



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

RAPORTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Ekonomiciteti dhe efikasiteti në ndërtimin e
shtëpive për të kthyerit



Prishtinë, korrik 2023

Zyra Kombëtare e Auditimit e Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Republikës së Kosovës.

Misioni ynë është që përmes auditimeve cilësore të fuqizojmë llogaridhënien në administratën publike për përdorimin efektiv, efikas dhe ekonomik të burimeve kombëtare. Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien e institucioneve publike duke ofruar bazë të qëndrueshme për të kërkuar llogari nga menaxherët e çdo organizate të audituar. 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.

Ky auditim është kryer në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (SNISA 3000¹) si dhe me praktikat e mira evropiane.

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 ekonomisë², efikasitetit³ dhe efektivitetit⁴ dhe nëse ka vend për përmirësim.

Auditorja e Përgjithshme ka vendosur në lidhje me përmbajtjen e raportit të auditimit të performancës "Ekonomiciteti dhe efikasiteti në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit", në konsultim me Ndihmës Auditoren e Përgjithshme, Myrvete Gashi, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Ekipi që realizoi këtë raport:

Fatlinda Ramosaj, Drejtor i Departamentit të Auditimit të Prokurimit

Donjetë Dreshaj, Udhëheqëse e Ekipit

Lirak Mulliqi, Anëtar i Ekipit

Mimozë Selimi, 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>

1. Standardet dhe udhëzimet për auditimin e performancës bazuar në Standardet e Auditimit të ONISA-s dhe përvoja praktike.
2. 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.
3. 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.
4. 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 Objektiva e auditimit dhe pyetjet e auditimit.....	9
Pyetjet e auditimit	9
3 Gjetjet e auditimit.....	10
3.1 Ministria nuk ishte ekonomike në ndërtimin e shtëpive	10
3.1.1 Ministria nuk ka bërë analizë të plotë dhe të arsyeshme të vlerësimit të nevojave dhe vlerës së parashikuar të kontratës	11
3.2 Ministria nuk ishte efikase në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit	21
3.3 Nuk janë përmbushur objektivat e parapara të prokurimit	25
4 Konkluzionet	29
5 Rekomandimet	31
Shtojca I: Kriteret, fushëveprimi dhe metodologjia e auditimit.....	33
Problemi i auditimit	33
Kriteret e auditimit	33
Fushëveprimi i auditimit	34
Metodologjia e auditimit.....	34
Shtojca II : Çmimet e OE-ve fitues dhe më të lirë për dy kontratat	36
Shtojca III: Letër Konfirmimi.....	39

Lista e shkurtesave

AK	Autoriteti Kontraktues
ARBK	Agjencia për Regjistrimin e Bizneseve në Kosovë
ASK	Agjencia e Statistikave të Kosovës
ATK	Administrata Tatimore e Kosovës
DNPDF (Deklarata)	Deklarata e Nevojave dhe Përcaktimi i Disponueshmërisë së Fondeve
DT	Dosja e Tenderit
Kontrata e parë	Ndërtimi dhe renovimi i shtëpive për të kthyerit - MKK 211/17/006/511 211/17/3482/511 “Punë” 2017
Kontrata e dytë	Ndërtimi dhe renovimi i shtëpive për të kthyerit dhe familjet në nevojë – MKK 211/20/011/511 211/20/5436/511 “Punë” 2020
LPP	Ligji i Prokurimit Publik
MK	Menaxher i Kontratës
Ministria	Ministria për Komunitete dhe Kthim
NjK	Njësia Kërkuese
OE	Operator Ekonomik
PMK	Plani i Menaxhimit të Kontratës
RKS	Republika e Kosovës
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

Përmbledhje e përgjithshme

Republika e Kosovës në vazhdimësi është ballafaquar me shpërnguljen e shtetasve të saj, sidomos gjatë dekadave të fundit. Qeveria ka hartuar politika për t'iu mundësuar këtyre shtetasve kthim në vendlindje. Ministria për Kthim dhe Komunitete është institucioni kryesor që zhvillon dhe menaxhon programe dhe mekanizma për të ndihmuar integrimin dhe kthimin e qëndrueshëm të të shpërngulurve dhe refugjatëve.

Zyra Kombëtare e Auditimit ka audituar kontratat për ndërtimin e shtëpive për periudhën 2017-2022, në vlerë prej mbi 8.2 milion euro. Ministria gjatë kësaj periudhe kishte nënshkruar dy kontrata për ndërtimin e shtëpive, ku kishte planifikuar dhe kontraktuar të ndërtoj nga 150 shtëpi me secilën kontratë. Këto kontrata kishin kohëzgjatje tri vjeçare secila dhe me kontratën e parë janë ndërtuar 157 shtëpi dhe 26 shtëpi me kontratën e dytë (për periudhën 2.4 vjeçare). Auditimi përfshinë vlerësimin e nevojave, përcaktimin e vlerës së parashikuar të kontratës, arritjen e ekonomisë gjatë kontraktimit dhe ndërtimit të shtëpive dhe efikasitetin në përmbushjen e këtyre kontratave.

Konkluzioni i auditimit është se Ministria për Komunitete dhe Kthim nuk ishte ekonomike në kontraktimin e ndërtimit të shtëpive. Mangësitë ishin evidente nga faza e vlerësimit dhe arsyeshmërisë së nevojave dhe hulumtimi i çmimeve të tregut. Ministria kishte filluar procedurat e prokurimit pa pasur informacionet e duhura për përfituesit dhe statusin e tyre të banimit. Praktika e tillë ishte përsëritur edhe në kontratën e dytë pavarësisht problemeve të hasura në kontratën e parë. Ministria ka kontraktuar ndërtimin e shtëpive për 832,033 euro më shtrenjtë se sa çmimet e tregut, kjo vetëm duke krahasuar së paku me çmimet e Administratës Tatimore të Kosovës.

Mospërputhja e planeve të ndërtimit dhe pozicioneve të kontraktuara e të realizuara

Ministria kishte ndërtuar shtëpi jashtë planit të përcaktuar në projektin kryesor duke ndërtuar edhe shtëpi të cilat në dukje kanë specifika tjera. Ndërtimet e tilla pa marrë miratimin nga projektuesi rrezikojnë që shtëpitë mos të ndërtohen sipas standardeve dhe potencialisht të mos jenë të cilësisë së duhur.

Kishte dallime të konsiderueshme ndërmjet pozicioneve të kontraktuara për ndërtimin e shtëpive dhe pozicioneve që aktualisht ishin përdorur gjatë ndërtimit të shtëpive. Kjo mospërputhje tregon mungesën e mekanizmave efektivë të menaxhimit dhe kontrollit të projektit e po ashtu vë në dyshim saktësinë e planifikimit fillestar të Ministrisë.

Përmbushja e ngadaltë e kontratës së dytë nga ana e Ministrisë

Auditimi tregon se progresi i Ministrisë në përmbushjen e kontratës së dytë për ndërtimin e shtëpive ishte dukshëm më i ngadalshëm se sa ishte planifikuar. Me këtë kontratë ishte planifikuar që brenda tri viteve të ndërtoheshin 150 shtëpi, ndërsa për 29 muaj (2.4 vite) ishin ndërtuar vetëm 26 shtëpi. Ky ritëm i ngadaltë i ndërtimit tregon jo efikasitet të mundshëm në menaxhimin e projektit, shpërndarjen e burimeve ose aspekte të tjera operationale. Për kontratën e parë ishin planifikuar të ndërtohen 150 shtëpi, ndërsa janë ndërtuar 157 sosh brenda periudhës tri vjeçare.

Ministria nuk kishte arritur të ndërtojë shtëpitë me çmime ekonomike

Ministria nuk ishte ekonomike në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit sepse nuk kishte bërë vlerësim të duhur të nevojave, si në aspektin e pozicioneve të nevojshme ashtu edhe në numrin e shtëpive që do të ndërtohen. Për më tepër, Ministria nuk ka kryer hulumtimin e duhur të çmimeve të tregut dhe nuk ka arritur të përcaktojë vlerën e parashikuar të kontratës në mënyrë të duhur.

Nga gjithsej 244 pozicione të kontraktuara për secilën kontratë, Ministria ka shfrytëzuar vetëm 92 pozicione ose 33.2% gjatë ekzekutimit të kontratës së parë dhe 91 pozicione ose 32.8% nga kontrata e dytë (deri në mars 2023, me vetëm shtatë muaj të mbetur deri në plotësoni këtë kontratë). Ky shfrytëzim joefikas i pozicioneve të kontraktuara ngre shqetësime në lidhje me menaxhimin e burimeve financiare.

Ministria kishte kontraktuar ndërtimin e shtëpive për 4.4 milionë euro për kontratën e parë dhe 3.8 milionë euro për kontratën e dytë. Mirëpo, nëse Ministria do t'i kishte përfshirë vetëm pozicionet që janë shfrytëzuar realisht, mund t'i kontraktonte ato për 2.4 milionë euro dhe 2.1 milionë euro. Për më tepër, pozicionet e papërdorura kishin çmime dukshëm më të ulëta, pavarësisht se shërbenin për të njëjtin qëllim (p.sh. materiale izoluese, dyer dhe dritare).

Ministria kishte kontraktuar 41 lloje të dyerve, ndërsa gjatë ndërtimit janë përdorur vetëm katër sosh, çmimet e të cilave janë pothuajse 31 herë më të larta se çmimi i pozicioneve tjera të dyerve. Çmimi më i ulët i kontraktuar për dyer ishte 6.5 euro/m² ndërsa dera e paguar me çmimin më të lartë ishte 198.5 euro/copë.

Ndërsa për dritare, janë kontraktuar 35 lloje por që janë përdorur vetëm dy, të cilat po ashtu kanë çmimin thuajse 10 herë më të lartë se çmimi më i ulët i njërit lloj të dritareve të kontraktuara. Çmimi më i ulët i kontraktuar për dritare ishte 10.01 euro/copë, ndërsa dritarja më çmimin më të lartë e furnizuar ishte 98.5 euro/copë.

Ministria ka dështuar në planifikimin e duhur të sasive të nevojshme për ndërtim. Për shembull, përafërsisht gjysma e sasive të disa pozicioneve të kontraktuara (që variojnë nga 23% në 52%) janë shfrytëzuar për ndërtimin e vetëm 17 shtëpive. Kjo është dukshëm më e ulët se 150 shtëpitë e planifikuara që do të ndërtohen duke përdorur këto sasi. Planifikimi i pamjaftueshëm i sasisë çon në përdorim joefikas të burimeve dhe kosto potencialisht të fryra.

Ministria nuk ishte efikase në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit

Si rezultat i çështjeve të përmendura më lartë, auditimi arrinë në përfundimin se efikasiteti i përgjithshëm i Ministrisë në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit nuk është arritur sepse nuk janë arritur rezultate optimale. Kombinimi i ndërtimeve jashtë planeve sipas projekteve kryesore, mospërputhjet në pozicione, pagesat për punët e papërfunduara dhe progresi i ngadaltë në përmbushjen e kontratës së dytë janë ndër gjetjet kryesore që i kanë kontribuar Ministrisë për të mos siguruar strehim adekuat për të kthyerit.

Ministria nuk kishte përmbushur objektivat e parapara të prokurimit publik

Ministria nuk ka bërë analizë të mirëfilltë të vlerës së parashikuar të kontratës e që për pasojë kishte eliminimin e konkurrencës. Vlera e parashikuar në dy rastet ishte më e lartë se vlera

e kontratës për 25% në kontratën e parë dhe 16% në kontratën e dytë. Mangësi kishte edhe menaxhimi i kontratave sepse nuk ka plane dinamike për secilën shtëpi dhe ndryshimet në pozicione nuk evidentohen. Nuk ishin respektuar as afatet kohore për tender ashtu siç janë të përcaktuara me udhëzuesin e prokurimit publik, ishte aplikuar vlerë e pasaktë e sigurisë së tenderit dhe nuk ishin ndërmarrë masa për t'u siguruar që konzorciumet janë valide edhe pas shuarjes së statusit të disa nga anëtarëve të tyre në Agjensionin e Regjistrimit të Bizneseve të Kosovës.

Bazuar në çështjet e identifikuar më lartë çështjet që kanë të bëjnë me ndërtimin e shtëpive për të kthyerit kërkojnë përmirësim të menjëhershëm andaj për ne kemi dhënë 13 rekomandime të cilat gjenden në kapitullin e pestë të këtij draft raporti.

Përgjigja e palëve të përfshira në auditim

Ministria për Komunitete dhe Kthim është pajtuar me gjetjet dhe konkluzionet e auditimit si dhe është zotuar se do t'i adresoj të gjitha rekomandimet e dhëna.

1 Hyrje

Objektivë e Republikës së Kosovës është t'u ofrojë shtetasve të saj mundësi kthimi në vendlindje. Për integrim sa më të lehtë të këtyre shtetasve, hartohen politika të ndryshme të cilat kanë për qëllim krijimin e kushteve elementare për jetesë. Kosova në vazhdimësi është ballafaquar me zhvendosjen e një numri të konsiderueshëm të shtetasve të saj, e me theks gjatë dekadave të fundit.⁵

Për këta shtetas, Qeveria e Kosovës ka hartuar politika me qëllim të krijimit të kushteve për kthim. Një nga këto të drejta elementare është qasja në banim. Banimi është çështje vendimtare për stabilitet social, shëndet dhe zhvillim kualitativ të mirëqenies njerëzore. Banimi është e drejtë sociale e qytetarëve në shumicën e vendeve të zhvilluara. E drejta në banim gjithnjë e më shumë është prezente në kuadër të politikave globale dhe në luftë për të drejtat njerëzore, e sanksionuar edhe me konventa ndërkombëtare.

