



Republika e Kosovës  
Republika Kosova  
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit  
Nacionalna Kancelarija Revizije  
National Audit Office

**Nr. i Dokumentit: 21X;24X.3-2015/17-08**

## **Raport i Auditimit të Performancës**

### **Prokurimet me procedurë të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë**



**Prishtinë, janar 2019**

Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, i cili me Kushtetutën dhe ligjet e vendit gëzon pavarësi funksionale, financiare dhe operative.

Zyra Kombëtare e Auditimit kryen auditime të rregullsisë dhe të performancës dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Kosovës.

Misioni ynë është që të kontribuojmë në menaxhim të shëndoshë financiar në administratë publike. Ne kryejmë auditime në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit të sektorit publik dhe praktikat e mira evropiane.

Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien pasi që ato ofrojnë bazë për t'i kërkuar llogari menaxherëve të çdo organizate buxhetore. Në këtë mënyrë ne rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe palëve të tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike.

Auditimet e performancës të ndërmarra nga Zyra Kombëtare e Auditimit janë shqyrtime objektive dhe të besueshme që vlerësojnë nëse veprimet qeveritare, sistemet, operacionet, programet, aktivitetet ose organizatat veprojnë në përputhje me parimet e ekonomisë<sup>1</sup>, efikasitetit<sup>2</sup> dhe efektivitetit<sup>3</sup> dhe nëse ka vend për përmirësim.

Auditori i Përgjithshëm ka vendosur në lidhje me përmbajtjen e këtij raporti "Prokurimet me procedurë të negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë" në konsultim me Ndihmës Auditoren e Përgjithshme Vlorë Spanca, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Ekipi që e ka realizuar këtë raport:

Fatlinda Ramosaj, Drejtor i Auditimit

Arben Selimi, Udhëheqës i ekipit

Aida Podrimaj, anëtare

Armin Bushati, anëtar

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT – Adresa: Rr. Ahmet Krasniqi, Nr. 210; Lagja Arbëria, Prishtinë 10000, Kosovë Tel.: +383(0) 38 60 60 04/1002/1012-FAX: +383(0) 38 2535 122 /219  
<http://zka-rks.org/>

---

1 Ekonomia -Parimi i ekonomisë nënkupton minimizimin e kostos së resurseve. Resurset e përdorura duhet të jenë në dispozicion me kohë, në sasi dhe cilësi të duhur dhe me çmimin më të mirë

2 Efikasiteti - Parimi i efikasitetit nënkupton të marrësh maksimumin nga resurset në dispozicion. ka të bëjë me lidhshmërinë ndërmjet resurseve të angazhuara dhe rezultateve të dhëna në kuptim të sasisë, cilësisë dhe kohës.

3 Efektiviteti - Parimi i efektivitetit nënkupton arrijten e objektivave të paracaktuara dhe arrijten e rezultateve të pritura.

## TABELA E PËRMBAJTJES

|   |    |
|---|----|
| Përmbledhje e përgjithshme.....   | 3  |
| 1 Hyrje.....  | 5  |
| 2 Përshkrimi i procesit për procedurën me negociim pa publikim të njoftimit për kontratë..... | 7  |
| 3 Gjetjet e auditimit.....  | 11 |
| 4 Konkluzionet.....   | 20 |
| 5 Rekomandimet.....   | 22 |
| Shtojca 1 Motivi i auditimit kriteret e auditimit, metodologjia dhe fushëveprimi .....        | 23 |
| Shtojca 2 Mostra e kontratave të lidhura me procedurë të negociuar .....                      | 26 |

## Lista e shkurtesave

AK - Autoritet Kontraktues

Dogana - Dogana e Kosovës

DT - Dosja e tenderit

MAShT - Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë

MPB - Ministria e Punëve të Brendshme

OE - Operator Ekonomik

SKQZ - Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve

ST - Specifikim teknik

---

## Përmbledhje e përgjithshme

Në vitet 2015-2017, mesatarisht janë kontraktuar rreth 428 milion € për vit përmes prokurimit publik. Prej këtyre 428 milionëve, mesatarisht diku 13% janë kontraktuar përmes procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë që në krahasim me Bashkimin Evropian është dyfish më e lartë<sup>4</sup>.

Parimet bazë të Ligjit për Prokurim publik janë Ekonomia dhe Efikasiteti si dhe Barazia në trajtim/Jo-diskriminimi. Këto parime mund të aplikohen më së miri nëse Autoritetet kontraktuese, kur blejnë mallra/shërbime/punë, e përdorin procedurën e hapur të prokurimit. Kjo procedurë, për dallim prej procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, është transparente, mundëson konkurrencë dhe çmime më të ulëta. Megjithatë ndonjëherë procedura e negociuar, për shkaqe objektive, është e domosdoshme mirëpo përdorimi i saj duhet të arsyetohet mirë.

Marrë parasysh rëndësinë që ka përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, Zyra Kombëtare e Auditimit ka vlerësuar nëse Autoritet Kontraktuese e kanë arsyetuar dhe dokumentuar mjaftueshëm përdorimin e kësaj procedure si dhe nëse kanë arritur çmime më ekonomike.

Subjekt i auditimit kanë qenë katër Autoritete Kontraktuese, në secilin prej tyre janë audituar nga katër kontrata, përveç në Sekretariatit e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve ku kemi marrë pesë kontrata sepse ata kishin zhvilluar më shumë aktivitete të prokurimit me këtë procedurë, (shih shtojcën 1 Fushëveprimi i auditimit) që kishin rezultuar nga aktivitete të prokurimit të zhvilluara gjatë viteve 2015-2017. Vlera e kontratave të audituara përbën 21.5 milion € ose 52% të vlerës totale të kontratave me procedurë të negociuar pa publikim të njoftimit në këto entitete për periudhën 2015-2017. Auditimi ka përfshirë procesin e planifikimit, zhvillimit të procedurave tenderuese dhe implementimin e kontratave. Qëllimi i këtij auditimi ishte që të ekzaminojmë se a janë aplikuar praktikat më të mira gjatë tërë procesit dhe a ka vend për përmirësim.

### Konkluzioni i përgjithshëm

Auditimi ka nxjerrë në pah se përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë nuk është arsyetuar mjaftueshëm dhe që autoritetet kontraktuese nuk i kishin shteruar të gjitha mundësitë për të shmangur përdorimin e kësaj procedure. Me disa përmirësime në aspektin e hulumtimit të tregut dhe të analizës së kontratave paraprake, autoritetet kontraktuese të audituara do të mund të siguronin konkurrencë më të lartë dhe çmime më ekonomike. Autoritetet kontraktuese nuk kishin konsideruar hartimin e një liste të furnizuesve potencial e cila do të përdorej në aktivitetet e prokurimit me procedurë të negociuar, sidomos në rastet kur faktorë të jashtëm imponojnë prokurime urgjente dhe nuk kishin shqyrtuar alternativat në treg si zëvendësim për produktet/shërbimet për të cilat kishin nevojë. Përveç këtyre, mangësi në të gjitha Autoritete

---

<sup>4</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#maincontentSec2](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec2)

Kontraktuese të audituara ishte se nuk kishin bërë analiza të përfitimeve dhe kostove pas zbatimit të kontratave.

### **Rekomandim i përgjithshëm**

Autoritetet kontraktuese duhet të zhvillojnë hulumtim të tregut për të identifikuar furnizuesit potencial dhe zgjidhjet që i ofrojnë ata, të bëjnë vlerësim të duhur të nevojave dhe të shqyrtojnë produkte alternative. Pastaj të bëjnë një analizë të përfitimeve dhe kostove pas zbatimit të secilës kontratë në mënyrë që vendimet e ardhshme për blerje të jenë të bazuara në informata të qëndrueshme që të sigurojnë që janë përfituar çmime më ekonomike.

### **Përgjigjja e palëve të përfshira në auditim**

Ministria e Punëve të Brendshme, Dogana e Kosovës dhe Sekretariati i Komisioni Qendror të Zgjedhjeve janë pajtuar me të gjeturat dhe rekomandimet e auditimit. Nuk kemi pranuar përgjigje nga Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë. Inkurajojmë institucionet e përfshira në këtë auditim që t'i bëjnë të gjitha përpjekjet për t'i adresuar rekomandimet e dhëna.

# 1 Hyrje

Prokurimi publik është një nga fushat që merr pjesën më të madhe të buxhetit të shtetit. Shpenzimet përmes prokurimit publik janë vazhdimisht në rritje. Në tri vitet e fundit përmes prokurimit janë kontraktuar punë, mallra dhe shërbime në vlerë mesatare prej 428 milion €<sup>5</sup>.

Ligji i Prokurimit Publik (LPP) bazohet në parimet e ekonomisë, efikasitetit dhe trajtimit të barabartë/jo-diskriminimit. Qëllimi i tij është të siguroj mënyrën më efikase, më transparente dhe më të drejtë të shfrytëzimit të fondeve publike nga ana e Autoriteteve Kontraktuese (AK).

