



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm”

për dhënie të kontratës
në prokurim publik



TRANSPARENÇË



KONKURRENÇË



INTEGRITET



VLERË PËR PARA



RAPORT I AUDITIMIT

TENDERI EKONOMIKISHT
MË I FAVORSHËM



Prishtinë, gusht 2026

Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, të cilit Kushtetua dhe Ligji¹ i garantojnë pavarësi funksionale, financiare dhe operative.

Zyra Kombëtare e Auditimit është institucion i pavarur, i cili e ndihmon Auditorin Përgjithshëm në kryerjen e detyrave të tij/saj. Misioni ynë është që përmes auditimeve cilësore të kontribuojmë në mënyrë efektive në llogaridhënien e sektorit publik, duke promovuar transparencën publike dhe qeverisjen e mirë, dhe duke nxitur ekonominë, efektivitetin dhe efikasitetin e programeve qeveritare për të mirën e të gjithëve. Në këtë mënyrë, ne rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe të palëve tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike. Auditori i Përgjithshëm i jep llogari Kuvendit për ushtrimin e detyrave dhe kompetencave të përcaktuara në Kushtetutë, në Ligj, në aktet nënligjore dhe në standardet ndërkombëtare të auditimit të sektorit publik.

Ky auditim është kryer në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (SNISA 3000²).

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 ekonomisë³, efikasitetit⁴ dhe efektivitetit⁵ dhe nëse ka vend për përmirësim.

Auditorja e Përgjithshme ka vendosur në lidhje me përmbajtjen e raportit të auditimit të performancës "Efektiviteti në përdorimin e kriterit tenderi ekonomikisht më i favorshëm për dhënie të kontratës në prokurim publik", në konsultim me Drejtorin e Departamentit të Performancës, Arben Selimi, i cili e ka mbikëqyrur dhe menaxhuar auditimin.

Ekipi që e realizoi këtë raport:

Donjetë Dreshaj, Udhëheqës i ekipit dhe

Gazmend Namani, Anëtar i ekipit

¹ Ligji 05_L_055 për Auditorin e Përgjithshëm dhe Zyrën Kombëtare të Auditimit të Republikës së Kosovës

² Standardet dhe udhëzimet për auditimin e performancës bazuar në Standardet e Auditimit të ONISA-s dhe përvoja praktike

³ Ekonomia - Parimi i ekonomisë nënkupton minimizimin e kostos së burimeve. Burimet e përdorura duhet të jenë në dispozicion në kohën e duhur, në sasinë dhe cilësinë e duhur dhe në çmimin më të mirë të mundshëm.

⁴ Efikasiteti - Parimi i efikasitetit nënkupton marrjen e maksimumit nga burimet në dispozicion. Ka të bëjë me lidhjen mes burimeve të përfshira dhe rezultatit të dhënë në aspektin e sasisë, cilësisë dhe kohës.

⁵ Efektiviteti - Parimi i efektivitetit nënkupton arritjen e objektivave të paracaktuara dhe arritjen e rezultateve të pritshme.

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme	5
1 Hyrje.....	7
2 Objektivi dhe pyetjet e auditimit.....	9
Pyetjet e auditimit.....	9
3 Gjetjet e auditimit	10
4 Konkluzionet.....	22
5 Rekomandimet.....	23
Shtojca I: Kriteret, fushëveprimi dhe metodologjia e auditimit	24
Problemi i auditimit	24
Përshkrimi i sistemit dhe akterët relevant.....	24
OBJEKTIVI DHE PYETJET E AUDITIMIT	25
Objektivi i auditimit	25
Pyetjet e auditimit.....	25
Kriteret e auditimit	25
Fushëveprimi i auditimit.....	26
Metodologjia e auditimit.....	26

Lista e shkurtesave

AK	Autoritetet Kontraktuese
ÇMU	Çmimi Më i Ulët
KP	Komuna e Pejës
KRPP	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik
KS	Komuna e Suharekës
Ministria	Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit
OE	Operatori Ekonomik
TEMF	Tenderi Ekonomikisht më i Favorshëm

Përmbledhje e përgjithshme

“Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” është kriter i dhënies së kontratës në procedurën e prokurimit përmes të cilit synohet të zgjidhet oferta më e mirë, jo vetëm në aspektin e çmimit, por edhe duke kombinuar cilësinë dhe përfitimet afatgjata. Në Kosovë, kriteri tenderi ekonomikisht më i favorshëm ka filluar të përdoret më shumë vitet e fundit.

Zyra Kombëtare e Auditimit ka kryer auditimin e performancës me temën “Efektiviteti në përdorimin e kriterit tenderi ekonomikisht më i favorshëm për dhënie të kontratës në prokurim publik”. Objektivi i këtij auditimi ishte që të vlerësojmë se a është përdorur kriteri tenderi ekonomikisht më i favorshëm në mënyrë efektive për të siguruar arritjen e vlerës për para. Fushëveprimi i auditimit janë aktivitetet e prokurimit që Ministria e Infrastrukturës dhe Komunitet Pejë dhe Suharekë i kanë zhvilluar gjatë viteve 2023-2025, përkatësisht nga dy aktivitete në secilën prej tyre.

Rezultatet e auditimit nxjerrin në pah se përdorimi i kriterit tenderi ekonomikisht më të favorshëm nuk ka qenë efektiv, përkatësisht nuk ka sjellë ndonjë ndryshim pozitiv në rezultatet e prokurimit publik.

Tenderi ekonomikisht më i favorshëm është përdorur kryesisht në mënyrë formale

Autoritetet Kontraktuese kanë përdorur kriterin *Tenderi Ekonomikisht më i Favorshëm*, por në shumicën e rasteve nuk kanë bërë analizë dhe arsyetim të mjaftueshëm për zgjedhjen e tij. Përveç kësaj nuk i kanë vlerësuar as efektet e përdorimit të këtij kriteri. Si rezultat, përdorimi i kriterit *Tenderi Ekonomikisht Më i Favorshëm* nuk ka sjellë dallime domethënëse krahasuar me procedurat e bazuara në kriterin *Çmimi Më i Ulët*.

Planifikimi dhe vlerësimi i nevojave kanë qenë të pamjaftueshme

Autoritetet e audituara nuk kanë kryer analiza të plota të nevojave, ekzaminime të mjaftueshme në terren dhe dokumentim adekuat para inicimit të procedurave të prokurimit. Kjo ka ndikuar në përcaktimin jo të saktë të sasive të pozicioneve në paramasë, dhe në devijim nga planifikimi fillestar.

Vlera e parashikuar e kontratave nuk është bazuar në analiza reale të tregut

Vlera e parashikuar e kontratave nuk është dokumentuar dhe arsyetuar në mënyrë të mjaftueshme. Auditimi ka identifikuar dallime të konsiderueshme ndërmjet vlerës së parashikuar dhe asaj të kontraktuar. Çmimi i ofertave në tri nga gjashtë aktivitete të prokurimit ishte nga 16%-50% më i ulët se sa vlera e parashikuar, ndërsa në një aktivitet të prokurimit çmimi i ofertës ishte më i lartë për 16%, duke treguar dobësi në planifikim dhe rrezik për përdorim joefikas të fondeve publike. Kjo situatë ka krijuar mundësi që Operatorët Ekonomik të manovrojnë me çmimet e ofruara. Për pozicione të njëjta në dy procedurat e prokurimit, Autoritetet Kontraktuese nuk e kanë arritur vlerën për para sepse nuk ishin më ekonomike.

Procesi i vlerësimit të ofertave nuk ka qenë gjithmonë objektiv

Në një rast është eliminuar oferta më e ulët pa u shteruar të gjitha mundësitë për sqarim, ndërsa në dy raste të tjera janë shpërblyer operatorë ekonomikë që nuk i kanë përmbushur plotësisht kërkesat e dosjes së tenderit. Kjo ka ndikuar në mosarritjen e vlerës më të mirë për paranë dhe ka cenuar trajtimin e barabartë të operatorëve ekonomikë.

Mangësi në menaxhimin e kontratave

Mungesa e projekteve të detajuara, matjeve paraprake gjeodezike, monitorimit aktiv të kontratës dhe menaxhimit të duhur të sigurisë së ekzekutimit ka ndikuar në ndryshime të sasive, vonesa dhe rrezik të mos zbatimit të kontratave.

Nuk është arritur vlера për para

Megjithëse është përdorur kriteri tenderi ekonomikisht më i favorshëm, auditimi nuk ka gjetur dëshmi se ky kriter ka sjellë cilësi më të lartë, efikasitet më të madh apo rezultat më të mirë krahasuar me procedurat e bazuara në çmimin më të ulët. Për pasojë, qëllimi kryesor i tenderit ekonomikisht më i favorshëm, sigurimi i vlerës për para, nuk është arritur në kontratat e analizuara.

Me qëllim të adresimit të këtyre çështjeve me rëndësi, kemi dhënë tetë rekomandime për Autoritetet Kontraktuese të audituara. Lista e plotë e rekomandimeve për palët e audituara, është paraqitur në Kapitullin pesë të këtij raporti.

Përgjigjja e entitetit të përfshirë në auditim

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit është pajtuar me gjetjet dhe konkluzionet e auditimit dhe është zotuar se do t'i zbatojë rekomandimet e dhëna. Komuna e Suharekës dhe Pejës janë pajtuar pjesërisht me gjetjet dhe konkluzionet e auditimit. Komentet e komunave kanë reflektuar arsyetime dhe rrethana që i kanë shkaktuar gjetjet e identifikuar por nuk kanë ofruar dëshmi shtesë që i kundërshtojnë gjetjet dhe konkluzionet e Zyrës Kombëtare të Auditimit. Letër konfirmimin për Ministrinë dhe komentet e komunave së bashku me pikëpamjet e Zyrës Kombëtare të Auditimit mund t'i gjeni në shtojcën II dhe III.

Inkurajojmë komunat dhe Ministrinë që të bëjnë të gjitha përpjekjet për t'i adresuar të gjitha rekomandimet e dhëna.

1 Hyrje

Qëllimi i kriterit Tenderi Ekonomikisht më i Favorshëm (TEMF) në një procedurë tenderimi është të zgjedhë ofertën që ofron vlerën më të mirë për parane, do të thotë kombinimin optimal midis cilësisë dhe çmimit/kostos. TEMF ka filluar të promovohet në mënyrë më të strukturuar në Kosovë pas miratimit të ndryshimeve në Ligjin e Prokurimit Publik të vitit 2016. Kjo sepse u nënvizua domosdoshmëria e orientimit nga cilësia dhe jo vetëm nga çmimi. Megjithatë, përdorimi real i TEMF filloi të marrë hov vetëm pas vitit 2020, kur Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik (KRPP) nisi një seri punëtorish, trajnimesh dhe publikoi Manualin për Përdorimin e Kriterit TEMF.

Kur një aktivitet i prokurimit zhvillohet duke aplikuar kriterin **tenderi ekonomikisht më i favorshëm**, atëherë ky koncept përfshin **jo vetëm çmimin**, por edhe faktorë të tjerë si:

- cilësia e produktit/shërbimit;
- afatet e dorëzimit;
- kostoja e mirëmbajtjes;
- kosto gjatë gjithë jetës së produktit;
- përvojat e mëparshme të ofertuesit;
- garanci dhe standarde të tjera teknike;
- ndikimi mjedisor ose social (në disa raste).

Pra, vlerësimi bazohet në **shumë kriterë, jo vetëm çmim**.