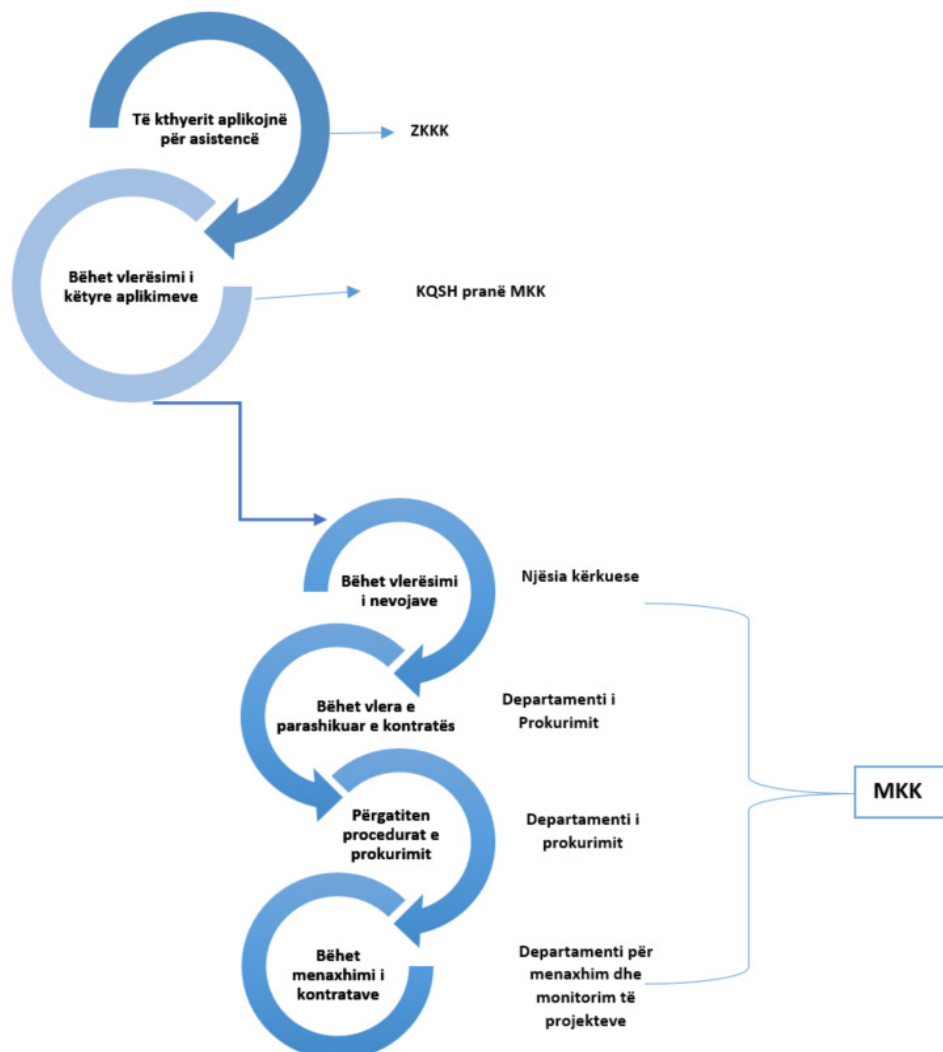
Në bazë të së drejtës ndërkombëtare dhe kornizës ligjore të Republikës së Kosovës (RKS), personave të zhvendosur i 'u garantohej e drejta për t'u kthyer në vendin e origjinës. Kthimi është një proces kompleks i cili përveç ndërtimit të shtëpive përfshin lehtësimet për marrjen e dokumenteve të nevojshme, sigurinë dhe lirinë e lëvizjes, mundësinë e edukimit në gjuhën amtare, shërbimet shëndetësore dhe mundësinë e punësimit.

Alternativa më e përshtatshme për arritjen e synimit të lehtësimit të procesit të kthimit, stabilizimit dhe integritetit është krijimi i mekanizmave të përmirësuar dhe thjeshtësuar për kthim. Parakusht kryesor për sistemimin e personave të kthyer është ofrimi i përkrahjes që përfshin: rindërtimin e shtëpive (rindërtimin e plotë dhe riparimet e vogla), ndihmat në ushqim, artikujt higjienik, mobile themelore, asistencë për zhvillim ekonomik, gjenerim të të hyrave, punësimi si dhe përkrahja me materiale ndërtimore.

Ministria për Kthim dhe Komunitete (tutje Ministria) është institucioni kryesorë që zhvillon dhe menaxhon programe dhe mekanizma për të ndihmuar integrimin në kushte të barabarta për të gjitha komunitetet që aktualisht banojnë në RKS, si dhe për të siguruar kthimin e qëndrueshëm të të shpërngulurve dhe refugjatëve.

5. Vlerësim i procesit të kthimit vullnetar në Kosovë (OSBE- Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë)

Ndërtimi i shtëpive për të kthyerit të cilët ishin zhvendosur, është proces që ngërthen në vete procedura dhe akterë të ndryshëm.



Fillimisht, pas kthimit në RKS të personave të zhvendosur, bëhet aplikimi për asistencë. Zyra Komunale për Komunitete dhe Kthim në kuadër të komunave përkatëse pranon aplikacionin për asistencë. Kjo zyrë filtron këto aplikacione dhe i rekomandon përfituesit e mundshëm tek Komisioni Qendrorë Vlerësues i cili është në kuadër të Ministrisë. Ky komision shqyrton të gjitha rekomandimet dhe vendosë se kush janë përfituesit.

Pastaj, zyra e prokurimit në Ministri bënë vlerësimin e nevojave për t'u siguruar që bëhen vetëm prokurime të sakta dhe të nevojshme. Në bazë të vlerësimit të nevojave dhe buxhetit në dispozicion përcaktohet vlera e parashikuar e kontratës. Departamenti i prokurimit inicion dhe zhvillon procedurat e prokurimit, ndërsa pas nënshkrimit të kontratës, menaxhimi i kontratave kalon në departamentin për menaxhim dhe monitorim të projekteve.

2 Objektiva e auditimit dhe pyetjet e auditimit

Objektiva e këtij auditimi është të vlerësoj nëse Ministria ka arritur të kontraktojë ndërtimin e shtëpive për të kthyerit me çmime të arsyeshme duke u bazuar në analiza paraprake të mirëfillta (ekonomia). Po ashtu, ky auditim synon të vlerësoj nëse këto shtëpi janë ndërtuar plotësisht, nëse ndërtimi është bërë brenda afateve kohore sipas planit dhe limiteve buxhetore (efikasiteti).

Pyetjet e auditimit

Për të i'u përgjigjur objektivës së auditimit ne kemi parashtruar pyetjet e auditimit si në vijim:

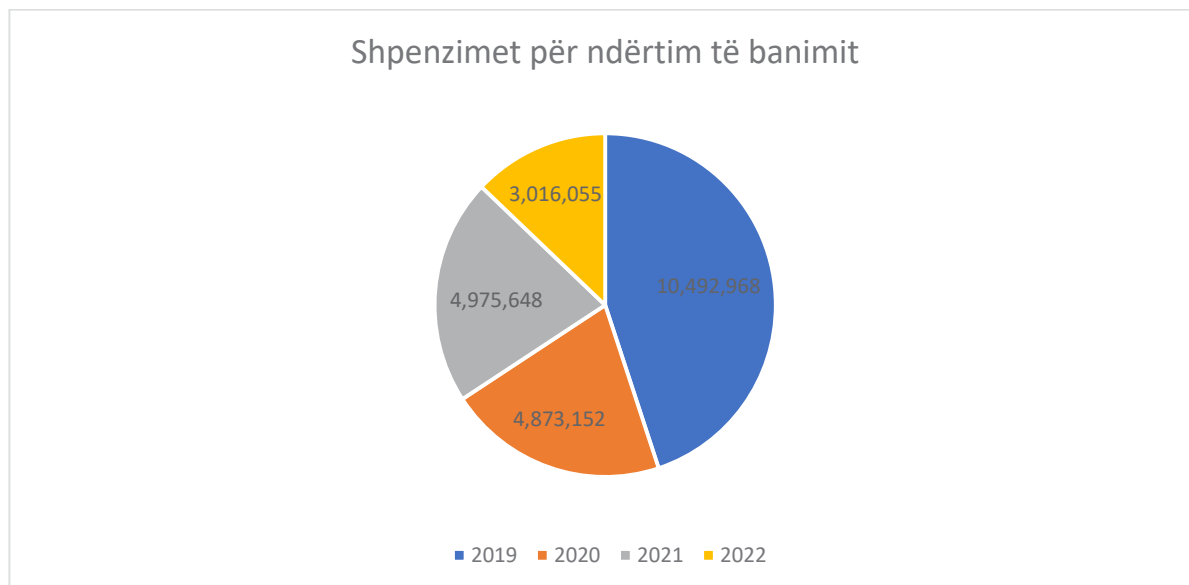
1. A është bërë kontraktimi për ndërtimin e shtëpive me çmim të arsyeshëm dhe të mbështetur në analiza (ekonomia)?
2. Sa janë ndërtuar shtëpitë në përputhje me kushtet e kontraktuara (efikasiteti)?

Subjekt i këtij auditimi është Ministria për Komunitete dhe Kthim ku janë përfshirë kontratat e nënshkruara për ndërtimin e shtëpive gjatë periudhës 2017-2022.

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

3 Gjetjet e auditimit

Gjatë katër viteve të fundit nga buxheti i shtetit të RK-së për banim janë shpenzuar afërsisht 20,5 milion euro.



Vetëm Ministria ka shpenzuar rreth 7 milion euro apo 35 % nga ky buxhet⁶. Ne kemi audituar dy kontrata që gjithsejtë kapin shumën 8,2 milion euro apo përkthyer në përqindje 40% të shumës totale të shpenzimeve brenda katër viteve për ndërtim të shtëpive.

Në këtë kapitull janë paraqitur gjetjet në mënyrë kronologjike sipas veprimeve që Ministria është dashur t'i kryej për t'u siguruar se aktivitetet e saj rezultojnë me projekte pa gabime të përsëritura qoftë në planifikim apo realizim të këtyre projekteve.

3.1 Ministria nuk ishte ekonomike në ndërtimin e shtëpive

Ministria nuk kishte bërë analiza reale dhe të arsyeshme të vlerësimit të nevojave e as të vlerës së parashikuar të kontratës pavarësisht përvojave të kaluara për projekte të ngjashme.

Për më tepër, Ministria ka kontraktuar pozicione brenda së njëjtës kategori me çmime të ndryshme dhe ka shfrytëzuar vetëm ato me çmimin më të lartë. Gjithashtu, nuk është bërë asnjë analizë në lidhje me çmimet për asnjërën nga kontratat, duke rezultuar në ndërtimin e shtëpive me çmime më të larta se çmimet e tregut. Për kontratën e parë, Ministria ka ndërtuar shtëpitë me një kosto prej 429 euro për metër katror, ndërsa çmimi mesatar për metër katror për ndërtesat e larta gjatë të njëjtës periudhë, sipas ATK-së, ishte 347 euro.

6. Ligji i buxhetit për vitet 2019-2022 dhe shpenzimet nga Sistemi Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (SIMFK).

3.1.1 Ministria nuk ka bërë analizë të plotë dhe të arsyeshme të vlerësimit të nevojave dhe vlerës së parashikuar të kontratës

Ndërtimi i shtëpive është bërë pa një vlerësim të duhur dhe të saktë të nevojave

Ministria duhet të inicioi një aktivitet të prokurimit vetëm pasi që të ketë kryer një vlerësim formal të nevojave.

Ministria nuk ka arritur të bëjë një analizë gjithëpërfshirëse dhe të arsyeshme të vlerësimit të nevojave dhe vlerës së parashikuar të kontratës, përkundër përvojave të kaluara me projekte të ngjashme. Njësia Kërkuese arsyetohet se nuk mund të bëjë vlerësim të saktë të nevojave e as planifikim dhe analizim real, për shkak se nuk mund të parashikohen kërkesat dhe interesimi për t'u kthyer në Kosovë. Andaj, numrin e shtëpive e planifikojnë bazuar vetëm në numrin e shtëpive të kontratës paraprake..

Mirëpo, nuk është e justifikueshme që Ministria të pretendojë që është e pa mundur të vlerësohen saktë nevojat apo për të ndërmarrë planifikim dhe analizë reale për shkak të paparashikueshmërisë së kërkesave dhe interesimit për t'u kthyer në Kosovë. Ky arsyetim nuk qëndron, pasi që përfituesit nuk janë banorë të sapo kthyer dhe ata tashmë banojnë në vendbanimet brenda Kosovës. Për më tepër të gjithë banorët dosja e të cilëve është audituar (37) kanë deklaruar që janë raste sociale dhe banojnë në kushte të vështira andaj edhe kanë kërkuar që t'u ndërtohet shtëpia. Ministria duhet të jetë në gjendje të planifikojë dhe të kryejë vlerësime të sakta të nevojave bazuar në kërkesat aktuale dhe jo të mbështetet vetëm në hamendje. Mungesa e një vlerësimi të dokumentuar të nevojave tregon mungesë të planifikimit dhe analizës nga Ministria

Ministria ka memorandum të mirëkuptimit me një Organizatë Joqeveritare mbi bazën e realizimit të projektit për lloje të ndryshme të ndërtimit të këtyre shtëpive. Kjo organizatë ka përpiluar projektin kryesor për pesë lloje të shtëpive (45m², 55m², 62m², 75m² dhe 95 m²) dhe përshtatjet teknike për llojet e materialeve dhe specifikat e tyre në vija të trasha të cilat pastaj janë konvertuar në paramasën dhe parallogarinë e tenderuar.

Para inicimit të procedurës, Ministria do duhej të kishte të qartë objektivën e punëve që synohet të përmbushet në kuadër të kontratës, përfitimet e pritura nga kontrata si dhe koston që do të rezultojë nga aktiviteti i prokurimit. Njësia kërkuese (NJK), konkretisht Departamenti për Menaxhim dhe Monitorim të Projekteve në kuadër të Ministrisë, para se të bëjë kërkesën për ndërtim të shtëpive për të kthyerit do duhej të bazohej në dokumente dhe planifikime të qarta.

Në rastin e kontratës së parë e lidhur në vitin 2017, inicimin e kërkesës për ndërtimin e shtëpive për të kthyerit, Ministria e ka bazuar në Strategjinë për Komunitete dhe Kthim për vitin 2014-2018. Në rastin e inicimit të kërkesës për kontratën e dytë të vitit 2020, Ministria është bazuar në rregulloren 01/2018 për kthimin e personave të zhvendosur dhe zgjidhje të qëndrueshme, pasi që strategjia për vitet pasuese nuk është aprovuar. Në dy kontratat janë planifikuar të ndërtohen nga 150 shtëpi dhe nga 50 renovime, numër ky i pa dokumentuar se si është përcaktuar. Ky numër nuk është bazuar në kërkesa reale apo analiza të shtëpive të ndërtuara ndër vite, mirëpo është përdorur si shabllon i planifikuar në kontratat paraprake. Kjo ka ndikuar edhe në përcaktimin e kërkesave në dosjen e tenderit gjatë zhvillimit të procedurave, siç janë kërkesat profesionale dhe të përshtatshmërisë dhe kërkesat ekonomike dhe financiare.

