

KORNIZA LIGJORE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS LIDHUR ME KONTRAKTIMIN E SHËRBIMEVE NGA OJQ-TË

2022

Qerkin Berisha

KORNIZA LIGJORE NË REPUBLIKËN E KOSOVËS LIDHUR ME KONTRAKTIMIN E SHËRBIMEVE NGA OJQ-TË

2022



USAID
NGA POPULLI AMERIKAN
OD AMERIČKOG NARODA

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ky projekt mbështetet nga Balkan Trust for Democracy (BTD), një projekt i Fondit Marshal Gjerman të SHBA-së (GMF) përmes Agjencisë së Shteteve të Bashkuara për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID) dhe zbatohet nga CIVIKOS. Opinionet e shprehura në këtë botim nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht ato të Trustit Ballkanik për Demokraci, Fondit Gjerman Marshall të SHBA-së, USAID-it apo Qeverisë së SHBA-së.

TABELA E PËRMBAJTJES

7	Hyrje
8	1. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë
9	2. Legjislacioni që Rregullon Shërbimet Sociale dhe Familjare
10	3. Ligji për Ndërmarrjet Sociale
10	4. Ligji për Prokurim Publik

HYRJJE

Në këtë raport të shkurtër, është analizuar në mënyrë të përmbledhur korniza ligjore që në mënyrë direkte ose të tërthortë lidhet me kontraktimin e shërbimeve në mes të institucioneve publike dhe OJQ-ve. Në këtë drejtim, kryesisht, fokusi është vënë tek legjislacioni dhe dokumentet në vijim:

- *Legjislacioni lidhur Shërbimet Sociale dhe Familjare;*
- *Legjislacioni lidhur Shërbimet Shëndetësore;*
- *Legjislacioni lidhur me prokurimin Publik;*
- *Legjislacioni lidhur me menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, duke përfshirë Rregulloren mbi Kriteret Standardet dhe Procedurat e Financimit Publik të OJQ-ve;*
- *Legjislacioni mbi Lirinë e Asociimit në Organizata Jo-Qeveritare;*
- *Dokumente tjera të politikave dhe strategjike, në veçanti ato lidhur me bashkëpunimin në mes të Qeverisë dhe Shoqërisë Civile;*

Duhet theksuar se, nga analiza e shpejtë e kornizës ligjore të përmendur më sipër, në disa prej ligjeve materiale, siç është ligji për Shërbime Sociale dhe Familjare, apo ligji për ndërmarrjet sociale parashihet mundësinë e kontraktimit të shërbimeve, sidoqoftë, nuk ekzistojnë procedura dhe kriteret specifike që mundësojnë kontraktim të shërbimeve, enkas për OJQ-të. Një mënyrë standarde e kontraktimit të shërbimeve është përmes procedurave të përcaktuara me Ligjin për Prokurimin Publik, sidoqoftë, nuk mund të bëhet një diferencim në kontraktim të shërbimeve vetëm për OJQ-të, dhe duke anashkaluar konkurrimin e subjekteve tjera.

Aktualisht, baza më e fortë ligjore ekziston në Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë dhe rregulloret përkatëse për zbatim të tij, që mundësojnë financimin e projekteve të OJQ-ve, megjithatë, edhe këto dispozita nuk janë shumë specifike për të rregulluar kontraktimin e shërbimeve.

Ky raport është fillestar, ndërsa do të zgjerohet për të përfshirë një analizë specifike të secilit nga ligjet e përmendura, dhe për të adresuar nevojën e rregullimit të mëtejshëm ligjor, qoftë përmes akteve nënligjore apo nevojës për ndërhyrje në legjislacionin primar që mundëson kontraktimin e shërbimeve për OJQ-të.

1. Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë

Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (2008) i plotësuar dhe ndryshuar disa herë, parqet legjislacionin bazë në fushën e Menaxhimit të Financave Publike në Republikën e Kosovës, rrjedhimisht çdo institucion publik është i detyruar të bazohet në dispozitat e tij, me rastin e shpenzimit të parasë publike. Financimi i projekteve të OJQ-ve duke u bazuar në Dispozitat e Ligjit për Menaxhimin e Financave Publike është zhvilluar gjatë viteve të fundit, kur edhe janë nxjerrë rregulla unike sa i përket financimit të OJQ-ve. Ministria përgjegjëse për Financa është në proces të hartimit të një koncept dokumenti të ri për MFP-në, rrjedhimisht, priten përmirësime ligjore në tërë ligjin. Neni 53 i LMFP-së parasheh që Ministri i Financave është shprehimisht i autorizuar që të nxjerrë rregullat të cilat duhet të respektohen nga organizatat buxhetore ose autoritetet **publike gjatë përzgjedhjes së pranuesit ose pranuesve si dhe përcaktimit të shumës ose shumave të cilat do të ipen në formë të grantit, donacionit ose subvencionit**. Këto rregulla duhet të sigurojnë që procesi të ketë për qëllim arritjen e synimeve të Kuvendit kur i njëjti e ka autorizuar grantin, donacionin ose subvencionin përkatës në ligjin përkatës për ndarjet buxhetore.¹

Këto dispozita janë të përgjithshme, megjithatë, krijojnë një bazë të qartë për ofrim të subvencioneve, granteve dhe donacioneve pa përjashtim si për OJQ-të, bizneset dhe individët, kur një financim i tillë është planifikuar në ndarjet buxhetore vjetore. Në kontekstin e këtyre dispozitave në vitin 2017 është nxjerrë **Rregullorja MF-Nr. 04/2017 mbi kriteret, standardet dhe procedurat e financimit publik të OJQ-ve**, e cila rregullon në mënyrë unike financimin publik të OJQ-ve për të gjitha organizatat buxhetore. Nga këndvështrimi i legjislacionit për menaxhimin e financave publike, edhe pse nuk përmendet shprehimisht ofrimi i shërbimeve/ kontraktimi i shërbimeve, një numër i konsiderueshëm e projekteve që financohen duke u bazuar në këtë rregullore kanë për qëllim ofrimin e shërbimeve sociale apo shëndetësore për kategori të caktuara të shoqërisë, për të cilat ekzistojnë obligime në anën e institucioneve shtetërore. Rrjedhimisht, rregullorja e lartcekur shërben indirekt edhe në rastin e kontraktimit të shërbimeve nga OJQ-të. Këtu duhet bërë një dallim i qartë në mes të shërbimeve që ofrohen në të mirë të publikut, për të cilat institucionet kanë detyra dhe përgjegjësi, dhe blerjes së shërbimeve nga ana e institucioneve për plotësimin e nevojave të tyre. Megjithatë, rregullorja nuk ka specifikuar dhe rregulluar situatat e kontraktimit të shërbimeve, gjë që do të mund të rregullohej me plotësim ndryshimin e saj.

Ministria e Financave nuk ka nxjerrë ende një rregullore për të rregulluar grantet, donacionet dhe subvencionet për individët, e cila do të kishte po ashtu të njëjtën bazë ligjore Nenin 53 të LMFP-së, e cila do të mund të rregullonte më tej këtë proces. Një rregullore tjetër që do të rregullonte p.sh. subvencionet për individët do të mund të përcaktonte llojin e subvencioneve, dhe, ndër to do të mund të ishin p.sh. subvencionet për shërbime sociale, të cilat do të mund të ofroheshin si shërbime nga ana e OJQ-ve të licencuara për ofrim të shërbimeve sociale. Një elaborim i mëtejshëm do të bëhet në raportin përfundimtar.

Këto dispozita të përmendura më sipër, në relacion me dispozitat e ligjeve tjera, siç është Ligji për Shërbime Sociale dhe Familjare, apo Ligi për Ndërmarrje Sociale, do të mund të ishin një bazë ligjore për të rregulluar deri diku kontraktimin e shërbimeve nga ana e autoriteteve publike me Organizatat Jo Qeveritare.