Shembull:

Nr	Nën kriteri	Koeficienti
1	Çmimi	70
2	Afati më i shkurtë i implementimit nga data e nënshkrimit të kontratës deri në maksimum 180 ditë. < 120 ditë ≥ 80 ditë = 20 pikë < 140 dhe ≥ 120 ditë = 15 pikë < 160 dhe ≥ 140 ditë = 10 pikë < 180 dhe ≥ 160 ditë = 5 pikë	20
3	Afati më i gjatë i Periudhës Garantuese deri në maksimum 10 vite	10
	Totali	100

Ne këtë rast AK do të duhej të kërkojë nga OE që me ofertë të dorëzojnë edhe Planin Dinamik të detajuar në mënyrë që të shqyrtohen se a janë paraparë afatet në përputhje me normat dhe standarde ndërtimore. Gjithashtu, në lidhje me periudhën e garancisë, AK duhet të përcaktojë në Dosje të Tenderit se çka mbulon Garancia.

Avantazh: Zgjidhje më e qëndrueshme, cilësore dhe shpesh më pak e kushtueshme në afat të gjatë.

Disavantazh: Vendimi mund të kërkojë më shumë kohë për vlerësim.

Kur një tender fiton sipas **çmimit më të ulët**, atëherë:

- Fiton ofertuesi që ka çmimin më të ulët nga të gjithë ofertuesit,

- pa marrë parasysh cilësinë, afatet ose kriteret e tjera,
- vendimi bazohet thuajse ekskluzivisht në çmim.

Shembull:

Nëse dy kompani ofrojnë të njëjtat shërbime, por njëra ofron 100,000€ dhe tjetra 110,000€, fiton ajo që ka 100,000€, edhe nëse cilësia e shërbimit në afat të gjatë mund të rezultojë më e ulët.

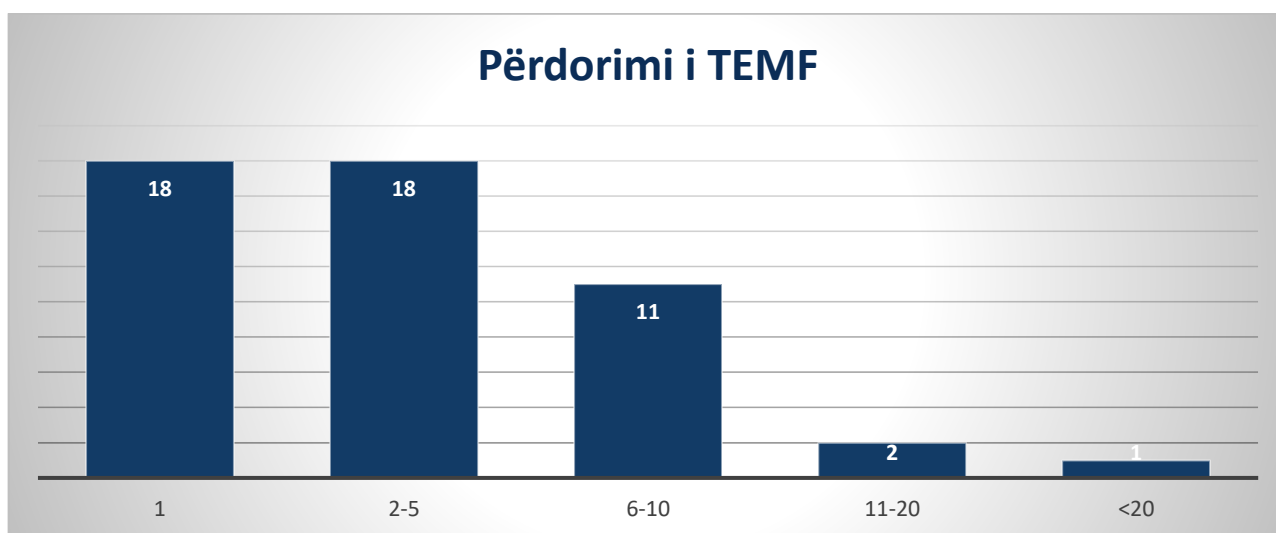
Avantazh: Shpesh kursen para në afat të shkurtër

Disavantazh: Mund të jetë shërbim/produkt më i dobët ose më pak i qndrueshëm. Fillimisht, përdorimi i këtij kriteri ishte shumë i ulët, vetëm 0.9% e vlerës së kontratave në vitin 2021. Mirëpo, përdorimi u rrit në 6% në vitin 2022, duke arritur një progres të dukshëm në 14 % të vlerës së kontratave në vitin 2023. Kjo shënon ndryshim të rëndësishëm nga përdorimi në masë të madhe i kriterit “Çmimi Më i Ulët” (ÇMU).

Në Kosovë përdorimi i TEMF është më i theksuar kryesisht tek autoritetet që:

- ekzekutojnë kontrata komplekse (shërbime konsulence, IT, furnizime teknike);
- kanë kapacitete më të zhvilluara të prokurimit; dhe
- marrin më shumë mbështetje nga donatorët dhe programet e trajnimit.

Grafiku 1: Përdorimi i TEMF nga AK në vitin 2025



Nga grafiku shohim që 18 AK kanë përdorur kriterin TEMF vetëm një herë, 18 tjera dy deri në pesë herë, 11 AK gjashtë deri në dhjetë herë, dy AK 11-20 herë dhe vetëm një AK e ka përdorë më shumë se 20 herë. TEMF kryesisht më shumë është përdorur nga agjencitë e pavarura me në krye Agjencinë e Statistikave të Kosovës, pasuar nga Komuna e Prishtinës dhe Ministria e Planifikimit Hapësinor. Komunat në përgjithësi kanë nivel më të ulët të përdorimit të TEMF.

2 Objektivi dhe pyetjet e auditimit

Objektivi i këtij auditimi është që të vlerësojmë se a është përdorur TEMF në mënyrë efektive për të siguruar arritjen e vlerës për para.

Pyetjet e auditimit

1. A janë siguruar Autoritetet Kontraktuese (AK) që TEMF të përdoret aty ku është e nevojshme/përshtatshme?
2. A janë siguruar AK që kontratat me TEMF ofrojnë vlerën për para?

Subjekt i këtij auditimi është Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit (Ministria), Komuna e Pejës dhe Komuna e Suharekës. Këto AK kanë përdorur më shumë TEMF dhe kanë kontrata të ngjashme bazuar në kriterin ÇMU që e bënë të mundur edhe krahasimin në mes dy kriterëve. Është audituar procesi që nga vlerësimi i nevojave, vlerësimi i tenderëve dhe menaxhimi i kontratave, për të identifikuar nëse përzgjedhja e kriterit të dhënies së kontratës ka ndikuar në rezultatet e prokurimit, që të arrihet vlera për para.

Metodologjia e detajuar e aplikuar gjatë këtij auditimi, nën-pyetjet, kriteret, fushëveprimi dhe përshkrimi detaj i sistemit dhe përgjegjësitë e palëve relevante janë paraqitur në *shtojcën 1* të këtij raporti.

3 Gjetjet e auditimit

Kjo pjesë përmban gjetjet e auditimit lidhur me procesin e përzgjedhjes së kriterit për dhënie të kontratës në Ministrinë e Infrastrukturës dhe Transportit, Komunën e Pejës dhe Komunën e Suharekës. Kapitulli përfshinë aktivitetet e këtyre AK për të identifikuar kriterin adekuat për dhënie të kontratës në mënyrë që të arrihet vlера për para.

Për të vlerësuar procesin e përzgjedhjes së kriterit për dhënie të kontratës janë analizuar gjashtë kontrata. Nga kontratat e përzgjedhura, tri janë lidhur bazuar në kriterin tenderi ekonomikisht më i favorshëm dhe tri bazuar në kriterin çmimi më i ulët. Mostrat janë përzgjedhur për të krahasuar cili kriter ka arritur të sigurojë vlerën më të mirë për para.

Gjetjet janë të strukturuar në tri pjesë, të ndërlidhura sipas çështjeve të auditimit si në figurën 1.



Dallimet kryesore ndërmjet kriterit **Tenderi Ekonomikisht Më i Favorshëm** dhe **Çmimi më i ulët** në procesin e prokurimit publik janë: ÇMU e bazon vendimmarrjen kryesisht në çmimin e ofruar dhe e konsideron atë si kriterin dominues për përzgjedhjen e ofertës fituese, TEMF mbështetet në një kombinim faktorësh, duke përfshirë çmimin, cilësinë dhe kriteret teknike. Gjithashtu, rreziku i mosrealizimit të kontratës potencialisht është më i lartë kur përzgjedhja bëhet vetëm mbi bazën e çmimit, ndërsa përdorimi i TEMF kontribuon në uljen e këtij rreziku përmes vlerësimit të elementeve që ndikojnë në performancën dhe qëndrueshmërinë e kontratës. Si rrjedhojë, ÇMU synon kryesisht kursime afatshkurtra, ndërsa TEMF fokusohet në arritjen e vlerës më të mirë për paranë publike në afat të gjatë.

Tabela 1: Dallimet në mes të tenderit me ÇMU dhe TEMF ⁶

Elementi i vlerësimit	ÇMU	TEMF
Baza e vendimmarrjes	Çmimi i ofruar	Çmimi + cilësia + kriteret teknike
Kriteri dominues	Vetëm çmimi	Kombinim kriteresh
Aspektet teknike	Minimale	Të detajuara
Rreziku i mos realizimit të kontratës	I lartë	I reduktuar
Vlera për paranë publike	Afatshkurtër	Afatgjatë

⁶ Doracak për përdorimin e kriterit të shpërblimit "Tenderi Ekonomikisht më i Favorshëm (TEMF)"

3.1 Përzgjedhja e kriterit për dhënie të kontratës nuk bëhet duke u bazuar në analiza reale

Përzgjedhja e kriterit të duhur për dhënie të kontratës, qoftë tenderi ekonomikisht më i favorshëm apo çmimi më i ulët, është thelbësore për arritjen e vlerës për para. Kjo nënkupton që AK duhet të bëjë vlerësim të saktë të nevojave dhe analizim real se kur dhe si të përdoret secila procedurë.

Gjatë auditimit ne kemi identifikuar që AK-të e audituara nuk kanë bërë vlerësim të saktë të nevojave para përzgjedhjes së kriterit për dhënie të kontratës. Rrjedhimisht, përzgjedhja e kriterit për dhënie të kontratës ka ndodh më shumë si proces formal e jo i bazuar në nevojat reale të AK.

Komuna e Suharekës në dy kontratat e përzgjedhura për auditim, ka dosjen e tenderit pothuajse të njëjtë, ani pse kriteri i dhënies së kontratës në njërin është *çmimi më i ulët*, në tjetrën *tenderi ekonomikisht më i favorshëm*. Dy dosjet e tenderit janë hartuar dhe aktiviteti i prokurimit është zhvilluar në vitin e njëjtë. Edhe pse, përdorimi i TEMF do duhej të ketë kritere që ndërlidhen me kostot gjatë gjithë ciklit jetësor siç janë: mirëmbajtja, riparimet, energjia etj, Komuna e Suharekës, ka përdorë vetëm dy kritere: afati më i gjatë i periudhës garantuese (1-3 vite) dhe çmimi. Të njëjtat kritere janë aplikuar edhe në tenderin ku kriteri i dhënies së kontratës ishte *çmimi më i ulët*, ku garancia e punëve të kryera është një vit. Te tenderi ekonomikisht më i favorshëm pesha i është dhënë çmimit me 70% dhe kriterit të periudhës garantuese 30%.

Edhe pse Komuna ka paraparë kriterin e periudhës garantuese, ajo nuk ka vendosur mekanizma për identifikimin, raportimin dhe vlerësimin e dëmeve të mundshme gjatë kohës të mbuluar me garanci. Çdo gjë mbetet në lajmërimet e mundshme nga qytetarët rreth dëmtimeve potenciale të rrugëve, sepse Komuna nuk ka ndonjë praktikë qoftë të vizitave rutinë apo ndonjë sistem për raportimin e rasteve të tilla. OE pavarësisht kësaj, është përgjegjës t'i riparojë dëmet kurdo që ato raportohen brenda periudhës garantuese, mirëpo nuk ka një instrument ligjor (garancia financiare ose siguri të ekzekutimit) në rast se OE refuzon të sanojë dëmet e mundshme. Mungesa e ndonjë instrumenti ligjor për sanimin e dëmtimeve që mund të shfaqën e bën të vështirë ose potencialisht të pamundur përmirësimin e këtyre dëmtimeve.