Në mënyrë që vlerësimi i nevojave të jetë sa më i saktë, së pari do të duhej Komisioni Qendror Shqyrtues⁷ të përcjellë informatat tek NjK-ja rreth vendimeve se kujt i është aprovuar ndërtimi i shtëpisë. NjK-ja së bashku me kërkesën për inicim të procedurës së prokurimit të ofroj informatat rreth lokacioneve, llojit të shtëpisë dhe përfituesve të aprovuar nga Komisioni dhe një procedurë e prokurimit do të duhej të iniciohej vetëm në rastet kur i ka informatat e tilla në dispozicion.

Mirëpo, Ministria së pari kryen procedurat e prokurimit dhe nënshkruan kontratën, pastaj fillon me procesin e trajtimit të kërkesave të të kthyerve dhe fillon ndërtimin. Sipas NjK-së, është e pamundur të dihen përfituesit para lidhjes së kontratës sepse nuk mund të parashikohen kërkesat dhe në momentin e aprovimit të këtyre kërkesave përfituesit pritët të akomodohen menjëherë. Nga shqyrtimi i kërkesave të 17 përfituesve (shtëpive që i 'u është bërë ekzaminimi fizik në terren) kemi vërejtur që ky arsyetim nuk qëndron sepse të gjitha kërkesat bazohen në kushte të vështira të banimit dhe për më tepër të gjithë janë kthyer kohë më parë (ka raste që nga viti 2002) në vendbanimet e tyre.

Ministria ka lidhur dy kontrata pune afatgjate për ndërtimin e shtëpive për të kthyerit dhe të njëjtat i ka trajtuar si kontrata kornizë. Kontrata kornizë do të duhej të lidhet vetëm në rastet e furnizimit/shërbimit dhe në rastet kur sasitë e planifikuara është e pamundur të jenë të sakta, ndërsa kontrata për punë lidhet vetëm kur dihen sasitë e sakta duke u bazuar në projekte paraprake konkrete.

Tabela 1: Dallimet në mes të kontratës për punë dhe kontratës kornizë krahasuar me specifikat e kontratave të audituara

Karakteristikat	Kontrata për Punë	Kontrata Kornizë	Kontratave të audituara
Qëllimi/Aktiviteti	Specifikat teknike duhet të përcaktojnë në mënyrë të saktë natyrën dhe karakteristikat e punëve të kërkuara	Furnizim me mallra dhe shërbime	Pozicione të panevojshme ⁸ krahasuar me punimet në terren (ndërtimin)
Kohëzgjatja e kontratës	Një vjeçare (përveç nëse projekti ekzistues i ndërtimit zgjat më tepër) ⁹	Maksimalisht deri në 36 muaj	36 muaj
Specifikat teknike	Bazuar në projektin specifik të ndërtimit (lokacioni dhe përfituesin)	Terma dhe kushte të përgjithshme për kontratat ndihmëse apo porositë	Bazuar në projektin specifik të ndërtimit (lokacioni dhe përfituesit e pa definuar)
Vlera e Planifikuar	Shumë e përafërt me vlerën reale	Indikativ (mundësi devijimi deri +/- 30%)	Ka një devijim prej 16% respektivisht 25% nga shuma e kontratës
Përcaktimi i objektivave	I saktë/ konkret	I përafërt	Nuk është konkret, është parashikim
Kohëzgjatja e punëve	I saktësuar sipas projektit të ndërtimit	Sipas nevojave për shërbimin	E specifikuar vetëm sipas afatit të kontratës

7. Komisioni Qendror Shqyrtues - nënkupton organin vendimmarrës për përcaktimin e përfituesve;

8. Nga 244 pozicione të kontraktuara janë përdorur vetëm 92/93 andaj 151 sosh ishin të panevojshme.

9. Termi "kontratë shumë-vjeçare" nuk vlen në rast të kontratave publike për punë, përveç nëse ekzekutimi i punëve zgjat më tepër se (1) një vit kalendarik. (Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ i Prokurimit Publik)

Ministria në momentin e inicimit të procesit të prokurimit dhe në momentin e nënshkrimit të kontratës nuk kishte bërë analiza të detajuara siç janë: lista me emrat dhe detajet e përfituesve, lokacionet e ndërtimit dhe as numrin e shtëpive për secilin nga llojet e shtëpive që do të ndërtohen.

Lidhja e një kontrate për punë, duke mos marrë parasysh asnjërën nga këto detaje, ka ndikuar që Ministria të mos jetë e saktë në: vlerën e parashikuar të kontratës, pozicionet në paramasë/parallogari, sasinë e përcaktuar të pozicioneve dhe çmimin e kontraktuar për ndërtimin e këtyre shtëpive.

Po ashtu, në momentin e inicimit të aktivitetit të prokurimit duhet të plotësohet edhe Deklarata e Nevojave dhe Përcaktimit të Disponueshmërisë së Fondeve (Deklarata). Kjo deklaratë konfirmon se është aprovuar iniciimi i procesit të prokurimit, si dhe janë zotuar fondet e nevojshme. Deklarata gjithashtu përmban detaje për natyrën dhe fushëveprimin e kontratës, ku përcaktohen specifikacionet teknike për funksionalitetin e aktivitetit, përfitimet që priten nga kontrata dhe kostot që do të rezultojnë nga ky aktivitet. Në dy kontratat, Deklarata nuk e ka të plotësuar pjesën e specifikacioneve teknike me të cilën do të përcaktoheshin aktivitetet konkrete që duhet të realizohen me anë të kontratës si dhe përfitimet dhe kostot. Kjo vërteton faktin që Ministria nuk ka bërë fare analizimin e nevojave reale sepse nuk ka dhënë informacionet e nevojshme në Deklaratë.

Ministria nuk ka bërë analiza të detajuara të pozicioneve të nevojshme për ndërtimin e secilit lloj të shtëpive. Pavarësisht që ajo ka kontraktuar një OJQ për hartimin e projekteve kryesore për secilin nga llojet e shtëpive, ku në totalin e pozicioneve të përpiluara nga kjo OJQ qartë mund të identifikohen vetëm pozicionet e 8asë kanë ndikuar që Ministria të mos jetë ekonomike në kontraktimin e punëve.

Për më tepër, një raport i Agjencisë së Statistikave të Kosovës identifikon 55 pozicione elementare që nevojiten për një shtëpi standarde (duke mos përfshirë këtu punët paraprake dhe të dheut). Ministria kishte përdorur shtatë pozicione për punët paraprake dhe të dheut, andaj edhe nëse i shtojmë këto pozicione në totalin e pozicioneve të raportit të ASK-së, del që Ministria nuk kishte nevojë as edhe për 92 të përdorurat. Një shtëpi standarde do të mund të ndërtohej me 62¹⁰ pozicionet e domosdoshme në vend të 92 të përdorura nga Ministria, e aq më pak me 244, sa janë kontraktuar.

Fakti që Ministria nuk ka planifikuar saktë dhe nuk ka bërë vlerësim real të nevojave e konfirmojnë edhe sasitë dhe lloji i pozicioneve të përdorura.

Si shembull, në pozicionet 7.7, 7.22, 7.47 dhe 7.59¹¹, në të dy kontratat njësia matëse në paramasë është me m² dhe jo me copë, ani pse pozicionet e kontraktuara janë dyer, matja e të cilave bëhet me copë. Këto pozicione përveç që nuk janë përdorur fare (janë përdorur vetëm dy pozicione tjera të dyerve) në ndërtim, përfshirja e tyre në paramasë dhe parallogari ka ndikuar në rritjen e vlerës së parashikuar dhe të kontraktuar në të dyja rastet.

Si pasojë e vlerësimit jo real të nevojave, Ministria ka lidhur kontrata me pozicione të

10. Sipas raportit të ASK-së: 55 pozicione për ndërtim +7 pozicione për punët paraprake dhe të dheut të përdorura nga Ministria= 62 pozicione total.

11. Furnizimi dhe montimi i dyerve speciale të drurit, komplet me përgatitjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimensionet sipas projektit. Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikëqyrës. Çmimi kalkulohet për m²; Furnizimi dhe montimi i derës speciale prej PVC, komplet me përgatitjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimensionet sipas projektit. Çmimi kalkulohet për m²; Furnizimi dhe montimi i dyerve speciale të PVC, komplet me përgatitjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimensionet sipas projektit. Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikëqyrës. Çmimi kalkulohet për m²; Furnizimi dhe montimi i derës speciale prej drurit, komplet me përgatitjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimensionet sipas projektit. Çmimi kalkulohet për m².

panevojshme të cilat vetëm kanë rritur vlerën e parashikuar të kontratës dhe vlerën e kontratës. Ani pse Ministria kishte lidhur një kontratë për ndërtimin e shtëpive në vitin 2017 me këto pozicione të panevojshme, të njëjtin veprim e ka bërë edhe me kontratën e vitit 2020, pavarësisht që gjatë ekzekutimit të kontratës së 2017-tës janë përdorur vetëm 33.2% e pozicioneve të paramasës.

Përfshirja e pozicioneve të panevojshme në paramasat e dy kontratave ka ndikuar që Ministria të mos jetë e saktë në përcaktimin e vlerës së parashikuar të kontratës.

Si rezultat që Ministria ka lidhur kontrata me pozicione të panevojshme, shtëpitë që i kishte kontraktuar për 4.4 milion euro dhe 3.8 milion euro do të mund t'i kontraktonte për 2.4 milion euro respektivisht për 2.1 milion euro, nëse do të bënte vlerësimin e saktë të nevojave dhe do të kontraktonte vetëm pozicionet e nevojshme për ndërtim. Në kontratën e parë (2017) i ka shpenzuar të gjitha këto mjete (4.4 milion euro), ndërsa kontrata e dytë është ende aktive dhe nuk është përfunduar.

Në dy kontratat e audituara Ministria ka përdorur paramasat identike dhe sasi e çmime pothuajse identike, pavarësisht diferencës kohore prej tre vitesh në mes njëra tjetrës. Në kontratën e parë janë ndërtuar 157 shtëpi, ndërsa në kontratën e dytë deri në muajin mars 2023 janë ndërtuar 26 shtëpi nga 150 të planifikuara. Nga testimi i vetëm pesë pozicioneve të 17 situacioneve të përfituesve për kontratën e parë vërehet se në këto pozicione planifikimi dhe vlerësimi i nevojave ka dështuar.

Tabela 2. Përqindja e përdorimit të pesë pozicioneve për paramasën e kontratës së parë

Pozicioni	Sasitë e kontraktuara për 150 shtëpi (A)	Sasitë e përdorura në 17 shtëpi (B)	Përqindja e pjesëmarrjes së pozicioneve për 17 ¹² shtëpi (B/A)*100	Sasitë në dispozicion për 133 shtëpitë mbetura (A-B)	Shtëpitë që mund të ndërtohen me sasitë e mbetura	Shtëpitë në total që do të mund të ndërtoheshin me sasitë e kontraktuara
4.12	11,260 (m ²)	4,259 (m ²)	38%	7,0001 (m ²)	28	45
7.2	210 copë	53 copë	25%	157 copë	52	69
12.4	580 copë	136 copë	23%	444 copë	56	73
13.1	4100 (m ²)	2,275 (m ²)	55%	1,825 (m ²)	14	31
13.4	4,400 (m ²)	2,290 (m ²)	52%	2,110 (m ²)	16	33

Të dhënat në tabelë nxjerrin në pah një mospërputhje të theksuar mes sasive të kontraktuara dhe sasive që vërtetë ishin të nevojshme për të përfunduar ndërtimin e 150 shtëpive. Kjo mospërputhje tregon se Ministria nuk ka bërë vlerësimin e saktë të nevojave dhe pozitave të kontraktuara në mënyrë të duhur. Për më tepër, Ministria ka dështuar të dokumentojë sasitë e mbetura të nevojshme për të përfunduar të gjitha shtëpitë.

Bazuar në të dhënat në dispozicion, shihet që edhe në skenarin më optimist sasia e mbetur e kontraktuar për pozicionin 12.4, mjafton për ndërtimin e vetëm 56 shtëpi ose gjithsej 73 shtëpi (duke përfshirë ato të ndërtuara). Anasjelltas, sipas skenarit më të keq (duke supozuar një sasi prej 13.1 pozicioneve), mund të ndërtoheshin vetëm 14 shtëpi ose gjithsej 31 shtëpi. Kjo përfaqëson vetëm 9% të numrit të përgjithshëm të shtëpive të kërkuara/planifikuara.

12. Për testim janë përzgjedhur nga 20 mostra për secilën kontratë, mirëpo në kontratën e parë janë testuar vetëm 17 sepse një përfitues ishte nga një projekt tjetër dhe një përfitues ishte përfshirë dy herë në regjistrat e mostrave dhe për më tepër nuk i është ndërtuar shtëpia.

Tabela 3: Përqindja e përdorimit të pesë pozicioneve për paramasën e kontratës së dytë

Pozicioni	Sasitë e kontraktuara për 150 shtëpi (A)	Sasitë e përdorura në 20 shtëpi (B)	Përqindja e pjesëmarrjes së pozicioneve për 20 shtëpi (B/A)*100	Sasitë për 130 shtëpitë e mbetura (A-B)	Numri i shtëpive që mund të ndërtohen me sasitë e mbetura	Shtëpitë në total që do të mund të ndërtoheshin me sasitë e kontraktuara
4.12	11,260 (m ²)	4,356 (m ²)	39%	6,904 (m ²)	32	52
7.2	210 copë	59 copë	28%	151 copë	51	71
12.4	580 copë	148 copë	26%	432 copë	58	78
13.1	4,100 (m ²)	2,253 (m ²)	55%	1,847 (m ²)	17	37
13.4	4,400 (m ²)	2,253 (m ²)	51%	2,147 (m ²)	20	40

Siç shihet edhe nga tabela më lartë, situatë e ngjashme është edhe me kontratën e dytë, e cila pavarësisht që ende nuk është përfunduar Ministria nuk na ka ofruar dëshmi se si planifikon të mbuloj pjesën e mbetur.

Vlera e parashikuar e kontratës ishte e pasaktë

Vlera e parashikuar e një kontrate publike duhet të parallogaritet para inicimit të procedurës së prokurimit. Parallogaritja e tillë duhet të jetë e arsyeshme dhe reale për kontratën e parashikuar nga aspekti i koston dhe përdorimit transparent dhe të drejtë të fondeve dhe resurseve publike.