LPP parasheh disa lloje të procedurave publike të cilat AK mund t'i përdorin gjatë prokurimit të mallrave ose shërbimeve. Më së shpeshti përdoret procedura e hapur e sipas nevojës, rrallë herë, përdoret edhe Procedura e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë (tutje procedura e negociuar).

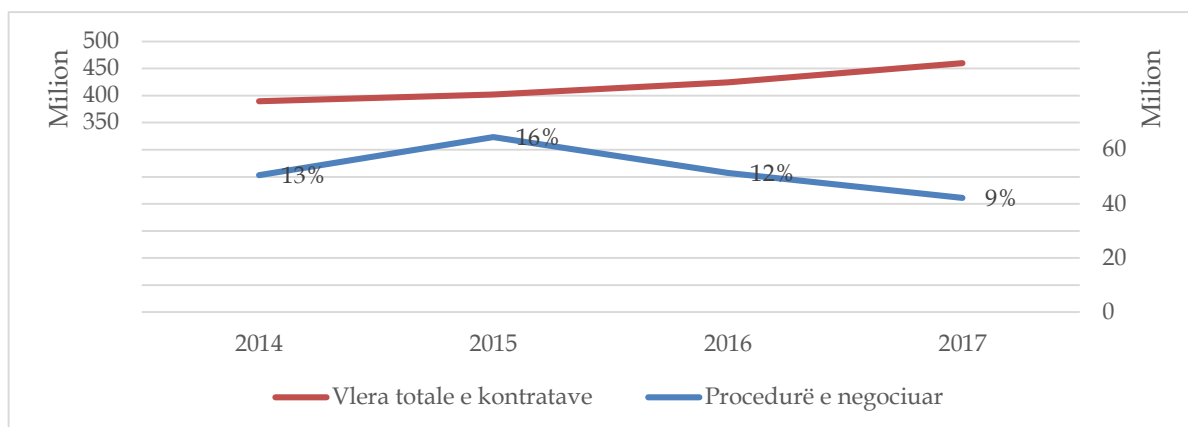
Përdorimi i procedurës së negociuar është i kushtëzuar me paraqitjen e rrethanave të caktuara (p.sh. rastet emergjente) dhe duhet të arsyetohet sepse ajo është më pak transparente dhe nuk siguron konkurrencë, gjë që mund ta rrezikojë vlerën për para dhe të rezultojë me kontrata jo-ekonomike, ndërsa në rast se nuk ka bazë për përdorimin e saj, mund të rezultojë edhe në trajtimin e pa barabartë/diskriminim të ofertuesve potencial. Prandaj, kur përdoret procedura e negociuar, kërkohet që AK-të të kenë kujdes që të arrihet synimi kryesor i çdo blerjeje (vlera për para). AK-të janë përgjegjëse që të ndërmarrin të gjitha masat për të arritur vlerën më të mirë për para.

Punime akademike ndërkombëtare kanë trajtuar përdorimin e kësaj procedure, dhe sipas tyre në shumicën e shteteve të Bashkimit Evropian, përdorimi i kësaj procedure nuk kalon 6% të vlerës totale të prokurimit<sup>6</sup>. Gjithashtu edhe statistikat zyrtare<sup>7</sup> mbi prokurimin publik në Evropë theksojnë se përdorimi i kësaj procedure gjatë viteve 2015-2017 është nën 7% të vlerës së përgjithshme të kontratave. Përdorim në nivel të njëjtë ishte edhe në Kosovë në vitin 2013, por nga viti 2014 përdorimi i kësaj procedure ka arritur vlerat si në grafikun më poshtë.

<sup>5</sup> <https://krpp.rks-gov.net/krpp/PageFiles/File/Raportet%20Vjetore/2016/Raporti%20vjetor%202015%20Shqip.pdf>, faqe 15

<sup>6</sup> [https://www.cairn-int.info/article-E\\_NCAE\\_022\\_0001--strengthening-the-efficiency-of-public-p.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_NCAE_022_0001--strengthening-the-efficiency-of-public-p.htm)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#maincontentSc2](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSc2)

**Grafiku 1. Trendi i përdorimit të procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë**

Në grafik shihet se në vitin 2015 kontratat e lidhura me këtë procedurë përbënin 16% të totalit të vlerës së kontratave.

Edhe pse përdorimi i kësaj procedure nga viti 2015 deri në vitin 2017 ka shënuar rënie, deri më tani nuk është bërë një analizë për të kuptuar shkaqet e përdorimit të procedurës së negociuar. Prandaj, Zyra Kombëtare e Auditimit ka kryer këtë auditim për të kuptuar se a po arsyetohet përdorimi i saj dhe nëse ka vend për përmirësim.

## Objektiva dhe pyetjet e auditimit

Objektivi i këtij auditimi është të vlerësojë arsyeshmërinë e përdorimit të procedurës së negociuar, a janë dokumentuar mjaftueshëm këto procese dhe a janë siguruar çmime më ekonomike. Qëllimi i këtij auditimi është që të ekzaminojmë se a janë aplikuar praktikatat më të mira gjatë tërë procesit dhe a ka vend për përmirësim.

Pyetjet kryesore të auditimit janë:

1. A është marrë vendimi për blerje duke u bazuar në analizë të duhur të rrethanave?
2. A janë vlerësuar si duhet përfitimet dhe kostot e blerjes?

Ky auditim ka mbuluar vitet 2015-2017, ku institucionet e përzgjedhura mostër kanë lidhur gjithsej 87 kontrata, ndërsa ne kemi përzgjedhur 17 kontrata (shih shtojcën 2), vlera e përbashkët e të cilave është afër 21.5 milion € apo afër 52% e vlerës totale të kontratave me procedurë të negociuar. Institucionet e audituara janë: Dogana e Kosovës, Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë dhe Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

Metodologjia e detajuar e auditimit, kriteret e auditimit dhe fushëveprimi janë paraqitur në shtojcën 1 të këtij raporti.



## 2 Përshkrimi i procesit për procedurën me negociim pa publikim të njoftimit për kontratë

### Rastet kur arsyetohet përdorimi i procedurës së negociuar

Autoritetet Kontraktuese për prokurimet që i zhvillojnë mund të zgjedhin ose procedurën e hapur ose procedurën e kufizuar, cilëndo prej tyre për cilindo prokurim. Procedurat tjera, në veçanti procedurën e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, mund t'i përdorin vetëm pas plotësimit të kushteve ligjore. Me rastin e përdorimit të kësaj procedure AK duhet të ketë në konsideratë që aspirata kryesore e AK-së është të arrihet vlera për paranë. AK është përgjegjës të ndërmer masat për të arritur vlerën më të mirë për para.

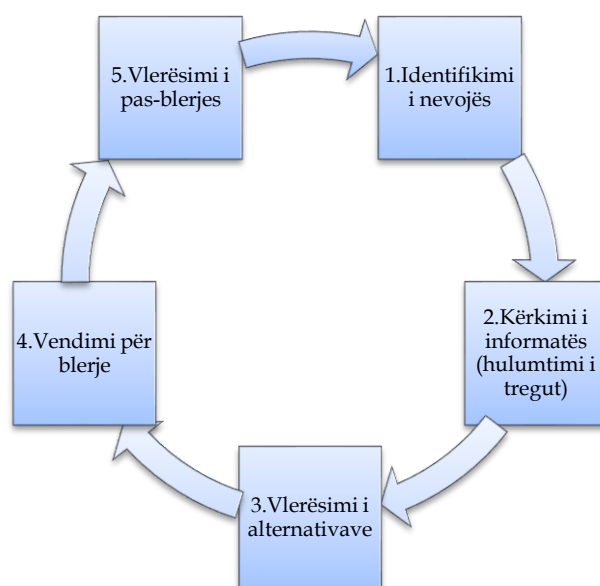
Sipas nenit 35 të LPP-së procedura e negociuar mund të përdoret për:

- Çdo kontratë publike kur:
  - për arsye teknike ose artistike, kontrata duhet t'i jepet një operatori ekonomik;
  - për arsye të mbrojtjes së pronës intelektuale apo industriale apo të drejtave ekskluzive; dhe
  - në rastet e urgjencës ekstreme.
- Kontratë furnizimi:
  - Për dërgesa shtesë nga i njëjti furnizues, jo më shumë se 10% të vlerës së kontratës, varësisht prej rrethanave të caktuara.
- Kontratë shërbimi:
  - Nëse pason prej konkursit për projektim ose nëse një OE gëzon të drejta ekskluzive për të ofruar shërbime të tilla.
- Kontratë punë ose shërbime:
  - që nuk janë përfshirë në kontratën origjinale që u nënshtrohen disa kushteve të caktuara si shërbimet ose punët shtesë, nuk mund të ndahen në mënyrë teknike ose ekonomike, megjithëse janë tejet të nevojshme për kompletim, si dhe vlera nuk është më shumë se 10 % e vlerës së kontratës origjinale;
  - për miratimin e kontratave të reja (për punë të reja) që përbëhen nga përsëritja e punëve ose shërbimeve të ngjashme që i janë besuar OE nga një kontratë paraprake (me kusht që janë në përputhje me projektin bazë, kjo mundësi është e zbuluar në tender, ndodh brenda 2 viteve pas lidhjes së kontratës si dhe vlera nuk është më shumë se 10% të vlerës së kontratës origjinale).