Analizë paraprake të nevojave nuk ka bërë as Komuna e Pejës, rrjedhimisht përzgjedhja e kriterit nuk rezulton të ketë arsyeshmërinë e duhur. Komuna e Pejës, në procedurën e tenderit ekonomikisht më të favorshëm ka përdorë tri kritere: çmimin, afatin më të gjatë të periudhës garantuese (1-3 vite) dhe afati më i shkurtë i implementimit nga data e nënshkrimit të kontratës. Për më tepër, procedura kishte vetëm një ofertues i cili ishte edhe fitues, andaj është e pamundur të dihet a është arritur vlera për para përderisa nuk kishte konkurrencë.

Edhe në procedurën tenderuese çmimi më i ulët, Komuna e Pejës ka kriterin edhe të përfundimit të punëve edhe periudhën garantuese të defekteve. Dallimi është në kohëzgjatje, të cilat po ashtu do të mund t'i përdorte edhe në çmimin më të ulët.

E njëjta situatë është edhe me Ministrinë. Në procedurën tenderi ekonomikisht më i favorshëm, Ministria ka përdorë kriterin e çmimit me 60%, përvojën për punë të ngjashme 20%, pajisjet dhe mekanizmi 10% dhe plani dinamik 10%, kërkesa këto që përfshihen edhe në procedurën tenderi me çmimin më të ulët. Për më tepër, të njëjtat kritere i ka përdorur edhe tek kapaciteti teknik dhe profesional. Mirëpo, pas rekomandimeve të KRPP-së janë bërë korrigjimet në dosjen e tenderit, ku

kriteret e përdorura për poentim nuk janë përdorur edhe në kapacitetin teknik dhe profesional. Për dallim nga dy komunat e audituara, Ministria ka praktikë të mbajtjes së mjeteve deri në përfundimin e garantimit të punëve. Do të thotë Ministria mban 10% të mjeteve dhe pas dy viteve kur skadon afati i garancisë së punëve, bëhet verifikimi nga MK për dëmet e mundshme dhe pastaj lirohen mjetet e mbajtura.

Fakti që zyrtarët e prokurimit në AK e audituara kanë përdorur kritere të njëjta si në tenderin ekonomikisht i favorshëm dhe çmimi i ulët tregon që ata nuk kishin njohuri të mjaftueshme mbi përdorimin e duhur të kriterëve të ndryshme të dhënies së kontratës.

Tabela 2: Përdorimi i kriterëve në TEMF

Kriteri (TEMF)	Përshkrimi i shkurtër	Përdorimi në praktikë
Çmimi / Kostoja totale	Çmimi i ofertës dhe kostoja gjatë gjithë ciklit jetësor	Gjerësisht
Cilësia teknike	Cilësia e materialeve dhe standardet e ndërtimit	Fare
Metodologjia dhe qasja	Plani i realizimit dhe menaxhimi i punimeve	Fare
përvoja dhe kapaciteti	Përvoja dhe kualifikimi i stafit	Fare
Afatet e realizimit	Koha e përfundimit të punimeve	Gjerësisht
Shërbimet pas-ndërtimit	Garancia dhe mirëmbajtja	Gjerësisht
Aspektet mjedisore	Ndikimi në mjedis dhe menaxhimi i ndotjes	Fare

Meqenëse AK nuk bëjnë analizë të mjaftueshme rreth përzgjedhjes së kriterit për dhënie të kontratës, shpesh zgjedhin kriterin “tenderi ekonomikisht më i favorshëm” vetëm për të rritur numrin e procedurave të zhvilluara sipas këtij kriteri. Si pasojë, ky përdorim formal nuk ka krijuar mundësi për arritjen e vlerës për para.

3.1.1 Planifikim jo real dhe jo i saktë

Përveç që AK nuk kanë bërë analizë paraprake për përzgjedhjen e kriterit për dhënie të kontratës, ato po ashtu nuk kanë bërë planifikim të mirë para inicimit të procedurave të prokurimit.

Komuna e Suharekës në kontratën “Ndërtimi i rrugëve lokale Ushtari i UÇK-së-aneks, Qamil Mushtishti-aneks, Bafti Shala-2 anekse, Isak Shala dhe Rugova-aneks në Mushtishtë”, e cila ishte lidhur bazuar në kriterin ÇMU, tek vlerësimi i nevojave ka paraparë ndërtimin e gjashtë rrugëve. Mirëpo, në të njëjtën deklaratë ka potencuar që rrugën Rugova nuk do ta ndërtojnë pasi që nuk ka mjete buxhetore të mjaftueshme. Ndërkohë që nga ana tjetër, kontrata është nënshkruar me paramasën që përmban dy rrugë të reja shtesë, apo në total shtatë rrugë.

Në aktivitetin e prokurimit për ndërtimin e rrugëve lokale "Eqrem Çabej", "Arsim Gegaj" dhe "Gurra", kontrata është lidhur duke përdorur kriterin TEMF. Sipas buxhetit të planifikuar, Komuna e Suharekës kishte paraparë ndërtimin e tri rrugëve me vlerë të përgjithshme prej 80,000 euro. Megjithatë, janë kontraktuar nëntë rrugë, me arsyetimin se Komuna kishte buxhet të mjaftueshëm. Në deklaratën e nevojave është theksuar se rruga "Arsim Gegaj" ishte përfshirë gabimisht dhe se

nuk ekziston si rrugë. Megjithatë, nga verifikimi ynë rezultoi se, përveç nëntë rrugëve të kontraktuara, ishte ndërtuar edhe rruga "Arsim Gega", gjë që u konfirmua nga matjet gjeodezike të kryera nga vetë Komuna.

Specifikat teknike të kësaj kontratë i kishte bërë një Operatori Ekonomik (OE) i angazhuar por të cilit i kishte skaduar kontrata. Për më tepër, kërkesa nga Komuna për hartimin e këtyre specifikave ishte bërë vetëm për tri rrugët e planifikuara fillimisht, ndërsa OE kishte bërë paramasën për nëntë rrugë. Ky ndryshim nuk ishte dokumentuar, sepse asnjë kërkesë zyrtare apo komunikim tjetër për të dëshmuar se OE-së i është kërkuar të planifikoj paramasën për rrugët tjera nuk është gjetur. Sipas zyrtarëve komunalë, ky komunikim me OE kishte ndodhur në mënyrë verbale dhe pa obligime financiare shtesë ndaj tij.

Kjo krijon paqartësi në lidhje me planifikimin dhe nevojat reale për ndërtimin e këtyre rrugëve, sepse nuk është dokumentuar procesi nga deklarata e nevojave deri te përcaktimi se cila rruga ka prioritet të ndërtohet në atë periudhë.

3.1.2 Vlera e kontratës nuk është parashikuar si duhet

Vlera e parashikuar e kontratës duhet të përcaktohet në mënyrë të saktë dhe të bazuar në analiza të mirëfillta të tregut, duke reflektuar koston reale të punëve. Andaj, përcaktimi i saj duhet të jetë i dokumentuar, i arsyetuar dhe i mbështetur në të dhëna konkrete, në mënyrë që të sigurohet një proces transparent dhe efikas i prokurimit dhe përdorimi optimal i fondeve publike.

AK-të e audituara nuk kanë vlerë reale të parashikuar të kontratës, nuk është e bazuar në analiza, nuk është e dokumentuar dhe nuk është gjithëpërfshirëse. Nuk është reale sepse nuk reflektojnë çmimet reale të tregut dhe ka ndryshime të mëdha në mes të vlerës së parashikuar dhe asaj të kontraktuar:

Tabela 3. Vlera e parashikuar kundrejt asaj të kontraktuar

Nr	Kontrata	Vlera e parashikuar (€)	Vlera e kontraktuar (€)	Diferenca (%)
1	Ndërtimi i rrugëve lokale "Ushtari i UÇK"	80,000	78,808	↓ -2%
2	Ndërtimi i rrugëve lokale Eqrem Qabej	80,000	76,738	↓ -4%
3	Asfaltimi i rrugës "Lugagji-Jabllanicë" LOT 1	173,010	205,000	↑ +16%
4	Asfaltimi i rrugëve në fshatin Vitomericë	422,859	365,300	↓ -16%
5	Rehabilitimi i rrugës rajonale Tranzit I	1,700,000	1,154,652	↓ -47%
6	Rehabilitimi i rrugës rajonale Shtime	1,500,000	1,015,887	↓ -48%

Në Komunën e Suharekës, për dy kontratat e analizuara, dallimet ndërmjet vlerës së parashikuar dhe asaj të kontraktuar janë relativisht të vogla (deri në 4%), e cila nuk është diferencë domethënëse.

Megjithatë, Komuna nuk ka dokumentuar mënyrën e përcaktimit të vlerës së parashikuar, andaj nuk ka siguri as në përzgjedhjen e ofertës më të mirë e as në realizimin e kontratës. Fakti që Komuna nuk ishte e saktë në planifikimin e ndërtimit të rrugëve dhe nuk kishte dokumentuar vlerën e parashikuar të kontratës, ka ndikuar që Komuna të mos jetë transparente në këto dy procedura të prokurimit.

Në Komunën e Pejës, në dy kontratat e para, dallimet ndërmjet vlerës së parashikuar dhe asaj të kontraktuar janë rreth $\pm 16\%$, pa ndonjë dokumentim apo arsyetim përkatës. Në kontratën e dytë, kjo dobësi është më e theksuar, pasi procedura ka pasur vetëm një ofertues, duke e bërë të pamundur vlerësimin e konkurrencës dhe të vlerës reale të tregut.

Në këtë rast, projekti fillestar i përpiluar nga OE kishte një vlerë prej 142,129€, ndërsa inxhinierët e njësisë kërkuese e kanë rritur atë në 173,100€. Kjo rritje është arsyetuar me kërkesat e banorëve për shtimin e dy anekseve të rrugës dhe rregullimin e një hapësire publike, megjithatë nuk është mbështetur me matje gjeodezike apo analiza të detajuara, por vetëm me paramasë shtesë.

Për më tepër, kontrata është nënshkruar në vlerë prej 205,000€, duke e tejkaluar vlerën fillestare të planifikuar me rreth 31%. Kjo tregon mangësi në përcaktimin fillestar të vlerës së parashikuar dhe rrit rrezikun për konkurrencë të kufizuar dhe përzgjedhje jo optimale të OE.

Në rastin e Ministrisë, janë identifikuar dallime më të theksuara, ku vlera e parashikuar e kontratave është rreth 50% më e lartë se ajo e kontraktuar. Kjo tregon se vlerat e parashikuara nuk janë reale, duke ngritur dyshime mbi saktësinë e analizave.

Nga gjashtë kontrata e audituara vetëm njëra ishte me projekt kryesor, ndërsa pesë kontratat tjera ishin bërë me paramasë. Përderisa AK nuk bëjnë analizë të çmimeve të tregut për të arritur deri tek vlera e parashikuar reale, në tri AK e audituara kemi paramasë që kanë çmime që dallojnë jashtëzakonisht shumë me çmimet e ofertave. Rrjedhimisht, OE iu lihet hapësirë të manovrojnë me çmime brenda ofertës së tyre.

Dallimet domethënëse të çmimeve për pozicione janë paraqitur në tabelat e mëposhtme. Krahasset e çmimeve janë bërë për pozicione ndërmjet kontratave të bazuara në kriterin ÇMU me ato të kontratave të bazuara në kriterin TEMF.

