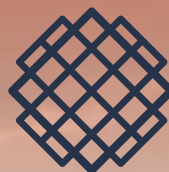




Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Raporti i Auditimit të Performancës

ZBATIMI I PROCEDURAVE TË PROKURIMIT PËR MIRËMBAJTJEN RUTINORE DHE DIMËRORE TË AUTOUDHËVE A7 DHE A6 TË REPUBLIKËS SË KOSOVËS PËR VITET 2025-2028

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 e 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 “Zbatimi i procedurave të prokurimit për mirëmbajtjen rutinore dhe

-
- 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.

dimërore të Autoudhëve A7 dhe A6 të Republikës së Kosovës për vitet 2025-2028“ në konsultim me Drejtorin e Departamentit të Auditimit, Arben Selimi, i cili e ka menaxhuar e mbikëqyrur auditimin.

Ekipi që realizoi këtë raport:

Armin Bushati, Udhëheqës i ekipit; dhe

Edona Abazi, Anëtare e ekipit

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT – Adresa: Rr. Ahmet Krasniqi nr. 210, Lagjja Arbëria,
Prishtinë 10000, Kosovë
Tel: +383(0) 38 60 60 04/1011
<http://zka-rks.org>

Tabela e përmbajtjes

Përmbledhje e përgjithshme	1
1. Hyrje	5
2. Objektivi dhe pyetjet e auditimit.....	9
3. Gjetjet e auditimit.....	11
3.1.Mangësi në fillimin e prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve.....	12
3.2.Mangësi në procesin e vlerësimit të ofertave	17
4. Konkluzionet	29
5. Rekomandimet.....	33
Shtojca 1. Motivi i auditimit, kriteret, fushëveprimi i auditimit dhe metodologjia	37
Shtojca 2. Tabela me kriteret e ndryshuara në Dosje të Tenderit ..	46
Shtojca 3. Varianca e çmimeve për pozicione ndërmjet OE dhe çmimet e njësisë kërkuese	49
Shtojca 4. Letërkonfirmimi	52

Lista e shkurtesave

DT	Dosja e Tenderit
LPP	Ligji për Prokurim Publik
MIT	Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit
MVD	Mirëmbajtja Verore dhe Dimërore
OB	Organizatë Buxhetore
OE	Operator Ekonomik
OSHP	Organi Shqyrtues i prokurimit
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

Përmbledhje e përgjithshme

Ky auditim është kryer me qëllim të vlerësimit nëse Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit, kishte zhvilluar procesin e prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve në përputhje me Ligjin për Prokurimin Publik, përkatësisht me parimet e ekonomisë dhe efikasitetit si dhe trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit.

Konkluzioni i përgjithshëm i auditimit është se Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka arritur të siguroj që procesi i prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve të realizohet plotësisht në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit, trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit, të përcaktuara me Ligjin për Prokurimin Publik.

Përmbledhja e gjetjeve kryesore të auditimit

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka iniciuar aktivitetin e prokurimit me kohë, pasi procedura kishte filluar vetëm 36 ditë para skadimit të kontratave ekzistuese edhe pse kishte njohuri paraprake për kohën e skadimit të tyre. Si rezultat, afati për dorëzimin e ofertave ishte shkurtuar, duke përgjysmuar kohën në dispozicion të operatorëve ekonomikë për përgatitjen e ofertave. Përkundër kësaj, Ministria nuk ka arritur të përfitojë nga ky përshejtim i procedurës, pasi afati kohor për hapjen e ofertave është shtyrë pesë herë dhe procesi është stërzgatur për rreth pesë muaj për shkak të kërkesave për rishqyrtim, ankesës në Organin Shqyrtues të Prokurimit dhe korrigjimeve të bëra në dosjen e tenderit.

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka përgatitur në mënyrë adekuate dosjen e tenderit, duke vendosur kritere që më pas janë kundërshtuar nga operatorët ekonomikë dhe janë korrigjuar para procesit të hapjes së ofertave. Këto mangësi kanë ndikuar në vonesën e finalizimit të procedurës së hapur dhe kanë detyruar Ministrinë të sigurojë vazhdimësinë e shërbimeve përmes procedurave të negociuara, duke kufizuar konkurrencën dhe transparencën në krahasim me procedurën e hapur.

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka siguruar kombinimin më ekonomik të ofertave gjatë dhënies së kontratave për lloje, pasi që kanë ekzistuar alternativa të tjera që do të rezultojnë me kosto më të ulët. Si pasojë, nuk është arritur niveli më i lartë i ekonomisë dhe është humbur mundësia për realizimin e më shumë shërbimeve brenda të njëjtit buxhet për llojin e caktuar.

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka trajtuar si duhet çmimet dukshëm (anormal) të ulëta të ofertave, dhe nuk ka siguruar dëshmi nga operatorët ekonomikë për mënyrën e realizimit të pozicioneve me çmime të tilla, derisa në të gjitha llojet janë evidentuar dallime të konsiderueshme në raport me çmimet e përlllogaritura të njësisë kërkuese. Mungesa e sqarimeve dhe analizës së mjaftueshme ka rritur rrezikun që një numër i caktuar i pozicioneve të mos realizohen sipas kushteve të kontratës ose të krijohen vështirësi të theksuara gjatë menaxhimit dhe zbatimit të saj.

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk ka adresuar dhe trajtuar në mënyrë të duhur rrethanat që potencialisht mund të krijojnë konflikt të interesit, duke mos trajtuar angazhimin e mëparshëm profesional të kryesuesit të Komisionit të Vlerësimit me operatorin ekonomik të shpallur fitues në njërin prej llojeve. Mos trajtimi i këtij rreziku ka ndikuar në besueshmërinë dhe paanshmërinë e këtij procesi.

Zyra Kombëtare e Auditimit ka dhënë shtatë rekomandime për Ministrinë e Infrastrukturës dhe Transportit, të cilat synojnë përmirësimin e planifikimit dhe realizimit të procedurave të prokurimit, forcimin e kontrolleve gjatë vlerësimit të ofertave, trajtimin e ofertave me çmime të ulëta, sigurimin e dokumentimit dhe verifikimit të kërkesave teknike, si dhe forcimin e mekanizmave për parandalimin dhe menaxhimin e konfliktit të interesit.

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. Letër konfirmimin për pranimin e gjetjeve dhe rekomandimeve mund ta gjeni në shtojcën 4.

HYPER

01

1. Hyrje

Infrastruktura rrugore konsiderohet një ndër pasuritë publike me rëndësi strategjike për zhvillimin ekonomik dhe funksionimin e qëndrueshëm të transportit. Funksionaliteti i rrjetit rrugor ndikon drejtpërdrejt në lëvizjen e qytetarëve dhe mallrave dhe sigurinë në trafik. Për këtë arsye, mirëmbajtja e rregullt dhe efektive e rrugëve (autoudhëve) paraqet komponent thelbësor për ruajtjen e vlerës së investimeve infrastrukturore dhe sigurimin e ofrimit të shërbimeve cilësore për përdoruesit e rrugëve.

Objekti parësor i mirëmbajtjes së rrugëve është siguri i qarkullimit normal. Në Kosovë, Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit e realizon këtë objektiv duke hyrë në marrëdhënie kontraktuese si Autoritet Kontraktues me Operatorë Ekonomik përmes kontratave kornizë, kryesisht për arsye se punë të njëjta kryhen në vende të ndryshme dhe kohë të ndryshme përgjatë tërë periudhës së kontraktuar. Këto kontrata përfshijnë aktivitete të mirëmbajtjes verore dhe dimërore si dhe mirëmbajtje rutinore, të cilat kanë për qëllim sigurimin e qarkullimit të pandërprerë, ruajtjen e parametrave teknik të autoudhëve dhe

zvogëlimin e rreziqeve për pjesëmarrësit në komunikacion.

Në këtë kontekst, procesi i prokurimit publik luan rol kyç si mekanizëm për sigurimin e përdorimit transparent dhe efikas të fondeve publike që shpenzohen për mirëmbajtjen e infrastrukturës rrugore. Ai duhet të përfshijë të gjitha fazat nga planifikimi deri te zbatimi i kontratës.

Mangësitë në fazat e hershme të prokurimit shpesh shkaktajnë probleme në fazat pasuese. Vonesat në iniciimin e kërkesës, specifikimet të paqarta teknike apo vlerësimi jo i drejtë i ofertave sjellin shtyrje të afateve, ankesa në Organin Shqyrtues të Prokurimit dhe përzgjedhje jo optimale të operatorit ekonomik, duke ndikuar në cilësinë e zbatimit të kontratës.

Andaj, prokurimi duhet të analizohet sipas tri fazave kryesore: përgatitja, zhvillimi i procedurës dhe menaxhimi i kontratës, duke respektuar parimet e ekonomisë, efikasitetit, trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit.

Në rastin e mirëmbajtjes së rrugëve, këto parime janë po aq të rëndësishme.

Planifikimi duhet të bazohet në nevoja reale dhe në qasje strategjike që siguron vlerë për para dhe funksionalitet të rrjetit rrugor. Pas fillimit të realizimit të kontratës, Ministria duhet të siguroj monitorim të vazhdueshëm, në mënyrë që çdo kërkesë të identifikohet dhe të adresohet me kohë.

02

2. Objektivi dhe pyetjet e auditimit

Ky auditim kishte për qëllim të vlerësojë nëse Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit ka zhvilluar procesin e prokurimit për Mirëmbajtjen e autoudhëve A7 dhe A6 për periudhën 2025–2028 në përputhje me Ligjin për Prokurimin Publik, përkatësisht me parimet e ekonomisë dhe efikasitetit⁶ si dhe trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit⁷.

planifikimit të aktivitetit të prokurimit të titulluar “Mirëmbajtja e autoudhëve A7 dhe A6 për periudhën 2025–2028” si dhe procesin e vlerësimit të ofertave deri te nënshkrimi i kontratave.

Metodologjia e detajuar e auditimit e aplikuar gjatë këtij auditimi, kriteret e auditimit, fushëveprimi i auditimit, përshkrimi detaj i sistemit dhe përgjegjësitë e palëve relevante janë të paraqitura në shtojcën 1 të këtij raporti.

Pyetjet e auditimit

Për të iu përgjigjur objektivit të auditimit ne kemi parashtruar pyetjen e auditimit si më poshtë:

1. **A ka zhvilluar Ministria procesin e prokurimit në përputhje me dispozitat e Ligjit për Prokurimin Publik?**

Fushëveprimi i këtij auditimi kishte përfshirë vlerësimin e procesit të

6 Neni 6 - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

7 Neni 7 - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

03

3. Gjetjet e auditimit

Aktiviteti i prokurimit i iniciuar nga Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit (tutje: Ministria)⁸ lidhet me ofrimin e shërbimeve të mirëmbajtjes rutinore dhe dimërore të autoudhëve A7 dhe A6 në Republikën e Kosovës. Tenderi ishte strukturuar në katër Lloje të ndara kryesisht sipas regjioneve, ku operatorët ekonomik (OE-të) kanë pasur të drejtë të aplikojnë për një ose më shumë lloje, me kufizimin që një OE mund të shpërblehet vetëm me një lloj.