## Veprimet e AK-ve me rastin e përdorimit të procedurës së negociuar

Kur AK përdor procedurën e negociuar duhet ta njoftoj Komisionin Rregullativ të Prokurimit Publik (KRPP) brenda dy ditëve nga data e marrjes së vendimit. Njoftimi duhet të përmbajë të dhëna në lidhje me identifikimin e prokurimit dhe arsyetimin ligjor detal dhe faktet të cilat janë marrë në konsideratë për përdorimin e kësaj procedure. AK duhet të dëshmojë se paraprakisht i ka marrë masat për t'i evituar situatat e përdorimit të procedurës së negociuar duke kaluar nëpër hapat si në vijim.

**Grafiku 2. Procesi i vendimmarrjes për blerje.**



Hapi i parë i procesit është identifikimi i nevojës kur AK e përcakton se a ka nevojë për mallrat/shërbimet/punët e caktuara. Pastaj hulumtohet tregu për furnizuesit potencial, përfitohen njohuri për zgjidhjet që ata i ofrojnë pasuar me vlerësim të alternativave të ndryshme që gjenden në treg. Përfundimisht merret vendimi për blerje, lidhet kontrata e cila pas zbatimit të plotë duhet të vlerësohet për të përcaktuar se cilat ishin përfitimet dhe kostot e saj. Ky është cikël i veprimeve që AK duhet të bëjë vazhdimisht në çdo prokurim.

AK mbetet përgjegjës për të dëshmuar se ka luajtur një rol aktiv në përcaktimin e kushteve të kontratës, veçanërisht çmimit të kontratës (i cili nuk duhet të jetë më i lartë se çmimi i tregut), afateve të liferimit, sasisë, cilësisë, garancioneve etj.

Për të marrë vendime më racionale lidhur me çmimin e negociuar, gjatë negociimit AK-të duhet të kenë parasysh fuqinë negociuese të OE, pra duhet të dinë për pozitën e OE-së në treg<sup>8</sup>:

1. A është kompani me pozitë dominuese në treg – OE që ua shet produktin e vet më shumë blerësve zakonisht mund të ushtroj ndikim mbi çmimin dhe cilësinë e produktit dhe kushtet e kontratës;
2. A konkurren produkti i OE-së me produkte zëvendësuese – nëse produkti i OE-së nuk ka konkurrent në treg fuqia negociuese e tij është më e madhe;
3. A është AK blerës i rëndësishëm për ta – kur blerjet e AK-së paraqesin një pjesë shumë të vogël të shitjeve, OE është në gjendje më të favorshme negociuese;
4. A është produkti i OE-së input i rëndësishëm për AK-në – nëse produkti është i rëndësishëm për zhvillimin e aktivitetit të AK-së, kjo e vendos OE-në në pozitë më të favorshme negociuese;
5. A ka produkti i OE-së kosto të ndërrimit për AK-në – nëse kostot për ndërrimin e produktit janë të larta atëherë OE është në pozitë më të mirë negociuese.

Njëkohësisht AK duhet ta vlerësojë edhe pozitën e vet negociuese në raport me OE-në duke marrë në konsideratë çështjet e mëposhtme:

1. A blen volum të madh në krahasim me shitjet e OE-së;
2. Blerja a përbën një pjesë të madhe të shpenzimit të AK-së;
3. Produkti që e blen AK-ja a është standard apo i diferencuar (produkti i takon një brendi të veçantë, është i patentuar); nëse produkti është standard AK është në pozitë më të mirë negociuese.
4. A ka kosto të ndërrimit (të produktit); nëse s'ka kosto të ndërrimit ose janë të ulëta në raport me shpenzimet që shkaktohen nga blerja e produktit të OE-së së caktuar, AK është në pozitë të favorshme negociuese;
5. A është produkti aq i rëndësishëm për cilësinë e aktiviteteve të AK-së; nëse jo AK është në pozitë më të mirë negociuese.

Përveç çështjeve të lartcekura, AK duhet të ketë parasysh edhe kostot përcjellëse gjatë jetës së produktit (whole life cycle costs), të jetë i kujdesshëm që të mos krijojë varësi nga OE:

1. Duke qenë vigjilent dhe profesional në implementimin e projekteve p.sh blerja e teknologjisë informative (softuerëve, harduerëve apo pajisjeve tjera teknologjike) duke përcaktuar qartë kushtet e kontratës, të drejtat dhe mundësitë e mirëmbajtjes, përmirësimit etj;
2. Duke përcaktuar kostot e mirëmbajtjes dhe të përdorimit kur blen pajisje komplekse; Duhet pasur kujdes që kosto e përdorimit të mos jetë shumëfish më e lartë se sa çmimi i blerjes;
3. Kur blen softuer duhet të interesohet se a duhet blerë edhe e “e drejta autoriale”.

---

<sup>8</sup> Michael E. Porter, 'Competitive Strategy - Techniques for Analysing Industries and Competitors'

Përdorimi i procedurës së negociuar duhet të ketë justifikim të duhur dhe të dokumentuar mirë. Përveç kësaj duhet edhe një hulumtim tregu kombëtar dhe ndërkombëtar, për t'u siguruar që ka treg për mallrat/shërbimet që i nevojiten AK-së ose për të konstatuar të kundërtën. Bazuar në hulumtimin e tregut AK duhet ta njohë pozitën e vet karshi OE-së dhe në bazë të kësaj pozite të veprojë. Këto veprime janë të nevojshme për të arritur vlerën për para.

### 3 Gjetjet e auditimit

Në këtë kapitull janë paraqitur gjetjet e auditimit që ndërlidhen me vlerën për paranë në procedurat e prokurimit me negocim. Fillimisht janë prezantuar gjetjet në lidhje me vendimet për përdorimin e procedurave me negocim nga AK nëse ato janë bërë bazuar në analiza të duhura të rrethanave. Në vazhdim janë prezantuar të gjeturat nëse AK kanë bërë si duhet vlerësimin e përfitimeve dhe kostove të blerjes përmes procedurave me negocim.

#### 3.1 A është marrë vendimi për blerje duke u bazuar në analizë të duhur të rrethanave?

Rezultatet e auditimit kanë vënë në pah se AK-të para marrjes së vendimit për përdorimin e procedurës së negociuar nuk kishin marrë parasysh të gjitha rrethanat apo arsyet se pse procedurat e hapura nuk mund të aplikohen apo pse duhej të shfrytëzohej procedura e negociuar. Si pasojë e mungesës së analizave të mjaftueshme, vlerësimit të nevojave dhe njohjes së tregut, AK-të kishin lidhur marrëveshje kontraktuese përmes procedurës së negociuar e cila në disa raste kishte rezultuar me kosto më të lartë për shërbimet/mallrat e pranuar se sa kontratat paraprahe apo mundësitë që ishin në treg. Edhe pse 8 nga 17 kontratat e audituara të lidhura me procedurë të negociuar kanë rezultuar me kosto më të lartë krahasuar me procedurën e hapur apo me alternativat, të 17 kontratat janë lidhur në pajtueshmëri me ligjin e prokurimit publik në aspektin procedural.

**Kriteri- Vlerësimi i nevojave** duhet bazuar në të dhëna empirike<sup>9</sup> të siguruara nga njësia kërkuese që e shfrytëzon mallin/shërbimin për nevoja operative. Duhet specifikuar sa më saktë sasinë dhe cilësinë e mallit/shërbimit të nevojshëm bazuar në trend dhe në parashikimin për të ardhmen.

Vlerësimi i nevojave në entitetet a audituara nuk ishte bërë si duhet në 3 nga 17 kontratat e audituara dhe si pasojë specifikimi teknik nuk ishte i përshtatshëm. Në dy kontrata nevojat nuk ishin përcaktuar si duhet për tu përfshirë të gjitha në kontratën bazë dhe në një kontratë tjetër nevojat ishin hartuar në formë të përgjithësuar duke e lenë në diskrecion të entitetit që t'i përcaktojë ato gjatë zbatimit të kontratës.

Vlerësimi i nevojave në MPB për kontratën "Furnizim me pasaporta, letërnjoftime, patentë shofer dhe mirëmbajtja e sistemeve të tyre" nuk ishte argumentuar si duhet për shkak se MPB nuk e kishte bërë një analizë të mirëfilltë të sistemeve aktuale për të konstatuar investimet që janë bërë deri para lidhjes së kontratës si dhe për të identifikuar saktë investimet që nevojiten në të ardhmen. Për më shumë, në kontratën aktuale nuk është specifikuar cilat janë avancimet që do t'i bëhen sistemit dhe çmimet përkatëse për të arsyetuar rritjen e shpenzimeve prej 448 mijë € në vit. Për më tepër nuk është përcaktuar as koha kur do të bëhet avancimi (investimi), d.m.th mund të ketë investime edhe

<sup>9</sup> Të dhëna që mbështeten në praktikë dhe në përvojë.

