi i çmimit apo negociimi pa publikim të njoftimit për kontratë është i papërshtatshëm për angazhime që kërkojnë vlerësim teknik, sepse kufizon garën, ul cilësinë e përzgjedhjes dhe bie ndesh me parimet e meritës dhe paanësisë¹⁴.

11 Rregullore për Prokurim Publik, neni 9. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregullore/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregullore%20Nr.%20002%202024.pdf>

12 Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP), Njoftim për Autoritetet Kontraktuese mbi funksionalizimin e ndërlidhjes ndërmjet Sistemit të Prokurimit Elektronik dhe Sistemit të Thesarit (SIMFK), 01.08.2025 dhe 11.08.2025.

13 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-114 për Zyrarët Publik, neni 6, paragrafi 1 - 2. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18489>

14 Rregullore për Prokurim Publik, nenet 7 dhe 39. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregullore/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregullore%20Nr.%20002%202024.pdf>

5 Respektimi i parimeve të paanësisë dhe parandalimit të konfliktit të interesit

Sipas Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik, zyrtarët publikë janë të detyruar të shmangin çdo situatë që mund të ndikojë në objektivitetin e tyre gjatë procesit të vlerësimit ose menaxhimit të kontratave¹⁵. Përfshirja e personave që më herët kanë menaxhuar kontrata të ngjashme ose kanë pasur lidhje me kandidatët ofertues mund të krijojë perceptim për ndikim të padrejtë dhe të cenojë paanësinë e procesit. Analiza e këtij aspekti është përqendruar në masën në të cilën autoritetet kontraktuese kanë zbatuar mekanizmat e vetëpërrjashtimit dhe kontrollit të brendshëm për të shmangur konfliktin e interesit.

6 Kriteret e vlerësimit profesional

Ky element është shqyrtuar për të vlerësuar cilësinë dhe objektivitetin e përzgjedhjes së kandidatëve ofertues. Rregullorja për Prokurim Publik kërkon që vlerësimi të bazohet në:

1. Përvojën profesionale;
2. Metodologjinë e punës,
3. Kualifikimet dhe, në raste të veçanta,
4. Transferimin e njohurive.

Në përputhje me dispozitat Rregullores, përzgjedhja duhet të bëhet mbi bazën e ofertës më të përgjegjshme dhe më të favorshme, duke kombinuar vlerësimin profesional të kandidatëve me kriteret e transparencës dhe konkurrencës që zbatohen në proceset e prokurimit publik¹⁶.

7 Respektimi i afateve të angazhimit dhe kufizimeve kohore

Një aspekt tjetër i rëndësishëm ka qenë analiza e respektimit të afateve ligjore gjatë procesit të angazhimit dhe zbatimit të kontratave. Rregullorja përcakton qartë afatet për nënshkrimin e kontratës, afatin për paraqitje të ankesave dhe afatin për njoftim të vendimeve¹⁷. Po ashtu, kjo Rregullore kërkon që nënshkrimi i kontratës të bëhet brenda periudhës së vlefshmërisë së ofertës. Zvarritjet në këtë proces, nënshkrimet pas afatit ose mungesa e njoftimeve brenda periudhës ligjore ndikojnë drejtpërdrejt në transparencën dhe besueshmërinë e këtij procesi. Analizimi i këtij aspekti ndihmon në vlerësimin e profesionalizmit administrativ dhe respektimit të standardeve ligjore nga autoritetet kontraktuese.

15 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16323>

16 Rregullore për Prokurim Publik, Neni 57. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

17 Rregullore për Prokurim Publik, Neni 45.5 - 45.8. Gjendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

5. Ekspertë për punë administrative të natyrës së përhershme

5.1 Zyra e Kryeministrit (ZKM)

Në janar të vitit 2025, Zyra e Kryeministrit (ZKM) publikoi njoftimin për kontratën “Ekspert për shërbime të veçanta – kontraktor individual”, me vlerë të parashikuar prej 30,000 euro dhe kohëzgjatje prej 24 muajve¹⁸. Aktiviteti është zhvilluar përmes procedurës së hapur dhe, pas përfundimit të procesit, fitues është shpallur i vetmi ofertues që kishte dorëzuar ofertë.

Analiza e dokumentacionit të aktivitetit dhe të dhënave të siguruara përmes kërkesave për qasje në informata publike tregon disa mospërputhje me standardet e menaxhimit të burimeve njerëzore dhe të integritetit institucional, përfshirë:

- (i) angazhimin e të njëjtit ish-zyrtar në të njëjtën zyrë menjëherë pas pensionimit;
- (ii) përdorimin e MShV-ve për pozita administrative të karakterit të përhershëm; dhe
- (iii) mungesën e kritereve të vlerësimit profesional në procesin e përzgjedhjes.

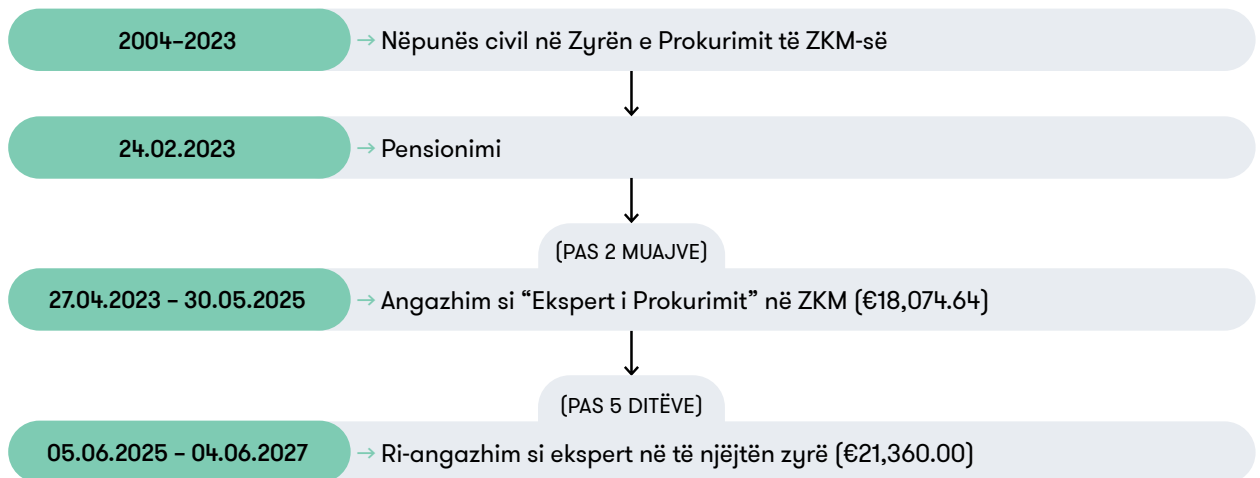
Personi i kontraktuar si “Ekspert i Prokurimit” është ish-zyrtar i Zyrës së Prokurimit në kuadër të ZKM-së, me një karrierë prej rreth dy dekadash (2004–2023), gjatë së cilës ka ushtruar funksione kyçe si Menaxher i Kontratave, Drejtor i Zyrës së Prokurimit dhe Zyrtar i Lartë i Prokurimit.