Ministria nuk ka aplikuar metodë efektive për llogaritjen e vlerës së parashikuar të kontratave në rastin e dy kontratave të audituara. Ministria nuk kishte aplikuar asnjërin nga kriteret e parapara në rregulloren e prokurimit publik për llogaritjen e vlerës së parashikuar të kontratës. Në mungesë të analizës së mirëfilltë dhe hulumtimit të çmimeve të tregut, vlera e parashikuar e kontratave në dy rastet ishte për 25% respektivisht 16% më e lartë se vlera e kontratave.¹³

Përcaktimi i vlerës së parashikuar sa më të përafërt, përveç që ka rëndësi të veçantë në koston totale dhe në përdorimin sa më ekonomik të fondeve publike, ka rëndësi edhe për faktin se vlera e parashikuar është një faktor kyç që ndikon në përcaktimin e kërkesave të Dosjes së Tenderit (tutje DT). Po ashtu, ndikon edhe në stimulimin e konkurrencës sa më të lartë ndërmjet operatorëve ekonomik.

Si rezultat që Ministria nuk ka arritur të përcaktoj sa më saktë vlerën e parashikuar të kontratës, DT-ja kishte mangësi, paqartësi dhe pa rregullsi.

Mangësi kishte në përcaktimin e dy kriterëve kualifikuese, përcaktimi i të cilave varet nga vlera e parashikuar e kontratës:

- a. **Vlera e qarkullimit financiar për operatorët ekonomik** - në tre vitet e fundit, bazuar në rregulloren e Prokurimit Publik kjo vlerë duhet të jetë sa dyfishi i vlerës së parashikuar të kontratës.
- b. **Punë të ngjashme të realizuara** - në tre vitet e fundit, bazuar në rregullore kërkohet të jetë sa 1.5 e vlerës së parashikuar të kontratës.

13. Kontrata me numër të prokurimit 211-17-3482-5-1-1 e lidhur në vitin 2017 kishte vlerën e parashikuar të kontratës 6 milion € ndërsa vlerën e kontratës 4.4 milion €. Kontrata e dytë (2020) me numër të prokurimit 211-20-5436-5-1-1 kishte vlerën e parashikuar të kontratës 4.5 milion € kurse vlerën e kontratës 3,7 milion €.

Në kontratën e parë, vlera e parashikuar e kontratës ishte 6 milion euro, ndërsa kërkesa për qarkullim financiar ishte 12 milion euro. Nëse Ministria do të bënte vlerësimin real të nevojave, rrjedhimisht të bazonte vlerën e parashikuar të kontratës vetëm në pozicionet të cilat ishin të nevojshme për ndërtim, kërkesa për qarkullim financiar do të ishte me ulët, rrjedhimisht do të rriste mundësinë për më shumë oferta që do të rriste konkurrencën e potencialisht do të kishte çmime më të favorshme.

Fakti që DT-në për kontratën e parë e kanë shkarkuar 109 OE ndërsa kanë ofertuar vetëm shtatë konzorciume, nënkupton që vlera e parashikuar e kontratës ishte e paarrtshme për shumicën e OE-ve të interesuar për ofertim. E njëjta situatë është edhe me kontratën e dytë, vlera e parashikuar e së cilës ishte 4.5 milion euro, ku nga 151 OE që kanë shkarkuar dosjen, kanë ofertuar vetëm dy konzorciume.

Nëse Ministria do të vendoste në paramasë vetëm pozicionet e nevojshme (që ishin 92 sosh), vlera e parashikuar e kontratës do të ishte 2.4 milion euro¹⁴. Ndërsa për kontratën e dytë, nëse në paramasë do të ishin vetëm 91 pozicionet e përdorura gjatë ekzekutimit të punëve, vlera e parashikuar e kontratës do të ishte 2,1 milion euro.

Prandaj planifikimi jo i saktë dhe përcaktimi i kriterëve diskriminues, kanë rezultuar me eliminimin e OE-ve më të lirë, të cilët në total për 244 pozicione kanë tejkaluar vlerën e parashikuar të kontratës, mirëpo vetëm për 92 respektivisht 91 pozicionet e përdorura do të ishin më të lirë se fituesit për 649,222.55 euro respektivisht 482,741.31 euro¹⁵. Kjo tregon që Ministria nuk ka qenë ekonomike në kontraktimin e punëve në asnjërin nga këto raste.

Njësoj sikurse kërkesa për qarkullim financiar edhe kërkesa për punë të ngjashme të realizuara ndikohet direkt nga vlera e parashikuar e kontratës, prandaj dështimi në caktimin e vlerës sa më reale të parashikuar ndikon që ky kriter të jetë i pasaktë.

Vlera e parashikuar shumë më e lartë se sa vlera me të cilën është lidhur kontrata, ka ndikuar që kërkesa për punë të ngjashme të realizuara të jetë shumë më e lartë në dy dosjet e tenderit se sa vlera reale e nevojshme.

Në kontratën e parë, bazuar në vlerën e parashikuar të kontratës (6 milion euro) kërkesa për punë të ngjashme ishte 9 milion euro. Ndërsa në kontratën e dytë, vlera e parashikuar e kontratës ishte 4.5 milion euro dhe kërkesa për punë të ngjashme ishte 6.75 milion euro. Mos saktësia e vlerës së parashikuar të kontratës në këtë rast, përveç që ka ndikuar në kufizimin e mundshëm të OE-ve, ka ndikuar direkt edhe në eliminimin e operatorëve ekonomik që kanë qenë më të lirë se sa operatori fitues për arsye se nuk kanë përmbushur këtë kriter dhe janë eliminuar si të papërgjegjshëm.

OE-ja i eliminuar mbi bazën e mos përmbushjes së kriterit për punë të ngjashme të realizuara, kishte ofertën financiare më të ulët se fituesi për 481,305 euro¹⁶. I njëjti OE është eliminuar edhe

mbi bazën e mungesës së dëshmive mbi pajisjet - të njërit eskavator minimum 30t, kërkesë kjo e cila në DT të kontratës së dytë nuk ishte fare, ani pse në paramasë, planifikim dhe projektim të shtëpive nuk kishte ndryshuar asgjë.

14. Kalkulimi i 2.4 milion € është bërë duke marrë sasitë dhe shumëzuar me çmimet e kalkuluara për pozicionet e përdorura gjatë ekzekutimit të punëve. E njëjta metodologji është përdorur edhe për kontratën e dytë.

15. (Informatat e çmimeve për ofertat e përgjegjshme por të pasuksesshme gjenden në shtojcën 2).

16. Njëri prej OE-ve kishte ofertën 3,995,966.63 € ndërsa punë të ngjashme të realizuara kishte 8,934,127.96. OE-ja nuk kishte përmbushur kriterin për 65,872€.

Ministria, në kontratën e parë, ka përdorë kërkesa jo në përputhje me ligjin në rastin e punëve të kryera, sepse si dëshmi të punëve të ngjashme të realizuara ka përcaktuar periudhën 2014, 2015 dhe 2016 dhe ka përjashtuar vitin 2017 (vitin që është shpallë tenderi). Sipas udhëzuesit të prokurimit publik, kërkesa duhet të jetë për tri vitet e fundit nga data e shpalljes së tenderit, pa përjashtuar vitin e shpalljes së tenderit.

Në dy kontratat për ndërtim të shtëpive, OE-të fituese kishin çmime me diferenca jo normale për pozicione të caktuara. Identifikimi i këtyre çmimeve është bërë duke krahasuar pozicionet e së njëjtës kategori në mes veti në të njëjtën kontratë. P.sh Furnizimi me Stiropor ka tri pozicione të kontraktuara përderisa çmimet në këto pozicione janë me diferenca jo normale. Stiropori me trashësi t=8 cm dhe t=10 cm është ofertuar me çmim shumë më të ulët krahasuar me atë t=5 cm, ndërsa gjatë ndërtimit është përdorur vetëm stiropori me trashësi t=5cm.

Tabela 4 Llojet e stiroporit të kontraktuara

Përshkrimi	Njësia	Sasia e kontraktuar	Sasia e përdorur për 17 shtëpi	Çmimi për Njësi	Kosto totale për 17 shtëpi
1. Furnizim dhe montim i pllakave të stiroporit me trashësi t=5 cm të fortësisë N4	m ²	4,100	2,275	5.90€	13,423€
2. Furnizim dhe montim i pllakave të stiroporit me trashësi t=8 cm të fortësisë N4	m ²	68,540	0	0.40€	0
3. Furnizim dhe montim i pllakave të stiroporit me trashësi t=10 cm të fortësisë N4	m ²	68,580	0	0.49€	0

Pra, Ministria që kishte tri lloje të stiroporit, kishte përdorur vetëm një nga to. Lloji i përdorur ishte kontraktuar me 4,100m², ndërsa llojet që nuk ishin përdorur fare gjatë ndërtimit ishin kontraktuar në sasi prej 68,540m² respektivisht 68,580 m². Për 10,163.5m² shtëpi nga lloji i parë i stiroporit i planifikuar në sasi 4,100 m², vetëm për 17 shtëpi ishin përdorur 2,275.13 m² apo 55% e sasisë së kontraktuar, ndërsa dy pozicionet tjera të stiroporit nuk janë përdorur fare gjatë ekzekutimit të punëve. Sasitë e kontraktura për 150 shtëpi për pozicionin e stiroporit 5cm nuk ishin të mjaftueshme sepse me kontraktimin e 4,100 m² Ministria kishte sasi vetëm për ndërtimin e 37 shtëpive. Kjo nënkupton që nuk është bërë planifikim i saktë i këtyre sasive.

Ministria në dy kontratat ka përdorur vetëm stiroporin 5 cm, i cili ka çmimin më të lartë se dy llojet tjera të kontraktuara të stiroporit. Përdorimi i çmimeve me diferencë jo normale dhe përdorimi i vetëm njërit pozicion (me çmimin më të lartë dhe me trashësi më të hollë) përveç që tregon planifikim të dobët, lë vend për keqpërdorim. Situatë pothuajse e ngjashme është edhe me pozicionet e dyerve dhe dritareve.

Tabela 5: Pozicionet e kontraktuara dhe të përdorura për dyer për kontratën e parë (me ngjyrë të verdhë janë hijezuar llojet e dyerve me të cilat Ministria është furnizuar gjatë zbatimit të kontratës).

Nr. rendor	Kodi i materialit	Kontrata e parë	Njesia	Sasia	Cmimi per njesi (€)
		Furnizimi dhe montimi i dyerëve të drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit . Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.			
1	7.1	dim. 100/210	copë	870.00	10.7
2	7.2	dim. 90/210	copë	210.00	99.8
3	7.3	dim. 80/210	copë	85.00	99.2
4	7.4	dim. 70/210	copë	650.00	15
		Furnizimi dhe montimi i dyerëve të drurit me mbi ndriqim, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit . Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.			
5	7.3	dim. 100/240	copë	870.00	11
6	7.4	dim. 90/240	copë	210.00	11
7	7.5	dim. 80/240	copë	85.00	11
8	7.6	dim. 70/240	copë	650.00	10
9	7.7	Furnizimi dhe montimi i dyerëve speciale të drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit . Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.Qmimi kalkulohet per m2	m ²	3,050.00	6.5
10	7.8	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme speciale per kallkan e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve, dim.100/120cm.	copë	850.00	10.1
11	7.9	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme speciale per kallkan e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve, dim.90/120cm.	copë	850.00	10
12	7.10	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme speciale per kallkan e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve, dim.80/120cm.	copë	85.00	99.80
13	7.11	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme speciale per kallkan e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve, dim.70/120cm.	copë	960.00	11
14	7.12	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.100/206.3cm.	copë	960.00	10.05
15	7.13	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.90/206.3cm.	copë	960.00	10.4
16	7.14	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.80/206.3cm.	copë	960.00	10.30
17	7.15	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.70/206.3cm.	copë	960.00	10.1
18	7.16	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.100/240cm.	copë	700.00	11.00
19	7.17	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.90/240cm.	copë	700.00	10.5
20	7.18	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.80/240cm.	copë	700.00	11.10
21	7.19	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.70/240cm.	copë	750.00	12.1
22	7.20	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.104/240cm.	copë	85.00	198.50
23	7.21	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme e punuar prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.134/240 cm .	copë	38.00	16.1
24	7.22	Furnizimi dhe montimi i derës speciale prej PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit.Qmimi kalkulohet per m2	m ²	2,200.00	10.10
		Furnizimi dhe montimi i dyerëve të PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit . Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.			
25	7.43	dim. 100/210	copë	870.00	10.03
26	7.44	dim. 90/210	copë	210.00	10.4
27	7.45	dim. 80/210	copë	80.00	10.7
28	7.46	dim. 70/210	copë	650.00	10.08
29	7.47	Furnizimi dhe montimi i dyerëve speciale të PVC, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit . Mostrat e dyerve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.Qmimi kalkulohet per m2	m ²	3,050.00	12
30	7.48	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme speciale per kallkan e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve, dim.80/120cm.	copë	80.00	10.02
31	7.49	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.100/206.3cm.		860.00	11.2
32	7.5	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.90/206.3cm.		860.00	11.35
33	7.51	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.80/206.3cm.	copë	940.00	11.25
34	7.52	Furnizimi dhe montimi i derës së brendëshme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.104/240cm.		940.00	11.03
35	7.53	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.100/240cm.		940.00	12.01
36	7.54	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.90/240cm.		940.00	11.2
37	7.55	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.80/240cm.	copë	960.00	10.8
38	7.56	Furnizimi dhe montimi i derës së ballkonit e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.70/240cm.		960.00	12.3
39	7.57	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.104/240cm.	copë	80.00	10.23
40	7.58	Furnizimi dhe montimi i derës së jashtme e punuar prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit, dim.134/240 cm .	copë	30.00	12.5
41	7.59	Furnizimi dhe montimi i derës speciale prej drurit, komplet me përgaditjet paraprake për vendosjen e dyerve. Dimenzionet sipas projektit.Qmimi kalkulohet per m2	m ²	2,200.00	10.2

Siç shihet në tabelën më lartë, për pozicionin e dymve Ministria ka kontraktuar 41 lloje nga të cilat gjatë ndërtimit janë përdorur vetëm katër sosh (7.2; 7.3; 7.10 dhe 7.20 të hijezuarat) çmimet e të cilave janë pothuajse sa 31 herë më të larta se çmimi i pozicioneve tjera të dymve.

Ndërsa te pozicionet e dritareve, janë përdorur vetëm dy pozicione (7.31 dhe 7.36) nga total 35 pozicione të kontraktuara, të cilat po ashtu kanë çmimin thuajse sa 10 herë më të lartë se çmimi i pozicioneve tjera të kontraktuara të dritareve. Situatë e ngjashme është edhe në kontratën e dytë sa i përket sasive dhe diferencave në çmim, ku pavarësisht që Ministria kishte mundësinë të krahasonte kontratën e saj të parë dhe të mos përsëritej i njëjti gabim, është nënshkruar edhe kontrata e dytë (2020) me të metat e njëjta si të kontratës së parë. Analiza për përdorimin e pozicioneve në kontratën e dytë nuk është bërë pasi që kontrata ka afat deri në muajin tetor të vitit 2023 dhe deri më tani janë ndërtuar vetëm 26 shtëpi, mirëpo trendi për këto 26 shtëpi lë të nënkuptohet që ka vazhduar e njëjta situatë edhe me kontratën e dytë.