Tabela 4: Dallimet në çmime për pozicione në Komunën e Suharekës

Komuna e Suharekës								
POS	PËRSHKRIMI I PUNËVE	njësia	sasia	Çmimi me ÇMU	Totali	Çmimi me TEMF	Totali	Ndryshimi (ÇMU-TEMF)
1.01	Shenimi i trasesë para fillimit të punimeve	m'	130	0.5	65	2	260	(195)
1.02	Grryerja dhe largimi i shtreses së sipërme të dheut	m'	130	0.5	65	2	260	(195)
Totali					130		520	(390)
2	Punët Tokësorë dhe Tamponit							
2.01	Gërmimi i dheut i kategorisë së III-të dhe IV-të	m³	185.5	1	186	3	557	(371)
2.02	Planifikimi, nivelizimi dhe ngjeshja e nënbazës	m²	595	2	1,190	1	595	595
2.03	Furnizimi, transporti dhe shtrirja e shtresës së poshtme	m³	127	5	635	8	1,016	(381)
2.04	Furnizimi, transporti dhe shtrirja e shtresës së poshtme	m³	63.5	6	381	8	508	(127)
2.05	Furnizimi, transporti, shtrirja dhe ngjeshja e shtresës së rëres	m³	34.3	7	240	15	515	(274)
Totali					2,632		3,190	(558)
3	Punët e Betonit dhe Asfaltit							
3.01	Furnizimi, bartja dhe vendosja e skajorëve	m'	270	4	1,080	8	2,160	(1,080)
3.02	Furnizimi dhe montimi i pllakave dyshtrësore	m²	530	15	7,950	12	6,360	1,590
Totali					9,030		8,520	510
4	Punët e Ndryshme							
4.01	Ngritja dhe nivelizimi i pusetave ekzistuese të kanalizimit fekal,	copë	2	120	240	100	200	140
Totali					240		200	40
5	Sinjalizimi Vertikal							
5.01	Furnizimi dhe vendosja (përfshirë të gjitha operacionet dhe pajisjet mbajtëse) e shenjave të trafikut	copë	2	80	160	100	200	130
Totali					160		200	(40)
Incizimet dhe punët paraprake në terren					130		520	(390)
Punët Tokësorë dhe Tamponit					2,632		3,190	(558)
Punët e Betonit dhe Asfaltit					9,030		8,520	510
Punët e Ndryshme					240		200	40
Sinjalizimi Vertikal					160		200	(40)
Gjithsej					12,192		12,630	(438)

Nga analizimi i tabelës më lartë shohim se për pozicionet e njëjta kontrata me procedurën TEMF ishte për 438€më e shtrenjtë se ajo me ÇMU. Edhe pse si diferencë nuk është domethënëse, manovrimet në çmime janë bërë në pozicionet 2.05 dhe 3.02.

Kjo situatë ka ndodhur për shkak se Komuna nuk ka çmime referente, duke e bërë të vështirë identifikimin e çmimeve jo normalisht të ulëta ose të larta të pozicioneve të ofertës. Si rezultat, rritet rreziku që të pranohen oferta që nuk pasqyrojnë çmimet reale të tregut, duke rrezikuar ekonomicitetin e aktivitetit të prokurimit ose në cilësinë e punëve.

Tabela 5: Dallimet në çmime për pozicione në Komunën e Pejës

Komuna e Pejës								
Nr	Specifikimi i punëve	Njësia	Sasia	Çmimi i me ÇMU	Totali	Çmimi i me TEMF	Totali	Ndryshimi (ÇMU-TEMF)
1	INÇIZIMET DHE PUNËT PARAPRAKE NË TEREN							
1.1	Mobilizimi i ndermarjes dhe rregullimi i punishtes	cope	1	500	500	1	500	-
1.2	Vendosja e shenjave të perkohshme vertikale	cope	1	500	500	1	500	-
1.3	Shenimi i trasese	m'	7,525	0.3	2,258	1	7,525	(5,267.5)
1.4	Pastrimi i terenit në pjeset anesore të ruges	cope	1	500	500	1	500	-
	Gjithsej				3,758		9,025	(5,267.5)
2	PUNËT TOKËSORE							
2.1	Gërmimi i dheut të kategorisë së III dhe IV me trashësi t=30cm, dhe bartja e materialit të gërmuar deri në deponi me të afert.	m3	9,030	0.5	4,515	2	18,060	(13,545)
2.2	Nivelizimi dhe ngjeshja e nënbazës së rrugës në tërë gjatësinë e saj me saktësi deri në 2cm me grejder me modul të ngjeshjes 30-35MPa.	m2	30,100	0.1	3,010	1	30,100	(27,090)
2.3	Furnizimi, transporti dhe montimi i tubave prej betoni	m'	60	50	3,000	1	60	2,940
	Gjithsej				10,525		48,220	(37,695)
3	KONSTRUKSIONI I TRASES SË RUGËS							
3.1	Furnizimi, transporti, shtruarja, rafshimi dhe ngjeshja e materialit mbushës zhavorik	m3	4,515	3	13,545	11	49,665	(36,120)
3.2	Furnizimi, transporti, shtruarja, rafshimi dhe ngjeshja e materialit mbushës zhavorik të granuluar nga guri i thyer (0-31.5mm)	m3	4,515	3	13,545	12	54,180	(40,635)
3.3	Matja e modulit të ngjeshmerisë së trasës së rrugës para shtruarjes së asfaltit	copë	75	20	1,500	20	1,500	-
3.4	Furnizimi, transporti dhe punimi i shtresës së asfaltit me asfaltbeton AB-16, me trashësi 8cm p	m2	22,575	8	180,600	13	293,475	(112,875)
	Gjithsej				209,190		398,820	(189,630)
	INÇIZIMET DHE PUNËT PARAPRAKE NË TEREN				3,758		9,025	(5,268)
	PUNËT TOKËSORE				10,525		48,220	(37,695)
	KONSTRUKSIONI I TRASES SË RUGËS				209,190		398,820	(189,630)
	Gjithsej				223,473		456,065	(232,593)

Nga analizimi i tabelës më lartë shohim që në Komunën e Pejës dallimi në çmime mes pozicioneve të njëjta të kontratës së bazuar në kriterin ÇMU dhe asaj në TEMF është i konsiderueshëm. Për shumbull në pozicionet 1.1, 1.2, 1.4 dhe 2.3 janë dallimet më të mëdha në çmime (të shprehura në

% shkojnë deri në 49,900% më të larta) në mes fituesit të kontratës bazuar në kriterin TEMF dhe fituesit të kontratës bazuar në kriterin ÇMU. Dallimet janë kryesisht te pjesa e incizimit dhe punëve paraprake ku diferenca është 5,267.5€. Megjithatë, në total vlera monetare që rezulton nga dallimi në këtë pjesë të paramasës nuk është domethënëse sa është dallimi në vlerë monetare për pozicionet 3.1-3.2. dhe 3.4, ku diferenca mund të kishte efekt financiar deri në 189,630€. Në total, sikur kontrata e bazuar në kriterin TEMF të kishte çmimet e kontratës së bazuar në kriterin ÇMU, kursimi i Komunës do të ishte 232,593 €.

Kjo ka ndodhur pasi që Komuna nuk ka çmime referente në të cilat bazohet kur llogaritet vlerën e parashikuar të kontratës, dhe komisioni i vlerësimit nuk i ka në dispozicion kur i vlerëson ofertat. Për pasojë krijohet mundësi ofertuesve të ofrojnë çmime për pozicione të njëjta që dallojnë dukshëm prej njëri tjetrit. Kjo e rrezikon ekonominë e aktivitetit të prokurimit ose potencialisht cilësinë e punëve të kryera.

Mungesa e çmimeve referente kufizon mundësinë për të identifikuar ofertat me çmime jo normale, duke rritur rrezikun e pranimi të ofertave që nuk reflektojnë çmimet e tregut dhe që mund të ndikojnë në ekonomicitetin dhe cilësinë e kontratës.

Tabela 6: Dallimet në çmime për pozicione në Ministria e Infrastrukturës

Minsitria e Infrastruktures								
Nr	Lloji i punës	Njësia	Sasia	Çmimi me ÇMU		Çmimi me TEMF		Ndryshimi (CMU-TEMF)
				(€)	totali	(€)	totali	
I	PUNET PARAPRAKE							
1.1	Shënimi i trasës para fillimit të punimeve	m'	4,600	3.8	17,480	0.1	460	17,020
1.2	Rregullimi i komunikacionit gjatë zhvillimit të punimeve	m'	4,600	3.8	17,480	0.1	460	17,020
	Totali				34,960.00		920.00	34,040.00
II	KONSTRUKSIONI I RRUGËS							
2.1	Nxjerrja (gërmimi) dhe bartja e materialit nga konstruksioni i rrugës	m³	46,699	2.3	107,407.70	1.8	84,058.20	23,349.50
2.2	Nxheshja e nënbazës me modul ngjeshmërie	m²	46,699	0.5	23,349.50	0.2	9,339.80	14,009.70
2.3	Furnizimi dhe punimi i mbushjes me materjal guror	m³	23,349.50	5	116,747.50	6	140,097.00	(23,349.50)
2.4	Furnizimi,bartjashtrirja dhe ngjeshja e tamponit	m³	8,868.30	7	62,078.10	7.5	66,512.25	(4,434.15)
2.5	Furnizimi ,bartja , shtrirja dhe ngjeshja e tamponit	m³	6,510	6	39,060.00	7.5	48,825.00	(9,765.00)
2.6	Furnizimi dhe punimi i shtresës së bitozhavorit	m²	42,455.50	6.4	271,715.20	5.8	246,241.90	25,473.30
2.7	Spëtrkatja me emulzion e bito-zhavorit	m²	42,455.50	0.2	8,491.10	0.25	10,613.88	(2,122.78)
2.8	Furnizimi dhe punimi i shtresës së asfaltbetoni	m²	42,455.50	6.4	271,715.20	0.7	29,718.85	241,996.35

2.9	Furnizimi me material dhe punimi i bankinave	m'	3,550	1	3,550.00	6.2	22,010.00	(18,460.00)
Totali					904,114.30		657,416.88	246,697.43
SINJALIZIMI HORIZONTAL								
3.1	Furnizimi dhe realizimi i vijës ndarëse të shiritave të qarkullimit	m'	6,900	1.8	12,420.00	1.5	10,350.00	2,070.00
3.2	Furnizimi dhe realizimi i vijës së plotë anësore të shiritave të qarkullimit	m'	9,200	2	18,400.00	1.5	13,800.00	4,600.00
3.3	Furnizimi dhe realizimi i shigjetave orientuese të trafikut	copë	15	25	375.00	12	180.00	195.00
3.4	Furnizimi dhe vendosja e shenjave për vendkalimin e këmbësoreve	m²	97.5	18	1,755.00	3	292.50	1,462.50
3.5	Furnizimi dhe realizimi i shenjave për vendqëndrimin e autobusëve	copë	5	80	400.00	65	325.00	75.00
3.6	Furnizimi dhe realizimi i ishujve ndarës të trafikut.	m²	5	20	100.00	3	15.00	85.00
Totali					33,450.00		24,962.50	8,487.50
SINJALIZIMI VERTIKAL								
3.7	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të trafikut në formë trekëndeshi	copë	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.8	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të trafikut në formë rrethore	copë	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.9	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të trafikut në formë katerkëndeshi	copë	2	70	140.00	55	110.00	30.00
3.1	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të trafikut në formë katrorit	copë	2	45	90.00	55	110.00	(20.00)
3.11	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të të informimit	copë	2	220	440.00	60	120.00	320.00
3.12	Furnizimi dhe vendosja e shenjave të të informimit	copë	2	220	440.00	320	640.00	(200.00)
3.13	Pajisjet (udhrrëfyesit) për shënimin e skajeve të rrugës	copë	184	6	1,104.00	5	920.00	184.00
3.14	Furnizimi dhe vendosja e pahisë elastike komplet me shtylla	m'	120	30	3,600.00	22	2,640.00	960.00
Gjthsej					5,994		4,760	1,234
PUNET PARAPRAKE					34,960		920	34,040
KONSTRUKSIONI I RRUGËS					904,114		657,417	246,697
SINJALIZIMI HORIZONTAL					33,450		24,963	8,488
SINJALIZIMI VERTIKAL					5,994		4,760	1,234
Gjithsej					978,518.30		688,059	290,459

Një gjendje krejtësisht ndryshe shohim nga analizimi i pozicioneve të njëjta në dy kontratat në Ministri. Shohim që në pothuajse të gjitha pozicionet e krahasuara, kontrata e bazuar në kriterin TEMF ishte më e lirë se kontrata e bazuar në ÇMU, ku diferenca është 290,459€ më e lirë ajo me TEMF.