Vetëm dy muaj pas daljes në pension, më 27 prill 2023, i njëjti individ u angazhua në të njëjtin institucion dhe në të njëjtën zyrë, për të njëjtat detyra, këtë herë përmes një kontrate për shërbime të veçanta me kohëzgjatje prej 24 muajve. Sipas kushteve të kontratës, i angazhuari do të punonte 40 orë në javë, nga e hëna deri të premten, në orarin zyrtar 08:00–16:00. Detyrat e tij përfshinin kryerjen e aktiviteteve të ngjajshme me ato që kishte mbikëqyrrur më parë, duke e bërë angazhimin e tij në thelb një vazhdimësi të funksionit të mëparshëm brenda institucionit.

Pas përfundimit të kontratës fillestare më 30 maj 2025, ZKM inicioi një procedurë të re, duke shpallur njoftimin për kontratë më 5 qershor 2025. Në kuadër të këtij aktiviteti, i cili, njësoj si herën paraprake, u zhvillua përmes procedurës së hapur, institucioni ri-angazhoi të njëjtin ekspert për të njëjtin pozicion, duke nënshkruar një kontratë të re prej 24 muajve në vlerë prej 21,360 euro.

¹⁸ E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: 616-25-5355-2-1-1.

Kronologjia e angazhimit të ish-zyrtarit të prokurimit në ZKM si “Ekspert i Prokurimit”



Ky rast përbën shkelje të qartë të Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksonit Publik, i cili përcakton se “një zyrtar i lartë nuk mund të përfshihet në aktivitete kontraktuale brenda dy viteve pas përfundimit të funksionit publik”¹⁹. Angazhimi i menjëhershëm në të njëjtën zyrë dhe për të njëjtat detyra bie ndesh me frymën e ligjit dhe me parimet e integritetit institucional.

Përveç shkeljes së ligjit për konfliktin e interesit, ZKM ka vepruar në kundërshtim me Ligjin dhe Rregulloren për Prokurim Publik, të cilat lejojnë kontraktimin e ekspertëve individualë vetëm kur shërbimet e kërkuara nuk mund të ofrohen nga stafi i brendshëm. Në këtë rast, detyrat e përcaktuara në kontratë si: bashkëpunimi me stafin e prokurimit, këshillimi i njëjësive kërkuese, përgatitja e planeve të prokurimit, trajnimi i stafit dhe hartimi i raporteve analitike, janë funksione të zakonshme të stafit të përhershëm të Zyrës së Prokurimit. Prandaj, çdo nevojë për kapacitete shtesë do duhej të ishte adresuar përmes rekrutimit të rregullt të nëpunësve civilë, e jo përmes kontratave për shërbime të veçanta.

Për më tepër, dokumenti “Deklarata e Nevojave dhe Përcaktimi i Disponueshmërisë së Fondeve”, tregon se angazhimi i ekspertit ishte planifikuar paraprakisht, duke dëshmuar se nevoja për këto shërbime ishte e vazhdueshme dhe e njohur nga institucioni.

Nga analiza e dosjes, rezultojnë gjithashtu se procesi i vlerësimit të kandidatëve nuk ka respektuar kriteret thelbësore profesionale të përcaktuara në Rregullore, si: (1) përvoja përkatëse e këshilltarit, (2) cilësia e metodologjisë së propozuar, (3) kualifikimi profesional dhe (4) transferimi i dijenisë (opsional).

Përkundër kësaj, në vend të vlerësimit të detajuar të aftësive profesionale, ZKM është kufizuar në verifikimin formal të dokumenteve (diploma, kontrata, vërtetime për përvojë pune, CV), duke anashkaluar kriteret që sigurojnë cilësi, performancë dhe zhvillim të kapaciteteve të brendshme. Si rrjedhojë, autoriteti kontraktues nuk e ka kërkuar metodologjinë e punës, ndonëse ajo është kriter i detyrueshëm, e as transferimin e dijenisë, edhe pse ky kriter konsiderohet opsional sipas Rregullores.

¹⁹ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji Nr. 06/L-011 për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksonit Publik, neni 12, paragrafi 1.3. Gjetet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=16314>

5.2 Komuna e Vushtrrisë

Në mars 2025, Komuna e Vushtrrisë, përmes procedurës së hapur, inicioi aktivitetin “Blerja e shërbimeve të konsulencës individuale për nevojat e Komunës së Vushtrrisë”²⁰, me vlerë të parashikuar 34,992 euro, të ndarë në dy lote:

- **LOT 1:** Konsulencë për nevojat e Komunës në fushën e prokurimit;
- **LOT 2:** Konsulencë për nevojat e QKMF – Radiologji.

Ngjashëm me rastin e Zyrës së Kryeministrit, edhe Komuna e Vushtrrisë ka ndjekur praktikën e angazhimit të ish-zyrtarit të prokurimit në të njëjtin institucion përmes kontratës për shërbime të veçanta, duke krijuar një situatë që reflekton dukurinë e ashtuquajtur “revolving doors”, pra, rikthimin e ish-zyrtarëve publikë në pozita të ngjashme ose të njëjta përmes kontraktiveve të jashtme, shpesh pa garë reale dhe jashtë mekanizmave të rregullt të rekrutimit civil.

Në vijim të shqyrtimit të dosjes së tenderit dhe dokumenteve të siguruar përmes kërkesave për qasje në dokumente publike, janë identifikuar disa mangësi dhe mospërputhje me parimet e integritetit dhe transparencës në procesin e kontraktimit. Çështjet kryesore përfshijnë:

- (i) angazhimin e ish-zyrtarit në të njëjtin funksion përmes MShV-ve;
- (ii) përdorimin e MShV-ve për detyra të përhershme administrative; dhe
- (iii) mungesën e kriterëve të detyrueshme për vlerësim teknik dhe profesional.

Komuna shpërbleu me kontratë ofertuesin për Lot 1, në vlerë prej 15,720 euro dhe kohëzgjatje 24 muaj, ndërsa Lot 2 u anulua pasi asnjë ofertë nuk ishte dorëzuar brenda afatit të përcaktuar.

Sipas të dhënave nga platforma e-Prokurimi dhe faqja zyrtare e komunës, personi i kontraktuar kishte ushtruar më parë detyrën e zyrtarit dhe më pas të drejtorit të Prokurimit në Komunën e Vushtrrisë gjatë periud-

hës dhjetor 2021 – korrik 2022. Pas rreth tri vitesh nga largimi nga detyra, më 29 prill 2025, ai u angazhua sërish në të njëjtin institucion përmes MShV-ve, për të kryer funksione të ngjashme me ato që kishte ushtruar më herët.

Edhe pse periudha kohore ndërmjet angazhimeve përjashton konfliktin e drejtpërdrejtë të interesit në kuptimin ligjor, rasti ngre çështje të rëndësishme etike dhe të integritetit institucional, pasi krijon perceptim për vazhdimësi funksionale jashtë kornizës së rregullt të punësimit civil, duke rrezikuar transparencën dhe paanshmërinë në proceset vendimmarrëse.

Sipas analizës së dosjes së tenderit, përshkrimi i detyrave të ekspertit përfshinte: a) konsulencë profesionale në organizimin e aktiviteteve të prokurimit publik, b) përgatitjen dhe zbatimin e planit vjetor të prokurimit, c) mbikëqyrjen e procedurave për mallra, punë dhe shërbime, si dhe d) këshillim juridik në fushën e prokurimit publik. Shumica e këtyre detyrave përkojnë me funksione të zakonshme të stafit të përhershëm të Drejtorisë së Prokurimit dhe të zyrtarëve ligjorë të komunës, çka tregon se edhe në këtë rast, MShV është përdorur për të mbuluar pozita me karakter të përhershëm që duhej të trajtoheshin përmes rekrutimit të nëpunësve civilë.