¹ Neni 53, Par. 3, Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë. Versioni Elektronik i qashtëm në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>

2. Legjislacioni që Rregullon Shërbimet Sociale dhe Familjare

Ligji Nr. 02/L-17 për shërbime sociale dhe familjare (2007), i cili është plotësuar dhe ndryshuar me Ligjin Nr. 04/L-081 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 02/L-17 për shërbime sociale dhe familjare (2012)² përbën bazën kryesore për ofrimin e Shërbimeve Sociale dhe Familjare në Republikën e Kosovës. Dispozitat e Ligjit për Shërbime sociale dhe Familjare krijojnë bazë ligjore për kontraktim të shërbimeve sociale dhe familjare në rastet kur organet shtetërore që janë përgjegjëse për ofrimin e shërbimeve të tilla nuk i ofrojnë shërbimet e tilla.

Dispozitat e ligjit për Shërbimet Sociale dhe Familjare janë ndër dispozitat më të favorshme dhe të qarta sa i përket kontraktimit të shërbimeve sociale dhe familjare me OJQ-të. Dispozitat e nenit 8, Neni 8(4) mundëson që edhe komunat të hyjnë në kontrata me organizatat joqeveritare për ofrimin e shërbimeve të veçanta sociale dhe familjare brenda territorit të tyre, në emër të komunës, me kusht që kontratat e tilla të jenë në pajtim me planet vjetore të komunës për shërbime sociale dhe familjare në territorin e saj.

Ngjashëm, paragrafi 5 i të njëjtit nen përcakton që Ministria e Punës dhe e Mirëqenies Sociale mund të japë fonde dhe të ofrojë çfarëdo ndihme tjetër materiale, duke përfshirë lokalet, ose këshillat për organizatat joqeveritare që ofrojnë shërbime të veçanta sociale dhe familjare në nivel të Republikës së Kosovës përmes procedurave të komisionimit dhe kontraktimit. Sidoqoftë, dispozitat e mësipërme ligjore, nuk përcaktojnë procedurat e kontraktimit të shërbimeve sociale dhe familjare, por vetëm krijojnë bazën për lejimin e kontraktimit të tillë. Rrjedhimisht, kontraktimi i këtyre shërbimeve duhet të specifikohet në akte nënligjore, qoftë ato që burojnë nga ky ligj, apo ligjet tjera, siç është LMFP-ja, ose ligji për Prokurim Publik, në kuadër të cilave apo akteve për zbatim të tyre deri diku janë të rregulluara.

Krahas këtij ligji janë nxjerrë një numër i konsiderueshëm i akteve nënligjore në zbatim të tij, e në veçanti duhet përmendur këtu: ***Udhëzimi administrativ (MPMS) Nr. 02/2020 për licencimin e organizatave jo qeveritare dhe subjekteve juridike private që ofrojnë shërbime sociale dhe familjare.***³ Nga vetë emërtimi i udhëzimit, duhet nënkuptuar se OJQ-të dhe subjektet tjera që ofrojnë shërbime sociale duhet të kalojnë nëpër një proces licencimi, që garanton përmbushjen e kriterëve minimale për ofrimin e shërbimeve sociale. Krahas kësaj, ky akt nënligjor, ka mundësuar që jo vetëm OJQ-të, por edhe subjektet tjera të organizuara në formë të personave juridik të mund të ofrojnë shërbime sociale dhe familjare pasi të jenë licencuar paraprakisht. Ky udhëzim nuk rregullon çështje të kontraktimit të shërbimeve, por thjesht fokusohet në procesin e licencimit.

Edhe akte tjera nënligjore, që përcaktojnë ofrimin e shërbimeve për kategori të caktuara që kanë nevojë për ofrim të shërbimeve sociale dhe familjare, mundëson që OJQ-të të ofrojnë shërbime sociale dhe familjare të cilat janë detyrë primare e institucioneve shtetërore.