Kjo ka ndodhur pasi që Ministria nuk ka çmime referente në të cilat bazohet kur e llogaritë vlerën e parashikuar të kontratës, dhe komisioni i vlerësimit nuk i ka në dispozicion kur i vlerëson ofertat. Për pasojë krijohet mundësi ofertuesve të ofrojnë çmime dukshëm të ndryshme për pozicione të njëjta. Kjo e rrezikon ekonominë e aktivitetit të prokurimit ose potencialisht cilësinë e punëve të kryera.

Kjo situatë nga tri AK e audituara thekson rëndësinë e analizimit të vlerës së parashikuar të kontratës në mënyrë që ajo të jetë sa më e saktë dhe të mos krijoj hapësirë për manovrimet me çmime nga OE.

3.2 Procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv

Vlerësimi i tenderëve duhet të jetë objektiv, të thotë të bazohet në transparencë, trajtim të paanshëm, të barabartë mes operatorëve, vlerësim vetëm sipas kriterëve të shpallura dhe duke dokumentuar çdo hap.

Gjatë auditimit në kemi vlerësuar që jo çdo herë AK ishin objektive gjatë vlerësimit të tenderuesve. Në dosjen e tenderit për ndërtimin e rrugëve lokale "Eqrem Qabej, Arsim Gegaj dhe Gurra në Studençan" (Komuna e Suharekës) tek kapaciteti teknik dhe profesional është kërkuar edhe një inxhinier i diplomuar i ndërtimtarisë-drejtimi konstruktiv, me së paku pesë vite përvojë pune profesionale pas diplomimit. OE kishte ofruar si dëshmi kontratën e punës dhe referencën për përvojën e punës të lëshuar nga punëdhënësi. Por, ato nuk u pranuan nga komisioni vlerësues me arsyetimin që pronari i biznesit nuk mund t'i lëshojë referencë vetës, andaj komisioni këtë kërkesë e kishte vlerësuar si të paplotësuar, duke u referuar në nen të ligjit të prokurimit i cili nuk e adreson këtë çështje. OE në fjale ishte më e lirë për 14,485€.

Gjatë vlerësimit të ofertave në tenderin për asfaltimin e rrugëve në fshatin Vitomericë (Komuna e Pejës) pjesa e parë, oferta e cila ishte më e lirë për 18,942€ ishte eliminuar nga komisioni i vlerësimit me arsyetimin se inxhinieri i njëjte i gjeodezisë është paraqitur në dy oferta të dy OE të ndryshëm. Komuna e Pejës i ka eliminuar dy ofertuesit në fjalë, njërin me arsyen se oferta e tyre është më e shtrenjtë, ndërsa tjetrin me arsyen se është verifikuar që inxhinieri i takon OE tjetër. Mirëpo, Komuna nuk ka dokumentuar procesin e verifikimit se inxhinieri i përket ofertuesit më të shtrenjtë, pasi që nuk ka kërkuar sqarime shtesë nga asnjëri OE. Kjo ka ndikuar që Komuna të lidhë kontratë me OE më të shtrenjtë për shumën e lartpërmendur.

Në të njëjtën kontratë, ofertuesi i përzgjedhur kishte dorëzuar sigurinë e ekzekutimit që mbulonte vetëm katër nga 16 muaj të kohës së paraparë për ekzekutim të kontratës. Komuna e Pejës e kishte nënshkruar kontratën edhe pse ky OE do duhej të konsiderohej i papërgjegjshëm. Komuna megjithatë i ka kërkuar siguri tjetër të ekzekutimit, e cila po ashtu nuk ka mbuluar komplet pjesën e kontratës deri te pranimi teknik i punëve. Do të thotë kontrata ka marrë kohë për t'u përfunduar dy vite e dy muaj nga të cilat një vit nuk është mbuluar fare me siguri të ekzekutimit.

Ne nuk kemi marrë përgjigje nga Komuna se pse kërkesat që i ka përcaktuar vet në dosje të tenderit nuk i ka respektuar. Nënshkrimi kontratës pa siguri të plotë të ekzekutimit, përveç që përbën mosrespektim të kërkesave të dosjes së tenderit, rrezikon që në rast se OE dështon në zbatim të kontratës, Komuna të mos ketë garanci që punët të kryhen sipas kushteve të kontratës.

Po ashtu, në të njëjtën kontratë, komisioni vlerësues shpërbleu me kontratë një ofertues i cili 63% të pozicionit të asfaltit e kishte me 8€, ndërsa pjesën tjetër për 7.6€. Nëse komisioni vlerësues do të ishte i vëmendshëm ndaj këtij ndryshimi do të mund të kursente 9,030€ duke kontraktuar vetëm asfalt me çmimin 7.6€. Kjo ka ndodhur pasi që Komuna ka hartuar dosjen e tenderit në atë mënyrë që i ka mundësuar OE-së të ofertojë me çmime të ndryshme.

Ministria, në dosjen e tenderit për asfaltimin e rrugëve “Rehabilitimi i rrugës Rajonale Tranziti i Shtimes L=4600m”, tek Kapaciteti teknik dhe profesional, pika 9 kishte kërkuar që OE të ofronte planin dinamik për realizimin e projektit, i cili duhej të ishte i nënshkruar dhe i vulosur nga kompania. Mirëpo, plani dinamik nuk ishte pjesë e ofertës në e-prokurim, megjithatë OE ishte shpërblyer me kontratë.

Në të njëjtën kontratë, mungon edhe siguria ekzekutimit. Kontrata është nënshkruar me datën 29/06/2023 dhe fillimi i punëve është paraparë pesë ditë pas nënshkrimit të kontratës. Data e përfundimit e të gjitha punëve do të jetë 125 ditë pune (sipas dosjes së tenderit), ndërsa, sipas kontratës përfundimi i të gjitha punëve do të jetë sipas planit dinamik. Për të njëjtën kontratë, nuk na është ofruar siguria e ekzekutimit, as për kontratën bazë e as për aneks kontratën.

Siguria e ekzekutimit nuk na është siguruar as për projektin “Rehabilitimi i rrugës rajonale Shtime-Lipjan L=9900m, as për kontratën bazë as për aneks kontratë.

3.3 Menaxhim jo i mirë i kontratave

Qëllimi i kriterit TEMF në një procedurë tenderimi është të zgjedhë ofertën që ofron vlerën më të mirë për parandë edhe gjatë implementimit të kontratës.

Lidhja e kontratave pa projekte kryesore ka shkaktuar probleme edhe gjatë implementimit të këtyre kontratave. Nga gjashtë kontratat e audituara vetëm njëra prej tyre kishte projekt kryesor. Si rezultat janë lidhë kontratat me paramasa pa matje gjeodezike dhe me sasi jo të sakta.

Komuna e Suharekës në dy kontratat kishte përdorur vetëm paramasë pa projekt, për më tepër nuk kishte as matje gjeodezike paraprake për tu siguruar që sasi të janë të sakta. Disa parcela në të cilat u ndërtuan rrugët nuk ishin shpronësuar dhe ndërtimi i rrugëve është bërë në prona private.

Meqenëse kontratat janë bazuar vetëm në paramasë dhe jo në projekt të detajuar, Komunës i kanë munguar të dhëna të sakta për relievin, pjerrësinë dhe përbërjen e terrenit, rrjedhimisht Komuna nuk ka qenë në gjendje të përcaktojë me saktësi pozicionet dhe sasi të nevojshme përkatëse të secilit pozicion. Kjo pastaj është reflektuar në implementim jo të mirë të kontratës, ku në kontratën e Studenqanit pas përfundimit të projektit dhe me matje gjeodezike janë evidentuar sasi më shumë të kontraktuara sesa të realizuara. Këto sasi që kanë tepruar Komuna ka vendosur ti përdorë për ndërtimin e një rruge tjetër, të pa planifikuar, duke anashkaluar procedurat, siç janë kërkesa, paramasa dhe kontrata. Ndërsa, mungesa e matjeve gjeodezike në kontratën tjetër (Mushtisht) krijon pasiguri që sasi të e kontraktuara janë realisht ato në terren.

Në Komunën e Pejës, OE që kishte fituar kontratën e Vitomericës kishte kryer punë më shumë se ato të përcaktuara në kontratë, punë të cilat janë verifikuar vetëm pas matjeve gjeodezike. Punët e kontraktuara ishin 36,117m², ndërsa sipas matjeve gjeodezike janë ndërtuar total 40,459m². Në këtë rast Komuna ka lidhë aneks kontratë në shumën prej 10% të kontratës bazë, e cila ishte nënshkruar 15 muaj pas përfundimit të pranimit të punëve, por që nuk ishin të mjaftueshme për sasi të e ndërtuara sipas matjeve gjeodezike. Sasia e kontraktuar sipas aneks kontratës ishte 3,735 m², rrjedhimisht 606 m² nuk i janë paguar OE.

Tejkalimi i sasive të kontraktuara ka ndodhur sepse menaxheri i kontratës nuk kishte qenë aktiv në menaxhimin e kontratës.

Si rezultat i mungesës së projekteve dhe matjeve gjeodezike edhe Ministria ka përfunduar duke lidhur aneks kontrata për punë që do të mund të parashiheshin edhe në kontratën bazë. Ministria, po ashtu përfundimin e punëve e parashih në ditë kalendarike, pa i përkufizuar ditën e fundit kalendarike. Mos caktimi i datës përfundimtare për finalizim e këtyre projekteve ka lënë hapësirë që këto projekte të mos zhvillohen në mënyrë efikase, me intensitetin e mundshëm.

4 Konkluzionet

Autoritetet Kontraktuese nuk e kanë zbatuar në mënyrë efektive kriterin *tenderi ekonomikisht më të favorshëm* (TEMF), për të arritur vlerë për para, por vetëm e kanë ndryshuar formalisht kriterin e dhënies së kontratës. Kjo ka ndodhur për shkak se AK nuk i kanë dhënë rëndësinë e duhur analizës së përzgjedhjes së kriterit për dhënie të kontratës, e për pasojë ato kanë lidhur kontrata bazuar në kriterin TEMF, mirëpo nuk kanë arritur të sigurojnë vlerën për para. Përveç kësaj, për shkak të mungesës së analizës së nevojave dhe ekzaminimeve paraprake në terren, mungesës së hulumtimit të tregut dhe analizës së çmimeve të kontratave të ngjashme për përcaktimin e vlerës së parashikuar, si dhe mungesës së planifikimit adekuat financiar para hyrjes në obligime kontraktuale, AK e audituara nuk kanë siguruar vlerë për para në realizimin e kontratave. Njësia kërkuese nuk ka kryer ekzaminime të mjaftueshme në terren, ekzistojnë dallime të konsiderueshme ndërmjet përmasave të rrugëve të përcaktuara në dosje të tenderit/kontratë dhe përmasave të rrugëve që aktualisht janë ndërtuar e që janë konstatuar pas matjeve gjeodezike. Kjo ka krijuar paqartësi lidhur me ekzistencën dhe përmasat e rrugëve që do të ndërtohen, është rritur rreziku i përcaktimit jo real të vlerës së kontratës dhe i ofertimit me çmime të paarsyeshme.