Në dosjen e tenderit mungon gjithashtu arsyetimi i detajuar mbi nevojën për angazhimin e jashtëm, pasi autoriteti kontraktues është mjaftuar me deklarinimin se “angazhimi i ekspertit paraqet nevojë të njësisë kërkuese”, pa sqaruar pamundësinë e përmbushjes së këtyre funksioneve nga stafi ekzistues.

Sa i përket kriterëve të vlerësimit profesional, Komuna ka kërkuar vetëm dokumente formale që dëshmojnë kualifikimet profesionale (diplomë, CV, referenca dhe certifikata), duke mos përfshirë metodologjinë e punës, e cila përbën kriter të detyrueshëm sipas Rregullores. Po ashtu, transferimi i njohurive, ndonëse opsional, nuk është përfshirë në dosje të tenderit, duke humbur mundësinë për të forcuar kompetencat e stafit të brendshëm dhe për të siguruar qëndrueshmëri institucionale përtej afateve të kontratës.

20 E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: VU644-25-2215-2-2-1.

5.3 Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI)²¹

Më 28 shkurt 2025, Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI) publikoi njoftimin për kontratë duke përdorur procedurën e kuotimit të çmimeve, me titull “Angazhimi i një (1) konsulenti – kontraktori individual me ekspertizë në çështje administrative në Departamentin e Arsimit Parauniversitar”²². Qëllimi i kontratës ishte angazhimi i një kontraktori individual në Divizionin e Burimeve Njerëzore për detyra të përditshme administrative, me vlerë të parashikuar prej 8,400 euro në periudhë prej 12 muajve.

Ky rast përfshin disa mospërputhje ndërmjet procedurës së përdorur dhe natyrës së kontratës, përkatësisht:

- (i) përdorimin e gabuar të procedurës së kuotimit të çmimeve për kontraktimin e një eksperti individual;
- (ii) përfshirjen e detyrave të zakonshme administrative në përshkrimin e kontratës;
- (iii) angazhimin e përsëritur të të njëjtit person përmes MShV-ve;
- (iv) ndërprerjen e kontratës pas punësimit të këtij personi si staf i rregullt; dhe
- (v) mungesën e kriterit për metodologjinë e punës – element kyç në vlerësimin profesional sipas Rregullores.

Ky aktivitet paraqet mospërputhje procedurale që nga fillimi. MASHTI ka kombinuar elemente të dy procedurave: kuotimin e çmimeve dhe tenderin me vlerësim teknik, duke shkelur njëkohësisht si kriteret e përzgjedhjes, ashtu edhe afatet ligjore. Edhe pse kontrata kishte të bënte me angazhimin e një kontraktori individual (eksperti), është përdorur procedura e kuotimit të çmimeve, e cila, sipas LPP-së dhe Rregullores, përjashtohet për këtë kategori kontratash. Rregullorja përcakton qartë se kontraktorët individualë duhet të

angazhohen përmes procedurës me kriterin “tenderi ekonomikisht më i favorshëm”, që përfshin vlerësim cilësor dhe teknik të ofertave.

Megjithatë, çështja është më komplekse, pasi përmbajtja e dosjes së tenderit tregon se procedura nuk është zhvilluar si kuotim i thjeshtë. Në dokument janë vendosur nënkriteret e vlerësimit me pikë: përvoja profesionale (50%), CV me referenca (20%), letër motivimi (10%) dhe oferta financiare (20%) – që janë tipike për tenderët me kriterin “tenderi ekonomikisht më i favorshëm”. Në procedurat e kuotimit të çmimeve nuk lejohet vlerësim teknik me pikë, pasi fituesi zgjidhet vetëm në bazë të çmimit më të ulët. Kjo përzierje tregon mungesë qartësie procedurale dhe cenon transparencën e procesit të vlerësimit. Si rezultat, aktiviteti i prokurimit është zhvilluar jashtë kornizës së qartë ligjore, as si kuotim çmimi, as si tender i rregullt me procedurë të hapur.

Nëse analizohen afatet kohore, periudha për dorëzimin e ofertave nga 27 shkurt deri më 11 mars 2025 (vetëm 12 ditë kalendarike) nuk përmbush kërkesën e LPP, që përcakton minimum 20 ditë për tenderët me vlerësim teknik²³. Kjo tregon se procedura mund të jetë regjistruar si kuotim çmimi për t’iu përshtatur afateve më të shkurtra, megjithëse përmbajtja e saj kishte natyrën e një tenderi teknik.

Kjo praktikë ngre shqetësime lidhur me pajtueshmërinë me kornizën ligjore, pasi disa autoritete kontraktuese shpesh, gabimisht ose me qëllim, përdorin kuotimin e çmimeve edhe për kontraktorë individualë për arsye të ndryshme: 1) sepse është procedurë më e shpejtë dhe kërkon më pak dokumente; 2) sepse nënvlerësojnë shërbimin duke e trajtuar si punë administrative apo teknike standarde, jo konsulencë profesionale.

21 **Shënim:** D+ ka kërkuar qasje në dokumentet publike më 6.10.2025, por nuk ka marrë përgjigje nga MASHTI. Si rezultat, më 21.10.2025 është paraqitur ankesë pranë AIP; deri në përfundimin e këtij raporti, nuk është pranuar përgjigje nga asnjëra palë.

22 E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: 208 Udeheqesi-25-1329-2-3-6.

23 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/ L-042 për Prokurimin Publik, neni 44. Gjetendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>

Sipas Termave të Referencës, kontraktimi i një konsulenti kishte për qëllim mbështetjen e Divizionit të Burimeve Njerëzore në detyra si: a) përgatitja e dokumenteve dhe vendimeve administrative, b) bashkëpunimin me Drejtorinë Komunale të Arsimit, c) organizimin e takimeve dhe arkivimin e dokumentacionit. Këto janë funksione të përhershme, që duhet të kryhen nga stafi i rregullt i institucionit, jo nga ekspertë të kontraktuar. Nëse ministria kishte nevoja shtesë për staf, ato do duhej të adresoheshin përmes procedurave të rekrutimit sipas LZP, e jo përmes kontratave për shërbime të përkohshme.

Pavarësisht se kontrata u nënshkrua më 15 maj 2025, marrëdhënia kontraktuale u ndërpre më 15 tetor 2025 pa ndonjë arsytim të detajuar. Në njoftim për anulim të aktivitetit të prokurimit, thuhet: “Një dispozitë në Ligjin e Prokurimit Publik kërkon anulimin e aktivitetit të prokurimit”. Nga hulumtimi rezulton se personi fitues, i cili ishte angazhuar në MASHTI përmes MShV-ve gjatë viteve 2023 dhe 2024 me detyra të ngjashme administrative, është punësuar më vonë si staf i rregullt në ministri.

Për më tepër, në konkursin publik të datës 24 janar 2025 për pozitën “Zyrtar i lartë për plan-programe dhe tekste shkollorë”²⁴, një nga kriteret kryesore të pranimit ishte posedimi i së paku dy (2) viteve përvojë pune profesionale në fushën përkatëse – pikërisht atë sa përvojë kishte personi i angazhuar më parë përmes kontratave për shërbime të veçanta gjatë viteve 2023–2025. Kjo përputhje kohore sugjeron se përvoja e fituar përmes MShV-ve mund të jetë përdorur si bazë për përmbushjen e kushteve të konkursit për punësim të përhershëm, duke ngritur dilema për barazinë e garës dhe përdorimin e kontratave të përkohshme për krijimin e përparësive në konkurset publike.