2 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2808>

3 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36039>

3. Ligji për Ndërmarrjet Sociale

OJQ-të të cilat kanë marrë statusin e ndërmarrjeve sociale, sipas ligjit për Ndërmarrjet Sociale⁴ dhe legjislacionit përkatës për zbatim të tij, janë subjekte që kanë të drejtë të përfitojnë edhe nga fondet Qeveritare për promovimin e ndërmarrjeve sociale dhe në të njëjtën kohë të kontraktohen për ofrim të shërbimeve. Në këtë fushë, janë nxjerrë aktet nënligjore për krijimin dhe funksionimin e ndërmarrjeve sociale, sidoqoftë, ende mbetet për tu bërë punë në zbatim të këtij legjislacioni në praktikë.

Neni 24 i ligjit për Ndërmarrjet Sociale thekson se “Fondet për zhvillim dhe promovim të ndërmarrjeve sociale, mund të sigurohen nga Buxheti i Kosovës dhe burimet tjera vendore dhe ndërkombëtare, kontributet e qytetarëve të vendit dhe të huaj, kompanitë private dhe organizatat ndërkombëtare. Ministria (në këtë rast ministria përgjegjëse për fushën e ndërmarrjes sociale) mund ta planifikojë financimin e zbatimit të masave në fushën e punësimit dhe shërbimeve të mirëqenies sociale.

Ministritë dhe komunat mund ta planifikojnë financimin e masave të zbatimit, si pjesë e programeve të tyre. Sa i përket situatave të promovimit dhe punësimit të grupeve të cënueshme, dispozitat e të njëjtit ligj parashohin edhe subvencionim të pagave nga programet e subvencionimit dhe nga programet tjera qeveritare.⁵

Sa i përket kontraktimit të shërbimeve nga ndërmarrjet sociale, Neni 26 i Ligjit për Ndërmarrjet Sociale, i rregullon “Kontratat Publike” që në rastin e ligjit specifikohen se janë kontrata prokurimit. I njëjtin nen, përcakton po ashtu që ministritë dhe komunat mund të ofrojnë subvencione dhe grante për ndërmarrjet sociale, duke respektuar parimet e përgjithshme të transparencës, konkurrencës dhe kontrollit në bazë të legjislacionit në fuqi. Prandaj, këto dispozita mund të shfrytëzohen për të lidhur kontrata për ofrim shërbimi nga ana e OJQ-ve, në fushat e veprimit të ndërmarrjeve sociale.

Sidoqoftë, ekziston mungesë specifike e mëtejme për procedura të zbatimit të këtij legjislacioni primar, sa i përket ofrimit të granateve subvencioneve. Në të njëjtën kohë, duhet pasur parasysh se ndërmarrjet sociale mund të krijohen edhe si biznese, dhe në një situatë të tillë, të njëjtat do të duhej të trajtoheshin në të njëjtin status me Ndërmarrjet sociale të regjistruara si OJQ.

4. Ligji për Prokurim Publik

Me ligjin Nr. 05/L -068 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit nr. 04/L-042 për prokurimin publik të republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me ligjin nr. 04/L-237, organizatave të shoqërisë civile u është mundësuar që të konsiderohen operator ekonomik për qëllim të ligjit të prokurimit Publik.⁶ Rrjedhimisht, OJQ-të mund të marrin pjesë në procedurat e prokurimit publik krahas subjekteve tjera juridike.

Krahas kësaj, Neni 132/A “Kontraktimi i shërbimeve nga OSHC” është shtuar në ligjin për prokurim Publik që nga viti 2016, i cili përcakton qartë se: ***Qeveria e Republikës së Kosovës me akt nënligjor përcakton rregullat, standardet dhe procedurat e kontraktimit të shërbimeve publike për organizatat e shoqërisë civile.*** Kjo dispozitë lë shumë hapësirë për rregullim të procedurave prokurorese për OJQ-të që kanë të bëjnë me kontraktimin e shërbimeve. Sidoqoftë, deri më tani një dispozitë e tillë nuk është shfrytëzuar për të rregulluar procedura specifike vetëm për kontraktimin e shërbimeve për OJQ-të.

⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18187>

⁵ Neni 25, Ligji për Ndërmarrjet Sociale.

⁶ Neni 4 (1.19) Ligji për Prokurimin Publik, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=11332>