Po ashtu është krijuar mundësia që OE të manovrojnë me çmime brenda ofertës së tyre duke shkaktuar që AK të kontraktojë çmime më të shtrenjta për pozicione të njëjta. Për shkak të mungesës së kriterëve dhe metodologjisë së qartë për vlerësimin e çmimeve, si dhe mungesës së çmimeve referente, procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv dhe në raste të caktuara në kundërshtim me kriteret e përcaktuara në Dosjen e Tenderit. Janë përdorur kriterë që nuk kanë qenë të publikuara në dosje, është eliminuar oferta më e ulët pa u shterur të gjitha mundësitë për sqarim dhe janë vlerësuar si të përgjegjshëm OE që nuk kanë përmbushur kriteret e kërkuara. Si rezultat, nuk është arritur vlera për para sepse janë lidhur kontrata me kosto më të lartë sesa ofertat e disponueshme ku do të mund të kurseheshin së paku 42,457€ në tri raste. Gjithashtu, është cenuar parimi i trajtimit të barabartë të OE dhe është rritur rreziku për mosrealizimin e projektit sipas afateve të planifikuara. Për shkak të mungesës së monitorimit sistematik të zbatimit të kushteve kontraktuale dhe mungesës së kontrolleve efektive për të siguruar që siguria e ekzekutimit dhe obligimet tjera kontraktuale të mbesin valide gjatë gjithë periudhës së realizimit të kontratës, Komuna e Pejës dhe Ministria kanë lejuar vazhdimin e realizimit të punimeve edhe në periudha kur kontratat nuk mbuloheshin me siguri valide të ekzekutimit.

Për më tepër, Komuna e Pejës ka lejuar ekzekutimin e punëve edhe para nënshkrimit të kontratës përkatëse. Hyrja në obligime kontraktuale pa fonde të mjaftueshme ka ndikuar që projekti të mos përfundoj brenda afateve të arsyeshme kohore dhe që të mos arrihet vlera për para. Mungesa e menaxhimit aktiv të kontratës, ka rezultuar devijim nga punët që janë të planifikuara me kontratë, në raste të caktuara me mungesë të atyre që janë të planifikuara, e në raste tjera më shumë se që janë planifikuar, që përfundimisht i kanë sjellë Komunës obligime financiare shtesë si dhe obligime tjera të cilat ende nuk i ka paguar ndaj OE. Mungesa e sigurisë së ekzekutimit mund të rezultojë me situata që OE të mos i zbatojë obligimet kontraktuale, ndërsa Autoritetet Kontraktuese të ekspozohen ndaj rrezikut financiar dhe ligjor, përfshirë rrezikun që dëmet eventuale të mos mbulohen nga siguria e ekzekutimit. Një situatë e tillë mund të rrezikojë arritjen e vlerës për para në aktivitetet e prokurimit.

5 Rekomandimet

Për të siguruar se AK e audituara marrin hapa për të përmirësuar procesin e kriterit tenderi ekonomikisht më i favorshëm, ne rekomandojmë që:

- përzgjedhja e kriterit për dhënie të kontratës të bazohet në analizë të dokumentuar të nevojave dhe karakteristikave të kontratës, duke arsyetuar përdorimin e kriterit TEMF vetëm në rastet kur ai mund të sigurojë vlerë më të mirë për para;
- kriteret e përdorura në procedurat me TEMF të jenë të ndërlidhura me cilësinë, koston gjatë ciklit jetësor dhe rezultatet e pritshme të kontratës, duke shmangur përdorimin e kriterëve të njëjta që aplikohen edhe në procedurat me çmimin më të ulët;
- Të kryhet vlerësim i plotë dhe i dokumentuar i nevojave, përfshirë verifikimet në terren, matjet dhe prioritetizimin e investimeve, para inicimit të procedurave të prokurimit;
- vlera e parashikuar e kontratës të përcaktohet mbi bazën e analizave të dokumentuara të tregut, të dhënave të besueshme dhe kostove reale, në mënyrë që të zvogëlohet rreziku i vlerësimeve jo reale dhe përdorimit joefikas të fondeve publike;
- Të dokumentojnë hulumtimin e tregut dhe analizën e çmimeve referente për pozicionet kryesore të paramasës para inicimit të procedurës së prokurimit;
- Të vlerësojnë ofertat vetëm mbi kriteret e publikuara në dosjen e tenderit dhe të dokumentojnë në mënyrë të plotë arsyetimin për çdo vendim të marrë gjatë procesit të vlerësimit;
- Të vendosin mekanizma sistematikë për monitorimin e sigurisë së ekzekutimit, periudhës garantuese të kontratave, përfshirë inspektimet periodike, evidentimin e defekteve dhe ndjekjen e realizimit të obligimeve të operatorëve ekonomikë;
- Të vazhdohet me ngritjen e kapaciteteve profesionale të zyrtarëve të prokurimit për përdorimin praktik të kriterit TEMF, me fokus në analizën e koston së ciklit jetësor, hartimin e kriterëve cilësorë dhe dokumentimin e arsyetimit për përzgjedhjen e kriterit.

Shtojca I: Kriteret, fushëveprimi dhe metodologjia auditimit

Problemi i auditimit

Edhe pse përdorimi i TEMF është rritur ndër vite, niveli i aplikimit të këtij kriteri mbetet ende jo i kënaqshëm. Përderisa në disa shtete të Evropës⁷ përdorimi i kësaj procedure arrin deri në 90% të kontratave, në Kosovë ende i jepet prioritet çmimit më të ulët në vend të cilësisë dhe kriterëve tjerë. Bashkimi Evropian rekomandon fuqishëm përdorimin e kësaj procedurë në masë më të madhe, kjo për arsye të përmirësimit. Kur preferohet çmimi më i ulët dhe jo vlerësimi i balancuar çmim/cilësi/kapacitet, rritet rreziku për rezultate të dobëta, cilësi të ulët, dështim në zbatim të kontratës, apo edhe shpenzim të keq të buxhetit. Dominimi i çmimit më të ulët mund të çojë në favorizimin e ofertave më pak cilësore, duke rrezikuar zbatimin e projekteve në standarde të larta.

Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik ka paraqitur në raportin vjetor shifrat si në vijim:

Tabela 1 : Vlera e kontratave të nënshkruara sipas kriterit të dhënies 2023-2025

Kriteret për dhënie kontrate	2023	(%)	2024	(%)	2025	(%)
Vlera e kontratave						
Çmimi më i ulët	695,464,885	86 %	818,335,229	87 %	859,336,493	89%
Çmimi ekonomikisht më i favorshëm	114,973,518	14 %	123,370,419	13 %	111,477,127	11%
Gjithsej	810,438,403	100 %	941,705,649	100 %	970,813,620	100%

Shihet se TEMF është përdorur më shumë në dy vitet e fundit mirëpo mbetet shumë i ulët në raport me ÇMU. Autoritetet Kontraktuese kanë përdorur këtë kriter, i cili mbulon vetëm 13% të vlerës së kontratave të nënshkruara. Anëtarët e kësaj kategorie vazhdimisht kanë kërkuar që të përdoret kjo metodë, sidomos në kontratat për punë, nën supozimin se përdorimi i këtij kriteri do të sigurojë cilësi më të lartë të punëve dhe materialeve. Krahasuar me Bashkimin Evropian dhe me kërkesat e direktivave kjo shifër është e ulët. Ndërsa edhe AK që e kanë përdorur këtë kriter nuk kanë bërë vlerësim se a ka sjellë përmirësime në cilësi apo ka sjellë përmirësim në efikasitet qoftë në aktivitete të prokurimit - nga shpallja e tenderit e deri të lidhja e kontratës, qoftë në fazën e ekzekutimit të kontratës.

Përshkrimi i sistemit dhe akterët relevant

Qëllimi i kriterit TEMF në një procedurë tenderimi është të zgjedhë ofertën që ofron vlerën më të mirë për parane, që nënkupton kombinimin optimal midis cilësisë dhe çmimit/kostos, duke përfshirë aspektet mjedisore dhe sociale, që së bashku plotësojnë nevojat e AK.

⁷ [e3872422-2adc-4802-a40e-e0660e622f3d_en](#)

Dallimi kryesor ndërmjet tenderit ekonomikisht më të favorshëm dhe çmimit më të lirë është te baza e vendimmarrjes, ku çmimi më i lirë ka fokusin vetëm te çmimi, ndërsa TEMF fokusohet në raportin çmim-cilësi.

OBJEKTIVI DHE PYETJET E AUDITIMIT

Objekti i auditimit

Objekti i këtij auditimi është që të vlerësojmë se sa është përdorur TEMF dhe a është përdorur në mënyrë efektive për të siguruar arritjen e vlerës për para.

Pyetjet e auditimit

Për të iu përgjigjur objektivit të auditimit kemi parashtruar pyetjet dhe nën pyetjet e auditimit si në vijim:

- 1. A janë siguruar AK që TEMF të përdoret aty ku është e nevojshme/përshtatshme?**
 - A është bërë analizë paraprake e nevojave dhe tregut para zgjedhjes së përdorimit të kriterit për dhënie të kontratës?
 - A janë kriteret e vlerësimit të arsyetuara dhe të balancuara?
- 2. A janë siguruar AK që kontratat me TEMF ofrojnë vlerën për para?**
 - A është siguruar AK që është përdorur procedura e duhur për të arritur vlerën për para?
 - A ka siguruar oferta fituese vlerën më të mirë gjatë implementimit?

Kriteret e auditimit⁸

- Zgjedhja e kriterit të duhur të shpërblimit ndërmjet dy procedurave, TEMF dhe ÇMU përfaqëson një moment themelor në një procedurë tenderimi. Një zgjedhje e tillë rezulton në një mundësi konkrete rritjeje për tregun, nxitjen për inovacion, arritjen e interesave publike dhe produktivitetin dhe qëndrueshmërinë e shpenzimeve publike. (Doracak për përdorimin e kriterit TEMF fq 3, paragrafi 7)
- Nëse AK zgjedh të aplikojë TEMF, zgjedhja e ofertës më të mirë bazohet në kombinimin e faktorëve të zgjedhur nga AK. Këta faktorë mund të jenë: cilësia, çmimi, meritat teknike, karakteristikat estetike dhe funksionale, karakteristikat mjedisore, kostot e funksionimit, efektiviteti i kostos, shërbimi pas shitjes dhe asistencë teknike. Lista jo shteruese do të thotë se AK mund të përcaktojë, varësisht nga natyra e aktivitetit të prokurimit, edhe faktorë të tjerë. (Doracak për përdorimin e kriterit TEMF fq 3, paragrafi 6)
- Nëse autoriteti kontraktues ka specifikuar se kontrata publike do t'i shpërblehet OE që ka paraqitur tenderin ekonomikisht më të favorshëm, autoriteti kontraktues në fjalë duhet të specifikojë në njoftimin për kontratë dhe në dosjen e tenderit kriteret që do të merren parasysh gjatë vendosjes së fituesit dhe peshën që i është dhënë secilit kriter. Sa më shumë që është e mundshme, autoriteti kontraktues duhet të specifikojë çdo kriter në mënyrë objektive dhe kuantitative si dhe duhet të shprehë peshën që i është dhënë atyre. AK mund të përdorë vetëm kritere që janë relevante në mënyrë direkte me lëndën e kontratës. Kritere të tilla janë por nuk kufizohen në lidhje me: cilësinë, çmimin, meritat teknike, estetike dhe