Po ashtu, në dosjen e tenderit mungon kriteri për cilësinë e metodologjisë së propozuar, që është njëri ndër kriteret kryesore në vlerësimin profesional apo teknik sipas Rregullores, si dhe kriteri për transferimin e njohurive, i cili, ndonëse opsional, mbetet praktikë e rekomanduar për kontraktimet individuale profesionale. Këto mungesa tregojnë zbatim jo të plotë të standardeve të vlerësimit dhe ndikojnë në besueshmërinë dhe transparencën e këtij procesi.

²⁴ Konkursi publik “Zyrtar i lartë për plan-programe dhe tekste shkollorë”, publikuar nga Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI). Gjetet në: <https://konkursi.rks-gov.net/jobs?referenceNumber=RN00016468&servant=1>

6. Ekspertë për menaxhim dhe monitorim të projekteve

6.1 Komuna e Prishtinës

Në qershor 2025, Komuna e Prishtinës, përmes një procedure të hapur, publikoi njoftimin për kontratë “Shërbime për angazhimin e pesë (5) konsulentëve për menaxhimin e projekteve për nevojat e Komunës së Prishtinës për një periudhë 3-vjeçare”²⁵, të ndarë në pesë (5) lote, me vlerë të parashikuar prej 216,000 euro. Sipas njoftimit, përfituesit e paraparë në këtë aktivitet janë tri (3) ekspertë, secili me kohëzgjatje prej 36 muajve:

- **LOT 1** – 43,020 euro
(me pagesë mujore prej 1,195 euro);
- **LOT 3** – 43,200 euro
(me pagesë mujore prej 1,200 euro);
- **LOT 5** – 43,200 euro
(me pagesë mujore prej 1,200 euro).

Të tre këta përfitues kishin qenë të angazhuar edhe më herët përmes MShV-ve për të njëjtat pozita, çka tregon përsëritje të angazhimeve individuale në funksione të ngjashme brenda institucionit. Ndërkaq, LOT 2 është anuluar për shkak të ofertës së papërgjegjshme, pasi operatori kishte ofertuar si kompani dhe jo si kontraktor individual, ndërsa LOT 4 është anuluar në mungesë të ofertave.

Analiza e dosjes së tenderit nxjerr në pah disa problematika që lidhen me:

- (i) mungesën e planifikimit paraprak në planin e prokurimit;
- (ii) natyrën e angazhimeve dhe përputhshmërinë e tyre me strukturën e personelit;

- (iii) respektimin e afateve procedurale; dhe
- (iv) përbërjen e komisionit vlerësues, që ngre dyshime për konflikt interesi.

Në arsyetimin e dosjes së tenderit thuhet se, për shkak të mungesës së stafit në Zyrën për Menaxhimin e Kontraktave, janë vërejtur mangësi të shumta në menaxhimin e kontraktave ekzistuese, çka ka shërbyer si arsye për iniciimin e këtij aktiviteti. Megjithatë, vonesat, devijimet procedurale dhe mungesa e nënshkrimit të kontratës në afatet ligjore vënë në pikëpyetje efikasitetin dhe ligjshmërinë e menaxhimit të këtij procesi nga Komuna e Prishtinës.

Çështja e parë lidhet me mosplanifikimin paraprak të tenderit, që përbën mospërputhje me kërkesat ligjore për hartimin dhe publikimin e Planit Vjetor të Prokurimit. Sipas Rregullores, çdo autoritet kontraktues është i detyruar të përgatisë planin vjetor të prokurimit para fillimit të vitit buxhetor dhe ta publikojë brenda 15 ditëve nga miratimi i buxhetit²⁶. Qëllimi i këtyre dispozitave është të sigurohet transparencë, parashikueshmëri dhe kontrolli i shpenzimit të fondeve publike.

Mungesa e këtij aktiviteti në planin e prokurimit të Komunës tregon se tenderi është zhvilluar pa një analizë paraprake të nevojave institucionale dhe pa bazë në planifikimin buxhetor të miratuar.

Çështja e dytë lidhet me natyrën e angazhimit të ekspertëve. Nga përmbajtja e dokumentacionit kuptohet se angazhimi i pesë (5) ekspertëve për menaxhimin e projekteve për periudhën trevjeçare përfshin detyra të karakterit të përhershëm, si planifikimi, mbikëqyrja dhe raportimi mbi zbatimin e projekteve komunale, funksione që janë pjesë përbërëse e strukturës së rregullt të administratës. Si të tilla, ato duhet të mbulohen përmes procedurave të

²⁵ E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: 616-25-5355-2-1-1.

²⁶ Rregullore për Prokurim Publik, Neni 5. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20Ndrishuar%20me%20Rreguloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

rekrutimit të nëpunësve civilë, jo përmes kontratave për shërbime të veçanta.

Këta pesë ekspertët e kërkuar janë inxhinierë të fushave ndërtimore, hidroteknike, elektrike, mekanike dhe gjeodezike, me detyra që përfshijnë menaxhim dhe mbikëqyrje të projekteve infrastrukturore, përgatitje të dokumentacionit teknik, paramasash dhe raportesh zbatimi. Këto janë funksione që zakonisht kryhen nga zyrtarët e përherëshëm të komunës, prandaj kontraktimi përmes MShV-ve në këtë rast nuk përbën shërbim të jashtëm me karakter të përkohshëm, por zëvendësim të stafit të brendshëm.

Çështja e tretë lidhet me respektimin e afateve procedurale. Megjithëse ky aktivitet u iniciua më 19 qershor 2025, dhe sipas arsyetimit të njësisë kërkuese të komunës së Prishtinës duhej të zhvillohej “në mënyrë të përshpejtuar për shkak të volumit të madh të punëve”, procesi nuk ka avancuar në përputhje me afatet ligjore.

Më 8 gusht 2025, Komuna ka publikuar njoftimin mbi vendimin për përzgjedhjen e kandidatëve, duke shënuar fillimin e periudhës pesëditëshe për paraqitje të kërkesave për rishqyrtim pranë Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP). Megjithëse gjatë kësaj periudhe nuk është paraqitur asnjë ankesë formale, procedura ka mbetur e papërfunduar për më shumë se tre muaj, dhe deri në nëntor 2025 nuk është finalizuar nënshkrimi i kontratave.

Sipas Rregullores, pas skadimit të afatit për ankesa, autoriteti kontraktues është i detyruar ta përgatisë dhe ta nënshkruajë kontratën brenda 30 ditëve kalendarike nga publikimi i njoftimit për dhënie të kontratës²⁷. Mospublikimi i këtij njoftimi dhe mosnënshkrimi i kontratës në afat, përbëjnë shkelje të qartë të dispozitave ligjore dhe tregojnë mangësi serioze në menaxhimin procedural dhe planifikimin buxhetor të aktivitetit.