Vlera e përgjithshme e parashikuar e kontratës është 15,942,000 euro për periudhën kohore prej 36 muajsh, ndërsa kriteri i përdorur për dhënien e kontratës është “çmimi më i ulët” (me paramasë dhe parallogari të peshuar dhe çmim për njësi), që nënkupton se përzgjedhja e ofertës fituese bëhet vetëm mbi bazën e çmimit më të ulët. Në vijim janë paraqitur detajet për katër llojet:

Tabela 1 Numri i llojeve dhe vlera e parashikuar për lloj

Lloji	Emërtimi i Llojit	Vlera e parashikuar për tri vite (€)
1	Autoudha A7 “Ibrahim Rugova” – segmenti Morinë–Gjurgjicë	4,986,000
2	Autoudha A7 “Ibrahim Rugova” – segmenti Bresje–Besi + rruga N9	3,675,000
3	Autoudha A6 “Arbën Xhaferi” – segmenti Veternik–Ferizaj	4,047,000
4	Autoudha A6 “Arbën Xhaferi” – segmenti Ferizaj–Hani i Elezit	3,234,000
Gjithsej	Të gjitha llojet	15,942,000 €

⁸ Aktiviteti është iniciuar në kohën kur pjesa e Infrastrukturës ishte pjesë e Ministrisë së Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës

3.1. Mangësi në fillimin e prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve

Procedura e prokurimit ishte karakterizuar me vonesa në iniciimin e aktivitetit, ndryshime në dosjen e tenderit (DT) dhe ankesa në Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP) të cilat kanë ndikuar në stërzgjatjen e procedurës, dhe që kontratat të mos lidhen në kohën e paraparë. Pra, kontratatave paraprake për mirëmbajtje të autoudhëve iu kishte skaduar afati ndërsa kontratat e reja ende nuk ishin lidhur e për pasojë Ministria kishte lidhur kontrata duke përdorë procedura të negociuara, në mënyrë që të sigurojë vazhdimësinë e mirëmbajtës së autoudhëve.

3.1.1. Vonesa në iniciimin e procedurës së prokurimit

Ministria duhet të sigurojë transparencë, trajtim të barabartë dhe konkurrencë efektive, duke zhvilluar procedurat pa vonesa dhe duke përcaktuar afate të mjaftueshme për dorëzimin e ofertave, në përputhje me kompleksitetin dhe kërkesat e prokurimit.

Kontrata paraprake kornizë për mirëmbajtjen e autoudhëve kishte skaduar në fund të muajit korrik 2025, pas përfundimit të periudhës 36-mujore. Ndërkohë, procedura e re (aktuale) e prokurimit ishte iniciuar vetëm në mesin e muajit qershor 2025, përkatësisht 36 ditë para skadimit të kontratës paraprake.

Në kërkesën për iniciimin e procedurës, njësia kërkuese⁹ kishte kërkuar edhe shkurtimin e afatit për dorëzimin e tenderëve, me arsyetimin se kontratat ekzistuese po skadonin dhe nuk mund të vazhdoreshin, si dhe për shkak të rëndësisë që mirëmbajtja e rrugëve ka për sigurinë në komunikacion.

Si përgjigje ndaj kërkesës, afati për dorëzimin e tenderëve ishte shkurtuar nga 40 në 21 ditë, megjithëse kërkesat në DT për t'u plotësuar nga OE-të ishin mjaft komplekse.

9 Njësia kërkuese është Departamenti për Infrastrukturë Rrugore

Lidhur me këtë shkurtim të afatit, OE-të kanë paraqitur kërkesa për rishqyrtim, të cilat janë refuzuar nga Ministria. Njëri nga OE-të kishte drejtuar ankesë OShP, dhe ndër të tjera kishte kundërshtuar edhe arsyetimin për shkurtimin e afatit. Sipas OE-së në ankesë, Ministria ka pasur paraprakisht njohuri për datën e përfundimit të kontratave ekzistuese dhe, për këtë arsye, nuk ka pasur bazë të mjaftueshme për trajtimin e situatës si urgjente dhe të shkurtoj afatin.

Si shpjegim për vonesën në iniciimin e procedurës, Ministria e arsyeton se kishte vendosur të aplikojë për herë të parë një metodë të re kontraktimi (çmimin më të ulët për njësi me peshim), për të cilën sipas njësisë kërkuese, ishte e nevojshme një analizë më e detajuar deri në marrjen e vendimit. Gjithashtu, njësia kërkuese kishte theksuar se ishte në pritje të finalizimit të projektit për sanimin e rrëshqitjeve të dheut¹⁰, me qëllim të përcaktimit të saktë të pozicioneve që do të përfshiheshin në kontratë për mirëmbajtje e cilat do të realizoheshin me kontratë tjetër. Megjithatë, këto arsyeime nuk janë të mjaftueshme për të shpjeguar vonesën në iniciimin e procedurës, pasi nuk dëshmojnë se shtyrja ishte e domosdoshme.

Inicimi i procedurës vetëm pak kohë para skadimit të kontratës ekzistuese, i pasuar me shkurtimin e afateve për pranimin e tenderëve, potencialisht ka shkaktuar kufizim të konkurrencës, dhe vonesa në mirëmbajtjen e autoudhëve. Rrjedhimisht, ky veprim ka rezultuar me kërkesa për rishqyrtim dhe ankesa nga OE-të në OShP, gjë që ka prolonguar hapjen e ofertave dhe nënshkrimin e kontratave të reja. Përfundimisht, shkurtimi i afatit për pranimin e tenderëve nuk e ka arritur rezultatin e synuar, sepse kontratat janë nënshkruar në fillim të muajit maj të vitit 2026, rreth dhjetë muaj pas afatit të paraparë. Për pasojë, mirëmbajtja e autoudhëve ka vazhduar të bëhet me kontrata të negociuara për të cilat në total deri në korrik 2026 Ministria ka paguar rreth 2.8 milion euro.

¹⁰ Ky projekt nuk ka përfunduar me kohë (për shkak të ankesave në OShP) dhe njësia kërkuese nuk ka mundur të marrë parasysh inputet e këtij projekti

3.1.2. Mangësitë në dosjen e tenderit çuan në vonesë në hapje të ofertave

Ministria duhet të përpiloj dosjen e tenderit dhe është përgjegjëse për përgatitjen e dokumenteve të tenderit në mënyrë që ato të jenë të qarta, të plota dhe të mjaftueshme për t'u mundësuar operatorëve ekonomikë përgatitjen e ofertave të përgjegjshme. Ministria duhet të sigurojë trajtim të barabartë, transparencë, konkurrencë efektive dhe zhvillimin e procedurave në mënyrë efikase dhe pa vonesa të panevojshme.

Ministria, menjëherë pas publikimit të njoftimit për kontratë, kishte pranuar kërkesa nga OE-të për rishqyrtim të disa kriterëve të përshtatshmërisë dhe ato teknike të vendosura në DT duke pretenduar se ato janë kufizuese dhe të paarritshme.

Ministria ishte pajtuar pjesërisht me këto kërkesa dhe kishte bërë disa korrigjime në DT¹¹. Një nga korrigjimet e bëra ishte zgjerimi i llojit të kontratave që mund të merreshin parasysht për plotësimin e kriterit të vlerës së përgjithshme të kontratave të realizuara, duke i përfshirë edhe “kontratat për mirëmbajtje, ndërtim, zgjerim apo rehabilitim të rrugëve lokale”. Gjithashtu, Ministria kishte ndryshuar edhe një kërkesë teknike për cilindrin vibrues, ku në vend të “peshës 2-5 ton” e kishte korrigjuar në “2 ton e më lartë”, duke mos kufizuar peshën maksimale.

Sa i përket kriterëve që Ministria nuk ishte pajtuar për t'i korrigjuar përmes procesit të rishqyrtimit, njëri nga OE-të kishte ushtruar ankesë në OShP, e cila ka marrë kohë të konsiderueshme për shqyrtim. I tërë procesi i rishqyrtimit të kërkesave nga OE-të për korrigjimin e kriterëve në Ministri dhe në OShP ka zgjatur rreth pesë muaj duke e shtyrë pesë herë afatin e hapjes së ofertave. Sipas njoftimit për kontratë hapja e ofertave ishte paraparë në fillim të muajit korrik 2025 ndërsa ajo ishte bërë në fund të muajit nëntor 2025.

Kjo kishte ndodhur për shkak se Ministria nuk kishte bërë paraprakisht një vlerësim të duhur të kriterëve të përshtatshmërisë dhe kërkesave teknike para publikimit të tenderit, duke vendosur kriterë të cilat janë kundërshtuar nga OE-të dhe të cilat ishin ndryshuar gjatë procesit të rishqyrtimit një pjesë nga vetë Ministria

11 shih Shtojcën 2 për më shumë detaje rreth ndryshimit të kriterëve në Dosje të Tenderit

derisa OShP kishte refuzuar ankesën e OE-së duke i dhënë të drejtë Ministrisë për korrigjimet dhe refuzimet e bëra.

Procesi i shqyrtimit të ankesave në Ministri dhe OShP dhe korrigjimi i kriterëve pas publikimit të DT-së rezultuan me vonesë në hapjen e ofertave për rreth pesë muaj, si dhe kishte ndikuar në vonesa në lidhjen e kontratës duke vështirësuar sigurimin e shërbimeve për mirëmbajtjen e autoudhëve me kohë.

3.1.3. Mangësi në formulimin e kriterit për përvojën profesionale

Ministria duhet të përpiloj dosjen e tenderit është përgjegjës për përgatitjen e dokumenteve të tenderit në mënyrë që ato të jenë të qarta, të plota dhe të mjaftueshme për t'u mundësuar operatorëve ekonomikë përgatitjen e ofertave të përgjegjshme. Ministria duhet të sigurojë trajtim të barabartë, transparencë, konkurrencë efektive dhe zhvillimin e procedurave në mënyrë efikase dhe pa vonesa të panevojshme.

Ministria, në DT ndër të tjera kishte përcaktuar që:

- 1). OE-të duhet të dëshmojnë përvojë në mirëmbajtjen e autoudhëve, rrugëve nacionale, rajonale dhe lokale, apo në ndërtimin, për periudhën e tri viteve të fundit; si dhe*
- 2). OE-të duhet të dëshmojnë kontrata të natyrës së njëjtë, përfshirë kontratat e mirëmbajtjes së autoudhëve dhe rrugëve nacionale e rajonale, në vlerë minimale prej 50% të vlerës së llotit.*

Analiza e këtyre dy nën-kritereve tregon se ato nuk e përcaktojnë në mënyrë të qartë dhe të harmonizuar nivelin e përvojës së kërkuar. Nën-kriteri i parë lejon një gamë të gjerë përvoje, ku përveç mirëmbajtjes së rrugëve, përfshin edhe ndërtimin, zgjerimin dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale, rajonale dhe lokale, derisa nën-kriteri i dytë fokusohet në kontrata të natyrës së njëjtë, duke iu referuar në mënyrë specifike mirëmbajtjes së autoudhëve dhe rrugëve nacionale e rajonale duke përjashtuar rrugët lokale.