Tabela 6: Pozicionet e kontraktuara dhe të përdorura për dritare në kontratën e parë ((me ngjyrë të verdhë janë hijezuar llojet e dritareve me të cilat Ministria është furnizuar gjatë zbatimit të kontratës)

Nr. rendor	Kodi i materialit	Kontrata e parë	Njesia	Sasia	Cmimi per njesi (€)
		Furnizimi dhe montimi i dritareve të punuara me profile të PVC me hapje vertikale dhe horizontale, me xham termopan të dimenzioneve sipas projektit 4+12+4 mm. Mostra e dritarve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.			
1	7.23	dim. 160/140	copë	380.00	11.5
2	7.24	dim. 140/140	copë	80.00	10.3
3	7.25	dim. 120/140	copë	380.00	10.4
4	7.26	dim. 100/160	copë	380.00	10.8
5	7.27	dim. 100/140	copë	380.00	11.5
6	7.28	dim. 100/120	copë	380.00	10.1
7	7.29	dim. 100/100	copë	380.00	10.05
8	7.3	dim. 80/160	copë	380.00	10.2
9	7.31	dim. 80/140	copë	380.00	98.5
10	7.32	dim. 80/120	copë	490.00	10.03
11	7.33	dim. 80/80	copë	490.00	10.03
12	7.34	dim. 60/80	copë	490.00	10.4
13	7.35	dim. 60/90	copë	490.00	10.08
14	7.36	dim. 60/60	copë	140.00	62
15	7.37	dim. 40/40	copë	125.00	10.08
16	7.38	Furnizimi, montimi me dritare te kulmit GVT Dim: 54 x 83 cm	copë	185.00	11
17	7.39	Furnizimi, montimi me dritare te kulmit GVT Dim: 66 x 118 cm	copë	185.00	11.3
18	7.4	Furnizimi, montimi me dritare te kulmit GVT Dim: 78 x 118 cm	copë	185.00	12.6
19	7.41	Furnizimi, montimi me dritare te kulmit GVT Dim: 78 x 140 cm	copë	185.00	13
20	7.42	Furnizimi dhe montimi i dritareve të punuara me profile të PVC (hapjet jepen nga projekti) , me xham termopan të dimenzioneve sipas projektit 4+12+4 mm. Mostra e dritarve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.Qmimi kalkulohet per m2	m ²	1,200.00	11.8
		Furnizimi dhe montimi i dritareve të punuara nga drurit me hapje vertikale dhe horizontale, me xham termopan të dimenzioneve sipas projektit 4+12+4 mm. Mostra e dritarve duhet të aprovohet nga organi mbikqyrës.			
21	7.60	dim. 160/140	copë	380.00	15.00
22	7.70	dim. 140/140	copë	70.00	14.50
23	7.80	dim. 120/140	copë	380.00	13.10
24	7.90	dim. 100/160	copë	380.00	10.25
25	8.00	dim. 100/140	copë	380.00	10.26
26	8.10	dim. 100/120	copë	380.00	10.54
27	8.20	dim. 100/100	copë	380.00	10.02
28	8.30	dim. 80/160	copë	380.00	10.95
29	8.40	dim. 80/140	copë	380.00	10.00
30	8.50	dim. 80/120	copë	490.00	10.01
31	8.60	dim. 80/80	copë	490.00	10.05
32	8.70	dim. 60/80	copë	490.00	10.06
33	8.80	dim. 60/90	copë	490.00	10.08
34	8.90	dim. 60/60	copë	80.00	10.01
35	9.00	dim. 40/40	copë	125.00	10.01

Nuk ishin bërë analiza të mirëfillta në përdorimet e çmimeve

Në parashikimin e vlerës së kontratës, Ministria duhet të ketë parasysh: çmimet e publikuara nga Zyra e Statistikave të Kosovës; çmime tjera indikative zyrtare (të tilla si zyra tatimore, zyra e doganave, oda ekonomike, etj); çmimet e tregut lokal; çmimet e kontratave paraprahe dhe të ngjashme të nënshkruara nga autoriteti i njëjtë apo autoritetet tjera.

Ndërtimi i shtëpive për të kthyerit Ministrisë i ka kushtuar 82 euro për metër katrorë më shumë se çmimet e tregut sipas ATK-së. Kjo për shkak se Ministria nuk ka bërë analiza të çmimeve duke u bazuar në çmimet e tregut dhe as analizimin e çmimeve të kontratave paraprahe. Ajo nuk është konsultuar as me institucionet relevante siç janë ATK-ja ose ASK-ja gjatë përcaktimit të vlerës së parashikuar të kontratës, në mënyrë që të përdorte si referencë informacionet nga këto institucione.

Krahasimi i çmimeve të ndërtimit të shtëpive nga Ministria me çmimet e ATK-së

Ministria nuk ka qenë ekonomike në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit në dy kontratat e saj, kjo krahasuar me çmimet e marra nga ATK-ja. Ne kemi marrë informata nga ATK-ja lidhur me çmimet e ndërtimit për vitet (2014-2022), periudhë kjo në të cilën janë planifikuar dhe realizuar kontratat e Ministrisë. Vlen të theksohet se çmimet referente të ATK-së janë çmime për ndërtime të larta dhe përfshijnë informata për zona të ndryshme të ndërtimit. Nga këto çmime ne kemi nxjerrë çmimin mesatar, të cilin e kemi marrë si çmim referent për t'a krahasuar me çmimin për m² që i ka kushtuar Ministrisë.

Sipas çmimeve të ATK-së mesatarja e m² ishte 347 euro ndërsa çmimi për ndërtim të m² të 157¹⁷ shtëpive (10,163.5m²)¹⁸ nga Ministria për kontratën e parë është 429 euro (4,363,443 euro / 10,163.5 m²). Ministria ishte për 82 euro/m² më e shtrenjtë krahasuar me çmimin mesatar për m² që kemi siguruar nga ATK-ja.

Për më tepër çmimet e marra nga ATK-ja janë për ndërtime të larta, ndërsa ndërtimi i shtëpive nga Ministria cilësohet ndërtim i ulët (sepse të gjitha shtëpitë ishin një katësh). Duke pasur parasysh që për ndërtime të larta, dallojnë punët e gërmimit, thellësisë, matjet e ndryshme të terrenit, materialeve të ndryshme që përdoren për themele, ashensorët etj, pritjet do të ishin që çmimi për metër katrorë të ishte më i ulët për ndërtime të ulëta.

Në qoftë se Ministria do të konsultohet me ATK-në dhe në qoftë se do të kishte vlerësuar mirë nevojat, do të mund të kontraktonte më lirë m² për ndërtimin e shtëpive. Pra, nëse Ministria do të kontraktonte ndërtimin e shtëpive me çmime të njëjta me çmimet e siguruar nga ATK-ja, atëherë ajo do të mund t'i kursente rreth 832,033 euro¹⁹.

Sa i përket kontratës së dytë, krahasimet janë kalkuluar vetëm për 26 shtëpitë e ndërtuara deri më tani. Përderisa kontrata është ende aktive deri në tetor të 2023-ës, pra kursimi i mundshëm duke i krahasuar me çmimet e ATK-së është kalkuluar vetëm për këto 26 shtëpi. Çmimi për m² i 26 shtëpive të ndërtuara deri më tani është 2,317 euro²⁰ i cili krahasuar me mesataren e

17. Ishin planifikuar dhe kontraktuar 150 shtëpi, ndërsa ishin ndërtuar 157 shtëpi.

18. Totali i metrave katror është kalkuluar nga situacionet e llojeve (45m² 55m², 62m², 72m², 72.5m², 75m² dhe 95m²) të shtëpive të ndërtuara për kontratën e parë.

19. Vlera e kontratës 4,363,443€ - 3,531,410€ (10,163.5 m²*347,46€) = 832,033€

20. (3,786,000 / 1,634m² = 2,317€); 1,634m² është totali i metrave katror për 26 shtëpitë e ndërtuara.

çmimit të ATK-së (506,12 euro)²¹ për m² është për 1,811 euro apo 258% më i shtrenjtë. Dhe nisur nga trendi aktual i ndërtimeve nënkuptohet që deri në përfundim të kësaj kontrate vështirë që do të arrihet ndërtimi i të gjitha shtëpive të planifikuara.

Çmimi mesatar për m² sipas ATK-së për vitet 2018-2020 ka pasur rritje për afërsisht 46% krahasuar me çmimin mesatar për vitet 2014-2018, ndërsa për të njëjtën periudhë Ministria kishte nënshkruar kontratë me çmim më të lartë për 439% për m² krahasuar me kontratën e parë.

Për kontratën e dytë Ministria deri me 16/03/2023 kishte të ndërtuara vetëm 26 shtëpi nga 150 të planifikuara.

Nga krahasimet e paraqitura më lartë rezulton që Ministria si pasojë e mos planifikimit të duhur ka kontraktuar ndërtimin e shtëpive me çmime jo ekonomike dhe nuk ka arritur të kursej paranë publike në shumë prej 832,033euro nga kontrata e parë e lidhur në vitin 2017, ndërsa kontrata e dytë ende është duke u realizuar.

3.2 Ministria nuk ishte efikase në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit

Ministria kishte përpiluar planet për menaxhimin e kontratave (PMK) pa informata thelbësore në lidhje me ecurinë e kontratave, dhe kishte mungesë të planeve dinamike për kohëzgjatjen e ndërtimit të shtëpive gjatë gjithë periudhës së ndërtimit. Gjithashtu, ndërtimi i disa shtëpive ka devijuar nga projektet ideore dhe pagesat janë bërë jo në përputhje me punët e kryera (kishte ndryshime rreth punëve të kryera dhe atyre të paguara). Për më tepër, kontrata e dytë ka trend të ngadalshëm të zbatimit e që gjitha këto janë tregues që Ministria nuk ishte efikase në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit..

Kontratat nuk ishin implementuar në kohë

Obligimet dhe detyrat e AK-së duhet menaxhuar ashtu siç janë të specifikuar në kontratë dhe AK-ja duhet siguruar se OE-ja kryen kontratën në përputhje me termat dhe kushtet e specifikuar në kontratë. Përveç kësaj, duhet siguruar se OE-ja i përmbush të gjitha obligimet e performancës, përfshirë edhe mbikëqyrjen adekuate të kohës. Në kuadër të Kushteve të Veçanta të Kontratës është e domosdoshme të shënohet edhe fillimi dhe përfundimi i kontratës, përkatësisht fillimi dhe përfundimi i ekzekutimit të kontratës, me anë të së cilës OE-ja obligohet që t'iu përmbahet këtyre kushteve.

Ministria ka lidhur dy kontrata me kohëzgjatje tre vjeçare. Kontrata e parë është lidhur më 20/11/2017 me afat të përfundimit të punëve deri më 19/11/2020 (36 muaj). Kontrata e dytë është lidhur më 23/10/2020 me afat të kryerjes së punëve deri më 22/10/23 (po ashtu 36 muaj).

Në kontratën e parë, Ministria ka realizuar ndërtimin e 157 shtëpive brenda 36 muajve, ndërsa kontrata e dytë është ende aktive deri në tetor të vitit 2023, por trendi aktual i ndërtimeve nuk premtan që kontrata do të arrihet të përmbushet plotësisht.

21. Për vitet 2018-2020 dhe për ndërtime të larta

Pasi të nënshkruhet kontrata nga të dy palët, Zyrtari përgjegjës i Prokurimit informon Zyrtarin Kryesor Administrativ dhe ky i fundit me shkrim emëron një Menaxher të Projektit përgjegjës për menaxhimin (mbikëqyrjen) e kontratës dhe për ta informuar Zyrtarin përgjegjës të Prokurimit për ndryshimet e mundshme gjatë ekzekutimit të kontratës. Ministria me vendim kishte emëruar një menaxher të kontratës (MK) në dy kontratat dhe pastaj me një vendim të dytë kishte emëruar edhe gjashtë menaxher regjional me qëllim të përcjelljes së punimeve në terren. Sipas vendimeve, obligimet e menaxherit të kontratës janë raportimet me shkrim tek u.d i Sekretarit të Përgjithshëm, po ashtu të njëjtat obligime janë edhe për menaxherët regjional, andaj ka paqartësi në lidhje me përgjegjësitë dhe rolet e shkruara për secilin menaxher të kontratës.

Pas pranimit të kontratës MK-të duhet të përgatisin Planin e Menaxhimit të Kontratës (PMK-në). PMK-ja përgatitet para fillimit të zbatimit të kontratës dhe me pajtimin e palëve kontraktuese, proces ky që dokumentohet me nënshkrimin e të dy palëve. MK-ja ka përgatitur PMK-të për dy kontratat të cilat përmbajnë informata bazike siç janë: fillimi i punëve, vlera e kontratës, afati i përmbushjes, ndërsa në pjesën e progresit të kontratës nuk ka fare informata se si dhe deri në çfarë mase është përmbushur kontrata. Pagesat realizohen duke u bazuar në situacionet për punët e kryera.

Si pasojë që Ministria nuk ka matur realizimin e kontratës në mënyrë që të merr masa në lidhje me vonesat e mundshme, rrezikon të mos përmbushë kushtet e përgjithshme të kontratës dhe njëkohësisht të mos arrijë të plotësoj kërkesat e përfituesve të mundshëm. Sipas Ministrisë, arsyeja e mos realizimit të kontratës së dytë është mungesa e kërkesave të përfituesve, gjë që nënkupton që ajo nuk kishte bërë fare vlerësim të nevojave.

Për më tepër, Ministria nuk ka kërkuar plan dinamik të punëve për secilën shtëpi në mënyrë që të sigurohej që nuk ka vonesa në ndërtimin e shtëpive. Në kontratë e as në projekt nuk ka të përcaktuar plan-program të ndërtimit dhe as afat kohor për zgjatjen e ndërtimit të një shtëpi. Nga analizimi i 17 dosjeve të përfituesve ne kemi identifikuar që mesatarisht ndërtimi për shtëpi merr 3-6 muaj kohë. Kontrata ka informata vetëm për afatin e përfundimit të kontratës dhe nuk ka detaje tjera se sa kohë është planifikuar për ndërtimin e një shtëpie. Mbetet e papërcaktuar se në çfarë afati kohor obligohet OE-ja të dorëzojë çelësat e një shtëpie.