Lidhur me këtë, komuna nuk është përgjigjur ndaj kërkesës sonë për sqarim mbi arsyet e vonesës, përfshirë nëse ajo lidhet me procedurat e pagesës që menaxhohen nga Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve²⁸. Nëse

nevoja për këta ekspertë ka qenë e qëndrueshme për disa vite me radhë, ajo duhej të ishte planifikuar si pozitë e rregullt në strukturën e stafit, e jo të mbulohej përmes kontratave të përsëritura me MShV. Për më tepër, këto vonesa pasqyrojnë mangësi në koordinimin ndërmjet njësive administrative dhe juridike, duke ndikuar jo vetëm në respektimin e afateve ligjore, por edhe në planifikimin efektiv të burimeve njerëzore.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm lidhet me konfliktin e interesit. Nga analiza e dokumenteve të siguruara, rezulton se në përbërjen e Komisionit Vlerësues ka marrë pjesë një zyrtarë, e cila më parë kishte ushtruar rolin e menaxheres së kontratave për ofertuesit që më vonë u rekomanduan për dhënie të kontratës. Nga dosjet e ofertimit konstatohet se këta ekspertë ishin angazhuar më herët nga i njëjti institucion për pozita të ngjashme, për periudha 24 dhe 36 muajshe, dhe menaxhimi i kontratave të tyre ishte bërë nga e njëjta zyrtarë.

Përveç që kjo procedurë është përdorur në mënyrë të përsëritur për zgjatje të angazhimeve përmes MShV-ve, kjo rrethanë ngre dyshime të arsyeshme për konflikt interesi dhe mospërputhje me parimet e Ligjit për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funkcionit Publik. Lidhur me këtë rast, D+ ka dorëzuar kërkesë për vlerësim pranë Agjencisë për Parandalimin e Korrupsionit (APK), por deri më tani rasti mbetet në procedurë hetimore²⁹.

6.2 Ministria për Komunitete dhe Kthim (MKK)

Në gusht 2025, Ministria për Komunitete dhe Kthim (MKK) ka iniciuar aktivitetin e prokurimit në një procedurë të hapur lidhur me angazhimin e dy ekspertëve të jashtëm për zhvillimin dhe monitorimin e projekteve³⁰. Ky aktivitet ishte i ndarë në dy lote me vlerë të parashikuar prej 16,800 euro (8,400 euro për secilin lot) në kohëzgjatje prej 12 muajve.

27 Rregullore për Prokurim Publik, Nenet 45.5-45.8. Gjetendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

28 Kërkesë për qasje në dokumente dhe informata publike, dërguar përmes komunikimit elektronik më 31.10.2025.

29 Kërkesë për vlerësim të konfliktit të interesit, e dërguar përmes komunikimit elektronik në Agjencinë për Parandalim të Korrupsionit (APK) më 03.11.2025.

30 E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: 211-25-7321-2-2-1.

Sikurse edhe në rastet e tjera të analizuar në këtë raport, problemet kryesore që përsëriten janë:

- (i) mungesa e planifikimit paraprak;
- (ii) përdorimi i kontratave për shërbime të veçanta për punë të rregullta;
- (iii) cilësia e dobët e metodologjive të ofruara; dhe
- (iv) angazhimi i vazhdueshëm i personave të njëjtë përmes kontratave të njëpasnjëshme për shërbime të veçanta.

Sipas analizës së dokumenteve, ky aktivitet nuk ishte përfshirë në Planin Vjetor të Prokurimit, ndërkohë që autoriteti kontraktues, MKK, e ka arsyetuar nismën me “nevojë të re të paraqitur nga njësi kërkuese”. Si në shumë raste të ngjashme, një arsytim i tillë tregon mungesë të planifikimit buxhetor dhe të analizës paraprake të nevojave, në kundërshtim me kërkesat e Ligjit për Ndarjet Buxhetore dhe Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, të cilat përcaktojnë se çdo angazhim duhet të bazohet në planifikim paraprak dhe justifikim financiar të qartë.

Në strukturën e brendshme të ministrisë ekziston Departamenti për Menaxhim dhe Monitorim të Projekteve, i përbërë nga dy divizione: Divizioni për Kthim dhe Komunitete dhe Divizioni për Projekte. Pavarësisht kësaj strukture funksionale, ministria ka vendosur të angazhojë ekspertë të jashtëm për detyra që janë pjesë e përgjegjësiave të stafit të saj të brendshëm. Të dy ekspertët janë paraparë të punojnë me orarin standard të administratës publike (40 orë në javë, nga e hëna në të premte), duke e përforcuar karakterin e përhershëm të pozitave të kontraktuara.

Për të dy angazhimet, përshkrimi i detyrave është pothuajse identik dhe përfshin: a) asistencë në hartimin dhe zhvillimin e kriteve për aplikim, implementim dhe monitorim të projekteve; b) koordinim me departamentet dhe divizionet për procesin e monitorimit dhe raportimit; c) mbajtje të sesioneve informuese dhe vlerësim të nevojave të komuniteteve në komunat e Kosovës; d) kujdes për dokumentimin dhe mbarëvajtjen e proceseve të projekteve.

Këto detyra janë të natyrës administrative dhe operative, të cilat zakonisht kryhen nga stafi i brendshëm i Departamentit për Menaxhim dhe Monitorim të Projekteve. Prandaj, angazhimi i ekspertëve të jashtëm për këto funksione nënkupton zëvendësim të pozitive të përhershme me kontrata të përkohshme.

Sipas analizës së këtij rasti, të dy ekspertët kanë qenë të angazhuar nga kjo ministri edhe më herët përmes marrëveshjeve për shërbime të veçanta, për tri vite radhazi që nga viti 2023, secilën herë me kontratë njëvjeçare. Kjo tregon se këto kontrata po përdoren për vazhdim të angazhimeve ekzistuese, duke reflektuar nevoja të përhershme institucionale që duhej të mbulohehin përmes rekrutimit të rregullt të stafit civil.

Në dosjen e tenderit të Lot 1, nuk janë përcaktuar qartë kriteret për përvojën e kërkuar profesionale. Nga CV-ja e ekspertit të përzgjedhur rezultoi mungesë përvojë në hartimin apo menaxhimin e projekteve. Përvoja e tij profesionale është kryesisht në pozita administrative dhe politike, përfshirë këshilltar politik në kabinet ministror, pa ndonjë eksperiencë të dokumentuar në menaxhim apo zhvillim projektësh. Megjithatë është përmbushur kriteri për metodologjinë, dokumenti i paraqitur ka qenë i cilësisë së dobët, jo i bazuar në qasje teknike, dhe me përshkrime të përgjithshme të detyrave të kopjuara pjesërisht nga dosja e tenderit.

Eksperti i përzgjedhur për Lot 2, ka qenë i angazhuar më herët nga ministria përmes MShV-ve që nga viti 2023, siç konfirmohet edhe në letrën motivuese të ofertës. Edhe pse përvoja e këtij eksperti përfshin angazhime në organizata vendore dhe ndërkombëtare, dokumentacioni nuk dëshmon ekspertizë të specializuar që do ta justifikonte angazhimin si ekspert i jashtëm.

Metodologjia e dorëzuar ka qenë pak më e strukturuar se ajo e Lot 1, por sërish me cilësi të dobët, pa elemente të qarta të analizës apo monitorimit të projekteve. Pavarësisht kësaj, Komisioni Vlerësues i ka dhënë të njëjtin poentim si Lot 1 (22 pikë nga 30 të mundshme), çka ngre dyshime për mospërputhje në procesin e vlerësimit profesional dhe mungesë të diferencimit mes cilësisë së ofertave.

7. Ekspert për këshilla juridike

7.2 Komuna e Klinës

Në korrik 2025, Komuna e Klinës, përmes një procedure të hapur, publikoi dosjen e tenderit dhe njoftimin për kontratë për aktivitetin e prokurimit “Ekspert për këshilla juridike në Drejtorinë e Urbanizmit – për legalizimin e objekteve dhe rregullimin e adresave në Komunën e Klinës”³¹. Sipas dokumenteve të tenderit, kontrata ishte planifikuar të lidhej në formë kontrate kornizë dyvjeçare, me vlerë të parashikuar prej 16,800 euro, që do të zbatohet për një periudhë prej 24 muajve.