Për shkak të këtij formulimi, DT nuk përcakton qartë nëse për përmbushjen e kriterit kërkohej domosdoshmërisht përvojë në mirëmbajtjen e autoudhëve apo

nëse përvoja vetëm në mirëmbajtjen e rrugëve nacionale dhe rajonale konsiderohej e mjaftueshme.

Kjo paqartësi ka krijuar hapësirë për interpretime të ndryshme gjatë procesit të vlerësimit të ofertave.

Për Llotin 3 – “Autoudha A6 ‘Arbën Xhaferi’ – segmenti Veternik-Ferizaj”, OE fitues kishte dorëzuar kontrata të realizuara vetëm për mirëmbajtjen e rrugëve nacionale dhe rajonale, të cilat Komisioni i Vlerësimit i kishte konsideruar të mjaftueshme për përmbushjen e kriterit të vlerës minimale prej 50% të vlerës së llotit.

Kjo ka ndodhur për shkak se kriteri për përvojë nuk ishte formuluar si duhet, duke mos përcaktuar qartë se çfarë niveli dhe lloji i përvojës duhej të konsiderohej i mjaftueshëm për kontratat që kishin objekt mirëmbajtjen e autoudhëve.

Si pasojë, kriteri nuk ka siguruar bazë të qartë dhe konsistente për vlerësimin e përvojës profesionale, duke krijuar rrezik që ofertat të vlerësohen mbi interpretime të ndryshme të kërkesave, në vend se mbi kritere të qarta dhe të njëjta për të gjithë OE-të. Kjo mund të ndikojë në trajtimin e barabartë të OE-ve dhe në sigurinë se OE i përzgjedhur posedon përvojën më relevante në raport me natyrën dhe kompleksitetin e kontratës.

3.1.4. Menaxhimi i dobët i procedurës së hapur ka rezultuar me përdorimin e procedurës së negociuar

Procedura e negociuar pa publikim mund të përdoret vetëm në raste të emergjencave ekstreme, të shkaktuara nga ngjarje objektivisht të paparashikueshme. Kjo dispozitë nuk zbatohet në rastet kur situata emergjente ka ardhur si rezultat i veprimeve, lëshimeve ose planifikimit jo të duhur të Ministrisë.

Duke marrë parasysh se Ministria nuk kishte arritur të përmbyllte procedurat e prokurimit për mirëmbajtje të autoudhëve dhe të nënshkruante kontratat për katër Llotet para fillimit të sezonit dimëror 2025/2026, kishte përdorur procedurën emergjente të prokurimit (*me negocim*) për të siguruar vazhdimësinë e shërbimeve të mirëmbajtjes dimërore.

Në fillim të nëntorit të vitit 2025, Ministria kishte nënshkruar katër kontrata gjashtëmujore për mirëmbajtjen e autoudhëve, në vlerë të përgjithshme prej rreth 2.8 milion euro¹².

Kjo kishte ndodhur për shkak se procedura e hapur nuk ishte planifikuar dhe iniciuar me kohë për të mundësuar përmbylljen e saj para fillimit të sezonit dimëror, si dhe për shkak të mangësive në DT që kanë rezultuar në korrigjime gjatë procedurës dhe ankesa nga OE-të, të cilat kanë zgjatur procesin e vlerësimit dhe vendimmarrjes.

Si rezultat, Ministria kishte zhvilluar aktivitete jashtë planit të prokurimit, me procedura të negociuara për të siguruar vazhdimësinë e shërbimeve të mirëmbajtjes dimërore. Përdorimi i procedurave të negociuara përveç se ka kufizuar nivelin e konkurrencës ka ofruar më pak transparencë krahasuar me procedurën e hapur. Përveç kësaj, Ministria ishte përballur me ngarkesë shtesë administrative për zhvillimin e aktiviteteve shtesë të prokurimit dhe ankesa të reja në OShP.

3.2. Mangësi në procesin e vlerësimit të ofertave

Ministria nuk kishte arritur që të sigurojë vlerësim të duhur të ofertave, përfshirë verifikimin e kërkesave të tenderit, përzgjedhjen e kombinimit më ekonomik të lloteve, trajtimin e çmimeve anormal/dukshëm të ulëta duke kufizuar arritjen e vlerës më të mirë për parane.

3.2.1. Mosshfrytëzimi i mundësisë për kërkim të sqarimeve për mangësi të natyrës teknike

Ministria duhet të sigurojë që ofertat e pranuar vlerësohen në mënyrë të duhur, duke analizuar edhe elementet që mund të ndikojnë në realizimin e kontratës.

¹² Çmimi për Llotin 1 është 913,320€, për Llotin 2 është 758, 413€, për Llotin 3 është 658,838€ dhe Lloti 4 është 549,472€

Ministria mundet që me shkrim të kërkojë nga një tenderues që të sigurojë një sqarim me shkrim mbi cilindo nga aspektet e tenderit të tij, në mënyrë që të bëhet ekzaminimi, vlerësimi ose krahasimi i tenderëve.

Gjatë analizimit të procesit të vlerësimit të tenderëve është konstatuar se Komisioni i Vlerësimit, në disa raste, nuk ka shfrytëzuar mundësinë për të kërkuar sqarime nga OE-të, edhe pse paqartësitë e identifikuara ishin të natyrës teknike dhe mund të sqaroheshin pa ndryshuar përmbajtjen substanciale të ofertës.

Në vend të kërimit të sqarimeve, për disa OE, Komisioni Vlerësimit ka interpretuar drejtpërdrejt disa mangësi si mosplotësim i kriterëve, pa analizuar paraprakisht nëse këto mangësi mund të adresoheshin përmes sqarimeve të lejuara me ligj.

Mangësitë e identifikuara në këtë gjetje nuk kanë qenë arsytet e vetme për vlerësimin e OE-ve si të papërgjegjshëm. OE-të në fjalë kishin edhe mangësi të tjera substanciale që çuan në eliminimin e tyre, prandaj kërkitimi i sqarimeve për rastet e trajtuara në këtë gjetje nuk do të kishte ndryshuar rezultatin përfundimtar të procedurës së vlerësimit por tregon mungesë të trajtimit të barabartë gjatë vlerësimit të ofertave.

Rasti 1 - Plani i veprimit (numri i kamionëve dhe koha e reagimit)

Njëri OE ishte vlerësuar si i papërgjegjshëm në një kërkesë të DT-së pasi Komisioni i Vlerësimit kishte vlerësuar se plani operacional nuk ishte në përputhje me kërkesat e DT-së, duke arsyetuar se OE kishte planifikuar të angazhonte 15 kamionë, ndërsa Ministria kishte planifikuar 10 të tillë për llotin specifik. Ndërkaq, DT kishte përcaktuar minimumin prej 10 kamionësh dhe jo kufizim në numrin maksimal të lejuar. Komisioni kishte arsyetuar se një organizim i tillë nuk ishte në përputhje me metodologjinë e planifikuar të realizimit të kontratës dhe do të krijonte kosto shtesë¹³ në raport me strukturën e planifikuar nga Ministria.

13 Ministria në Specifikim Teknik kishte paraparë pagesën e kujdestarisë për 10 kamionë

Prandaj, kriteri minimal nuk ishte shkelur në këtë rast. Arsyetimi i Komisionit të Vlerësimit në këtë rast është se numri më i madh i kamionëve rrit kostot e Ministrisë dhe nuk përputhet me metodologjinë e organizimit të punës dhe ka ndikim në realizimin e kontratës.

Kjo nuk është arsye se OE nuk e plotëson këtë kriter dhe Ministria në këto rrethana, para vlerësimit se OE nuk përmbush këtë kriter do të mund të kërkonte sqarim mbi mënyrën e llogaritjes së kohës së reagimit dhe organizimit të resurseve, pa ndryshuar ofertën ekonomike ose përmbajtjen substanciale të saj.

Rasti 2 – Dokumentacioni i pajisjeve teknike

Në disa raste, dokumentet në ofertë të OE-ve nuk kishin ndërlidhje të qartë mes njëra tjetres sipas Komisionit të Vlerësimit, megjithatë ky i fundit nuk kishte shfrytëzuar mundësinë për të kërkuar sqarime por i kishte vlerësuar si të papërgjegjshëm. Rasti konkret ka të bëjë me pikën *“Kamionët me pllugje dhe shpërndarës kripe”* ku OE ka paraqitur librezat e qarkullimit si dhe fotografi të pajisjeve. Komisioni i Vlerësimit kishte konsideruar se dokumentacioni i paraqitur nuk ofronte ndërlidhje të mjaftueshme për të dëshmuar përmbushjen e kërkesës.

Analiza e auditimit tregon se në këto raste, OE-të në ofertën e tyre kishin paraqitur pajisjet e kërkuara dhe ekzistenca e tyre nuk ishte kontestuar. Paqartësitë kishin të bënin kryesisht me mënyrën e dokumentimit ose identifikimit të atyre pajisjeve. Për raste të tilla, kërkimi i sqarimeve do të mundësonte verifikimin e përmbushjes së kriterit për pajisje pa ndryshuar ofertën edhe pse kjo kërkesë nuk do të kishte ndikim në rezultatin përfundimtar sepse OE ishte i papërgjegjshëm edhe në pika tjera të DT-së.

Rasti 3 – Dokumentacioni i stafit

Janë identifikuar tri raste ku Komisioni i Vlerësimit kishte konstatuar mangësi në CV-të ose tek referencat e stafit profesional, siç është mungesa e periudhës së angazhimit ose përshkrimit të projekteve. Rast konkret ishte që kontrata e dorëzuar

si dëshmi për menaxher të projektit kishte mos përputhje të informacioneve¹⁴. Paqartësi të kësaj natyre kanë të bëjnë me dokumentimin e informacionit të paraqitur dhe në parim mund të sqaroheshin përmes kërkesës për informata shtesë, pa ndryshuar përmbajtjen e ofertës.

Rasti 4 – Deklarata nën betim

Në një rast tjetër OE ishte eliminuar edhe për shkak të deklaratës nën betim e cila është dorëzuar por ekzistojnë mospërputhje mes deklaruesit dhe nënshkruesit të deklaratës. Rasti ka të bëjë se në deklaratën nën betim të ofruar nga një anëtar i grupit ka mospërputhje mes deklaruesit dhe nënshkruesit të deklaratës (nënshkrimi në Certifikatë të biznesit nuk ishte i njëjtë person me personin i cili paraqitet si aksionar i biznesit). Kjo mangësi do të mund të evitohet nëse Ministria do të parashtronte kërkesë për sqarim.