Disa shtëpi nuk ishin ndërtuar në përputhje me projektet ideore

Për t'u realizuar ndërtimi i shtëpive ashtu siç duhet, së pari duhet të ketë një projekt. Ministria duhet të bëjë matjet gjeodezike të parcelës, të marrë lejet e nevojshme dhe të ketë projekt ideor.

Ministria ka projekte kryesore për pesë lloje të shtëpive (45m², 55m², 62 m², 75 m² dhe 95 m²), projekte këto që kanë specifikat e arkitekturës, statikës, specifikimet e armimit, ujësjellësi dhe kanalizimi dhe instalimet elektrike. Ministria gjatë ndërtimit të shtëpive për kontratën e parë ka ndërtuar edhe shtëpi speciale siç i kanë quajtur, të cilat kanë edhe specifika tjera në dukje. Shtëpitë speciale zakonisht përfshijnë edhe shtyllat e betonit të përdhësës. Këto ndryshime nuk janë dokumentuar në raporte të menaxherëve të kontratave apo në PMK-në, mirëpo mund të vërehen vetëm me sy. Ministria nuk është konsultuar me projektuesin rreth projektit për shtëpitë speciale, andaj nuk është e mundur të dokumentohet ndikimi që mund ta ketë ndryshimi i mundshëm në këto shtëpi. Nga 17 shtëpitë e ekzaminuara gjashtë prej tyre ishin shtëpi speciale. Këto ndryshime nuk janë evidentuar në raportet e MK-ve, mirëpo këto shtëpi sipas MK-ve janë quajtur speciale për shkak të kërkesave specifike që përfituesit i kishin gjatë ndërtimit.

Foto 1: Fotografi të shtëpive speciale



Këto ndryshime të mundshme do të mund të evidentoheshin në ditarët ndërtimorë, mirëpo MK-të nuk kanë mbajtur ditarë ndërtimor dhe as libra ndërtimor, andaj këto ndryshime nuk evidentohen as në PMK dhe as në raportet e MK-ve. Gjatë ndërtimit të shtëpive, OE-ja dhe MK-ja duhet të mbajnë ditarin ndërtimorë dhe librin ndërtimorë të punëve. Ditari ndërtimorë shërben për evidentimin e punëve dhe vërejtjeve ditore, ndërsa libri ndërtimorë shërben për përmbledhjen e këtyre punëve në baza mujore, duke u bazuar në pozicionet e kryera me sasi dhe çmim sipas paramasës. Të njëjtat pastaj përmbledhen në situacione për pagesë. Kjo metodë e mundëson matjen e performancës së kontratës si dhe mundëson nxitjen e dorëzimit më të mirë dhe të një cilësie më të lartë të kërkesave të kontratës.

MK-të nuk e kishin bërë matjen e performancës së kontratës ashtu që kontratat e lidhura (secila për tri vite) të vlerësoheshin në mënyrë periodike duke krahasuar sa shtëpi janë ndërtuar dhe sa material ka mbetur për secilin pozicion të përdorur për përfundimin e shtëpive tjera.

Ekzaminimi fizik i punimeve në terren - Gjatë ekzaminimit fizik të 17 shtëpive kemi evidentuar pozicione të cilat janë paguar por nuk janë në vend punishte dhe anasjelltas. Të gjitha shtëpitë që kemi vizituar kanë poseduar raport të pranimit teknik. Gjatë vizitave në teren vërehet se nga 17 shtëpitë e vizituara rezulton që 10 nuk janë në përputhshmëri me projektin e ndërtimit e as me raportin e pranimit teknik.

Ne kemi vërejtur ndryshime në disa nga sasitë dhe pozicionet e paraqitura në situacion kundrejt gjendjes reale të shtëpive të ndërtuara. Për shembull, në 10 nga shtëpitë me dizajn standard është gjetur se mungon një derë e jashtme PVC, përderisa ajo është paraqitur dhe faturuar në situacion. Për më shumë, në secilën nga këto shtëpi është vërejtur se është vendosur një dritare më shumë e cila nuk është identifikuar në gjendjen e situacionit. Gjatë ekzaminimit

fizik të këtyre shtëpive është gjetur se materiali i cili është përdorur për veshjen e shkallëve të jashtme të tyre dallon nga shtëpia në shtëpi, ndërsa në situacione është paraqitur pozicioni me përshkrim dhe numër identifikues të njëjtë (pozicioni 8.3).

Foto 2: Fotografi të ndryshimeve në dritare dhe dyer



Fotot 3: Fotografi të ndryshimeve në materialet e përdorura për shkallë



Mungesa e rolit aktiv të MK-ve dhe mungesa e dokumentimit të ndryshimeve në projekt,, ka ndikuar që OE-të shtojnë pozicione çmimet e të cilave nuk dihen sepse nuk janë fare në paramasë, apo duke faturuar pozicione që nuk janë përdorë.

Shpenzimet nga kodi i projektit nuk përkojnë me buxhetin e miratuar

Ekzekutimi i pagesave ndaj OE-ve është e rëndësishme të bëhet vetëm nëse paraprakisht Ministria ka pranuar punët për të cilat paguan. Një ndër dokumentet më të rëndësishme është edhe raporti i pranimi dhe ky raport është nën përgjegjësinë e menaxherit të kontratës dhe komisionit të pranimi në rastet kur kemi të bëjmë me pranim përfundimtar.

Ministria ka kod të projektit në Ligjin e Buxhetit sa i përket ndërtimit të shtëpive për të kthyerit. Kodi i projektit është 12380 dhe emërtohet Projekti për kthim (Ndërtimi i shtëpive për të kthyerit). Ky kod i projektit është i destinuar vetëm për ndërtimin e shtëpive për të kthyerit, mirëpo Ministria nga ky kod bën pagesa edhe për projekte tjera për të cilat nuk është i destinuar ky kod. Nga 22 mostrat e testuara është evidentuar që nga ky kod ka pagesa edhe për: ndërtim të rrugëve lokale, pajisje sportive, asfaltim të rrugëve lokale, furnizim me material ndërtimor, mbështetje për parandalim të COVID 19 dhe pagesa për kredit kartelë në vlerë afër 860,000 euro. Shumica e këtyre projekteve janë rezultat i memorandumeve të mirëkuptimit në mes të Ministrisë dhe komunave të ndryshme, në bazë të së cilave janë bërë edhe pagesat.

Pagesat nga ky kod për obligime tjera jashtë projektit mund të ndikojnë që në mungesë të mjeteve, mos të përmbushet projekti për të cilin janë destinuar këto mjete, po ashtu është mungesë e transparencës rreth shpenzimit real për ndërtimin e shtëpive për të kthyerit.

3.3 Nuk janë përmbushur objektivat e parapara të prokurimit

Afati kohor për dorëzimin e tenderëve i shkurtuar pa arsye, kërkesa për përshtatshmëri profesionale dhe financiare diskriminuese, shumë e pa mjaftueshme e sigurisë së tenderit dhe mungesa e monitorimit të validitetit të konzorciumeve përgjatë kohëzgjatjes së kontratës, janë disa nga treguesit që kërkesat e procedurave të prokurimit publik nuk janë përmbushur.

Afati kohor për tender nuk është në përputhshmëri me Udhëzuesin e Prokurimit Publik

Sipas udhëzuesit të Prokurimit Publik, afati kohor për përgatitjen dhe dorëzimin e tenderëve nga ana e OE-ve në rastin kur kemi të bëjmë me tender **Me vlerë të madhe** dhe me procedurë të **hapur** duhet të jetë **40 ditë**.

Të dy kontratat e audituara futen në grupin e tenderëve me vlerë të madhe për shkak se kontrata e nënshkruar në vitin 2017 ka vlerën e parashikuar 6,000,000 euro, ndërsa kontrata e vitit 2020 ka vlerën e parashikuar 4,500,000 euro.

Ministria në asnjërin nga këto raste nuk ka përmbushur kërkesën ligjore të afatit kohor të kërkuar, pra në të dyja rastet afati kohor ka qenë për gjysmë më i shkurtër se sa kërkohet me ligj dhe rregullore të prokurimit publik.

- Kontrata me numër të prokurimit 211-17-3482-5-1-1 është publikuar më 26/07/2017 dhe është mbyllur më 21/08/2017 - **afati kohor për përgatitje të tenderit ishte 26 ditë**;
- Kontrata me numër të prokurimit 211-20-5436-5-1-1 është publikuar më 16/09/2020 dhe është mbyllur më 07/10/2020 - **afati kohor për përgatitje të tenderit ishte 21 ditë**.

Shkurtimi i afatit kohor për dorëzim të ofertave ndikon në kufizimin e konkurrencës. Prandaj, shkurtimi i afatit përveç që nuk lejohet me LPP-në gjithashtu rrezikon të rezultojë me numër më të ulët të ofertave dhe rrjedhimisht me numër më të vogël të opsioneve për të përzgjedhur ofertën më të mirë.

Shuma e kërkuar e sigurisë së tenderit ishte e pamjaftueshme

Nga dosjet e audituara është gjetur se në kontratën e parë, vlera e përcaktuar për sigurinë e tenderit ka qenë e pasaktë. Vlera e sigurimit të tenderit duhet të jetë 1-3% e vlerës së parashikuar të kontratës. Bazuar në vlerën e parashikuar të kontratës, do të duhej që siguria e tenderit të ishte minimalisht në shumën 60,000euro (sikur të ishte kërkesa minimale për 1% e vlerës së parashikuar). Përderisa në dosje të tenderit vlera e sigurisë së tenderit ka qenë vetëm 4,000euro apo 0.00067% e vlerës së parashikuar të kontratës.

Sigurimi i tenderit kërkohet me qëllim që të mbrojë AK-në në rast se operatori ekonomik tërheq tenderin, ofron informacione të pasakta apo pasi fiton tenderin nuk sjell dokumentacion tjetër të nevojshëm.

Si pasojë e një vlere e cila nuk është as e përafërt me vlerën e kërkuar sipas LPP-së dhe udhëzuesit të Prokurimit Publik, Ministria nuk ka qenë e mbuluar nëse do të duhej të shfrytëzonte këtë sigurim të tenderit. Sipas Zyrtarit të Prokurimit, ky ishte një gabim teknik i lëshuar nga ana e tyre. Kjo situatë është evidentuar vetëm për kontratën e parë sepse për kontratën e dytë vlera e sigurisë së tenderit ishte përcaktuar sipas rregullores.

Procesi i vlerësimit të tenderëve kishte mangësi

Komisioni i vlerësimit të tenderëve duhet të bëjë kontrollimin dhe vlerësimin e gjithë dokumentacionit që është pjesë e dosjes së tenderit ashtu që të vlerësojë nëse OE-të kanë përmbushur të gjitha kriteret teknike, ekonomike dhe profesionale. Njëkohësisht, ky komision duhet të kontrollojë nëse janë përmbushur edhe kërkesat e përshtatshmërisë profesionale nga OE-të që kanë ofertuar.

Njëra ndër kërkesat në dosje të tenderit kishte të bëjë me dëshmitë nëse OE-ja që ka dorëzuar tenderin e ka biznesin e regjistruar pranë Agjencisë së Regjistrimit të Bizneseve në Kosovë (ARBK), nëse ka certifikatë biznesi dhe numër fiskal, si dhe nëse aktiviteti i biznesit është në përputhshmëri me aktivitetin për të cilën është hapur tenderi.

Për kontratën e dytë (2020) kanë ofertuar dy grupe të OE-ve (konzorciume). OE-ja që ka qenë udhëheqës i konzorciumit fitues në ofertën e tij kishte aktivitet primar në dokumentet e regjistrimit të biznesit kodin si në vijim: **'kodi 4661- Tregti me shumicë e makinerive bujqësore, pajisjeve dhe pjesëve furnizuese'**. Përderisa, si aktivitet sekondar, ky OE kishte **kodin '3700 - kanalizim'**, në DT-në, tek pjesa e qëllimit të kontratës, specifikohet shifra e klasifikimit të Fjalorit të Përgjithshëm të Prokurimit (45000000-7)²² që nënkupton punë ndërtimore. Sipas kësaj kërkesë, komisioni vlerësues ka shpallur fitues një OE i cili nuk plotëson kriterin e kërkesave të përshtatshmërisë profesionale.

Në konzorciumin fitues marrin pjesë edhe dy OE tjerë, njëri prej të cilëve e ka të pasivizuar aktivitetin biznesor në ARBK që nga data 09/06/2022, përderisa kontrata është aktive deri në

22. <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=327>

nëntor të vitit 2023. Nëse gjatë fazës së ekzekutimit tërhiqet njëri anëtarë i grupit dhe anëtari tjetër i mbetur nuk mund të sigurojë implementimin e kontratës si i vetëm, atëherë mund të propozohet ndryshimi i përbërjes së grupit, por që ky ndryshim nuk mund të bëhet pa pëlqim e AK-së²³. OE-ja nuk e ka njoftuar Ministrinë se biznesi në fjalë është bërë pasiv dhe as MK-ja nuk ka raportuar ndryshimet në terren, sikurse do të duhej të veprime në rast të ndonjë ndryshimi gjatë ekzekutimit të punëve. Po ashtu, udhëheqësi i konzorciumit ka huazuar pajisjet dhe makineritë me lizing nga një OE i cili ka statusin 'SHUAR' në ARBK që nga data 11/03/2022.

Asnjë nga këto ndryshime nuk ishin evidentuar nga MK-ja e as nga zyrtarët e prokurimit sepse nuk kishte kontrolle efektive në rastet e menaxhimit të procesit të prokurimit dhe ndërtimit të shtëpive nga asnjëra palë.

Në kontratën e dytë (2020) është gjetur se shuma e garancionit të ekzekutimit nuk ka qenë në përputhshmëri me shumën që është kërkuar në dosjen e tenderit. Për dy ditë Ministria ka mbetur e pa mbuluar me sigurinë e ekzekutimit në shumën 219,900 euro. Rreziku i mundshëm këtu është se në qoftë se OE-ja vendosë që mos të përmbushë kushtet e kontratës, Ministria nuk mund të marr masa ligjore në këto ditë.

Ministria ka vendosur kërkesa kufizuese në përcaktimin e kriterëve teknike, profesionale dhe ekonomike

AK-ja nuk duhet të paraqes kërkesa të cilat kufizojnë konkurrencën. Ajo duhet të përcaktojë vetëm kërkesa/kritere teknike, profesionale dhe ekonomike minimale, të cilat janë të domosdoshme për realizimin e kontratës.