Ky aktivitet është i përfshirë në planin vjetor të prokurimit, por, ashtu si në raste të tjera të ngjashme në komunat e vendit, komuna e Klinës ka angazhuar ekspert për punë që mund të mbulohen nga stafi i rregullt i komunës, duke u arsyetuar me nevojën për zbatim më efikas të Ligjit për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje³², por pa ofruar justifikim të mjaftueshëm për angazhimin e jashtëm.

Analiza e dosjes tregon se qëllimi i kontratës lidhet me detyra të përhershme administrative, si: a) ofrimi i këshillave juridike, b) mbajtja e dokumentacionit, si dhe b) raportimi i përditshëm tek menaxheri i projektit, me orar të plotë pune prej tetë (8) orëve në ditë. Këto funksione përbëjnë përgjegjësi të stafit civil të komunës dhe jo shërbime të përkohshme ekspertësh, çka bie ndesh me parimin e ndarjes ndërmjet punësimit të rregullt dhe kontratave për shërbime të veçanta.

Për më tepër, komuna e Klinës ka kontraktuar ekspert me të njëjtën vlerë që ishte e parashikuar në dosjen e tenderit, pa asnjë diferencë në ofertë, gjë që tregon mungesë konkurrence reale dhe vlerësimi ekonomik minimal. Edhe pse në dosjen e ofertuesit janë përfshirë dy letra reference që dëshmojnë përvojën paraprake

të tij profesionale, përshkrimet janë të përgjithshme dhe nuk ofrojnë prova të qarta për përvojë në këshillim juridik, hartim aktesh ligjore apo zbatim të legjislacionit në fushën administrative – elemente thelbësore për profilin e kërkuar në këtë tender. Pozitat e përmendura si: “staf mbështetës komunal” dhe “praktikant në gjykatë”, nënkuptojnë role të nivelit bazik dhe jo përvojë të avancuar profesionale që do të justifikonte statusin e “ekspertit juridik”, duke treguar mospërputhje ndërmjet kërkesave të kontratës dhe kapaciteteve reale të ofertuesit.

Gjithashtu, kjo komunë ka në strukturën e saj Zyrën Ligjore dhe Avokatin e Komunës, të cilët mbulojnë funksione të ngjashme dhe janë të kompensuar sipas Ligjit për Paga. Kjo tregon se komuna ka kapacitete të brendshme për ofrimin e këshillave juridike dhe përfaqësimin ligjor të institucionit, duke e bërë të pajustificuar angazhimin e një eksperti të jashtëm përmes një kontrate kornizë dy vjeçare për detyra juridike rutinë. Meqenëse shërbimet konsulente lejohen vetëm kur institucionet nuk posedojnë kapacitete të brendshme, ky rast përbën përdorim të pajustificuar të MShV-ve për pozita që janë pjesë e strukturës së përhershme komunale.

Në anën tjetër, kriteret minimale të kualifikimit të vendosura nga komuna, diplomë juridike dhe vetëm një (1) vit përvojë pune, janë dukshëm të pamjaftueshme për një pozitë që kërkon statusin e “ekspertit juridik”. Një kërkesë kaq e ulët për përvojë profesionale bie ndesh me natyrën e shërbimit, i cili përfshin këshillim ligjor për legalizimin e objekteve, përgatitje të dokumentacionit zyrtar, interpretim të legjislacionit dhe raportim të rregullt institucional. Këto përgjegjësi kërkojnë njohuri të avancuara ligjore, përvojë të dëshmuar në administratë publike, si dhe aftësi për të ofruar këshilla profesionale me ndikim në vendimmarrje.

31 E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: 634-25-6176-2-2-1.

32 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Ligji Nr. 06/L-024 për Trajtimin e Ndërtimeve pa Leje. Gjetendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=17767>

Në këtë aktivitet ka marrë pjesë vetëm një ofertues. Edhe pse kriteri për dorëzimin e metodologjisë së punës është përmbushur formalisht, nga përmbajtja e saj del se eksperti do të jetë “në shërbim të Drejtorisë së Urbanizmit”, me detyra që lidhen ngushtë me punët e përditshme administrative të komunës. Një metodologji cilësore, do të duhej të përmbante: (i) objektivat specifike të shërbimit; (ii) qasjen ligjore dhe teknike që do të përdorë eksperti; (iii) planin kohor të aktiviteteve dhe ndarjen e përgjegjësisë; (iv) indikatorët e matjes së rezultateve; dhe (v) mekanizmat e koordinimit me zyrtarët komunalë.

Metodologjia e ofertuesit nuk i përmban këto elemente. Ajo është e shkruar në mënyrë përshkuese dhe jo në formë të qasjes profesionale, duke reflektuar mungesë të kapacitetit të nevojshëm për rolin e kërkuar në këtë tender.

Në raportin e vlerësimit, komisioni ka konstatuar vetëm “në pajtim” për aftësinë profesionale, pa përdorur sistemin e pikëzimit të peshuar, siç kërkon Rregullorja për Prokurim Publik kur zbatohet kriteri “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm”. Kjo nënkupton se vlerësimi nuk është kryer në mënyrë të plotë dhe transparente, duke munguar një bazë objektive për të justifikuar përzgjedhjen e kandidatit fitues.

Analiza e dosjes tregon se qëllimi i kontratës lidhet me detyra të përhershme administrative, si: a) ofrimi i këshillave juridike, b) mbajtja e dokumentacionit, si dhe b) raportimi i përditshëm tek menaxheri i projektit, me orar të plotë pune prej tetë (8) orëve në ditë. Këto funksione përbëjnë përgjegjësi të stafit civil të komunës dhe jo shërbime të përkohshme ekspertësh, çka bie ndesh me parimin e ndarjes ndërmjet punësimit të rregullt dhe kontratave për shërbime të veçanta.

8. Shërbimet konsulente

Ndryshe nga rastet e tjera të evidentuara në këtë raport, ky rast përfshin një angazhim që klasifikohet si shërbim konsulent, pra shërbim i natyrës intelektuale dhe profesionale, i ofruar nga ekspertë të kualifikuar përmes operatorëve ekonomikë.

Sipas përkufizimit ligjor, “shërbimet konsulente” nënkuptojnë një shërbim të natyrës intelektuale ose konsultative, i ofruar nga një konsulent ekspert dhe i kualifikuar në një fushë të caktuar apo profesion. Këto

shërbime karakterizohen nga fakti se aspektet intelektuale dhe kontributet profesionale mbizotërojnë dhe tejkalojnë aspektet fizike të kontratës³³.

Për dallim nga MShV-të, të cilat po ashtu kanë karakter konsulente por realizohen përmes personave fizikë të angazhuar individualisht, shërbimet konsulente përfshijnë angazhimin e kompanive, zyrave profesionale apo grupeve të ekspertëve, duke pasur një shtrirje më të gjerë metodologjike dhe teknike.