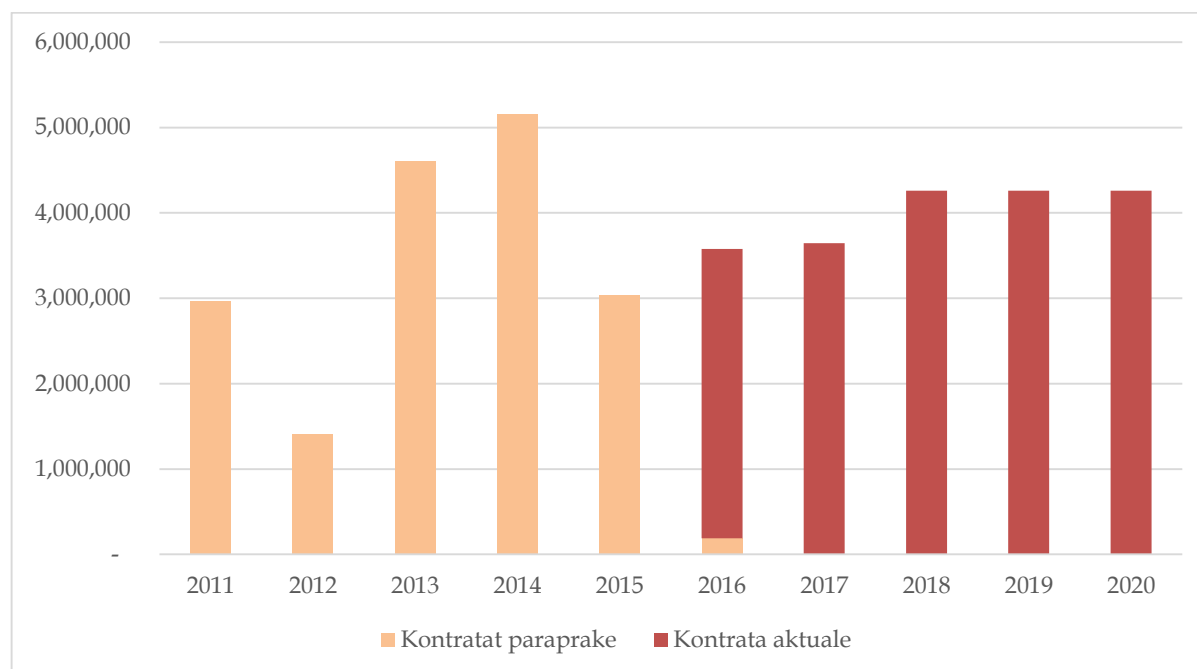
në vitin e fundit të zbatimit të kontratës dhe në këtë mënyrë MPB-së i krijohet varësi e vazhdueshme nga ky OE.

MPB kishte lidhur këtë kontratë me procedurë të negociuar në vitin 2016, në kohëzgjatje prej pesë viteve, me të njëjtin OE të cilit sapo i kishte skaduar 1) kontrata për furnizim me pasaporta biometrike 2) kontrata tjetër për furnizim me letërnjoftime biometrike dhe 3) kontrata për furnizim me patentë shofer. Vlera e kontratës së re ishte 19,817,750€, prej tyre 7,498,800€ për mirëmbajtje dhe avancim, pjesa tjetër për dokumente bllanko. Ndërsa prej vitit 2011 e deri në vitin 2016, MPB kishte shpenzuar 17,578,017€ prej të cilave 6,235,147€ për pajisje dhe mirëmbajtje.

Shkaku për përdorimin e procedurës së negociuar për këtë kontratë ishte se MPB-së i kishte tepruar një sasi e konsiderueshme e dokumenteve - rreth 280 mijë pasaporta dhe 240 mijë letërnjoftime - nga dy kontratat paraprake dhe se MPB nuk kishte të drejtë të kyçte OE tjerë për mirëmbajtje apo avancim të sistemeve për të mos ia cenuar të drejtën e pronësisë industriale OE-së të cilit sapo i kishin skaduar kontratat.

Me kontratën e re MPB i kishte integruar kontratat për tri sistemet ekzistuese për personalizim të dokumenteve (tri sisteme – pasaporta, letërnjoftime dhe patentë shoferë) në një kontratë të vetme.

### Grafiku 3. Shpenzimet për kontratat paraprake dhe kontratën aktuale për personalizim të dokumenteve.



Të dhënat e paraqitura në pjesën e parë (kontratat paraprake) në grafik janë nxjerrë nga Sistemi Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës. Në pjesën e dytë (kontrata aktuale) janë shpenzimet e planifikuara (si është planifikuar të zbatohet kontrata deri në vitin 2021).

Mesatarja e shpenzimeve vjetore nga viti 2011 deri në korrik të vitit 2016, kur kanë skaduar këto kontrata ishte mbi 3.5 milion €. Ndërsa, me kontratën aktuale – të lidhur me procedurë të negociuar - që ka filluar të zbatohet në gusht të vitit 2016, shpenzimet e parapara vjetore arrijnë afër 4 milion € në vit ose afër 13% më të larta krahasuar me kontratat paraprake.

Pavarësisht se MPB kishte tentuar që përmes negociimit të ulë çmimet në nivelin e kontratave të mëparshme nuk kishte pasur sukses plotësisht.

**Tabela 1. Fazat e negociimit të ofertës:**

| Lloji i dokumentit | Oferta fillestare | Negociata e parë | Negociata e dytë | Çmimi i kontraktuar | Zbritja nominale |
|--------------------|-------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|
| Pasaporta          | 9.9               | 9.56             | 9.5              | 9.19                | 0.71             |
| Letërnyoftime      | 3.9               | 3.66             | 3.66             | 2.98                | 0.92             |
| Patentë shoferë    | 3.5               | 3.5              | 3.5              | 3.28                | 0.22             |
| Mirëmbajtja        | 141,600           | 141,600          | 135,700          | 124,980             | 16,620           |

Siç shihet në tabelë çmimi i ofertës ishte negociuar dy herë për të arritur një zbritje por prapë nuk kishte arritur çmimet që i kishte pasur me kontratat paraprake (shih tabelën 4 për çmimet e kontratave paraprake).

**Tabela 2. Krahasimi i çmimeve të kontratës aktuale me çmimet e kontratave paraprake**

| Lloji i dokumentit | Çmimi sipas kontratave paraprake | Çmimi sipas kontratës aktuale | Diferenca | %    |
|--------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------|------|
| Pasaporta          | 8.22 <sup>10</sup>               | 9.19                          | 0.97      | 12%  |
| Letërnyoftime      | 2.45                             | 2.98                          | 0.53      | 21%  |
| Patentë shoferi    | 2.19                             | 3.28                          | 1.09      | 50%  |
| Mesatarja          |                                  |                               |           | 28 % |

Çmimet për dokumente të identifikimit ishin rritur mesatarisht 28%, krahasuar me çmimet e kontratave paraprake. Varësia e MPB-së ndaj shërbimeve të OE-së, që ishte shkak për përdorimin e procedurës së negociuar, kishte si pasojë rritjen e çmimeve të dokumenteve.

Edhe për kontratën “Furnizim me patentë shoferë<sup>11</sup>” të vitit 2015, çmimi për njësi ishte më i lartë për 0.85€ për njësi, ose për 118,300€ (62%) më i shtrenjtë, krahasuar me kontratën paraprake<sup>12</sup> të vitit 2012. Çmimi për një patentë ishte rritur nga 1.35€ në 2.19€ pikërisht për faktin se MPB ishte e varur nga OE për shkak të drejtave industriale.

Ministria e Arsimit e Shkencës dhe e Teknologjisë (MASHT) nuk i kishte përcaktuar si duhet nevojat për dy kontrata të ndërtimit. Specifikacioni teknik (ST) në kontratën fillestare kishte qenë i mangët për shkak se matjet, në lokacionin ku do të zhvilloheshin punët ndërtimore që bëhen për të hartuar

<sup>10</sup> Në këtë çmim janë përfshirë furnizimi, sistemi i personalizimit, mirëmbajtja e sistemit për tri vite.

<sup>11</sup> Kontrata 15-009-115

<sup>12</sup> Kontrata 12-017-115

para-masën dhe para-llogarinë, nuk ishin bërë si duhet. Si pasojë kishte lindur nevoja për punë shtesë e cila ishte plotësuar duke përdorur procedurën e negociuar. Gjithsej vlera e kontratave për punë shtesë të lidhura me procedurë të negociuar ishte afër 58,000 € ose rreth 10%, përkatësisht 2%, e vlerës së kontratave bazë.

### Mungesa e njohurive për furnizuesit potencial

**Kriteri-** Gjatë përcaktimit të nevojave AK duhet pasur parasysh **specifikat e tregut**, duhet njohur cilët janë furnizuesit potencial, çfarë zgjidhjesh ofrojnë ata dhe t'i hartojnë specifikat teknike të mallrave/shërbimeve në harmoni me zgjidhjet që i ofron tregu.

Në 2 nga 17 kontrata kërkesat e AK-ve ishin shumë specifike dhe jo në përputhje me zgjidhjet që ofron tregu. Shkak ishte mos njohja e aftësive profesionale të furnizuesve potencial që për pasojë kishte ndryshimin e ST dhe përdorimin e procedurës së negociuar. Mos njohja e tregut dhe e ST të mallrave që i ofron tregu kishte rezultuar me procedura të negociuara.