Gjatë auditimit janë vërejtur ndryshime të dukshme në kërkesat teknike, profesionale dhe ekonomike të cilat Ministria nuk i ka dokumentuar se si e ka bërë përzgjedhjen e kriterëve të caktuara të cilat ishin pjesë e njëres dosje të tenderit por nuk ishin pjesë e dosjes tjetër dhe anasjelltas.

Përderisa qëllimi i kontratës është i njëjtë në të dyja rastet, përfituesit e ndërtimit të shtëpive i përkasin të njëjtit grup të shoqërisë, vlera e kontratave është e përafërt, numri i shtëpive të planifikuara (150) për t'u ndërtuar është i njëjtë, kohëzgjatja e kontratës është po ashtu e njëjtë, projekti i ndërtimit është i njëjtë, lloji i shtëpive nuk ka ndryshuar, atëherë pritshmëritë janë që edhe kërkesat në dosjen e tenderit të jenë të njëjta apo së paku të përafërta me njëra tjetrën.

Si rezultat që Ministria ka përdorur kritere të ndryshme për projektin e njëjtë në kërkesat e DT-ve, ka ndikuar në kufizimin e ofertave edhe eliminimin e OE-ve më të lirë.

23. Interpretim nga Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik

Tabela 7: Ndryshimet ndërmjet kërkesave në dy Dosjet e Tenderit (✓ - është kërkuar, × - nuk është kërkuar)

Kërkesat teknik dhe profesionale:	Dosja e Tenderit 2017	Dosja e Tenderit 2020
Inxhinier i Makinerisë	✓	×
Inxhinier i diplomuar i Gjeoteknikës - 2 vite përvojë pune pas diplomimit	×	✓
Inxhinier i diplomuar i Gjeodezisë - 3 vite përvojë pune pas diplomimit	×	✓
Pajisje dhe Makineri:		
• Eskavator Minimum 30t- 2 copë • Kompaktues minimum 6t	✓	×
• Ekskavator minimum 29t - 1 copë • Ekskavator minimum 22t – 27t – 3 copë • Rule ngjeshes minimum 4t - 1 copë • Ngarkues min. 1-2m2 - 1 copë	×	✓
ISO 9001-2008 me validitet ose ISO 9001:2015, OHSAS 18001:2007	✓	×
Total oferta të pranuar	7 oferta	2 oferta
Të papërgjegjshëm (që nuk kanë përmbushur kriteret)	6 oferta	1 ofertë

Tabela më lartë pasqyron ndryshimet në kërkesa në dy DT-të që ka përdorur Ministria, formulimi i të cilave nuk është argumentuar. Si pasojë, Ministria ka kontraktuar ndërtimin e shtëpive me çmime më të larta dhe ka ndikuar në eliminimin e konkurrencës ndërmjet OE-ve.

4 Konkluzionet

Ministria nuk ishte efikase dhe ekonomike në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit, ani pse kishte përvojë paraprake në procese të tilla. Në dy kontrata të audituara, njëra që mbulon vitet 2017-2020 dhe tjera që mbulon vitet 2020-2023, Ministria nuk ka arritur të bëjë analiza paraprake të mirëfillta as për nevojat reale për ndërtim të shtëpive, qoftë për numrin e nevojshëm të shtëpive që pritet të ndërtohen, e as hulumtim të çmimeve të tregut, informata qenësore të cilat do t'i mundësonin kontraktimin e shtëpive me çmim më ekonomik. Si pasojë, Ministria ka lidhur kontrata me afat të gjatë të emëruara si kontrata për punë të cilat përmbajnë specifika të kontratave kornizë dhe janë trajtuar si të tilla.

Ministria nuk kishte informacionet e duhura siç janë: numri i përfituesve, lokacionet e ndërtimit, çfarë dhe sa lloje të shtëpive pritet të ndërtohen, informacione këto që janë të domosdoshme për iniciimin e procedurave të prokurimit. Si pasojë, ajo fillimisht ka lidhur kontratat e prokurimit pastaj ka filluar me procedurat e lartë cekura, të cilat do të duhej të ishin definuar paraprakisht. Të gjithë përfituesit, dosja e të cilëve është audituar, janë banorë që janë kthyer kohë më parë në vendbanimet e tyre andaj nuk ka urgjencë për ndërtimin e shtëpive për ta. Për më tepër, nga momenti i aplikimit të përfituesit e deri në pranimin teknik të shtëpisë procesi zgjat afërsisht një vit, gjë që i jep Ministrisë kohë të mjaftueshme për vlerësimin e duhur të nevojave.

Ministria kishte përfshirë pozicione të panevojshme në paramasë të cilat kishin ndikuar që të lidhen kontrata me vlera më të larta se sa do t'i lidhte sikur të kishte përfshirë vetëm pozicionet e nevojshme, kjo për shkak se nuk kishte bërë vlerësim real të nevojave. Nga gjithsej 244 pozicionet e kontraktuara (në secilën kontratë), janë përdorur vetëm 92 pozicione apo 33.2% nga ato të kontraktuara, respektivisht 91 apo 32.8%. Nënshkrimi i kontratave me vlera për gati dyfish më të larta (kontrata e parë për 4.4 milion euro respektivisht për 3.8 milion euro, në vend të 2.4 milion euro, respektivisht 2.1 milion euro) i ka dhënë mundësinë Ministrisë që të manovroj mes pozicioneve dhe tregon mungesën e mekanizmave efektivë të menaxhimit dhe kontrollit të projektit.

Mos vlerësimin e duhur dhe real të nevojave e vërtetojnë edhe sasitë dhe llojet e pozicioneve të përdorura. Ministria me kontratën e parë ka ndërtuar 157 shtëpi në total, mirëpo vetëm për ndërtimin e 17 shtëpive (11% të shtëpive të kontraktuara), për pesë pozicione të caktuara, kemi vërejtur që kishte përdorur pothuajse gjysmën e sasive të kontraktuara (23-52%). E njëjta situatë është edhe me kontratën e dytë ku përkundër faktit që Ministria nuk ishte e saktë në vlerësimin e nevojave në kontratën e parë, ajo ka bërë të njëjtat lëshime edhe në kontratën e dytë duke kontraktuar pozicione të panevojshme dhe sasi të pa sakta. Kjo tregon se Ministria nuk ka planifikuar mirë sasitë e nevojshme për ndërtimin e shtëpive sepse sasitë e përdorura për pozicione nuk përkrijnë me nevojën reale dhe për më tepër nuk është dokumentuar se si është mbuluar pjesa tjetër e sasive të nevojshme për përfundimin e të gjitha shtëpive.

Ministria nuk kishte ndjekur procedurat e prokurimit siç kërkohen, duke filluar nga vlera e parashikuar e llogaritur gabim, mos hulumtimi i tregut apo kërkesat për qarkullim financiar që kanë ndikuar në uljen e konkurrencës. Ajo nuk kishte bërë analizë të mirëfilltë të nevojave prandaj vlera e parashikuar e kontratave në dy rastet ishte për 25% respektivisht 16% më e lartë se vlera e kontratave. Kërkesa për qarkullim financiar ishte diskriminuese sepse nëse Ministria do të bazonte vlerën e parashikuar të kontratës në vetëm pozicionet e nevojshme, ajo do të ishte më e ulët dhe rrjedhimisht nuk do të ndikonte në eliminimin e OE-së më të lirë

për 481,305 euro, pra Ministria me një vlerësim më të saktë do të mund të kursente buxhetin e saj.

Ministria në dy kontratat e audituara kishte kontraktuar shumë lloje të pozicioneve për funksionin e njëjtë, ku gjatë ekzekutimit ishin përdorur vetëm pozicionet që ishin me cilësi (trashësi më të hollë) potencialisht më të dobët e që kishin çmimin më lartë nga opsionet e kontraktuara në paramasë. Çmimet në këto pozicione ishin me diferencë jo normale në paramasë, të cilat nuk ishin përdorur fare gjatë ekzekutimit mirëpo kishin lënë vend për manovrim në çmimin total të kontratës në mënyrë që të mos tejkalohet vlera e parashikuar.

Ministria nuk ka bërë hulumtim të çmimeve të tregut dhe nuk është konsultuar me akterët relevant siç është për shembull ATK-ja dhe si rrjedhojë kontrata e parë e lidhur në vitin 2017 i ka kushtuar 832,033 euro më shtrenjtë se sa që do të mund t'i kushtonte. Kontrata e dytë (2020) nuk është përfunduar ende.

Ministria nuk ishte efikase në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit. Kontrata e parë (2017) është përmbushur brenda periudhës 2017-2020 ku janë ndërtuar 157 shtëpi, ndërsa kontrata e dytë (2020) ka një trend të ngadalshëm të zbatimit. Deri në përfundimin e kontratës kanë mbetur për tu ndërtuar edhe 124 shtëpi të planifikuara, mirëpo kontrata është vlefshme vetëm deri në tetor të vitit 2023 gjë që rrezikon që me këtë kontratë të mos mund të ndërtohen të gjitha këto shtëpi. Progresi në përmbushjen e kontratës së dytë ishte dukshëm më i ngadalshëm se sa ishte planifikuar. Ky ritëm i ndërtimit tregon joefikasitet në menaxhimin e projektit. Për më tepër, Ministria nuk ka përpiluar plan dinamik të punëve për secilën nga tipet e shtëpive të projektuara, në mënyrë që të sigurohej që nuk ka vonesa në ndërtimin e shtëpive.

Menaxherët e kontratave nuk ishin përfshirë në mënyrë aktive në menaxhimin e punëve në terren. Mos plotësimi i dokumenteve për raportim apo mos plotësimi i duhur i tyre siç janë: plani i menaxhimit të kontratës, ditarët ndërtimorë dhe librat ndërtimor kanë shkaktuar pasiguri rreth punëve të kryera dhe atyre të raportuara për pagesë. Kishte pozicione të përdorura në ekzekutim të cilat nuk ishin fare në paramasë, çmimi i të cilave nuk dihet dhe kishte pozicione që nuk ishin përdorur fare në terren mirëpo ishin faturuar andaj punët e paguara me ato të kryera nuk përputhen plotësisht. Ndryshimet në pozicione nuk janë evidentuar në planin e menaxhimit të kontratës dhe nuk janë raportuar nga MK-të në asnjërin nga dokumentet e dosjes së menaxhimit të kontratave. Ishin ndërtuar shtëpi jashtë planit të përcaktuar në projektin kryesor. Ndërtimet e tilla pa marrë miratimin nga projektuesi rrezikojnë që shtëpitë mos të ndërtohen sipas standardeve, jo në përputhje me çmimet e tregut dhe potencialisht të mos jenë të cilësisë së duhur.

MKK-ja nuk ka përmbushur objektivat e parapara të prokurimit me këto kontrata. Mos aplikimi i afatit kohorë për tender në përputhshmëri me udhëzuesin e prokurimit publik, aplikimi i vlerës së pasaktë të sigurisë së tenderit (kërkesa ishte 0.00067% në vend të 1-3% të vlerës së parashikuar të kontratës) tregojnë që në këto procese ishte kufizuar konkurrenca dhe Ministria nuk ishte e siguar mjaftueshëm në rast se OE-ja do të tërhiqej nga gara. Në këtë rast, Ministrisë do t'i merrte kohë dhe burime tjera për ta ri-shpallur tenderin. Për më tepër, shpërblimi me kontratë i OE-së që nuk kishte aktivitet primar ndërtimet, pasivizimi i statusit në ARBK të njërit nga OE-të fitues dhe shuarja e statusit në ARBK të OE-së tjetër pjesëmarrës në konzorciumin fitues (nga i cili janë marrë pajisjet me lizing) pa u përfunduar kontrata, tregon mungesë të kontrolleve nga ana e Ministrisë dhe rrit pasigurinë që këto lloj kontratash të përmbushen sipas kërkesave kontraktuale.

5 Rekomandimet

Me qëllim të përmirësimit të tërë procesit të ndërtimit të shtëpive ne rekomandojmë Ministrinë për Komunitete dhe Kthim që:

1. Para inicimit të procedurave të prokurimit, të bëjë analiza reale dhe të arsyeshme të vlerësimit të nevojave duke identifikuar përfituesit potencial me kohë, të paktën në baza të rregullta periodike, në mënyrë që kontratat e ardhshme të lidhen vetëm duke u bazuar në kërkesa të aprovuara para lidhjes së kontratës;
2. Njësia kërkuese të përpiloj paramasën dhe parallogarinë adekuate për kontratën e ndërtimit të punëve, duke përfshirë vetëm pozicionet e nevojshme për ndërtimin e secilit lloj të shtëpisë së projektuar, e po ashtu pozicionet të kenë sasi të nevojshme dhe të matshme në paramasë dhe parallogari;
3. Para fillimit të projekteve të ndërtimit, të bëjë një hulumtim të plotë të çmimeve të tregut. Ky hulumtim duhet të përfshijë analizimin e çmimeve mbizotëruese të tregut për materialet e ndërtimit, kostot e punës dhe faktorë të tjerë përkatës. Duke marrë të dhëna të sakta dhe të përditësuara të tregut, Ministria mund të marrë vendime të informuara në lidhje me buxhetimin dhe vlerësimin e kostos;
4. Të ketë prioritet kryerjen e vlerësimeve dhe analizave të plota të nevojave për të përcaktuar me saktësi kërkesat për secilin projekt. Duhet të marrë parasysh përvojat e kaluara dhe tendencat e tregut. Analiza duhet të përmbajë informata të mjaftueshme rreth vlerës së kontratës, duke siguruar transparencë dhe kosto-efektive;
5. Përcaktimi i vlerës së parashikuar të kontratës të jetë sa më i saktë në mënyrë që mos të bëhet faktor për diskriminim dhe eliminim të operatorëve ekonomik më të favorshëm;
6. Të shtohen kontrollet në vlerësimet e tenderëve në mënyrë që të evitohen diferencat jo normale të çmimeve, të cilat ndikojnë në vlerën e ofertës respektivisht kontratës;
7. Të sigurohet që ndërtimi i shtëpive ka plan dinamik dhe afatet kohore të kontratave të jenë të bazuara në tipologjitë dhe numrin e shtëpive që janë aprovuar për t'u ndërtuar;
8. Të forcojë menaxhimin e projekteve dhe proceset e kontrollit për të minimizuar mospërputhjet ndërmjet pozicioneve të kontraktuara dhe të realizuara. Kjo përfshin zbatimin e mekanizmave efektivë të identifikimit dhe raportimit dhe adresimin e menjëhershëm të çdo devijimi.
9. Raportimi i menaxherëve të jetë i saktë dhe koherent me punët e përfunduara në terren, duke përfshirë plotësimin e saktë dhe të detajuar të librave ndërtimorë, planit të menaxhimit të kontratës dhe raporteve të punës së tyre, rrjedhimisht duke siguruar që paguhen vetëm punët e përfunduara;
10. Të sigurohet se operatorët ekonomik të kontraktuar janë ende aktiv dhe konzorciumet janë funksionale dhe në përputhje me kushtet e kontratës gjatë gjithë kohëzgjatjes së saj;

11. Çdo devijim prej kontratës dhe planit të ndërtimit (ndryshim/plotësim) i cili është brenda limiteve të paramasës dhe parallogarisë të evidentohet nga menaxherët e kontratave në Planin e Menaxhimit të Kontratës;
12. Të sigurohet që kontrollet në Zyrën e Prokurimit janë adekuate në përpilimin e dosjeve të tenderit dhe kriteret të jenë të ligjshme, rrisin konkurrencën, nuk diskriminojnë operatorët ekonomik dhe sigurojnë arritjen e vlerës për para; dhe
13. Kodi i projektit për ndërtimin e shtëpive të përfshijë projekte vetëm për ndërtimin e shtëpive duke siguruar transparencë për ligjvënësit dhe publikun e gjerë.