TABELA 06. Dallimet kryesore ndërmjet MShV-ve dhe Shërbimeve Konsulente sipas Rregullores

| MShV - neni 57 | Shërbime Konsulente - neni 56 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Vetëm persona fizikë (kontraktorë individualë) | Operatorë ekonomikë (kompani, zyra konsulente, grupe ekspertësh) |
| Shërbime profesionale për të cilat autoriteti kontraktues ka nevojë, por që nuk mund të mbulohen nga stafi ekzistues | Shërbime profesionale dhe intelektuale (studime, analiza, këshillim teknik/juridik) |
| Marrëveshje individuale me një person fizik | Kontratë publike me një operator ekonomik |

³³ Rregullore për Prokurim Publik, Neni 56. Gjetet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/versioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

8.1 Komuna e Kamenicës

Në korrik 2025, Komuna e Kamenicës duke përdorur procedurën e hapur ka iniciuar aktivitetin e prokurimit “Shërbime juridike”³⁴, me qëllim lidhjen e një kontrate publike kornizë me një operator ekonomik për një periudhë tri vjeçare, me vlerë të parashikuar prej 90,000 euro.

Sipas dosjes së tenderit, kontrata parasheh ofrimin e shërbimeve të përfaqësimit dhe këshillimit juridik për nevojat e komunës, përfshirë hartimin e padive, ankesave, parashtrësive dhe revizioneve, si dhe përfaqësimin në seanca gjyqësore për çështje civile, penale dhe administrative.

Për këtë kategori kontratash, praktika më e përshtatshme e vlerësimit parashikon që cilësia e ofertës, përvoja profesionale dhe metodologjia e ofrimit të shërbimit të peshohen krahas çmimit, në mënyrë që të sigurohet një balancë ndërmjet kostos dhe cilësisë së shërbimit. Në këtë rast, komuna e Kamenicës ka aplikuar kriterin “çmimi më i ulët (i peshuar)” si bazë për dhënien e kontratës. Përdorimi i vetëm i çmimit si kriter përzgjedhës bie ndesh me parimin e vlerësimit të kombinuar të cilësisë dhe kostos, të përcaktuar me Rregullore, sipas të cilit elementët profesionalë (metodologjia, përvoja dhe kualifikimet) duhet të kenë peshë dominuese në dhënien e kontratës³⁵.

Një qasje e tillë është e papërshtatshme për shërbime të natyrës konsulente, pasi e redukton procesin e përzgjedhjes në aspektin financiar dhe nënvlerëson cilësinë profesionale, e cila është thelbësore për përfaqësimin ligjor të komunës.

Në këtë procedurë kanë konkurruar dy operatorë ekonomikë, të cilët kanë përmbushur kriteret formale të kualifikimit. Sipas raportit të Komisionit të vlerësimit, për dhënie të kontratës është rekomanduar ofertuesi me çmimin më të ulët, me arsyetimin se të dy operatorët kishin përmbushur kërkesat minimale të dosjes së tenderit.

Mosplanifikimi paraprak i aktivitetit tregon se nevojat për shërbime juridike janë trajtuar në mënyrë ad-hoc, pa u integruar në planifikimin strategjik të institucionit. Në arsyetimin e komunës theksohet se kontrata nuk ishte planifikuar për shkak të ekzistencës së një kontrate paraprake dhe vlerësimit fillestar se nuk do të kishte nevojë për shërbime të jashtme juridike. Megjithatë, më vonë është konstatuar se, për shkak të numrit të madh të lëndëve gjyqësore, përfaqësuesi ligjor i komunës “nuk ka mundur t’i monitorojë të gjitha proceset gjyqësore i vetëm”. Ky arsyetim tregon se nevoja reale e institucionit kishte të bënte me forcimin e kapaciteteve të brendshme ligjore, jo me kontraktim të jashtëm përmes shërbimeve konsulente, dhe raste të tilla do duhej të adresoheshin përmes rekrutimit të rregullt të stafit civil.

Ky aktivitet përfaqëson një praktikë të përsëritur në nivel lokal, ku përmes kontratave kornizë afatgjata sigurohen shërbime që shpesh janë pjesë e përgjegjësisë të brendshme të zyrave ligjore komunale. Edhe pse synohet mbështetje profesionale, natyra afatgjatë e kontratës dhe detyrat e përhershme tregojnë përdorim të pajustificuar të shërbimeve konsulente.

34 E-prokurimi. Aktiviteti i prokurimit me nr: KM653-25-6009-2-2-1

35 Rregullore për Prokurim Publik, Neni 56.18. Gjetendet në: <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/Documents/Legislation/Rregulloret/shq/verzioni%20i%20konsoliduar%20i%20Rregullores%20Nr.%20001%202022%20i%20plot%20C3%ABsuar%20dhe%20ndryshuar%20me%20Rregulloren%20Nr.%20002%202024.pdf>

Të gjeturat

Praktika të përgjithshme

- Institucionet publike vazhdojnë t'i mbulojnë mungesat e stafit përmes MShV-ve, në vend që t'i adresojnë përmes procedurave të rregullta të rekrutimit. Kjo reflekton planifikim të pamjaftueshëm të burimeve njerëzore dhe varësi nga angazhimet afatshkurtra për pozita që kërkojnë zgjidhje të qëndrueshme.
- MShV-të po përdoren në mënyrë të përsëritur për angazhimin e personave të njëjtë, duke e kthyer angazhimin e përkohshëm në marrëdhënie pune të përhershme.
- Kërkesat për kualifikime profesionale dhe përvojë pune shpesh janë minimale, duke treguar se qëllimi nuk është angazhimi i ekspertëve të specializuar, por mbulimi i detyrave të zakonshme administrative.
- Në disa raste mungon planifikimi paraprak dhe analiza e nevojave reale për staf, pasi aktivitetet për MShV-të zhvillohen pa u përfshirë në planet vjetore të prokurimit dhe pa konfirmim të fondeve nga njësitë financiare. Kjo tregon mungesë koordinimi ndërmjet njësisë të personelit dhe atyre të prokurimit, që shpesh çon në angazhime të paarsyetuara ose të përsëritura përmes MShV-ve.
- Proceset e përzgjedhjes shpesh përqendrohen kryesisht në çmim, duke lënë në plan të dytë vlerësimin e aftësive profesionale dhe përvojës së kandidatëve. Në disa raste, kriteri "çmimi më i ulët" është zbatuar edhe për pozita që kërkojnë nivel të lartë ekspertize dhe përgjegjësie profesionale.

- Në shumë raste, dosjet e tenderëve nuk përmbajnë metodologjinë e punës, ndonëse ajo përbën kriter thelbësor për vlerësimin cilësor të ofertave sipas Rregullores për Prokurim Publik. Si pasojë, përzgjedhja e kandidatëve shpesh bëhet në mënyrë formale, pa një analizë të detajuar të kapaciteteve profesionale dhe të cilësisë së ofrimit të shërbimit.
- Janë evidentuar raste të konfliktit të interesit, ku ish-zyrtarë publik janë riangazhuar në të njëjtat institucione ose kanë marrë pjesë në komisione vlerësuese që kanë trajtuar kontrata të cilat ata vetë i kishin menaxhuar më parë.

Praktika të veçanta

Zyra e Kryeministrit (ZKM)

- ZKM ka angazhuar si "ekspert të prokurimit" një ish-zyrtar të saj të Zyrës së Prokurimit vetëm dy muaj pas daljes në pension. Ky angazhim përbën konflikt interesi, pasi bie ndesh me periudhën dyvjeçare të ndalimit të përcaktuar në Ligjin për Parandalimin e Konfliktit të Interesit në Ushtrimin e Funksionit Publik.
- I njëjti person është angazhuar disa herë pas përfundimit të kontratës fillestare, duke e shndërruar angazhimin e përkohshëm në marrëdhënie pune të qëndrueshme, në kundërshtim me qëllimin e MShV-ve si instrument për nevoja të përkohshme.