MPB-ja kishte hartuar ST të detajuar për kontratën "Furnizim me targa të automjeteve" dhe nuk kishte lënë aspak tolerancë për devijim nga ai ndërsa standardet ISO<sup>13</sup> lejojnë tolerancë. Ky aktivitet i prokurimit, i zhvilluar me procedurë të hapur, kishte dështuar për shkak se asnjë ofertues nuk kishte ofruar targa që i përgjigjeshin ST-së. Si pasojë e stër-zgjatjes së aktivitetit të prokurimit stoqet e targave ishin harxhuar dhe MPB nuk kishte mundësi t'iu përgjigjej kërkesave të qytetarëve për targa. Prandaj prokurimi me procedurë të negociuar ishte përdorur si reagim ndaj kësaj situate emergjente. Megjithatë, në këtë procedurë kishte konkurrencë sepse tre OE ishin ftuar të ofertojnë si dhe kishte kontraktuar vetëm 15% e sasisë që ishte planifikuar të blihej fillimisht, për të tejkaluar situatën emergjente. Më pas MPB, përmes procedurës së hapur kishte kontraktuar 85% të sasisë së planifikuar.

Mos njohja e tregut nga ana e Doganës për kontratën "Furnizim me këmisha", në vlerë 15,850€, konkretisht e aftësive profesionale të furnizuesve potencial, si dhe ST tepër të detajuar kishte rezultuar me pesë anulime të tenderit të hapur sepse asnjë OE s'kishte qenë në gjendje t'iu përgjigjet kërkesave të Doganës. Në mungesë të ofertave të përgjegjshme, Dogana ishte ballafaquar me situatë të prokurimit emergjent (mungesë e këmishëve për stafin) dhe si pasojë kishte lidhur kontratë me procedurë të negociuar, por duke ndryshuar kërkesat për aftësitë profesionale dhe ST-në fillestare. Kësisoj, Dogana nuk i kishte dhënë mundësi OE-ve tjerë për të ofertuar sipas kërkesave të ndryshuara të Dosjes së Tenderit. Përveç ndryshimit të ST (të cilin Dogana fillimisht e kishte marrë të gatshëm nga një AK tjetër), në procedurën me negociim kishte hequr edhe praktikën e testimit të këmishëve në laborator e që ishte pikërisht kjo shkak pse ishin anuluar pesë tenderë paraprak të zhvilluar me procedurë të hapur.

<sup>13</sup> ISO 7591, ISO 9001 dhe ISO 14001



## Emergjenca si shkak për procedurë të negociuar

Në disa raste nevoja për blerje ishte përcaktuar nga faktorë të jashtëm në të cilët AK nuk kishte ndikim. Nevoja për "Furnizimin me letra ngjitëse për targa të automjeteve" kishte lindur si rezultat i marrëveshjes për Lëvizjen e lirë të arritur në Bruksel mes palëve negociuese të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë me ndërmjetësimin e Bashkimit Evropian të cilën marrëveshje MPB ishte përgjegjëse për ta zbatuar. Meqë zbatimi i saj duhej filluar sa më parë (menjëherë), MPB e kishte përdorur procedurën e negociuar për të mos humbur kohë. MPB i kishte dërguar ftesë për pjesëmarrje në këtë tender vetëm një OE, kontrata ishte lidhur në korrik 2017 mirëpo zbatimi i kësaj marrëveshjeje ende nuk ka filluar. Për këtë tender ishin shpenzuar 294,000€. Tërë materiali i blerë (letrat ngjitëse) është në depo deri në vendimin për përdorim.

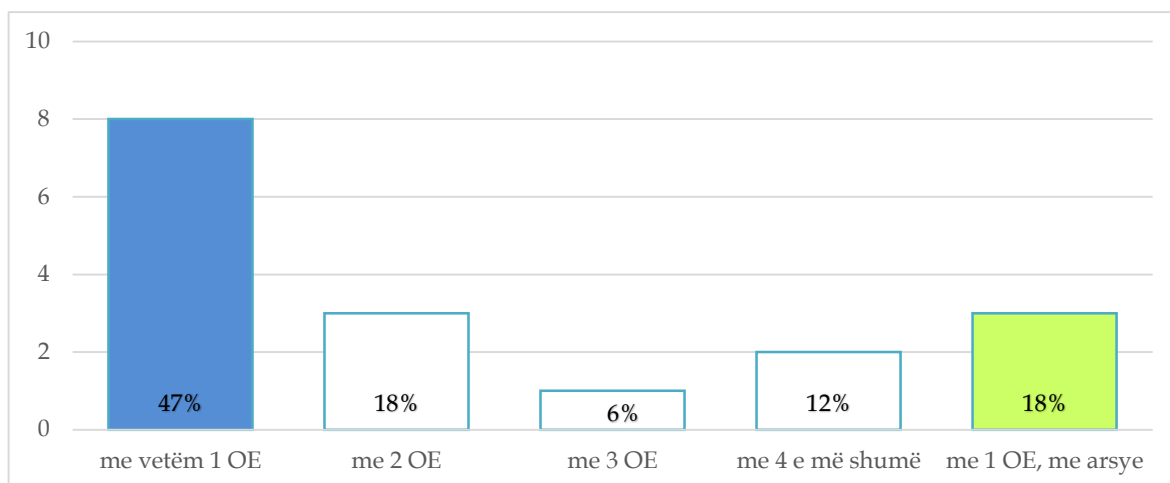
Në Sekretariatit e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, përdorimi i procedurës së negociuar ishte imponuar nga shpallja e zgjedhjeve të jashtëzakonshme në vitin 2016. Furnizimet e nevojshme duhej të siguroheshin brenda 30 ditësh nga shpallja e zgjedhjeve. Prandaj të gjitha kontratat e SKQZ-së, pas shpalljes së zgjedhjeve të jashtëzakonshme, ishin lidhur me procedurë të negociuar dhe ishin ftuar një ose më së shumti dy OE për të ofertuar në secilin aktivitet të prokurimit. Si pasojë çmimet e kontraktuara që kishin rezultuar nga procedura e negociuar, në dy nga pesë kontratat e audituara, ishin më të larta se çmimet e kontraktuara me procedurë të hapur të prokurimit.

Në MASHT nevoja për punë "Sanimi i kulmit në shkollën fillore në Bllacë Suharekë" dhe "Ndërtimi i shkollës fillore në fshatin Halabak - Podujevë" ka lindur si rezultat i faktorëve të paparashikueshëm (zjarri). Nevoja urgjente për të funksionalizuar objektin shkollor e kishte imponuar përdorimin e procedurës së negociuar. Për dallim nga AK-të tjerë, MASHT kishte kontaktuar gjashtë OE për një të procedurë, përkatësisht katër OE për procedurën tjetër nga të cilët kishte kërkuar oferta dhe kishte shpërblyer me kontratë ofertuesit më ofertën më të lirë.

## Mos hulumtimi i tregut -Vlerësimi i alternativave

**Kriteri-** Sa herë që është e mundshme AK do të përdorë procedurën e hapur për të lidhur kontratë për furnizim me mallra/shërbime/punë në mënyrë që të sigurohet transparencë, konkurrencë e mjaftueshme dhe çmime më të ulëta. Në rastet kur procedura e hapur nuk mund të përdoret, dhe kur procedura e negociuar është e domosdoshme, AK duhet të sigurohet se është zhvilluar proces konkurrues, të marrë numër optimal të ofertave nga sa më shumë OE që të jetë e mundur.

Për 8 nga 17 kontrata të audituara, AK-të kishin negociuar vetëm me nga një OE, për tri kontrata me nga dy OE, d.m.th 47% e kontratave mostër janë lidhur pa pasur fare konkurrencë, ndërsa afër 18% tjera me nivel të ulët të konkurrencës. Mungesa e konkurrencës ka rezultuar në kontrata me çmime shumë më të larta se kontratat e ngjashme me procedurë të hapur.

**Grafiku 4. Numri i ofertave për aktivitet të prokurimit**

Në mungesë të hulumtimit të tregut Dogana kishte përdorur procedurën e negociuar për të lidhur kontratën “Furnizim me katalog për vlerësimin e automjeteve”. Dogana nuk kishte hulumtuar tregun për furnizues tjerë të mundshëm që ofrojnë këtë shërbim. Si pasojë Doganës iu kishte imponuar çmimi i ofruar nga furnitori aktual dhe çmimi i kontratës, për njësi, ishte rritur për 97%. Shërbimi i qasjes në katalogun për vlerësimin e automjeteve kishte ndryshuar për nga forma (tani ishte aplikacion në formë elektronike, në të kaluarën kishte qenë në formë fizike) por çmimi i shërbimit për njësi ishte rritur nga 1,345€ për katalog (gjithsej 10 katalogë) në 2,640€ për qasje (pesë qasje në aplikacion).