Shtojca I: Kriteret, fushëveprimi dhe metodologjia auditimit

Problemi i auditimit

Çështja e banimit për të kthyerit është temë e cila është trajtuar nga akter të ndryshëm në Kosovë. Ndër vite kjo temë është pjesë e raporteve të auditimit të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA). Po ashtu, shoqëria civile dhe mediat e shkruara kanë raportuar vazhdimisht për problemet e mundshme në lidhje me ndërtimin e shtëpive për të kthyerit.

Problemet kryesore të identifikuara në raportet e auditimit janë: dobësi në planifikimin e projekteve, vonesa në realizimin e kontratave, pagesa pa u përfunduar punët, menaxhim jo i mirë i kontratave, pranim teknik i shtëpive pa u përfunduar punët dhe ndryshimet e pozicioneve në paramasë jo në pajtueshmëri me procedurat ligjore. Këto mangësi mund të kenë rrjedhë nga vlera e parashikuar e kontratës jo e saktë, vlerësimi jo real i nevojave, mos ndërtimi i shtëpive me kohë dhe ndërtimi i shtëpive me kosto më të lartë.

Situatë pothuajse të ngjashme paraqesin edhe nga mediat vendore. Problemet e identifikuara nga shkrimet e ndryshme ndërlidhen me: mbetjen bosh të shtëpive pas ndërtimit, shitjen e këtyre shtëpive, parregullsitë në procedurat e tenderimit, vonesat në përfundimin e shtëpive, pagesat pa u përfunduar punët, ndërtimin e shtëpive jo sipas kushteve të kontratës, planifikim jo të duhur të projekteve etj.

Kriteret e auditimit²⁴

Kriteret e auditimit që do të shërbejnë për vlerësimin e objektivës së paraparë për këtë auditim janë bazuar në Ligjin nr. 04/L-042 për Prokurimin Publik në Kosovë, Rregullat dhe Udhëzuesin Operativ për Prokurimin Publik si dhe literaturën e përgatitur nga KRPP-IKAP në lidhje me menaxhimin e kontratave sa i përket matjes së ekonomisë dhe efikasitetit.

- Ministria duhet të inicioi një aktivitet të prokurimit vetëm pasi që të ketë kryer një vlerësim formal të nevojave, pse saktësisht nevojitet prokurimi. Qëllimi i vlerësimit paraprak të nevojave bëhet që Ministria të sigurohet se bëhen vetëm prokurime të sakta dhe të nevojshme dhe të evitohet prokurimi jo-efikas;
- Vlera e parashikuar e një kontrate publike duhet të parallogaritet para inicimit të procedurës së prokurimit. Parallogaritja e tillë duhet të jetë e arsyeshme dhe reale për kontratën e parashikuar nga aspekti i kostos dhe përdorimit transparent dhe të drejtë të fondeve dhe resurseve publike. Në parashikimin e vlerës së kontratës, Ministria duhet të ketë parasysh:
 - çmimet e publikuara nga Zyra Statistikave të Kosovës;
 - çmime tjera indikative zyrtare (të tilla si zyra tatimore, zyra e doganave, oda ekonomike, etj);
 - çmimet e tregut lokal;
 - çmimet e kontratave paraprake të nënshkruara nga autoriteti i njëjtë apo tjetër kontraktuese.

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

- Obligimet dhe detyrat e AK-së duhet menaxhuar ashtu siç janë të specifikuara në kontratë dhe duhet siguruar se operatori ekonomik (OE) kryen kontratën në përputhje me termat dhe kushtet e specifikuara në kontratë. Përveç kësaj, duhet siguruar se OE-ja i përmbush të gjitha obligimet e performancës, përfshirë edhe mbikëqyrjen adekuate të kohës. Në kuadër të Kushteve të Veçanta të Kontratës është e domosdoshme të shënohet edhe fillimi dhe përfundimi i kontratës, përkatësisht fillimi dhe përfundimi i ekzekutimit të kontratës, me anë të së cilës OE-ja obligohet që t’iu përmbahet;
- Për t’u realizuar ndërtimi i shtëpive ashtu siç duhet, duhet së pari të ketë një projekt. Ministria duhet të bëjë matjet gjeodezike të parcelës, të marrë lejet e nevojshme dhe të ketë projekt ideor;
- Ekzekutimi i pagesave ndaj OE-ve është e rëndësishme të bëhet vetëm nëse paraprakisht Ministria ka pranuar punët për të cilat paguan. Në bazë të Rregullës Financiare Nr.01/2013/MF– Shpenzimi i Parave Publike, për tu ekzekutuar një pagesë nevojiten këto dokumente: kërkesa për blerje/zotimi, kopja e kontratës që është nënshkruar nga zyrtari përgjegjës i prokurimit si kopje autentike e origjinalit, urdhër blerja, raporti i pranimi, urdhër pagesa dhe fatura origjinale. Në bazë të kësaj një ndër dokumentet e rëndësishme është edhe raporti i pranimi dhe ky raport bije mbi përgjegjësinë e menaxherit të kontratës apo komisionin e pranimi në rast kur kemi të bëjmë me pranim përfundimtar.

Fushëveprimi i auditimit

Ky auditim përfshinë periudhën 2017-2022 dhe kontratat e nënshkruara nga Ministria gjatë kësaj periudhe. Subjekt i këtij auditimi është Ministria me departamentet siç janë: Departamenti i Prokurimit, Departamenti për Monitorim dhe Menaxhim të Projekteve dhe ai i Financave, duke pasur parasysh që këto departamente janë përgjegjëse për vlerësimin e nevojave, zhvillimin e procedurave të prokurimit dhe menaxhimit të kontratave. Gjithsej janë dy kontrata që kapin shumën mbi 8.2 milion euro.

Metodologjia e auditimit

Metodologjia e auditimit përfshin ekzaminimin e të gjithë dokumentacionit duke filluar nga vlerësimi i nevojave, përcaktimi i vlerës së parashikuar të kontratës, planifikimi i projektit (pajisja me leje ndërtimore dhe pëlqime mjedisore), procedurat e prokurimit testimi i transaksioneve dhe krahasimi i çmimeve si dhe menaxhimi i kontratës. Për çështje të krahasimit të çmimeve ne jemi konsultuar me Fakultetin e Ndërtimtarisë për të identifikuar pozicionet e krahasueshme në mes të paramasës së kontratave nga Ministria dhe institucioneve tjera siç janë: Komuna e Prizrenit (dy kontrata), Komuna e Graçanicës (tri kontrata), Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (një kontratë) dhe Ministria e Mbrojtjes (një kontratë), mirëpo pozicionet nuk ishin të krahasueshme ndërmjet veti. Krahasimi është bërë me çmimet referente të institucioneve përgjegjëse për të publikuar çmime të tilla²⁵. Për të vlerësuar nëse kishte vend për kursim, kontratat e Ministrisë janë krahasuar me çmimet e Administratës Tatimore të Kosovës, çmime këto të nxjerra për vitet në të cilat janë lidhur dhe ekzekutuar kontratat. Vlen të theksohet se këto çmime janë siguruar nga ATK-ja dhe janë për ndërtime të larta.

25. ATK, çmime të tregut etj.

Më në detaje, metodologjia e përdorur do të jetë:

- Analizimi i kornizës ligjore rregulluese: Rregullorja Nr.01/2018 për Kthimin e personave të zhvendosur, Udhëzuesi për zbatimin e kësaj rregulloreje, Strategjia për Komunitete dhe Kthim;
- Analizimi i vlerësimit të nevojave dhe vlerës së parashikuar të kontratës;
- Analizimi i dosjes së prokurimit dhe krahasimi i saj me procedurat e parapara me Ligjin Prokurimit Publik në fuqi;
- Krahasimi i çmimeve të ofertës fituese me çmimet e ofertës së pasuksesshme;
- Krahasimi i pozicioneve të caktuara ndërmjet paramasave dhe parallogarive të kontratave të ngjashme;
- Analizimi i raporteve nga Agjencia e Statistikave të Kosovës rreth çmimeve për ndërtim dhe krahasimi i tyre me çmimet e kontraktuara nga Ministria;
- Krahasimi i ditarit ndërtimor të punëve me situacionet e përfunduara sipas afateve kohore të planit dinamik;
- Ekzaminim fizik i shtëpive të ndërtuara;
- Krahasimi i pagesave me paramasën dhe parallogarinë e kontratës dhe librin ndërtimor;
- Krahasimi i raporteve për punët e pranuar;
- Intervistimi i menaxherëve të kontratës të emëruar dhe zyrtarit mbikëqyrës të projektit të emëruar nga Ministria;
- Llogaritja e kursimeve të mundshme në skenarë të ndryshëm.

Shtojca II: Çmimet e OE-ve fitues dhe më të lirë për dy kontratat

KONTRATA E I	Totali (Sasia*Cmim) OE fitues	Totali (Sasia*Cmimi) OE më i lirë
Punët fillestare		
	99,498.50	218,442.00
Furnizimi dhe punet e betonimit		
	452,940.00	356,166.70
Furnizimi dhe punët e armaturës		
	115,720.00	57,860.00
Furnizimi dhe punët e muratimit suvatimit		
	340,228.00	198,203.10
Furnizimi dhe punët e latimit		
	369,301.50	158,383.40
Furnizimi dhe punët e dyshemesë		
	28,000.00	29,645.00
Furnizimi, dhe punimet e zdrukthtarisë		
	105,951.50	75,907.40
Furnizimi dhe punët e keramikës		
	33,340.00	26,800.00
Furnizimi dhe punët izoluese		
	21,011.50	59,109.55
Furnizimi dhe punët me llamarinë		
	13,960.00	12,640.00
Furnizimi dhe punet me ujësjellës dhe		
	187,480.45	148,430.80
Furnizimi dhe punët e elektrikes		
	53,245.00	42,778.65
Furnizimi dhe punet e fasades		
	226,955.00	96,559.00
Furnizimi dhe punët e metalit		

KONTRATA E II	Totali (Sasia*Cmimi)	Totali (Sasia*Cmimi)
Punët fillestare		
	57,740.50	96,732.00
Furnizimi dhe punet e betonimit		
	378,540.00	393,000.00
Furnizimi dhe punët e armaturës		
	84,160.00	63,120.00
Furnizimi dhe punët e muratimit		
	289,392.00	285,310.00
Furnizimi dhe punët e latimit		
	369,302.00	126,822.00
Furnizimi dhe punët e dyshemesë		
	28,000.00	7,000.00
Furnizimi, dhe punimet e		
	105,952.00	120,951.00
Furnizimi dhe punët e keramikës		
	33,340.00	27,120.00
Furnizimi dhe punët izoluese		
	9,971.50	7,060.00
Furnizimi dhe punët me llamarinë		
	13,960.00	9,660.00
Furnizimi dhe punet me ujësjellës		
	171,189.00	131,197.00
Furnizimi dhe punët e elektrikes		
	53,245.00	45,459.00
Furnizimi dhe punet e fasades		
	226,955.00	88,540.00
Furnizimi dhe punët e metalit		

Shtojca III: Letër Konfirmimi



REPUBLIKA E KOSOVËS
РЕПУБЛИКА КОСОВО-REPUBLIC OF KOSOVO
QEVERIA - ВЛАДА-GOVERNMENT

MINISTRIA PËR KOMUNITETE DHE KTHIM/ МИНИСТАРСТВО ЗА ЗАЈЕДНИЦЕ И
ПОВРАТАК / MINISTRY FOR COMMUNITIES AND RETURN

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin "Ekonomiciteti,
dhe efikasiteti në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit "

Për: Zyrën e Kombëtare të Auditimit

Të nderuar,

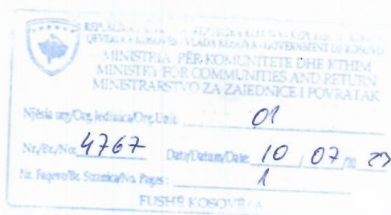
Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit për auditimin,
"Ekonomiciteti dhe efikasiteti në ndërtimin e shtëpive për të kthyerit " (në tekstin
e mëtejme "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.

Z. Nenad Rasic

Ministër i Ministrisë për Komunitet dhe Kthim,

Data: 10.Qershor.2023



REPUBLIKA E KOSOVËS
РЕПУБЛИКА КОСОВО-REPUBLIC OF KOSOVO
QEVERIA -ВЛАДА-GOVERNMENT
MINISTRIA PËR KOMUNITETE DHE KTHIM/ МИНИСТАРСТВО ЗА ЗАЈЕДНИЦЕ И
ПОВРАТАК / MINISTRY FOR COMMUNITIES AND RETURN

PISMO POTVRDE

Za usklađenje sa nalazima glavnog revizora za izveštaj „Ekonomičnost i efikasnost u izgradnji kuća za povratnike“

Za: Nacionalu Kancelariju Revizije

Poštovani,

Ovim pismom potvrđujem da sam:

- Dobio nacrt izvještaja Nacionalu Kancelariju Revizije za reviziju „Ekonomičnost i efikasnost u izgradnji kuća za povratnike“ (u daljem tekstu „Izvještaj“);
- Slažem se sa nalazima i preporukama i nemam komentara na sadržaj Izveštaja; i
- u roku od 30 dana od prijema konačnog izvještaja, dostaviću akcioni plan za sprovođenje preporuka, koji će sadržati rokove i osoblje odgovorno za njihovu implementaciju.

g. Nenad Rašić

Ministar Ministarstva za Zajednice i Povratak,

Datum: 10.06.2023



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office



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