Komisioni i vlerësimit nuk kishte trajtuar në mënyrë të barabartë OE-të gjatë vlerësimit të ofertave pasi nuk kishte shfrytëzuar mundësinë për të kërkuar sqarime për mangësi të natyrës teknike, formale ose metodologjike, në rastet kur kjo ishte objektivist e mundur dhe nuk do të ndikonte në ndryshimin e përmbajtjes substanciale të ofertave.

Si rezultat, nuk ishte shfrytëzuar mundësia që përmes sqarimeve të verifikohet nëse OE-të i përmbushnin kriteret përkatëse, edhe pse paqartësitë e identifikuara nuk do të ndryshonin substancialisht përmbajtjen e ofertave. Kjo ka rritur rrezikun që procesi i vlerësimit të mos siguronte një trajtim plotësisht të barabartë gjatë vlerësimit të ofertave, duke kufizuar mundësinë për një vlerësim sa më të drejtë të kapaciteteve reale të OE-ve.

¹⁴ kontrata e punës ishte nënshkruar më 06.06.2022, ndërsa si datë e fillimit të angazhimit ishte shënuar 01.03.2020

3.2.2. Përzgjedhja e fituesve sipas lloteve nuk ka rezultuar me kombinimin më ekonomik të ofertave

Në përputhje me kriterin e dhënies së kontratës, kontrata duhet t'i jepet operatorit ekonomik që ka dorëzuar tenderin e përgjegjshëm me çmimin më të ulët. Në rastet kur i njëjti operator ekonomik renditet i pari në më shumë lloje, kontratat duhet të shpërndahen në atë mënyrë që të sigurohet kombinimi me koston më të ulët të mundshme për autoritetin kontraktues.

Në dosjen e tenderit, Ministria kishte përcaktuar kufizimin që një OE mund të ofertojë për të katër llojet e këtij aktiviteti të prokurimit, por mund ta fitojë vetëm një llot/kontratë. Kriteri për dhënie të kontratës ishte oferta me çmimin më të ulët. Pesë OE ishin vlerësuar si të përgjegjshëm, derisa katër prej tyre janë shpërblyer me nga një kontratë.

Tabela më poshtë paraqet çmimet për njësi të ofertuara nga OE-të e përgjegjshëm për secilin llot.

Tabela 3 – Çmimet për njësi të OE-ve të përgjegjshëm për secilin llot

OE	Llot 1 (€)	Llot 2 (€)	Llot 3 (€)	Llot 4 (€)
OE A	231.48 ✓	228.75	–	–
OE B	472.05	184.86 ✓	370.55	122.83 X
OE C	226.55 X	199.34	209.67 ✓	311.38
OE D	432.04	–	285.08	270.98 ✓
OE E	710.94	198.41	293.49	342.01

Legjenda:

- ✓ = Kontratë e dhënë.
- X = Oferta më e ulët që nuk u përzgjodh.

Në tabelën më lart shihet se OE C kishte ofruar çmimin më të ulët në Llotin 1 dhe Llotin 3, derisa OE B kishte ofruar çmimin më të ulët në Llotin 2 dhe Llotin 4.

Ministria kishte vendosur të shpërblej me kontratë OE-të sipas renditjes së paraqitur në tabelën më poshtë.

Tabela 4 Çmimi për njësi i OE-ve fitues të kontratave për lloje

Lloti	OE fitues	Çmimi për njësi (€)
1	OE A	231.48
2	OE B	184.86
3	OE C	209.67
4	OE D	270.98
Gjithsej		896.99

Ne kemi analizuar kombinimet e mundshme të çmimit më të ulët të ofertave të përgjegjshme, për të vlerësuar nëse Ministria përmes këtij përcaktimi për dhënie të kontratave kishte arritur çmimin më të favorshëm për Ministrinë.

Tabela 5: Krahësimi i dhënies alternative të kontratave për lloje

Lloti	OE fitues	Çmimi (€)	Kombinimi Alternativ	Çmimi (€)	Diferenca (€)
1	OE A	231.48	OE A	231.48	0.00
2	OE B	184.86	OE E	198.41	-13.55
3	OE C	209.67	OE C	209.67	0.00
4	OE D	270.98	OE B	122.83	148.15
Gjithsej		896.99		762.39	134.60

Si rezultat, kombinimi më ekonomik i mundshëm i çmimit për njësi është për 134.60 më i lirë (ose 15% më i lirë) se çmimet për njësi të kontraktuara nga ana e Ministrisë.

OE i cili është shpallur fitues i Llotit 2 kishte ofruar çmimin më të ulët për Llotin 4 në vlerë prej 122.83 €, që është 62.03 € më i ulët, apo rreth 33.6% më i lirë se

çmimi i ofruar për Llotin 2 (184.86 €) që korrespondon me 1,234,800 € të vlerës së parashikuar¹⁵.

Po ashtu, krahasuar me çmimin e ofertuar për Llotin 4 nga OE fitues i këtij lloti (270.98 €), nëse Lloti 4 do t'i ishte dhënë OE-së me çmim më të ulët për këtë Llot (122.83€), kostoja për këtë Llot do të ishte 148.15 € më e ulët për njësi, respektivisht rreth 54.7% më e ulët që korrespondon me rreth 1,778,700 €¹⁶.

Kjo kishte ndodhur për shkak se komisioni i vlerësimit nuk kishte analizuar të gjitha kombinimet e mundshme të ofertave të përgjegjshme ndërmjet lloteve për të identifikuar kombinimin që do të siguronte koston më të ulët për Ministrinë, pavarësisht kufizimit që një OE mund të shpërblehej vetëm me një llot.

Si rezultat, Ministria nuk ka arritur të sigurojë kombinimin më ekonomik të ofertave dhe kishte kontraktuar çmime për njësi më të larta sesa ato që mund të arriheshin përmes një kombinimi alternativ të OE-ve. Kjo ka ndikuar në ekonominë e shpenzimit të fondeve publike si dhe ka kufizuar numrin e shërbimeve që do të mund të realizohen brenda vlerës financiare të përcaktuar për llot.

3.2.3. Mos analizimi i mjaftueshëm i çmimeve me devijime të theksuara nga çmimet referente

Ministria mundet që me shkrim të kërkojë nga një tenderues që të sigurojë një sqarim me shkrim mbi cilindo nga aspektet e tenderit të tij, në mënyrë që të bëhet ekzaminimi, vlerësimi ose krahasimi i tenderëve. Ministria duhet të sigurojë që ofertat e pranura vlerësohen në mënyrë të duhur, duke analizuar edhe elementet që mund të ndikojnë në realizimin e kontratës.

Gjatë përgatitjes së paramasës dhe parallogarisë për këtë aktivitet të prokurimit, njësia kërkuese kishte përlllogaritur çmimet (*tutje: çmimet referente*) për secilin pozicion bazuar në kontratat paraprake dhe në hulumtimet e tregut të kryera

15 33.6% e vlerës së parashikuar të Llotit 2 prej 3,675,000 €

16 (54.7% e vlerës së parashikuar të Llotit 4 prej 3,234,000 €

nga kjo e fundit. Këto çmime ishin në dispozicion të Ministrisë gjatë zhvillimit të procedurës së prokurimit.

Analiza jonë ka shpalosur se OE-të kanë ofertuar çmime dukshëm më të ulëta se çmimet referente në një numër të konsiderueshëm pozicionesh, derisa Ministria nuk kishte kryer analizë të dokumentuar për këto devijime dhe nuk kishte kërkuar sqarime shtesë nga OE-të.

Tabela 6 Pozicionet me çmime mbi 90% më të ulëta se çmimet referente

Lloti	Pozicione në paramasë	Pozicione me çmime mbi 90% më të ulëta se çmimet referente të Ministrisë	Përqindja
Llot 1	113	25	22%
Llot 2	113	36	32%
Llot 3	113	77	68 %
Llot 4	113	27	24%

Tabela më lartë tregon se në të gjitha llotet janë identifikuar pozicione me çmime mbi 90% më të ulëta se çmimet referente. Në Llotin 1, nga 113 pozicione të paramasës, 25 pozicione (22%) ishin ofertuar me çmime mbi 90% më të ulëta se çmimet referente, ndërsa në Llotin 2 kjo përqindje ishte 32% (36 pozicione). Në Llotin 4 janë identifikuar 27 pozicione ose 24% e totalit.

Në Llotin 3, i cili paraqet rastin më të theksuar, mbi dy të tretat e pozicioneve ishin ofertuar me çmime më shumë se 90% më të ulëta se çmimet referente.

Për shembull:

- Pozicioni *“Pastrimi dhe mirëmbajtja e baseneve/lagunave”* ishte ofertuar me 0.1 euro për njësi kundrejt çmimit referent prej 240 euro;
- Pozicioni *“Vendosja e tabelave të reja deri në 2.0 m²”* ishte ofertuar me 0.1 euro kundrejt çmimit referent prej 180 euro;
- Pozicione të tjera si *“Riparimi i tabelave me sipërfaqe mbi 2.0 m²”* dhe *“Ndërrimi i kapakëve të dëmtuar të pusetave”* ishin ofertuar po ashtu me 0.1 euro për njësi.

Njëkohësisht, analiza jonë ka shpalosur se ofertat përmbanin edhe pozicione me çmime dukshëm më të larta se çmimet referente. Në të katër llotet janë evidentuar dhjetëra pozicione ku çmimet e ofertuara tejkalonin vlerat e përlogaritura nga njësia kërkuese.

Për shembull:

- Në Llotin 3, pozicioni “*Riparimi i bankinave të dëmtuara*” ishte ofertuar me 50 euro kundrejt çmimit referent prej 1.5 euro;
- Në Llotin 3, pozicioni “*Pastrimi i kanaleve të betonit dhe kanaletave*” ishte ofertuar me 25 euro kundrejt çmimit referent prej 1.4 euro;
- Në Llotin 4, pozicioni “*Trajtimi me filer (ose rërë) dhe bitum*” ishte ofertuar me 15 euro kundrejt çmimit referent prej 1.4 euro.

Analiza e çmimeve ndërmjet lloteve për të njëjtat pozicione ka shpalosur dallime shumë të mëdha të çmimeve.