Mos hulumtimi i tregut për OE që ofrojnë të dhëna për çmime referente të mallrave të caktuara e kishte rezultuar me lidhje të kontratës “Qasja në bursë” me OE të cilit sapo i kishte skaduar kontrata paraprake për shërbimin e njëjtë. Po ashtu çmimi i kësaj kontrate nuk dallon prej kontratës paraprake. Mirëpo nga hulumtimi on-line kemi gjetur se ka edhe OE tjerë<sup>14</sup> që ofrojnë këtë shërbim dhe se përdorimi i procedurës së negociuar nuk është arsyetuar mjaftueshëm.

Mos hulumtimi i tregut nga SKQZ për kontratën “Furnizim me bexha” kishte rezultuar me ftesë vetëm dy OE-ve për të ofertuar për këtë prokurim. Kjo procedurë e negociuar nuk kishte siguruar çmim ekonomik. Çmimi i kontratës së negociuar ishte për 13,800 € apo për 18% më i lartë se çmimi i kontratës pasuese që ishte zhvilluar me procedurë të hapur, për të njëjtin lloj të furnizimit<sup>15</sup>. Për më tepër, i njëjti OE i kishte fituar të dy kontratat, edhe atë me procedurë të hapur edhe të parën me procedurë të negociuar.

Për të njëjtën shkak edhe procedura e negociuar për kontratën “Shtypja e doracakëve të trajnimit” kishte rezultuar jo ekonomike, për të cilën SKQZ kishte ftuar në negociata vetëm dy OE. Çmimi i kontratës së negociuar ishte afër 15,000€, vlera e të cilit ishte ulur për 3% pas negociatave. Mirëpo, SKQZ kishte zhvilluar më vonë një aktivitet të prokurimit me procedurë të hapur, për po të njëjtin lloj furnizimi me të njëjtat specifikime teknike, i cili kishte rezultuar me kontratë me çmim prej

<sup>14</sup> <http://en.boerse-frankfurt.de/commodities>

<sup>15</sup> ky rezultat është nga krahasimet me çmimet e njësjive në kontratën me procedurë të hapur

4,740€ e që për dallim prej kontratës me procedurë të negociuar ishte për 9,732€ apo për 205% më e lirë.

SKQZ e kishte lidhur kontratën "Furnizim me UV sprej" duke përdorur procedurën e negociuar pa shqyrtuar asnjëherë alternativat (zëvendësuesit) që i ofron tregu për këtë mall. Nga vizitat studimore në vendet fqinje, SKQZ kishte mësuar se alternativë e sprejit ultra violet, i cili përdoret për të parandaluar votimin e shumëfishhtë, ishte lapsi me ngjyrë (markeri). Mirëpo asnjëherë nuk e kishte vlerësuar formalisht si alternativë për të shqyrtuar mundësinë e zëvendësimit të Sprejit UV për të cilin kishte shpenzuar 44,400€ për 6,000 njësi (7.4€/njësi) dhe njëkohësisht edhe të Llambës UV për të cilën kishte shpenzuar 24,900€ për 6,000 njësi (4,15€/njësi).

Lapsi me ngjyrë është mjet më efikas<sup>16</sup>, me një laps të tillë prej 5ml mund të shënjohen 600 persona. Lapsi është shumë më i lirë (rreth 2 €), më i lehtë për t'u transportuar, duke zvogëluar në mënyrë të konsiderueshme shpenzimet për organizatorët e zgjedhjeve si dhe këshillohet të përdoret kur shenja nevojitet të hiqen brenda 3 deri në 5 ditë<sup>17</sup>. Nëse 6000 njësi të llambave UV dhe 6,000 njësi të sprejit UV që së bashku kushtojnë 69,300€ (11,55€/njësi) zëvendësohen me 6,000 lapsa me ngjyrë me kosto të llogaritur prej 12,000€ (2€/njësi) do të mund të kurseheshin 57,300€.

Në tri aktivitete të prokurimit të audituara, përdorimi i procedurës me negociim ishte domosdoshmëri. Në njërin aktivitet të prokurimit, Dogana nuk kishte pasur zgjidhje tjetër veçse të zhvillojë procedurë të negociuar, për shkak se nuk kishte OE në treg. Rast i tillë është kontrata për "Analiza laboratorike" ku vetëm dy laboratorë ishin të akredituar nga Ministria e Tregtisë dhe Industrisë, dhe asnjëri nuk ishte i akredituar për të kryer të gjitha llojet e analizave të nevojshme për Doganën. Ndërsa në dy aktivitetet të prokurimit në MAShT arsyetohet përdorimi i procedurës së negociuar me vetëm një OE për shkak se ishin kontrata për punë shtesë e asnjëra prej tyre nuk e kishin tejkaluar 10% të vlerës së kontratës fillestare.

## 3.2 A janë vlerësuar si duhet përfitimet dhe kostot pas blerjes?

Vlerësimi i përfitimeve dhe kostove pas blerjes është fushë për përmirësim në çdo AK sepse asnjë prej tyre nuk e praktikon bërjen e një analize të tillë. Në mungesë të kësaj analize AK-të nuk kanë pikë referimi që mund ta përdorin gjatë vlerësimit të ofertave, qofshin ato edhe me procedurë të negociuar. Është praktikë e mirë që pas implementimit të kontratës të bëhet vlerësimi i përfitimeve pas blerjes. Kjo praktikë nuk ishte zbatuar në kontratat të cilat i kemi audituar. Mungesa e një analize pas implementimit të kontratave ishte shkak kryesor që AK-të nuk kishin informata se cili ishte produkti/shërbimi dhe se sa ishin përfitimet apo shpenzimet për njësi të produktit/shërbimit që kryen AK.

<sup>16</sup> <https://www.alibaba.com/showroom/indelible-marker-pen-for-elections.html>

<sup>17</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Election\\_ink](https://en.wikipedia.org/wiki/Election_ink)

**Kriteri-** Disa mallra përveç kostos së blerjes, kanë edhe kosto operative dhe kosto të mirëmbajtjes. Këto duhet identifikuar me kohë dhe duhet të merren parasysh kur vlerësohet oferta e OE-së. Kjo për arsye se çmimi që arrihet kur bëhet kombinimi i këtyre dy kostove e përcakton se cila ofertë më së miri e arrin vlerën për para.

Strukturën e kontratës aktuale të MPB-së për personalizimin e dokumenteve të identifikimit e përbëjnë shpenzimet për mirëmbajtje të sistemit diku 38% ndërsa pjesa tjetër është material harxhues (dokumente bllanko). Shpenzimet për mirëmbajtje sipas kontratës aktuale janë më të larta krahasuar me ato të kontratës paraprake për furnizim me pasaporta për të cilën MPB nuk kishte paguar as për pajisjen (sistemin dhe makinën për personalizimin e dokumenteve) e as mirëmbajtje, sepse këto dyja ishin përfshirë në çmimin e dokumenteve bllanko.

MPB nuk kishte bërë një analizë të kostove dhe përfitimeve pas blerjes por gjatë vlerësimit të ofertës komisioni për vlerësim të ofertës për sistemin për personalizimin e dokumenteve të identifikimit, duke u bazuar në kontratën paraprake kishte konstatuar se kostoja e një pasaporte kishte qenë 8,22€, ku ishte përfshirë edhe mirëmbajtja e sistemit për tri vite, ngjyrat për printim etj, ndërsa çmimi i një pasaporte sipas ofertës aktuale me procedurë të negociuar ishte 9,19€ plus çmimi për mirëmbajtjen mujore ishte afër 125,000€. Me fjalë tjera, sipas komisionit vlerësues, çmimi i ofertës ishte më i lartë në krahasim me kontratën paraprake. Pavarësisht këtij dallimi në çmim, pas disa tentimeve për të ulur çmimin e ofruar, oferta ishte pranuar dhe kontrata ishte lidhur.

Nga analiza jonë e shpenzimeve të kontratave të viteve paraprake kemi konstatuar se kosto mesatare për njësi për personalizimin e dokumenteve të identifikimit është si vijon:

**Tabela 3. Kosto për njësi e dokumenteve krahasuar me koston e kalkuluar të kontratës aktuale**

|                 | Kontratat paraprake | Kontrata aktuale | Ndryshimi | Ndryshimi në % |
|-----------------|---------------------|------------------|-----------|----------------|
| Pasaportë       | 13.06               | 14.81            | 1.75      | 13%            |
| Letërnjoftim    | 3.81                | 4.80             | 0.99      | 26%            |
| Patentë shoferë | 2.41                | 5.29             | 2.88      | 119%           |
| Gjithsej        | 19.28               | 24.9             | 5.62      | 29%            |

Në kolonën e parë janë kostot mesatare për dokument bazuar në shpenzimet e kontratave paraprake. Për të llogaritur koston për njësi, shuma e tërësishme e shpenzimeve (përfshirë edhe shpenzimet për mirëmbajtje) është pjesëtuar me numrin e dokumenteve të furnizuara. Në kolonën e dytë janë kostot mesatare për dokument që janë kalkuluar duke pjesëtuar çmimin e kontratës aktuale me sasinë e kontraktuara të dokumenteve. Për të ulur koston për njësi për pasaportë në nivel të koston të kontratave paraprake MPB duhet të furnizohet me 595 mijë pasaporta shtesë brenda periudhës pesë vjeçare që i bie 70% më shumë se sasia e kontraktuar.