⁸ Për më shumë informata konsultoni ISSAI 300, Criteria, p.7

karakteristikat funksionale, karakteristikat e mjedisit, shpenzimet rrjedhëse, efektiviteti i kostos, shërbimet e pas-shitjes dhe asistencë teknike. (Doracak për përdorimin e kriterit TEMF fq 5, pika 2)

- Qëllimi i kriterit TEMF në një procedurë tenderimi është të zgjedhë ofertën që ofron vlerën më të mirë për parane, që nënkupton kombinimin optimal midis cilësisë (duke iu referuar elementëve që nuk lidhen me koston) dhe çmimit/kostos (duke iu referuar elementeve në lidhje me koston), duke përfshirë aspektet mjedisore dhe sociale, që së bashku plotësojnë nevojat e AK. (Doracak për përdorimin e kriterit TEMF fq 11, paragrafi 2)
- Të gjitha aktivitetet e prokurimit duhet të udhëhiqen në pajtim me parimet bazike siç janë efikasiteti dhe efektiviteti ku AK duhet të dëshmojnë se në cilëndo kriter për dhënie të kontratës është siguruar që të arrihet vlera për para. (Rregullat dhe udhëzuesi operativ për prokurimin publik, fq 9, pika 4.4.2)

Fushëveprimi i auditimit

Fushëveprimi i këtij auditimi shtrihet përgjatë viteve 2023-2025. AK që do të përfshihen në auditim janë: Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës, Komuna e Pejës dhe Komuna e Suharekës. Këto janë AK që kanë përdorur më shumë TEMF dhe kontrata e lidhura janë të krahasueshme ndërmjet veti për çështje të auditimit. Numri i kontratave të përzgjedhura për auditim është gjashtë, ku janë përzgjedhur nga dy kontrata për secilin AK. Njëra kontratë përfshinë TEMF ndërsa tjetra përfshinë ÇMU. Përzgjedhja e kontratave është bërë duke përfshirë AK që kanë përdorur kriterin e dhënies së kontratës TEMF. Janë përfshirë niveli qendror i qeverisjes me Ministrinë e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës dhe ai lokal me Komunën e Pejës dhe Suharekës. Ky auditim do të fokusohet në drejtoritë: e prokurimit publik dhe drejtoritë përkatëse për menaxhim të kontratave.

Metodologjia e auditimit

Metodologjia e auditimit përfshin analizimin e dokumentacionit të dosjeve të prokurimit publik për kontrata e përzgjedhura për auditim. Përveç dosjeve të prokurimit do të analizohen edhe raportet e përfundimit të punëve dhe pagesave për të krahasuar kriteret e dhënies së kontratës në mes veti. Metodologjia e përdorur për auditimin e mostrave, do të bazohet në disa aspekte të ndryshme siç janë:

- Ne do të analizojmë njoftimin për dhënie të kontratës, ofertat e OE, raportin e vlerësimit të ofertave, për të konfirmuar nëse AK është siguruar që janë respektuar parimet e arritjes së vlerës për para;
- Me qëllim të vlerësimit të arritjes së vlerës për para ne do të analizojmë edhe raportin e punëve të përfunduara se bashku me pagesat, ku do të fokusohemi nëse kriteri i dhënies së kontratës ka arritur efektin e vet;
- Për të vlerësuar nëse AK kanë aplikuar kriterin e duhur për dhënie të kontratës, ne do të analizojmë edhe kriteret që janë marrë parasysh gjatë vendosjes së fituesit dhe peshën që i është dhënë secilit kriter;

Mbajtja e intervistave me të gjitha palët e përfshira në aktivitete duke filluar nga zyrtarët përgjegjës nga njësia kërkuese, pastaj departamenti i prokurimit dhe nëpër departamente tjera përgjegjëse për zbatim të kontratës.

Shtojca II: Letërkonfirmimet nga entitetet e audituara



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria –Vlada - Government
Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit
Ministarstvo Infrastrukture i Transporta
Ministry of Infrastructure and Transport

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Vendi dhe data: Prishtinë, 13.08.2026

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Ministri i Infrastrukturës dhe Transportit


Djalil Basha

17-08-2026

	REPUBLIKA E KOSOVËS REPUBLIC OF KOSOVA		REPUBLIKA E KOSOVËS - KOMUNA E SUHAREKËS REPUBLIC OF KOSOVA - THE MUNICIPALITY OF SUHAREKA		
	KOMUNA E SUHAREKËS THE MUNICIPALITY OF SUHAREKA		MARRE NË DORËZIM-PRIMUR RECEIVED		
	Org. Jc. Jemiza Org. Unit	Emri Name	Ditë Date	Vlera Value	
	01	016	40861	8	

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyren Kombëtare të Auditimit

I/e nderuar,

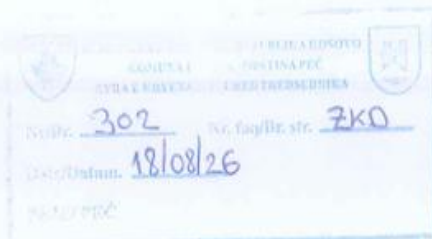
Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit të Performances “Efektiviteti në përdorimin e kriterit “Tenderi ekonomikisht më i favorshëm” për dhënie të kontratës në prokurim publik”;
- pajtohem pjesërisht me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; përveq çështjes 3.2 Procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv, për të cilat kam dërguar edhe komentet.
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimt për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Kryetari i Komunës – Suharekë
Bali MUHARREMAJ

Vendi: Suharekë
Data: 17.08.2026





REPUBLIKA E KOSOVËS
REPUBLIC OF KOSOVO
REPUBLIKA KOSOVA



KOMUNA E PEJËS MUNICIPALITY OF PEJA OPŠTINA PEČ

Zyra e Kryetarit të Komunës

ZYRA E KRYETARIT / MAYOR OFFICE / URED PRECEDNIKA	
REFERENCË:	302/2026 / ZKD
DATA / DATUM / DATE:	18 /Gusht / 2026
PËR / ZA / TO:	Zyrën Kombëtare të Auditimit
PËRMES / PREKO / THROUGH:	Zyra e Kryetarit
NGA / IZ / FROM:	Gazmend Muhaxheri / Kryetar i Komunës së Pejës
TEMA / SUBJEKAT / SUBJECT:	Letër Konfirmimit

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës **"Efektiviteti në përdorimin e kriterit "Tenderi ekonomikisht më i favorshëm" për dhënie të kontratës në prokurim publik"**, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

I/e nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit **"Efektiviteti në përdorimin e kriterit "Tenderi ekonomikisht më i favorshëm" për dhënie të kontratës në prokurim publik"** (në tekstin e mëtejme "Raporti");
- pajtohem pjesërisht me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t'ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Shtojca III: Komentet e komunave dhe pikëpamjet e ZKA-së

Komuna e Suharekës

Gjetjet	Pajtohem po/ jo	Komentet nga Institucioni i audituar ne raste te mospajtimi	Pikëpamja e ZKA-së
Procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv	Jo	Autoriteti Kontraktues nuk pajtohet me konstatimin e auditimit se vlerësimi i tenderit në aktivitetin e prokurimit “Ndërtimi i rrugëve lokale Eqerem Qabej, Arsim Gegaj dhe Gurra në Studençan” ka qenë joobjektiv. Në rastin konkret, çështja nuk ka qenë mohimi i mundësisë që pronari i një Biznesi Individual të posedojë përvojë profesionale, por vlerësimi nëse dokumentacioni i paraqitur nga operatori ekonomik përbënte dëshmi të mjaftueshme, të besueshme dhe të verifikueshme për përvojën profesionale të kërkuar në Dosjen e Tenderit. Në këtë kontekst, duhet bërë dallimi ndërmjet ekzistimit të përvojës profesionale dhe dokumentit me të cilin kjo përvojë dëshmohet. Ligji nr. 06/L-016 për Shoqëritë Tregtare, në nenin 48 paragrafi 3, përcakton shprehimisht se Biznesi Individual nuk është person juridik. Pronari i B.I. dhe Biznesi Individual, për qëllime të personalitetit juridik, nuk përbëjnë dy subjekte juridike të ndara. Rrjedhimisht, në rastin kur pronari i një Biznesi Individual, në cilësinë e “punëdhënësit”, lëshon dhe nënshkruan për vetveten një referencë me të cilën vetë deklaron se ka realizuar pesë vite përvojë profesionale, nuk kemi një konfirmim të dhënë nga një subjekt i tretë ose nga një punëdhënës juridikisht i ndarë nga personi për të cilin dëshmohet përvoja. Në aspektin provues, një dokument i tillë ka karakter të një deklarimi unilateral të vetë personit të interesuar dhe nuk mund të barazohet automatikisht me një referencë të pavarur të punëdhënësit. Autoriteti Kontraktues nuk ka kontestuar që pronari i B.I. mund të ketë ushtruar realisht veprimtari profesionale si inxhinier. Mirëpo, ekzistimi i kësaj përvoje	Gjetja qëndron. Auditimi ka shqyrtuar sqarimet e Komunës së Suharekës, mirëpo por ato nuk ofrojnë dëshmi për të ndryshuar konstatimin. Siç e kemi cekur në raport, Komisioni iu ka referuar LPP neni 69 e jo Ligji nr. 06/L-016 për Shoqëritë Tregtare me rastin e eliminimit të ofertuesit në aktivitetin e prokurimit.

Gjetjet	Pajtohem po/ jo	Komentet nga Institucioni i audituar ne raste te mospajtimi	Pikëpamja e ZKA-së
		duhet të jetë i verifikueshëm përmes dokumentacionit objektiv që buron edhe nga palë të tjera ose nga evidenca të pavarura, siç mund të jenë: certifikatat/referencat e investitorëve apo autoriteteve kontraktuese për projektet ku personi ka qenë i angazhuar; dokumentet e pranimit teknik; kontratat apo dokumentacioni i projekteve ku identifikohet roli i tij si inxhinier; evidencat përkatëse profesionale; apo dokumente të tjera të verifikueshme që provojnë periudhën dhe natyrën e angazhimit. Kjo qasje është në përputhje edhe me vetë logjikën e nenit 69 të LPP-së. Për punët e realizuara, ligji kërkon që realizimi të mund të dëshmohet përmes certifikatave të kryerjes/përfundimit të kënaqshëm të projekteve, ku identifikohen vlera, data, vendndodhja dhe realizimi i tyre. Kjo tregon rëndësinë që legjislacioni i prokurimit i jep verifikueshmërisë së jashtme të përvojës, dhe jo vetëm deklaramit të operatorit ekonomik. Në këtë kuptim, vlerësimi i Komisionit nuk duhet interpretuar si vendosje e një kriteri të ri sipas të cilit “pronari i Biznesit Individual nuk mund të ketë përvojë profesionale”. Një kriter i tillë nuk është aplikuar. Ajo që është vlerësuar ka qenë vlera provuese dhe mjaftueshmëria e dokumentit të paraqitur për të dëshmuar kriterin tashmë të shpallur. Përfundimisht, Autoriteti Kontraktues konsideron se gjetja e auditimit duhet të rishqyrtohet në pjesën ku veprimi i Komisionit cilësohet si mungesë objektiviteti. Komisioni nuk ka mohuar përvojën profesionale të pronarit për shkak të statusit të tij si pronar i B.I.; ai ka vlerësuar se referenca e lëshuar dhe nënshkruar nga i njëjti person për vetveten nuk përbënte, pa dokumentacion tjetër objektiv dhe të pavarur, dëshmi të mjaftueshme për përmbushjen e kërkesës për pesë vite përvojë profesionale. Një dokument i tillë përbën në substancë vetëdeklarim dhe jo verifikim të pavarur të përvojës profesionale.	