Tabela 7 Pozicionet me dallimet më të theksuara të çmimeve mes lloteve

Pozicioni	Lloti me çmimin më të ulët	Çmimi më i ulët (€)	Lloti me çmimin më të lartë	Çmimi më i lartë (€)	Dallimi (€)
Rregullimi i komunikacionit	Lloti 3	5.00	Lloti 4	245.00	240.00
Pastrimi i pahisë elastike mbrojtëse të mesit dhe pahisë anësore	Lloti 2	1.01	Lloti 3	120.00	118.99
Zëvendësimi i fugave të dilatimit	Lloti 3	1.30	Lloti 2	115.50	114.20
Pastrimi dhe mirëmbajtja e baseneve / lagunave	Lloti 3	0.10	Lloti 4	100.00	99.90
Orët efektive dhe të udhëtimeve për kamionët në intervenim me borëpastruese dhe hedhëse të kripës	Lloti 4	35.00	Lloti 3	130.00	95.00
Automjeti transportues me vinq	Lloti 3	3.00	Lloti 1	95.00	92.00

Megjithëse njësia kërkuese kishte në dispozicion çmime referente për secilin pozicion, Komisioni i Vlerësimit dhe Departamenti i Prokurimit nuk kishin komunikuar me njësine kërkuese lidhur me çmimet që kjo e fundit i kishte në dispozicion dhe nuk kishin kërkuar sqarime me shkrim nga OE-të për çmimet simbolike apo për dallimet e konsiderueshme të çmimeve mes OE-ve.

Kjo kishte ndodhur për shkak se komisioni i vlerësimit dhe departamenti i prokurimit nuk kanë kryer analizë të mjaftueshme të çmimeve të ofertuara në raport me çmimet referente të përgatitura nga njësia kërkuese dhe nuk kanë kërkuar sqarime shtesë për pozicionet me devijime të theksuara të çmimeve meqë sipas Komisionit nuk janë identifikuar elemente që do të justifikonin aplikimin e dispozitave për ofertë anormalisht të ulët sipas LPP-së.

Si rezultat, Ministria ka pranuar oferta që përmbajnë çmime jashtëzakonisht të ulëta në njërën anë, dhe, në anën tjetër, çmime të larta për një numër të konsiderueshëm pozicionesh, duke rritur rrezikun që pozicione me çmime të ulëta të mos realizohen fare sipas çmimeve të ofertuara ose të realizohen me cilësi të pamjaftueshme, dhe në anën tjetër pozicionet me çmime të larta të realizohen plotësisht ose edhe më tepër duke dëmtuar ekonominë e aktivitetit të prokurimit. Kjo rrit barrën gjatë menaxhimit të kontratës dhe rrezikon realizimin e plotë dhe efektiv të shërbimeve të mirëmbajtjes së autoudhëve.

3.2.4. Çështje tjetër – Konflikt potencial i interesit

Çdo situatë ku anëtarët e personelit të autoritetit kontraktues ose të një ofruesi të shërbimeve të prokurimit që vepron në emër të autoritetit kontraktues që janë të përfshirë në kryerjen e procedurës së prokurimit ose të cilët mund të ndikojnë në rezultatin e asaj procedure kanë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, një interes personal financiar, ekonomik apo ndonjë interes tjetër që mund të perceptohet për kompromis të paanshmërisë dhe pavarësisë së tyre në kontekstin e procedurës së prokurimit¹⁷.

17 Neni 4 – Përkufizimet (pika 1.75) - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

Gjatë auditimit kemi identifikuar rrethana që potencialisht mund të paraqesin konflikt interesi lidhur me përbërjen e komisionit të vlerësimit.

Kryesuesi i Komisionit të Vlerësimit për këtë aktivitet të prokurimit ka pasur raport profesional të mëhershëm me OE-në e shpallur fitues për Llotin 1. Kryesuesi ka qenë i angazhuar si inxhinier nga ana OE fitues për Llotin 1 për projektin “*Zgjerimi i rrugës nacionale N9 – Segmenti Kijevë-Dollc*”, sipas kontratës nr. 205-23-1843-5-1-1/C408, të datës 8 maj 2024. Në kuadër të këtij angazhimi, ai kishte marrë pjesë edhe në takime me përfaqësues të Ministrisë lidhur me realizimin e kontratës.

Pavarësisht raportit të mëhershëm profesional me OE-në që më vonë ishte shpallur fitues i Llotit 1, zyrtari ishte caktuar kryesues i Komisionit të Vlerësimit për këtë aktivitet të prokurimit. Anëtari i Komisionit kishte nënshkruar deklaratën nën betim ku deklaroi se respekton kodin etik për prokurim (ku përfshihet edhe konflikti i interesit).

Ne kemi kërkuar nga Ministria të konfirmojë nëse rasti ishte shqyrtuar nga zyrtari përgjegjës për konfliktin e interesit ose ishte referuar tek autoriteti kompetent për trajtim të konflikteve të interesit. Ministria ka konfirmuar se nuk ishte në dijeni dhe nuk kishte ndërmarrë hapa për vlerësimin apo trajtimin e këtij rasti.

Kjo kishte ndodhur për shkak se kontrollet e brendshme nuk kishin qenë efektive për identifikimin dhe trajtimin paraprak të situatave që potencialisht mund të krijojnë konflikt interesi ose perceptim të konfliktit të interesit gjatë emërimit të anëtarëve në komision të vlerësimit.

Si rezultat, mos trajtimi i këtyre rrethanave ka krijuar pasiguri kur kemi të bëjmë me paanshmërinë dhe besueshmërinë e procesit të vlerësimit për këtë aktivitet të prokurimit.

KONKLUSIONEN

04

4. Konkluzionet

Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit nuk kishte arritur të zhvillojë në mënyrë efektive procesin e prokurimit për mirëmbajtjen të autoudhëve, për të siguruar se janë respektuar të gjitha aspektet e parimeve të Ligjit për Prokurimin Publik.

Ministria nuk ka arritur të siguroj që ky proces i prokurimit të realizohet plotësisht në përputhje me parimet e ekonomisë, efikasitetit, trajtimit të barabartë dhe jo-diskriminimit, të përcaktuara me Ligjin për Prokurimin Publik.

Mangësitë fillojnë që në fazën e planifikimit, ku procedura ishte iniciuar vetëm pak javë para skadimit të kontratave ekzistuese. Kjo ka krijuar presion kohor e që ka ndikuar në shkurtimin e afateve për dorëzimin e tenderëve. Megjithatë, përfitimet e pritshme nga ky përshejtim nuk janë realizuar, pasi kontratat nuk ishin lidhur në kohën e paraparë, para skadimit të afatit të kontratave ekzistuese. Kjo kishte ndodhur për shkak se kushtet në dosje të tenderit para publikimit nuk ishin përgatitur si duhet. Si rezultat, janë paraqitur kërkesa për rishqyrtim, ankesa dhe ndryshime të përsëritura ndaj përmbytjes së dosjes së tenderit, të cilat kanë shtyrë përmbylljen e procedurës për rreth pesë muaj, krahasuar me afatin kohor të përcaktuar fillimisht për hapje të ofertave.

Këto vonesa kanë ndikuar që Ministria të mos përmbyllë me kohë procedurën e hapur dhe të përdorë procedura të negociuara për të siguruar vazhdimësinë e shërbimeve, duke kufizuar konkurrencën dhe duke rritur rrezikun për mosarritjen e vlerës më të mirë për parandë publike.

Procesi i vlerësimit të ofertave nuk është mbështetur në mënyrë të mjaftueshme në analiza të detajuara të çmimeve dhe strukturës së tyre. Janë evidentuar një numër i konsiderueshëm pozicionesh me çmime dukshëm më të ulëta krahasuar me çmimet e përlogaritura të njësisë kërkuese, për të cilat nuk janë kërkuar sqarime për të vlerësuar nëse pozicionet me çmime anormal të ulëta mund të realizohen dhe që gjatë zbatimit të kontratës të mos ketë pozicione që nuk janë realizuar fare. Po ashtu, dhënie e kontratave OE-ve të caktuar për lloje të caktuara nuk ka

rezultuar në kombinimin më ekonomik të mundshëm, duke mos siguruar përdorim sa më të mirë të fondeve publike.

Në aspektin e integritetit të procesit, mekanizmat e vendosur për identifikimin, vlerësimin dhe menaxhimin e rrethanave që mund të krijojnë konflikt interesi nuk kanë funksionuar si duhet. Angazhimi i mëparshëm profesional i kryesuesit të Komisionit të Vlerësimit me operatorin ekonomik fitues nuk ishte vlerësuar dhe trajtuar nga fare nga Ministria dhe nuk ishte referuar për vlerësim te autoriteti kompetent, duke rritur rrezikun që të cenohet besueshmëria dhe integriteti i procesit të prokurimit. Në përgjithësi, këto mangësi kanë ndikuar në planifikim, zhvillim të procedurës së prokurimit dhe vlerësim të ofertave, duke bërë që Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit të mos arrijë nivelim më të mirë të ekonomisë, efikasitetit dhe transparencës.

05

5. Rekomandimet

Në mënyrë që Ministria e Infrastrukturës dhe Transportit të përmirësojë zhvillimin e proceseve të prokurimit dhe të sigurojë përdorim më efikas të fondeve publike, rekomandojmë Ministrin e Infrastrukturës dhe Transporti që të sigurojë se:

- procedurat e prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve planifikohen dhe iniciohen në kohë të mjaftueshme para skadimit të kontratave ekzistuese, në mënyrë që të shmangen shkurtimet e afateve dhe përdorimi i procedurave të negociuara;
- dosjet e tenderit përgatiten dhe rishikohen në mënyrë të detajuar para publikimit të njoftimit për kontratë, për të siguruar kritere të qarta, proporcionale me natyrën dhe kompleksitetin e aktivitetit të prokurimit dhe të zbatueshme me qëllim të shmangies së korrigjimeve, ankesave dhe zvarritjes së përmbylljes së aktivitetit të prokurimit;
- zyrtarët e emëruar në komisionet e vlerësimit kanë kompetencën e duhur profesionale për të vlerësuar si duhet nëse ofertuesit përmbushin kriteret e përshtatshmërisë administrative, profesionale dhe teknike dhe janë të aftë të dokumentojnë dhe arsyetojnë mjaftueshëm vendimet e tyre, në veçanti
- gjatë aktiviteteve të prokurimit me disa lloje të jenë në gjendje të analizojnë të gjitha kombinimet e mundshme të ofertave të përgjegjshme, me qëllim të identifikimit dhe përzgjedhjes së kombinimit që siguron çmimin më të ulët dhe vlerën më të mirë financiare për Ministrinë;
- Departamentin e Prokurimit të bashkëpunojë me komisionet e vlerësimit për t'iu siguruar çmimet referente për secilin pozicion në mënyrë që të analizojnë në mënyrë sistematike çmimet e ulëta për pozicione të caktuara, dhe të kërkojnë sqarime dhe dëshmi shtesë nga operatorët ekonomikë për tu siguruar se pozicionet e tilla do të realizohen;
- të forcojë kontrollet për identifikimin, deklarimin dhe menaxhimin e situatave që mund të krijojnë rrezik të konfliktit të interesit ose perceptim të mungesës së paanshmërisë gjatë emërimit të anëtarëve të komisioneve të vlerësimit; dhe

- Të monitorojë në mënyrë më rigoroze zbatimin e e mundshëm të kontratave për të siguruar se çështjet e ngritura nga ZKA, në fokus përmbushjen e pozicioneve të ndjeshme me çmime jashtë kufijve normal të adresohen në mënyrë të drejtë dhe të arsyeshme.