Dogana nuk kishte analizë të shpenzimeve të kontratave të saj rrjedhimisht koston për njësi ishin të panjohura. Çmimi i kontratës për katalog për vlerësim të automjeteve ishte rritur nga 1,345€ për njësi në vit në afër 2,640€ për njësi. Pavarësisht se ndryshimi në çmim i shprehur në vlerë absolute mund të jetë i vogël ky ndryshim në përqindje është afër 97%.

As MASHT nuk kishte një analizë të kostove pas blerjes. Nga dy rastet e punëve shtesë që ishin si pasojë e matjeve dhe llogaritjeve jo të sakta në lokacionet e ndërtimit MASHT nuk kishte nxjerrë mësim në mënyrë që të eliminohen mangësitë në procedurat e ardhshme të prokurimit dhe t'i shmangen procedurave të negociuara. MASHT edhe gjatë vitit 2018 kishte nënshkruar tri kontrata tjera<sup>18</sup> për punë shtesë me procedurë të negociuar në vlerë prej 160 mijë €.

MASHT kishte dy raste të prokurimeve emergjente ku shkak ishin faktorë të jashtëm (zjarri) por që nuk kishin mundur të nisin procedurat e prokurimit për shkak se këto dy aktivitete nuk ishin të përfshira në planin e prokurimit dhe s'kishin as buxhet për to. Në mungesë të tij, MASHT-it iu kishte dashur të bëjë kërkesë për fonde nga Ministria e Financave e cila duhej miratuar nga Qeveria. Nga momenti i kërkesës për fonde e deri në aprovim të saj kishin kaluar një muaj e gjysmë, përkatësisht më shumë se dy muaj, e si pasojë procedura e negociuar pa publikim ishte e domosdoshme për të mos humbur kohë.

---

<sup>18</sup> Kontratat: 18-7022-525; 18-5119-525; dhe 18-5113-535

---

## 4 Konkluzionet

Katër institucionet publike që ZKA ka audituar nuk kishin vepruar në mënyrë adekuate për të shmangur përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë apo për të përfituar çmimin më të mirë në rastet kur procedura me negociim ishte e pashmangshme. Një element që i kishte kontribuar kësaj gjendjeje në shumicën e AK-ve ishte mungesa e hulumtimit të tregut – identifikimi i furnizuesve potencial dhe identifikimi i zgjedhjeve që ofrojnë ata. Si pasojë, 65% e kontratave të audituara përmes procedurës së negociuar ishin lidhur në kushte minimale të konkurrencës, prej tyre afër 47% me vetëm një OE dhe 18% e tyre me vetëm dy OE. Kjo mënyrë e prokurimit të mallrave, shërbimeve, punëve nuk është transparente dhe nuk garanton se AK ka marrë vlerë për paranë që ka shpenzuar.

Mungesa e vlerësimit të duhur të nevojave dhe mungesa e hulumtimit të duhur të tregut kishte rezultuar me përdorimin e procedurës së negociuar, të cilat kishin rezultuar me kontrata me çmime më të larta se kontratat me procedurë të hapur.

Për kontratat e lartë cekura, efekti i rritjes së kostove që rezulton nga procedura e negociuar do të mund të shmangej sikur AK-të të kishin bërë një hulumtim të tregut për të identifikuar furnizuesit potencial dhe sikur të kishin ftuar më shumë prej tyre për negociata.

Mungesa e hulumtimit të tregut e pamundëson AK të identifikojë furnizuesit potencial, mallrat/shërbimet që i ofrojnë, çmimet e tyre, alternativat e mallit/shërbimit e kjo për pasojë sjellë përdorimin e procedurës së negociuar dhe kosto më të larta për AK-në, për shkak të çmimeve më të larta.

Kishte raste kur AK-të e kishin përdorur procedurën e negociuar për shkaqe që ishin jashtë ndikimit të tyre sikurse që është rasti i mungesës së OE-ve në treg dhe urgjencës për blerje.

Prokurimet emergjente në SKQZ ishin dukuri që shfaqeshin vazhdimisht për shkak të zgjedhjeve të jashtëzakonshme, por SKQZ nuk kishte shqyrtuar alternativa për të përfituar më të mirën nga përdorimi i procedurës së negociuar. Nga përvoja e zgjedhjeve të jashtëzakonshme SKQZ, është dashur të marrë mësim dhe të përgatitet për situatë emergjente duke hartuar listën e OE-ve, dhe t'i kontaktojë sa më shumë prej tyre për cilindo aktivitet të prokurimit që është dashur të zhvillojë, në vend se të kontaktojë vetëm një ose dy duke rrezikuar të marrë çmime më të larta se çmimet e tregut, siç edhe ka ndodhur.

Në mungesa të hulumtimit të tregut gjithashtu krijohet varësia ndaj një OE. Për shkak të mos identifikimit të furnizuesve potencial AK mund të përballet me një situatë ku varet tërësisht nga një OE. Kështu AK i ekspozohet një rreziku të lartë sepse nëse OE del nga tregu, ose dështon në ofrimin e shërbimeve të kontraktuara, AK-së do t'i rrezikohet vazhdimësia e operacioneve të tij.

Mungesa e hulumtimit të tregut e pamundëson AK të hartojë kërkesa dhe ST të cilit OE-të mund t'i përgjigjen. Pamundësia për t'iu përgjigjur ST-së shpie në anulimin të tenderit me procedurë të hapur e që ky anulim shpie në përdorimin e imponuar të procedurës së negociuar. Kjo për arsye se AK-të

mund të ballafaqohen me situata të furnizimit emergjent që shfaqen si rezultat i mungesës së stoqeve, si rasti i MPB-së me targa dhe i Doganës me këmisha.

Vlerësimi i përfitimeve dhe kostove pas blerjes është fushë për përmirësim në çdo AK sepse asnjë prej tyre nuk e praktikon bërjen e një analize të tillë. Në mungesë të kësaj analize AK-të nuk kanë pikë referimi që mund ta përdorin gjatë vlerësimit të ofertave, sidomos ato me procedurë të negociuar. Kosto për njësi të produktit, që rezulton nga vlerësimi i përfitimeve dhe kostove, do të duhej të përdorej si referencë kundrejt të cilës krahasohen çmimet e ofertave dhe e cila përcakton se a duhet pranuar apo refuzuar një ofertë.

Mungesa e vlerësimit të përfitimeve dhe kostove pas implementimit të kontratës sjellë AK-të në situatë që të marrin vendime të painformuara sepse nuk dihen sa ishin kostot dhe cilat ishin përfitimet pas blerjes. Prandaj vlerësimi i kostove/përfitimeve pas blerjes është i domosdoshëm.

Marrja e këtyre veprimeve të nevojshme nga ana e AK-ve do të shmangte efektet negative të mundshme nga përdorimi i procedurës së negociuar dhe si rezultat AK-të do të ishin më transparente, do të siguronin më shumë konkurrencë në blerjet e tyre dhe çmime më të ulëta.

## 5 Rekomandimet

Vlerësimi i duhur i nevojave dhe hulumtimi i tregut janë çështje që duhet adresuar nga Autoritetet kontraktuese në mënyrë që të shmangin përdorimin e procedurave të negociuara pa publikim të kontratës për të siguruar transparencë, konkurrencë dhe rrjedhimisht për të arritur çmime më ekonomike.

Analiza e kostove dhe përfitimeve pas implementimit të kontratës është gjithashtu çështje që duhet adresuar në mënyrë që AK-të të marrin vendime të informuara për çdo aktivitet të prokurimit, edhe në rastet kur procedura e negociuar pa publikim është e pashmangshme.

Prandaj rekomandojmë Autoritetet Kontraktuese që:

- Të zhvillojnë hulumtim të tregut për të identifikuar furnitorët potencial, për të njohur kapacitetet e tyre profesionale;
- Të zhvillojnë hulumtim të tregut për të identifikuar produktet/shërbimet që i ofron tregu në mënyrë që të hartojnë ST për produkt/shërbim që gjendet në treg dhe që i përgjigjet nevojave të AK-së;
- Të zhvillojnë një analizë të kontratave të zbatuara duke identifikuar kostot dhe përfitimet nga blerja në mënyrë që kjo analizë të shërbejë si pikë referimi për blerjet e ardhshme;
- Të hartojnë lista të furnitorëve potencial për prokurime të natyrave të ngjashme;
- Duke u shërbyer me listën e mësipërme, të aplikojnë procedurën konkurruese me negociata në rast se procedura e hapur nuk mund të aplikohet për shkaqe objektivist të justifikueshme; dhe
- Për prokurimet emergjente, kur procedura e negociuar pa publikim është e domosdoshme, të shërbehen me listën e furnitorëve në mënyrë që edhe procedura e negociuar të sigurojë konkurrencë.



## Shtojca 1 Motivi i auditimit kriteret e auditimit, metodologjia dhe fushëveprimi

### Motivi i Auditimit

Që nga viti 2013 e tutje vlera e kontratave të nënshkruara me procedurë të negociuar është rritur edhe në vlerë nominale edhe si përqindje e totalit të kontratave të nënshkruara.