Komuna e Vushtrrisë

- Komuna e Vushtrrisë ka angazhuar përmes MShV-së një ish-zyrtar, i cili më vonë ka shërbyer edhe si drejtor i prokurimit, për të kryer të njëjtat detyra që ushtronte më parë në administratë. Ky angazhim ngre shqetësime etike dhe të integritetit institucional, pasi krijon perceptim për vazhdimin e funksioneve publike përmes një kontrate të jashtme.

Ministria e Arsimit, Shkencës, Teknologjisë dhe Inovacionit (MASHTI)

- MASHTI ka punësuar si staf të rregullt një person që më parë ishte angazhuar dy herë përmes MShV-ve për detyra të njëjta administrative. Pas përfundimit të kontratës së fundit me MShV, procedura e prokurimit u anulua, ndërsa personi i njëjtë u emërua në pozitë të përhershme. Rasti tregon se MShV-të janë përdorur si mjet kalimtar drejt punësimit të rregullt, duke anashkaluar procedurat e konkurseve publike.

Komuna e Prishtinës

- Komuna e Prishtinës ka përfshirë në Komisionin e Vlerësimit një zyrtarë që më parë kishte qenë menaxhere e kontratave për disa nga ekspertët që më vonë u shpallën fitues të MShV-ve. Ky veprim ngre dyshime për konflikt interesi dhe mungesë të paanësisë në procesin e vlerësimit, si dhe tregon përdorim të përsëritur të kontratave të përkohshme për personat e njëjtë.

Ministria për Komunitete dhe Kthim (MKK)

- MKK ka angazhuar dy ekspertë për menaxhim projektësh, megjithëse brenda ministrisë ekziston një departament që mbulon të njëjtat funksione. Ky veprim tregon mungesë të planifikimit të brendshëm të burimeve njerëzore dhe krijimin e pozitave paralele jashtë strukturës së rregullt të shërbimit civil.

Komuna e Klinës

- Komuna e Klinës ka angazhuar përmes MShV-ve një “ekspert juridik” me kontratë dyvjeçare, ndonëse posedon Zyrën Ligjore dhe Avokatin e Komunës, ndërkohë që eksperti i përzgjedhur ka vetëm një vit përvojë pune kryesisht administrative, çka nuk përputhet me kërkesat profesionale të detyrës së kontraktuar.

Komuna e Kamenicës

- Komuna e Kamenicës ka lidhur kontratë kornizë trevjeçare për shërbime juridike përmes MShV-ve, duke përdorur kriterin “çmimi më i ulët” në vend të “ofertës ekonomikisht më të favorshme”. Kjo qasje tregon fokus në koston financiare të ofertës, në vend të vlerësimit të cilësisë profesionale dhe përvojës së ekspertëve.

Rekomandime

Në përmbledhje, gjetjet tregojnë se institucionet publike kanë krijuar një varësi të lartë nga MShV-të për mbulimin e funksioneve të përhershme, me zbatim të paqartë të kornizës ligjore, mungesë planifikimi dhe kontrole të dobëta të integritetit në proceset e kontraktimit. Kjo situatë kërkon ndërhyrje të qartë ligjore dhe harmonizim të qasjes ndërmjet menaxhimit të burimeve njerëzore dhe prokurimit publik, për të siguruar që MShV-të të përdoren vetëm për nevoja të përkohshme dhe shërbime me karakter të specializuar.

Bazuar në këto gjetje, D+ rekomandon:

1 Përmirësimi i kuadrit ligjor dhe institucional

- Të harmonizohen dispozitat e Ligjit për Prokurimin Publik (LPP) dhe Ligjit për Zyrtarët Publikë (LZP), në mënyrë që Marrëveshjet për Shërbime të Veçanta (MShV-të) të trajtohen si instrument për nevoja të përkohshme, e jo si zëvendësim i punësimit të përhershëm.
- Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT), në kuadër të Ligjit të ri për Prokurimin Publik, të përcaktojë qartë: (i) rastet kur lejohet përdorimi i MShV-ve; (ii) detyrimin për planifikim dhe arsyetim të nevojës; dhe (iii) kufizimin e kohëzgjatjes maksimale të kontratave nga 36 në 6 muaj, duke reflektuar natyrën e tyre të përkohshme.
- Kapitulli për MShV-të në ligjin e ri të hartohet në bashkëpunim me Ministrinë e Punëve të Brendshme (MPB) dhe Departamentin për Menaxhimin e Zyrtarëve Publikë (DMZP), si dhe në konsultim me organizatat e shoqërisë civile që monitorojnë prokurimin publik dhe qeverisjen e mirë.

2 Planifikimi i buxhetit dhe i burimeve njerëzore

- Institucionet publike të integrojnë planifikimin e MShV-ve në planet e burimeve njerëzore dhe ato të prokurimit, duke siguruar që këto angazhime të reflektojnë realisht nevoja për kapacitete shtesë.
- MPB të adresojë mungesat strukturore të stafit përmes rekrutimit të rregullt, për të shmangur përdorimin e MShV-ve si zëvendësim për pozitat në shërbimin civil.
- MFPT dhe Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) të sigurojnë që nevoja për angazhim me MShV të miratohet paraprakisht nga njësitë e burimeve njerëzore dhe të jetë në përputhje me strukturën e stafit dhe planifikimin institucional.
- MFPT dhe KRPP të sigurojnë që nisja e procedurave të prokurimit për MShV-të të bëhet vetëm pas konfirmimit automatik të mjeteve financiare përmes Thesarit, duke garantuar që angazhimet të jenë të bazuara në planifikimin financiar.

3 Përzgjedhja dhe vlerësimi profesional i ekspertëve

- Për kontraktimin individual, autoritetet kontraktuese të përdorin vetëm procedurën e hapur, duke zbatuar kriterin “oferta ekonomikisht më e favorshme”, i cili vlerëson përvojën dhe metodologjinë përveç çmimit.
- Dosjet e tenderëve për MShV-të të përfshijnë metodologjinë e punës si kriter të detyrueshëm profesional, si dhe transferimin e dijenisë si nënkriter profesional (teknik).
- KRPP të ofrojë trajnime të dedikuara për zyrtarët e burimeve njerëzore dhe të prokurimit mbi përdorimin e duhur të MShV-ve, duke siguruar koordinim me nevojat e njësisë të burimeve njerëzore.

4 Integriteti institucional dhe konfliktet e interesit

- Institucionet publike të zbatojnë ndalimin ligjor dyveçar për angazhimin e ish-zyrtarëve publikë me MShV në të njëjtat institucione ose pozita të lidhura me funksionet e tyre të mëparshme, për të parandaluar konfliktin e interesit dhe perceptimet për ndikim të padrejtë.

5 Transparenca dhe raportimi publik

- KRPP të publikojë raporte periodike vetëm për MShV-të, me të dhëna të ndara për numrin e procedurave, institucionet më aktive, fushat e shërbimeve, vlerat financiare dhe kohëzgjatjen e kontratave, për të mundësuar krahasim ndër vite dhe vendimmarrje të bazuar në evidencë.
- Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) të kalojë nga raportimi numerik në analizë përmbajtësore të praktikave të kontraktimit përmes MShV-ve, duke përfshirë në auditimet e performancës vlerësimin e arsyetimit, ndikimit buxhetor dhe rrezikut për keqpërdorim të këtij instrumenti.



Financuar nga
Bashkimi Evropian