Komuna e Pejës

Gjetjet	Pajtohem po/ jo	Komentet nga Institucioni i audituar ne raste te mospajtimi	Pikëpamja e ZKA-së
Përzgjedhja e kriterit për dhënie të kontratës nuk është bërë duke u bazuar në analiza reale	Pjesërisht	Komuna e Pejës nuk pajtohet me përfundimin se përdorimi i kriterit "Tenderi ekonomikisht më i favorshëm" ka qenë vetëm formal. Në procedurën e audituar janë përcaktuar elemente përtej qmimit, përkatësisht qmimi, periudha garantuese dhe afati i implementimit. Përfshirja e këtyre elementeve ka pasur për qëllim që në përzgjedhjen e ofertës të merret parasysh jo vetëm kostoja fillestare, por edhe cilësia dhe qëndrueshmëria e punëve, si dhe koha e realizimit. Fakti që disa elemente të ngjashme janë përdorur edhe në procedura me kriterin e çmimit më të ulët nuk e bën automatikisht kriterin TEMF formal. Vlerësimi i efektivitetit të kriterit duhet të bëhet duke marrë parasysh natyrën e kontratës, objektin e punëve, peshën e kriterëve dhe rezultatin e përgjithshëm të kontratës. Po ashtu, fakti që në një procedurë ka marrë pjesë vetëm një operator ekonomik nuk është në kontrollin e drejtpërdrejtë të Komunës dhe nuk mund të interpretohet, në vetvete, si dëshmi se Komuna nuk ka arritur vlerë për parane. Komuna pranon se dokumentimi i analizës paraprake për zgjedhjen e kriterit mund të jetë më i detajuar dhe është e gatshme që në procedurat e ardhshme kjo analizë të dokumentohet në mënyrë më të plotë. Per këtë arsye, kërkojmë që në raportin final të rishikohet formulimi që e karakterizon përdorimin e TEMF si përdorim formal dhe të pasqyrohet fakti se kriteret e përzgjedhura kanë pasur lidhje me rezultatet e pritshme të kontratës.	Gjetja qëndron. Auditimi ka shqyrtuar sqarimet e Komunës së Pejës, por ato nuk ofrojnë dëshmi për të ndryshuar konstatimin.
Vlera e parashikuar e kontratës nuk është përcaktuar në mënyrë të mjaftueshme	Pjesërisht	Komuna pajtohet se përcaktimi i vlerës së parashikuar duhet të mbështetet në të dhëna sa më të sakta dhe në analiza të dokumentuara të tregut. Megjithatë, Komuna kërkon që diferenca ndërmjet vlerës së parashikuar dhe vlerës së kontraktuar të mos interpretohet automatikisht si dëshmi e planifikimit jo real ose e përdorimit joefikas të fondeve. Në një procedurë konkurruese, qmimi përfundimtar është rezultat i ofertave të operatorëve ekonomikë dhe mund të jetë më i ulët ose më i lartë se vlera e parashikuar. Për këtë arsye, ekzistenca e një difference nuk dëshmon vetvetiu se vlera e parashikuar ka qenë joreale. Sa i përket kontratës së asfaltimit të rrugëve "Lugagji-Jabllanicë", ndryshimi i nevojave është ndikuar edhe nga kërkesat për përfshirjen e segmenteve shtesë dhe rregullimin e hapësirave publike. Drafti i auditimit vetë e evidenton se rritja është arsyetuar me këto kërkesa. Komuna pranon se arsyetimi dhe dokumentimi i këtyre ndryshimeve duhet të jetë më i plotë, por nuk pajtohet që kjo të karakterizohet automatikisht si planifikim jo real. Komuna do të përmirsojë dokumentimin e hulumtimit të tregut, analizën e çmimeve referente dhe arsyetimin e vlerës së parashikuar. Për këtë arsye, kërkojmë që gjetja të riformulohet duke e trajtuar si çështje të përmirësimit të dokumentimit dhe kontrollit të planifikimit, dhe jo si dëshmi të dëmit financiar. Vlen të theksohet se për të qenë më të saktë lidhur me konstatimet e sipërpërmendura duhet pasur parasysh faktorin kohë,	Gjetja qëndron. Sqarimet e ofruara nga Komuna kanë qenë të reflektuara nga ZKA në këtë raport.

Gjetjet	Pajtohem po/ jo	Komentet nga Institucioni i audituar ne raste te mospajtimi	Pikëpamja e ZKA-së
		kohën nga ideja për realizimin e projekteve, hartimi i tyre apo paramasave dhe parallogarive, publikimi i tyre në platformën e - prokurimit, lidhjen e kontratës dhe deri te realizimi i këtyre projekteve. Kjo periudhë kohore ka qenë e karakterizuar me Pandeminë e COVID 19 dhe pastaj edhe me luftën në Ukrainë. Gjatë kësaj periudhe kohore, po thuajse në baza ditore ka pasur lëvizje të mëdha të qmimeve e sidomos të atyre të naftës dhe materialeve që përdoren në ndërtimtari në tregjet globale. Pa dyshim që edhe ne si vend i vogël nuk kemi mundur të jemi imun por fatkeqësisht kemi qenë shumë të cënueshëm dhe të prekur nga këto lëvizjeve të qmimeve. Bazuar në këtë edhe dallimet në mes të qmimeve të parapara dhe atyre të ofertuara ka pas mundësi që kenë dallime.	
Dallime të konsiderueshme në çmimet për pozicione të njëjta	Pjesërisht	Komuna e Pejës e pranon se dallimet e konsiderueshme ndërmjet qmimeve për pozicione të njëjta paraqesin një fushë që kërkon kontroll dhe analizë më të madhe gjatë përgatitjes dhe vlerësimit të ofertave. Megjithatë, Komuna vlerëson se këto dallime duhet të analizohen në kontekstin e strukturës së ofertave të operatorëve ekonomikë dhe mënyrës së përcaktimit të qmimeve njësi. Në veçanti, diferenca prej 232,593 € e paraqitur në draft për Komunën e Pejës është rezultat i krahasimit teorik të qmimeve të pozicioneve në dy kontrata të ndryshme dhe nuk përbën, në vetvete, humbje financiare të realizuar nga Komuna. Po ashtu, diferenca prej 9,030€ e përmendur në lidhje me pozicionin e asfaltit paraqet një kursim potencial hipotetik dhe jo një humbje financiare të dokumentuar dhe të realizuar. Komuna konsideron se është e rëndësishme që në raportin final të bëhet ky dallim, pasi përndryshe mund të krijohet prshtypja se Komuna ka pësuar një dëm financiar prej këtyre shumave, gjë që nuk është e njëjtë me një humbje të provuar. Komuna do të forcojë përdorimin e analizave të tregut dhe qmimeve referente për pozicionet kryesore të paramasës, me qëllim që të identifikohen në kohë devijimet e pazakonta në qmimet njësi.	Gjetja qëndron. Sqarimet e ofruara nga Komuna kanë qenë të reflektuara nga ZKA në këtë raport.
Procesi i vlerësimit të tenderëve nuk ishte objektiv	Pjesërisht	Komuna e Pejës nuk pajtohet me konstatimin e përgjithshëm se procesi i vlerësimit të ofertave ka qenë jo objektiv. Vlerësimi është kryer nga komisioni vlerësues mbi bazën e dokumentacionit të dorëzuar nga operatorët ekonomikë dhe kërkesave të përcaktuara në dosjen e tenderit. Lidhur me procedurën në Vitomericë, Komuna thekson se oferta më e ulët nuk mund të konsiderohet automatikisht si oferta që duhet të shpallet fituese, nëse gjatë vlerësimit janë identifikuar çështje që lidhen me përmbushjen e kërkesave të dosjes së tenderit. Megjithatë, Komuna pranon se dokumentimi i procesit të verifikimit dhe arsyetimi i vendimit mund të jetë bërë në mënyrë më të plotë. Drafti evidenton se oferta më e lirë ishte 18,942 € më e ulët dhe se çështja lidhej me paraqitjen e të njëjtit inxhinier në ofertat e dy operatorëve ekonomikë. Komuna vlerëson se kjo çështje duhet të trajtohet si	Gjetja qëndron. Komenti nuk na ofron dëshmi që e kundërshton gjetjen e ZKA.

Gjetjet	Pajtohem po/ jo	Komentet nga Institucioni i audituar ne raste te mospajtimi	Pikëpamja e ZKA-së
		mangsi në dokumentimin e procesit të verifikimit dhe jo si dëshmi automatike e mungesës së objektivitetit të komisionit. Për të shmangur paqartësi të tilla në të ardhmen, Komuna do të sigurojë që çdo vendim i komisioneve vlerësuese të mbështetet me arsyetim të plotë dhe që, kur është e nevojshme dhe e lejuar, të dokumentohen edhe kërkesat për sqarime. Kërkojmë që në raportin final të shmanget konstatimi i përgjithshëm se procesi i vlerësimit ka qenë "jo objektiv" dhe të identifikohet konkretisht mangësia në dokumentim.	Sqarimet e ofruara nga Komuna kanë qenë të reflektuara nga ZKA në këtë raport.
Menaxhimi i kontratave nuk ishte në nivelin e kërkuar	Pjesërisht	Komuna e Pejës pajtohet se monitorimi i kontratave duhet të jetë i vazhdueshëm dhe se siguria e ekzekutimit duhet të jetë e vlefshme për periudhën përkatëse kontraktuale. Megjithatë, Komuna kërkon që çështjet e evidentuara të ndahen në mënyrë të qartë ndërmjet mangësive administrative, mangësive në dokumentim dhe dëmit financiar të provuar. Lidhur me punët e realizuara në Vitomericë, matjet gjeodezike kanë shërbyer për të përcaktuar gjendjen faktike të punëve. Drafti evidenton se janë matur 40,459m² krahasuar me 36,117 m² të parapara fillimisht dhe se Komuna ka ndërmarrë hapa përmes aneks-kontratës. Per këtë arsye, fakti që gjatë zbatimit janë evidentuar ndryshime në sasi nuk duhet të interpretohet automatikisht si mungesë e menaxhimit të kontratës, pasi ndryshimet mund të rezultojnë edhe nga kushtet faktike të terrenit dhe matjet përfundimtare. Sa i përket sigurisë së ekzekutimit, Komuna pranon se kontrolli i vlefshmërisë së saj duhet të jetë më rigoroz. Kjo çështje do të trajtohet përmes forcimit të kontrolleve të brendshme dhe përcaktimit të përgjegjësive të qarta për monitorimin e afatit të sigurisë. Komuna kërkon që kjo çështje të trajtohet si dobësi e kontrollit të brendshëm dhe jo si dëshmi se punët nuk janë realizuar ose se Komuna ka pësuar dëm financiar. Komuna do të ndërmarrë këto masa: • monitorim periodik të vlefshmërisë së sigurisë së ekzekutimit; • kontroll para fillimit të punimeve; kontroll të dokumentacionit para çdo ndryshimi kontraktual; • dokumentim më të plotë të matjeve dhe verifikimeve; • monitorim sistematik të periudhave garantuese; • raportim periodik nga menaxherët e kontratave.	Gjetja qëndron. Komenti nuk na ofron dëshmi që e kundërshton gjetjen e ZKA. Sqarimet e ofruara nga Komuna kanë qenë të reflektuara nga ZKA në këtë raport.



TRANSPARENCË



KONKURRENCË



INTEGRITET



VLERË PËR PARA



TENDERI EKONOMIKISHT MË I FAVORSHËM



ÇMIMI



CILËSIA



KAPACITETI



TRANSPARENCË

VLERËSIMI I OFERTAVE



ÇMIMI



CILËSIA



KAPACITETI



PËRVOJA



VLERË TOTALE



Zyra Kombëtare e Auditimit
Lagjja Arbëria
Rr.Ahmet Krasniqi, 210
10000 Prishtinë
Republika e Kosovës



www.zka-rks.org



info@zka-rks.org



+383 38 60 60 60



Gusht 2026