AK-të, gjithsej 129 prej tyre, gjatë viteve 2014-2017<sup>19</sup> kishin kontraktuar 1,352 kontrata në vlerë mbi 208 milion € duke përdorur procedurën e negociuar. Pra mesatarisht janë lidhur 338 kontrata për vit, me vlerë mesatare mbi 52 milion € në vit.

**Tabela 4. Vlera e kontratave të nënshkruara sipas procedurave ('000€)**

| Lloji i procedurës    | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Procedurë e negociuar | 50,591,999  | 64,695,069  | 51,458,448  | 42,164,760  |
| Procedurat tjera      | 389,737,957 | 401,843,625 | 424,574,379 | 459,789,945 |
| Përqindja             | 13%         | 16%         | 12%         | 9%          |

Bazuar në analizat e raporteve të kontratave të nënshkruara të AK-ve, vlera e kontratave të lidhura me procedurë të negociuar pa publikim përbën afër 13% të vlerës së përgjithshme të kontratave të lidhura me procedura tjera.

### Kriteret e auditimit:

Kriteret e mëposhtme të bazuara në standarde do të aplikohen për qëllimet e këtij auditimi.

- AK duhet të mbledh informata për karakteristikat e tregut në të cilin blen dhe për aktivitetet e fundit të industrisë ose tendencat që mund të ndikojnë në konkurrencë për tenderin në fjalë.
- AK duhet të mbledh informata për furnizuesit e mundshëm, produktet dhe çmimet e tyre. Nëse është e mundur, të krahasojë çmimet e kontratave të saj me çmimet e kontratave të AK-ve tjera.
- AK duhet të mbledh informata rreth ofertave të mëhershme për produkte të njëjta ose të ngjashme.
- AK duhet të mbledh informata rreth ndryshimeve të fundit të çmimeve. Të informohet për çmimet në pjesët e afërta gjeografike dhe për çmimet e produkteve alternative të mundshme.

<sup>19</sup> Raporti mbi aktivitetet e prokurimit publik në Kosovë për vitin 2017, Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik

- AK duhet të koordinohet me zyrtarë tjerë të prokurimit të sektorit publik të cilët së fundi kanë blerë produkte ose shërbime të ngjashme për të kuptuar edhe më mirë tregun dhe pjesëmarrësit në të.
- AK do duhej të bënte një analizë kost-benefit për të përcaktuar raportin mes kostove dhe përfitimeve.
- AK duhet të njohë, përveç kostos së blerjes, edhe kostot e operimit dhe mirëmbajtjes së produktit që synon të blejë. Llogaritja e kostove të jetëgjatësisë duhet të përfshijë kostot operative dhe të mirëmbajtjes së produktit së bashku me çmimin e tij të blerjes ose marrjes me qira; kostot e materialit harxhues, trajnimit dhe kosto e tjetërsimit në fund të jetës së produktit.
- AK duhet vlerësuar përfitimet pas blerjes, pasi të jetë implementuar kontrata në tërësi për t'i përcaktuar koston për njësi të produktit/shërbimit të saj.

## Pyetjet e auditimit

1. A është marrë vendimi për blerje duke u bazuar në analizë të duhur të rrethanave?
  - 1.1. A është bërë identifikimi i nevojës si duhet?
  - 1.2. A është bërë hulumtimi i tregut si duhet?
  - 1.3. A është bërë vlerësimi i duhur i alternativave (zëvendësuesit). A ka kosto të zëvendësimit të produktit?
2. A janë vlerësuar si duhet përfitimet dhe kostot e blerjes?
  - 2.1. A janë ndërmarrë masat e duhura për t'u siguruar që produkti i blerë është më e miri në aspektin e kostove të jetëgjatësisë së produktit?
  - 2.2. A janë vlerësuar si duhet përfitimet pas blerjes?

## Fushëveprimi i auditimit

Ky auditim ka mbuluar vitet 2015-2017 gjatë të cilave AK-të e përzgjedhura për mostër kishin lidhur gjithsej 87 kontrata duke përdorur procedurën e negociuar. Mostrën e përbëjnë katër AK: Dogana e Kosovës, Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Arsimit Shkencës dhe Teknologjisë dhe Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

Ne kemi përzgjedhur si mostër 17 kontrata (shih shtojcën 2), vlera e përbashkët e të cilave është afër 21,5 milion € apo afër 52% e vlerës totale të kontratave me procedurë të negociuar. Edhe pse mostra përfshinë kontratat e viteve 2015-2017 ne kemi marrë edhe kontrata të mëhershme për t'i krahasuar me këto që janë përfshirë në mostër. Rast konkret është MPB ku kemi marrë kontrata të vitit 2011-2014 me qëllim të krahasimit me kontratën e përfshirë në mostër.

## Metodologjia dhe fushëveprimi i auditimit

Pyetjeve të auditimit do t'i përgjigjemi duke:

- Analizuar dokumentacionin që AK e kanë në evidencën e tyre duke e vlerësuar arsyetimin për përdorim të procedurës së negociuar;
- Analizuar aktivitetet e AK-ve drejt hulumtimit të tregut;
- Analizuar procesverbalet e takimeve negociuese mes AK-së dhe OE-së;
- Vlerësuar analizat që AK-të kanë bërë për furnizimet e tyre dhe kostot përcjellëse (whole life cycle costs)
- Vlerësuar analizat e AK-ve për mundësinë e përdorimit të procedurave alternative të prokurimit

## Shtojca 2 Mostra e kontratave të lidhura me procedurë të negociuar

AK-të mostër kishin lidhur gjatë viteve 2015-2017 gjithsej 87 kontrata duke përdorur procedurën e negociuar, prej tyre 52 ishin me vlerë më të lartë se 10,000€ që në total bëjnë afër 42 milion €. Ne kemi përzgjedhur për auditim si mostër, gjithsej 17 kontrata si në vijim:

|     | Autoriteti Kontraktues                          | Viti | Numri i Prokurimit | Titulli  | Vlera e kontratës € | Kohëzgjatja e kontratës <sup>20</sup> |
|-----|---|------|--------------------|--|---------------------|---------------------------------------|
| 1.  | Dogana e Kosovës                                | 17   | 12                 | Furnizim me këmisha vere për stafin e Doganës  | 15,849              |                                       |
| 2.  | Dogana e Kosovës                                | 17   | 9                  | Furnizimi me katalogë për vlerësimin e automjeteve - qasja on-line në aplikacion         | 13,203              |                                       |
| 3.  | Dogana e Kosovës                                | 17   | 10                 | Shërbimet për analizat e mallrave Pjesa II   | 220,000             | 3 vjeçare                             |
| 4.  | Dogana e Kosovës                                | 17   | 11                 | Shërbimet për qasjen në bursën botërore  | 50,400              |                                       |
| 5.  | Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë  | 15   | 58                 | Ndërtimi i SHF. në fshatin -Halabak-Podujevë"  | 194,500             |                                       |
| 6.  | Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë  | 17   | 13                 | Punë shtesë "Ndërtimi i shkollës së mesme në Prizren"                                    | 35,764              |                                       |
| 7.  | Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë  | 17   | 15                 | Sanimi i kulmit në shkollën fillore "Ramë Bllaca" në fshatin Bllacë - Suharekë           | 79,845              |                                       |
| 8.  | Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë  | 17   | 32                 | Punë shtesë për plotësimin e projektit në sallën e Edukatës Fizike ne Bllacë-Suharekë    | 22,127              |                                       |
| 9.  | Ministria e Punëve të Brendshme                 | 15   | 9                  | Furnizim me patentë shofer   | 307,300             |                                       |
| 10. | Ministria e Punëve të Brendshme                 | 16   | 10                 | Furnizim emergjent me targa për regjistrimin e automjeteve                               | 93,411              |                                       |
| 11. | Ministria e Punëve të Brendshme                 | 16   | 23                 | Furnizim me pasaporta, letërnjoftime, patentë shofer dhe mirëmbajtja e sistemeve te tyre | 19,817,750          | 5 vjeçare                             |
| 12. | Ministria e Punëve të Brendshme                 | 17   | 3                  | Furnizim emergjent me letër ngjitëse për targa të automjeteve                            | 294,000             |                                       |
| 13. | Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve | 17   | 42                 | Shtypja e fletëvotimeve  | 180,365             |                                       |
| 14. | Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve | 17   | 32                 | Shtypja e bexhave për zgjedhje të jashtëzakonshme 2017                                   | 89,968              |                                       |
| 15. | Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve | 17   | 65                 | Furnizim me UV Sprej për zgjedhjet lokale 2017   | 44,400              |                                       |
| 16. | Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve | 17   | 25                 | Furnizim me UV llamba për zgjedhje të jashtëzakonshme 2017                               | 24,000              |                                       |
| 17. | Sekretariati i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve | 17   | 41                 | Shtypja e doracakeve të trajnimit  | 14,472              |                                       |
|     | Gjithsej  |      |                    |  | 21,497,354          |                                       |

<sup>20</sup> Përveç dy kontratave që kanë afat implementimi 3 përkatësisht 5 vjet, të gjitha kontratat tjera kanë afat implementimi 1 vjeçar ose janë furnizimin i njëhershëm.