Shtojca 1. Motivi i auditimit, kriteret, fushëveprimi i auditimit dhe metodologjia

Motivi i auditimit

Media të ndryshme¹⁸ kanë raportuar raste të rrëshqitjes së dheut dhe bllokime të korsive në autostradën “Ibrahim Rugova”, veçanërisht në hyrje dhe dalje të Suharekës, ku situata ka shkaktuar kolona dhe rrezik në trafik. Kontrata paraprake nuk kishte paraparë sasi të mjaftueshme në disa pozicione (rrëshqitje të skarpateve) gjë gjendja e Autostradës “Ibrahim Rugova” nuk i plotëson të gjitha kushtet e nevojshme për qarkullim të papenguar.

Gjithashtu, në disa raporte të auditimit të rregullsisë (vitet 2022 dhe 2023) të publikuara nga Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) që lidhen me zhvillimin e procedurave për mirëmbajtjen e autoudhëve në Kosovë, paraqesin situata sfiduese, sa i përket mënyrës së planifikimit të procesit të prokurimit për këtë fushë. Problemet kryesore të identifikuara në këto raporte janë ndryshimet e pozicioneve të kontraktuara dhe tejkalim të pragut prej 30% të kontratës.

Njëkohësisht, OE-të të përfshirë në aktivitetin e prokurimit për Mirëmbajtje të Autoudhëve 2025-2028 kanë parashtruar ankesa në OShP duke vënë në pah parregullsi gjatë zhvillimit të këtij procesi.

Për më tepër, një Organizatë Jo Qeveritare kishte ngritur shqetësime lidhur me rregullsinë dhe transparencën e procesit të këtij aktiviteti të prokurimit në

¹⁸ <https://www.stilografi.com/ekonomi/kontrata-te-reja-per-mirembajtjen-e-autoudheve-pas-shqetesimeve-per-shembje-dhe-blokime>

Ministrinë e Infrastrukturës dhe Transportit. Si rrjedhojë, Ministri kishte kërkuar të kryhet një auditim i këtij aktiviteti të prokurimit.

Një nga shqetësimet e potencuara ishte se Ministria nuk ka aplikuar kombinimin më optimal të operatorëve ekonomik në përputhje me kufizimin 'një operator ekonomik – një llot).

Përveç kësaj shqetësim tjetër i ngritur është edhe që njëri OE i shpërblyer me kontratë ka ofertuar me çmime dukshëm më të ulëta për një numër të caktuar të pozicioneve.

Kriteret e auditimit

Kriteret e auditimit që kanë shërbyer për vlerësimin e objektivës së paraparë për këtë auditim janë bazuar në Ligjin nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Kosovë dhe Rregullat dhe Udhëzuesin Operativ për Prokurimin Publik.

Për të verifikuar këtë, kemi vënë kriteret e përmbledhura:

Më saktësisht, për nën-pyetjen e auditimit, *A ka planifikuar Ministria aktivitetin e prokurimit me kohë?* – janë kriteret si në vijim:

- Çfarëdo afati kohor i caktuar nga autoriteti kontraktues për pranimin e tenderëve, ose kërkesave për pjesëmarrje duhet të jetë i mjaftueshëm për t'iu dhënë operatorëve të interesuar ekonomik, kohë të mjaftueshme për të përgatitur dhe dorëzuar dokumentet në fjalë. Gjatë caktimit të afatit kohor, autoriteti kontraktues do të marrë parasysh qëllimin dhe kompleksitetin e prokurimit përkatës dhe kontratën që do të jepet, si dhe nivelin e vështirësisë dhe/ose kompleksitetit të përgatitjes së një tenderi, të përgjegjshëm ose kërkesë për pjesëmarrje¹⁹.

19 Neni 44.1 - Rregullat e Përgjithshme për Caktimin e Afateve Kohore për pranimin e Tenderëve ose Kërkesave për Pjesëmarrje- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

- Ministria duhet të përpiloj dosjen e tenderit është përgjegjës për përgatitjen e dokumenteve të tenderit në mënyrë që ato të jenë të qarta, të plota dhe të mjaftueshme për t'u mundësuar operatorëve ekonomikë përgatitjen e ofertave të përgjegjshme. Ministria duhet të sigurojë trajtim të barabartë, transparencë, konkurrencë efektive dhe zhvillimin e procedurave në mënyrë efikase dhe pa vonesa të panevojshme²⁰.
- Ministria mund të përdor procedura të negociuara pa publikimin paraprak të njoftimit të kontratës për ushtrimin e aktiviteteve të prokurimit që kanë për qëllim dhënien e: (iii) nëse, për aq sa është shumë e nevojshme për arsye të emergjencave ekstreme që janë shkaktuar nga ngjarje objektivisht të verifikueshme të cilat nuk kanë pasur mundësi të parashikohen me arsye nga autoriteti përkatës kontraktues, Ministria nuk mund ta japë kohën e kërkuar për ushtrimin e cilësdo procedurë tjetër që parashtrohet në këtë ligj. Me kusht që kjo dispozitë të mos mund të shfrytëzohet nëse rrethanat që e kanë krijuar situatën emergjente ekstreme mund t'u atribuohen veprimeve neglizhente ose të qëllimta ose lëshimeve të Ministrisë²¹.

Për nën-pyetjen e auditimit, *A janë vlerësuar ofertat bazuar në kriterin “çmimi më i ulët”, sipas Dosjes së Tenderit?* – janë kriteret si në vijim:

- Ministria do t'i trajtojë operatorët ekonomikë në mënyrë të barabartë dhe jo diskriminuese dhe do të veprojë në mënyrë transparente.²² Ministria do të konsiderojë një tender si të përgjegjshëm vetëm nëse tenderi në fjalë është në përputhshmëri me të gjitha kërkesat e parashtuara në njoftimin e kontratës dhe në dosjen e tenderit. Pavarësisht nga e mëparshmeja, autoriteti kontraktues mund të konsiderojë një tender si të përgjegjshëm nëse: (i) përmban vetëm gabime ose paqartësi të cilat mund të korrigjohen pa ndryshuar kushtin material apo aspektin e tenderit në fjalë, ose (ii) përmban vetëm devijime të vogla që nuk mund të shkaktojnë ndryshime

20 Neni 27 – Dosja e Tenderit- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

21 Neni 35 – Procedurat e negociuara pa publikimin e njoftimit të kontratës - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

22 Neni 7.1 - Barazia në Trajtim/ Jo-Diskriminimi- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

materiale ose devijime nga karakteristikat, kushtet, dhe kërkesat e tjera të parashtruara në njoftimin e kontratës dhe në dosjen e tenderit; me kusht që, çfarëdo devijimi i tillë të kuantifikohet, aq sa është e mundshme, dhe të merret parasysh gjatë vlerësimit dhe krahasimit të tenderëve.²³

- Ministria obligohet që të sigurojë që fondet publike dhe burimet publike të përdoren në mënyrën më ekonomike, njëkohësisht duke marrë në konsideratë qëllimin dhe lëndën e prokurimit²⁴.”
- Ministria do t’i jap kontratën publike operatorit ekonomik që ka dorëzuar tenderin e përgjegjshëm me çmimin më të ulët;²⁵. Në rast se Ministria ofron çmimin më të ulët në më shumë Lote atëherë ai do të shpërblehet me kontratë për llotet që ofrojnë çmimin më të ulët të mundshëm për autoritetin kontraktues dhe Loti tjetër do t’i shpërblehet Operatorit të dytë me radhë²⁶.

Për nën-pyetjen e auditimit, *A është siguruar Ministria që çmimet e ofruara në paramasë janë ekonomikisht të arsyeshme?* – janë kriteret si në vijim:

- Ministria duhet të sigurojë që ofertat e pranura vlerësohen në mënyrë të duhur, duke analizuar edhe elementet që mund të ndikojnë në realizimin e kontratës. Ministria mundet që me shkrim të kërkojë nga një tenderues që të sigurojë një sqarim me shkrim mbi cilindo nga aspektet e tenderit të tij, në mënyrë që të bëhet ekzaminimi, vlerësimi ose krahasimi i tenderëve. Asnjë ndryshim material dhe asnjë aspekt i tenderit nuk duhet të kërkojen ose pranohen nga Ministria ose të ofrohen nga një tenderues²⁷.

23 Neni 59.4 - Ekzaminimi, Vlerësimi dhe Krahasimi i Tenderëve- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

24 Neni 6.1 - Ekonomiciteti dhe Efikasiteti - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

25 Neni 60 -Kriteret për Dhënien e Kontratës- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

26 4. Ndarja e kontratave në Lote - Udhëzues nr. 002/2024, për plotësim ndryshimin e Udhëzuesit nr. 001/2023 për prokurimin publik

27 Neni 59.2 - Ekzaminimi, Vlerësimi dhe Krahasimi i Tenderëve- Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

- Nëse një operator ekonomik e dorëzon një tender që, është ose duket të jetë jo normalisht i ulët, autoriteti kontraktues do të dërgojë një kërkesë me shkrim tenderuesit ku kërkohet nga tenderuesi që të dorëzojë me shkrim : (i) një ndarje të elementeve përbërëse të tenderit dhe (ii) shpjegime në lidhje me bazën e tenderit²⁸;
- Çdo situatë ku anëtarët e personelit të autoritetit kontraktues ose të një ofruesi të shërbimeve të prokurimit që vepron në emër të autoritetit kontraktues që janë të përfshirë në kryerjen e procedurës së prokurimit ose të cilët mund të ndikojnë në rezultatin e asaj procedure kanë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, një interes personal financiar, ekonomik apo ndonjë interes tjetër që mund të perceptohet për kompromis të paanshmërisë dhe pavarësisë së tyre në kontekstin e procedurës së prokurimit²⁹.

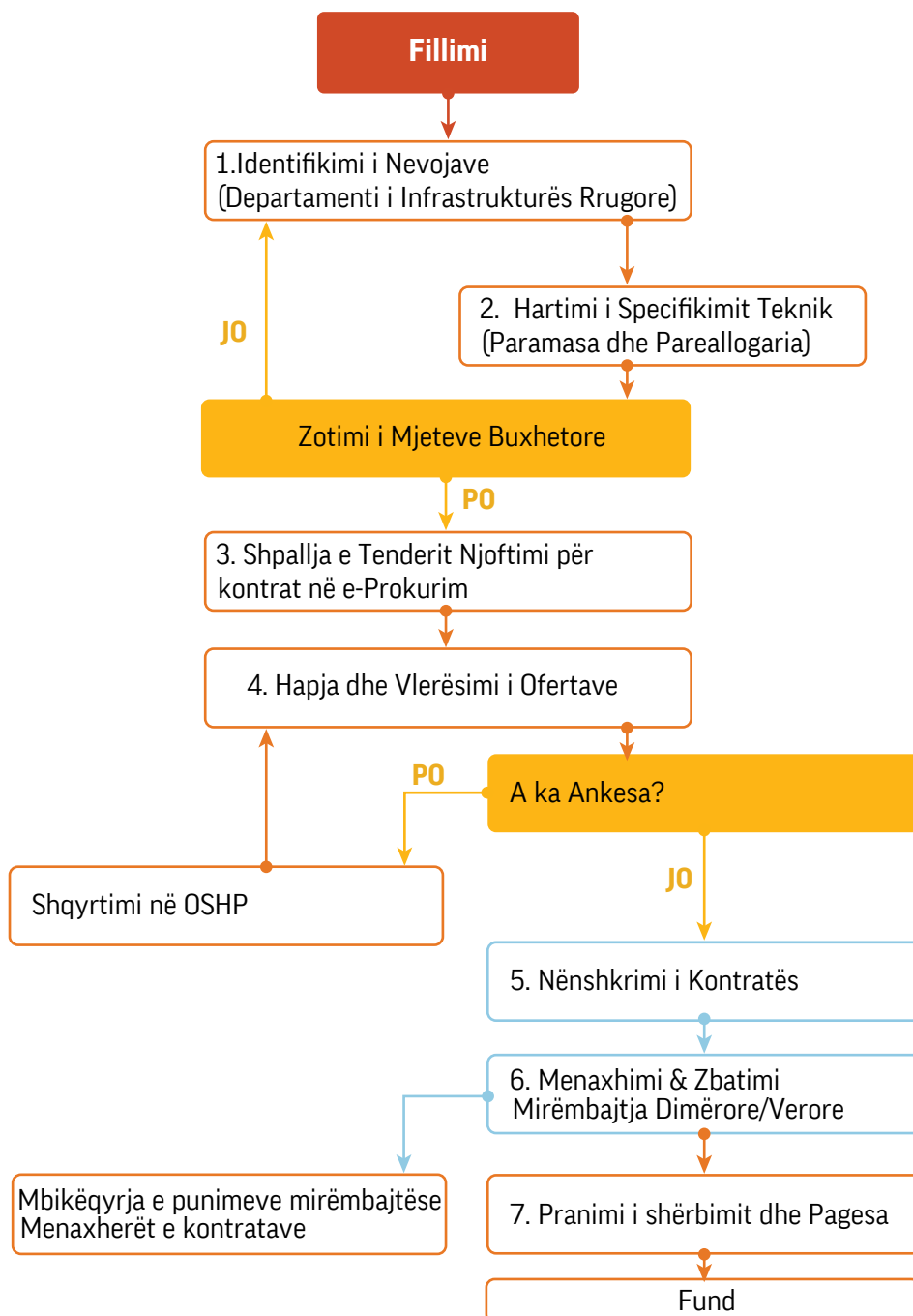
Përshkrimi i sistemit dhe akterëve tjerë relevant

Sistemi i mirëmbajtjes së autoudhëve përfshin një sërë procesesh administrative, teknike dhe operative që kanë për qëllim sigurimin e funksionalitetit dhe sigurisë së infrastrukturës rrugore. Ky sistem përfshin planifikimin e nevojave për mirëmbajtje, hartimin e specifikimeve teknike, zhvillimin e procedurave të prokurimit, realizimin e shërbimeve dhe monitorimin e zbatimit të kontratave nga strukturat përgjegjëse të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Transportit.

28 Neni 61 - Tenderët Jo-Normalisht të Ulët - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

29 Neni 4 – Përkufizimet (pika 1.75) - Ligji Nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik të Republikës së Kosovës, i ndryshuar dhe plotësuar me Ligjin Nr. 04/L-237, Ligjin Nr. 05/L-068 dhe Ligjin Nr. 05/L-092 (Versioni i Konsoliduar)

Figura 1 Procesi i zhvillimit të prokurimit dhe akterët përgjegjës në procesin e mirëmbajtjes



Procesi i mirëmbajtjes së infrastrukturës rrugore fillon me identifikimin e nevojave për mirëmbajtje, i cili realizohet nga Departamenti i Infrastrukturës Rrugore. Ky identifikim bazohet, mes tjerash, në analizën e gjendjes së rrugëve, si dhe në nevojat sezonale të mirëmbajtjes (mirëmbajtje dimërore dhe verore).

Pas vlerësimit të gjendjes së rrugëve dhe klasifikimi i ndërhyrjeve në mirëmbajtje rutinore, periodike apo emergjente, përcaktohen prioritetet e ndërhyrjes duke u bazuar në sigurinë rrugore, intensitetin e trafikut dhe nivelin e degradimit të infrastrukturës. Më tej realizohet hartimi i specifikimeve teknike, përkatësisht paramasat dhe parallogaria për shërbimet e mirëmbajtjes. Në këtë fazë definohen aktivitetet konkrete si pastrimi, riparimet lokale, kripëzimi, asfaltimi i pjesshëm dhe mirëmbajtja e sinjalistikës, ndërsa paralelisht llogaritet kostoja e shërbimeve për periudha të caktuara, zakonisht vjetore ose sezonale (pra bëhet hulumtimi i tregut).

Pas kësaj faze bëhet verifikimi i mjeteve buxhetore dhe sigurohet mbulimi financiar për realizimin e kontratave të mirëmbajtjes. Pas sigurimit të buxhetit, inicohet kërkesa për prokurim në Departamentin të Prokurimit, i cili ka për detyrë të zhvillojë procesin e prokurimit që përfshin shpalljen e tenderit (njoftimin për kontratë) për shërbime të mirëmbajtjes dhe pranimin e ofertave nga operatorët ekonomik të specializuar në këtë fushë.

Në vijim zhvillohet hapja dhe vlerësimi i ofertave, ku komisionet përkatëse analizojnë kapacitetet administrative e teknike të operatorëve ekonomik për ofrimin e shërbimeve të mirëmbajtjes si dhe ofertat financiare në përputhje me kriteret e përcaktuara në DT. Pas përfundimit të vlerësimit rekomandohet operatori ekonomik fitues dhe nxirret vendimi për dhënie të kontratës. Në këtë fazë, operatorët ekonomik kanë të drejtë të paraqesin ankesa në OSHP (Në rast se operatorët ekonomik konsiderojnë se komisioni i vlerësimit nuk ka vepruar në pajtim me kriteret e përcaktuara në Dosje të tenderit), me ç'rast procesi mund të pezullohet deri në marrjen e një vendimi përfundimtar nga ana e Organit Shqyrtues të prokurimit.

Pas përfundimit të procedurave ankimuese (nëse ka) bëhet nënshkrimi i kontratës së mirëmbajtjes me operatorin ekonomik fitues. Më tej fillon faza e zbatimit të mirëmbajtjes rrugore, e cila përfshin realizimin e mirëmbajtjes dimërore, si pastrimi i borës dhe kriposja, si dhe mirëmbajtjen verore që përfshin riparimet e asfaltit,

mirëmbajtjen e sinjalistikës dhe pastrimin e kanaleve dhe elementeve përcjellëse, përfshirë edhe ndërhyrjet emergjente në rast dëmtimesh të paplanifikuara.

Gjatë zbatimit të kontratës kryhet monitorimi dhe mbikëqyrja e vazhdueshme e punimeve nga menaxherët e kontratave, duke verifikuar cilësinë e shërbimeve, përmbushjen e afateve dhe respektimin e kushteve kontraktuale. Në këtë proces evidentohen performancat e operatorit dhe në rast të mospërmbushjes së detyrimeve aplikohen masa përkatëse.

Në përfundim të ciklit të shërbimeve kryhet pranimi i shërbimeve të mirëmbajtjes sipas periudhave të kontratës, duke verifikuar nëse punimet janë realizuar sipas kushteve të kontraktuara. Pas këtij verifikimi realizohet pagesa bazuar në punët e kryera dhe në raportet e mbikëqyrjes.

Metodologjia e auditimit dhe fushëveprimi i auditimit

Metodologjia e auditimit do të përfshijë metoda të kryerjes së auditimit të cilat janë elaboruar më poshtë në detaje, për të konkluduar nëse procesi i aktivitetit të prokurimit për mirëmbajtjen e autoudhëve është bërë në përputhje me kërkesat e LPP dhe kërkesat e Dosje të tenderit.

Qasja jonë për këtë auditim përdor një varg teknikash për të marrë dëshmi dhe siguri të auditimit, ndër to janë: intervistimi i zyrtarëve përkatës, analizimi i dokumenteve relevante. Më konkretisht do të fokusohemi në:

- Analizimi i dosjes së tenderit (përfshirë njoftimin për kontratë, kriteret e përcaktuara në dosje të tenderit, afatet për dorëzim të ofertave dhe njoftimin për dhënie të kontratës), me qëllim vlerësimin e përputhshmërisë me kërkesat e Ligjit për Prokurimin Publik;
- Analizimin dhe krahasimin e dosjes së tenderit me ofertat e Operatorëve Ekonomik të eliminuar, të cilët në procedurën paraprake kanë qenë të përgjegjshëm, duke shqyrtuar disa kritere kyçe për të vlerësuar konsistencën dhe arsyeshmërinë e vendimeve;
- Analizimin e vendimit për shkurtimin ose përsheptimin e afateve të tenderimit dhe krahasimi i tyre me bazën ligjore dhe arsyetimet përkatëse;

- Analizimin e ofertave të dorëzuara (aspektin e tenderit të përgjegjshëm me kërkesat sipas Dosjes së Tenderit) nga Operatorët Ekonomik e eliminuar që kanë ofruar çmim më të lirë për njësi dhe ato të OE-ve fitues, raportit të komisionit të vlerësimit dhe dokumentacionit mbështetës për tu siguruar nëse vlerësimi i ofertave është bërë në mënyrë objektive dhe transparente;
- Analizimin e ankesave të dorëzuara në Organin shqyrtues të prokurimit përfshirë edhe vendimin e nxjerrë nga OShP për këtë aktivitet të prokurimit;
- Analizimin e çmimeve të dorëzuara në paramasë dhe parallogari të ofertuesve fitues dhe kërkesat e Ministrisë drejt OE-ve fitues lidhur me çmimet për pozicione të caktuara;
- Analizimin e dokumentacionit/raportit të përgatitur nga Komisioni i Vlerësimit për mënyrën se si është vlerësuar kombinimi i ofertuesve që ofron opsionin më optimal dhe ekonomik për Ministrinë;
- Krahasin e kontratave paraprake për mirëmbajtje me ato aktuale, me fokus identifikimin e pozicioneve me përqindjen më të lartë të realizimit, për të verifikuar nëse këto janë marrë për bazë për të hartuar Dosjen e re të Tenderit për kontratat pasuese; dhe
- Analizimin e raporteve të përpiluara nga Auditimi i Brendshëm me qëllim vlerësimin e gjetjeve, rekomandimeve dhe masave të ndërmarra për përmirësimin e kontrolleve të brendshme lidhur me aktivitetet e tilla të prokurimit.

Fushëveprimi i këtij auditimi ka përfshirë vlerësimin e procesit të planifikimit të aktivitetit të prokurimit dhe procesin e vlerësimit mirëmbajtjes së autoudhëve deri te nënshkrimi i kontratës në kuadër të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Transportit për vitet 2025/2026 (ish Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (MMPHI). Për qëllime të krahasimit, pjesë e fushëveprimit ishte edhe kontrata paraprake (2022-2025) për mirëmbajtjen e autoudhëve të njëjta.

Shtojca 2. Tabela me kriteret e ndryshuara në Dosje të Tenderit

Nr.	Referenca në DT	Kriteri në DT fillestare	Pretendimi ankimor	Vendimi i AK	Kriteret e korrigjuara	Statusi final
1	Pika 8.1 & 8.2 – Kapitali financiar	OE duhet të dëshmojë kapital financiar (Lot 1: 900,000€, Lot 2: 700,000€, Lot 3: 750,000€, Lot 4: 600,000€) dhe "kapitali financiar i paraqitur nuk guxon të shfrytëzohet deri në nënshkrimin e kontratës"	Kushti konsiderohet kufizues dhe i paligjshëm	KORRIGJOHET	Largohet ndalesa për shfrytëzimin e kapitalit deri në nënshkrimin e kontratës	Ndryshuar
2	Pika 9.1 – Kërkesa 5	Referencat pranohen vetëm nga mirëmbajtja e autoudhëve, rrugëve nacionale dhe rajonale ose ndërtimi/rehabilitimi i tyre	Kërkohet përfshirja edhe e rrugëve lokale	KORRIGJOHET	Shtohen edhe kontratat në rrugë lokale	Zgjeruar
3	Pika 9.1 – Kërkesa 5.1	Vlera e kontratave të mirëmbajtjes së autoudhëve dhe rrugëve nacionale/rajonale duhet të jetë min. 50% e vlerës së lotit	Kërkohet zgjerim edhe për rrugët lokale	NUK NDRYSHON	Mbetet vetëm për autoudhë, rrugë nacionale dhe rajonale	Mbetet

4	Pika 9.1 – Dëshmia 5.1	Referencat për kontrata në realizim pranohen vetëm nëse kontrata është realizuar së paku 70%	Kërkohet heqja e pragut 70%	NUK NDRYSHON	Mbetet kushti 70% realizim	Mbetet
5	Pika 9.1 – Dëshmia 5 (Vërejtje)	Për kontratat me kompani private kërkohen edhe faturat/transaksionet bankare	Kërkohet lehtësim i kushtit	NUK NDRYSHON	Mbeten të detyrueshme transaksionet bankare	Mbetet
6	Pika 9.1 – Dëshmitë 1-4	Menaxheri i projektit, udhëheqësi i punishtes dhe inxhinierët duhet të paraqesin ID, CV, diplomë, kontratë dhe referenca	Pretendohet cenim i privatesisë për ID	NUK NDRYSHON	Kërkesat për personelin mbeten të pandryshuara	Mbetet
7	Pika 9.1 – Dëshmia 8	Plan i detajuar i menaxhimit të trafikut, i nënshkruar dhe vulosur	Pretendohet sub-jektivitet i vlerësimit	NUK NDRYSHON	Kërkesa mbetet	Mbetet
8	Pika 9.1 – Dëshmia 6 dhe Aneksi 1	Pajisjet dhe bazat duhet të jenë në dispozicion të OE; lejohet edhe qiraja me kontratë	Pretendohet se favorizon operatorët aktualë	NUK NDRYSHON	Mbeten kërkesat për disponueshmërinë e pajisjeve dhe bazës	Mbetet
9	Aneksi 1 – Pika 2.4 Objektet përcjellëse	Kërkohej strukturë e furnizimit me energji elektrike	Kërkesë e paqartë dhe e panevojshme	KORRIGJOHET	Largohet pika 2.4	Largohet
10	Aneksi 1 – Pika 2.8	Zyra për stafin profesional	Kërkohet qartësi për sipërfaqen	KORRIGJOHET	Minimum 3 zyra × 8 m ² = 24 m ²	Përmirësohet
11	Aneksi 1 – Pika 2.9	Dhomat për stafin punues	Kërkohet qartësi për sipërfaqen	KORRIGJOHET	Minimum 3 dhoma × 12 m ² = 36 m ²	Përmirësohet

12	Njoftimi për kontratë	Procedurë me afat të përshpejtuar për dorëzimin e ofertave	Pretendohet shkelje e nenit 46 LPP	NUK NDRYSHON	AK mban arsyetimin për urgjencë dhe skadim kontratash	Mbetet
13	Lista e Pajisjeve - Pika 1.3	Cilindër vibruës hekur-hekur me peshë 2-5 ton	Kufizon konkurrencën	KORRIGJOHET	Kërkohej minimum 2 ton pa kufi maksimal	Lehtësohet
14	Lista e Pajisjeve - Pika 1.10	Fshisëse automatike me peshë min. 8 ton	Kufizuese	KORRIGJOHET	Pesha minimale bëhet 6 ton	Lehtësohet
15	Lista e Pajisjeve - Pika 1.15	Traktor me rimorkio	Kërkohej alternativë	KORRIGJOHET	Traktor me gjysmë-rimorkio min. 40 KW	Përmirësohet
16	Lista e Pajisjeve - Pika 1.22	Gjysmë-rimorkio sinjalizues	Kufizuese	KORRIGJOHET	Lejohet mjet sinjalizues i lëvizshëm (rimorkio, gjysmë-rimorkio ose automjet)	Zgjerohet
17	Lista e Pajisjeve - Pika 3.2	Kamion me borëheqëse dhe shpërndarës kripe me motor min. 110 KW	Kërkohej largimi i kushtit	NUK NDRYSHON	Kërkesa mbetet	Mbetet
18	Paramasa - Lot 3, pozicioni 5.3	Gabim teknik në sasi ("1.00")	Korrigjim teknik	KORRIGJOHET	Largohet sasia e gabuar	Përmirësohet

Shtojca 3. Varianca e çmimeve për pozicione ndërmjet OE dhe çmimet e njësisë kërkuese

Pozicioni	Përshkrimi (shkurt)	L1	L2	L3	L4	Max	Variance
1.1.1	Mobilizimi dhe organizimi i bazës së përkohshme	100	35	100	28	100	3.6x
1.2.1	Inspektimet ditore dhe pastrimi i autoudhës	80	50	80	65	80	2.3x
1.2.2	Inspektimet mujore dhe raportimi i punimeve	20	30	20	25	30	1.5x
1.2.3	Plani i menaxhimit të trafikut	5	15	5	20	25	5x
1.2.4	Vendosja dhe menaxhimi i sinjalizimit të trafikut	5	25	5	245	245	49x
1.2.5	Automjet me vinç për largimin e automjeteve	3	95	3	35	95	31x
1.2.6	Kujdestaria dhe sigurimi fizik 24h	60	35	60	15	60	4x
2.1.1	Pastrimi dhe larja e sipërfaqes qarkulluese	30	10	30	8	30	10x
2.1.2	Prerja e barit dhe vegjetacionit përgjatë rrugës	50	20	50	15	65	4.3x
2.1.3	Riparimet e vogla të shiritit ndarës	5	15	5	12	15	7.5x
2.1.4	Riparimi i bankinave të dëmtuara	50	10	50	12	50	33x
2.1.5	Largimi i materialit të eroduar	15	15	15	2	15	7.5x
2.1.6	Planifikimi dhe riparimi i pjerrësive (skarpateve)	40	8	40	15	40	400x
2.1.7	Humusimi dhe mbjellja e barit	0.1	8	0.1	18	18	180x

2.1.8	Sanimi i skarpateve me material guror	0.1	4	0.1	14	14	140x
2.2.1	Riparimi i dëmtimeve të shtresës asfaltike deri 4.5 cm	0.1	5	0.1	5	12	120x
2.2.2	Riparimi i shtresës asfaltike deri 11 cm	1	10	1	10	18	18x
2.2.3	Riparimi i dëmtimeve të mëdha të asfaltit deri 17 cm	1	12	1	14	28	28x
2.2.4	Vendosja e shtresës së re asfaltike (SMA)	18	20	18	6	20	3.3x
2.2.5	Riparimi i plasaritjeve dhe çarjeve në asfalt	0.1	10	0.1	15	15	150x
3.1.1	Pastrimi dhe formësimi i kanaleve të dheut	5	2	5	3	5	2.5x
3.1.2	Pastrimi i rigolave dhe bermave	9	3	9	3	9	7.5x
3.1.3	Pastrimi i kanalizimit dhe drenazhës	9	1	9	3.5	9	9x
3.1.4	Pastrimi i kanaleve dhe kanaleteve prej betoni	25	2	25	3.5	25	18x
3.1.11	Ndërrimi i grilave të ujëmbledhësve	8	45	0.1	10	45	450x
3.1.12	Ndërrimi i kapakëve të puseta	11	55	0.1	10	55	550x
3.1.13	Riparimi i kokave të tombinave	5	5.5	0.1	15	15	150x
3.1.14	Pastrimi dhe mirëmbajtja e baseneve/lagunave	15	5.05	0.1	100	100	1000x
4.1.1	Pastrimi i elementeve të strukturave (ura etj.)	10	0.1	30	10	30	300x
4.1.4	Zëvendësimi i fugave të dilatimit	30	115.5	1.3	20	115.5	89x
4.1.5	Riparimi dhe lyerja e parapetëve të urave	15	30	1	20	70	70x

4.1.6	Ndërrimi i parapetëve dhe gardhit të urave	20	30	0.2	11	30	150x
4.1.14	Ndërtimi i mureve të reja prej betoni	75	10.6	0.8	55	160	200x
5.1.1	Pastrimi i shenjave vertikale të komunikacionit	30	10	30	18	30	6x
5.1.3	Pastrimi i pahive mbrojtëse (mesore dhe anësore)	120	10	120	12	120	12x
5.1.9	Riparimi i pahive elastike anësore	20	5	0.1	22	30	300x
5.1.15	Vendosja e pahive elastike anësore të reja	20	35	0.1	30	35	350x
5.1.16	Vendosja e pahive elastike në rrugët kyqëse	20	45	0.1	20	45	450x
5.2.1	Riparimi i gardhit rrethues	15	10	0.1	13	15	150x
5.2.2	Vendosja e gardhit të ri rrethues	16	12	0.2	12	16	80x
5.4.1	Nivelimi dhe ngjeshja e rrugëve ndihmëse	3.5	5	20	1.8	20	11x

Shtojca 4. Letërkonfirmimi



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, 03.08.2026

Të 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


 Dimal Basha



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