



REPUBLIKA E KOSOVËS
ZYRA E KOMBËTARE E AUDITIMIT

Nr. i Dokumentit: 21.8;22.0.3-2013/2015-08

RAPORTI I AUDITIMIT
MENAXHIMI I PROCESIT TË PROKURIMIT PËR MIRËMBAJTJEN
E RRUGËVE

Auditim i Performancës

Prishtinë, Qershor 2017

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

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

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

Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien pasi që ato ofrojnë bazë për ti kërkuar llogari menaxherëve të çdo organizate buxhetore. Në këtë mënyrë ne rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe palëve të tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike.

Auditimet e performancës vlerësojnë nëse programet qeveritare menaxhohen në mënyrë të duhur, kost-efektive dhe efikase dhe nëse sistemet për matjen dhe raportimin e efikasitetit tyre janë funksionale.

Ky raport vlerëson nëse menaxhimi i procesit të mirëmbajtjes së rrugëve është duke u kryer në mënyrë ekonomike dhe efikase.

Auditori i Përgjithshëm ka vendosur në lidhje me këtë raport të auditimit “Menaxhimi i procesit të prokurimit për mirëmbajtjen e rrugëve” në konsultim me u.d. Ndihmës Auditorin e Përgjithshëm Vlora Mehmeti, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Raporti i lëshuar është rezultat i auditimit të kryer nën menaxhimin e Drejtorit të auditimit Fatlinda Ramosaj, i mbështetur nga Arben Selimi (udhëheqës i ekipit) dhe Bahri Statovci (anëtar).

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme.....	5
1 Hyrje.....	8
1.1 Problemi i auditimit.....	9
1.2 Objektiva e auditimit.....	10
1.3 Pyetjet e auditimit.....	10
1.4 Kriteret e auditimit.....	11
1.5 Fushëveprimi i auditimit.....	11
1.6 Metodologjia e auditimit.....	12
2 Përshkrimi i fushës së auditimit.....	13
3 Të gjeturat.....	14
4 Konkluzionet.....	22
5 Rekomandimet.....	23
Shtojca I.....	24
Shtojca II.....	26

Lista e shkurtesave

DT	Dosja e Tenderit
KP	Komuna e Prishtinës
LPP	Ligji për Prokurim Publik
MD	Mirëmbajtja Dimërore
MI	Ministria e Infrastrukturës
MV	Mirëmbajtja Verore
MVD	Mirëmbajtja Verore dhe Dimërore
OB	Organizatë Buxhetore
OE	Operator Ekonomik
VpV	Vlera për Para
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

Përmbledhje e përgjithshme

Çka kemi audituar?

Ky auditim shqyrton menaxhimin e procesit të prokurimit të mirëmbajtjes së rrugëve të udhëhequr nga Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës. Procesi përfshin planifikimin (identifikimin e nevojave), hartimin e dosjes së tenderit, dhe regjistrimin e shpenzimeve për të vlerësuar se a është arritur Vlera për Para.

Rrugët janë pasuri e rëndësishme si në aspektin ekonomik ashtu edhe shoqëror dhe ato duhet të mirëmbahen për të siguruar qarkullimin normal të qytetarëve. Për të mundur qarkullimin normal, Kuvendi i Republikës së Kosovës për çdo vit ndan një buxhet të caktuar për Organizatat Buxhetore.

Organizatat Buxhetore e realizojnë këtë buxhet duke hyrë në marrëdhënie kontraktuese me Operatorët Ekonomik. Kryesisht mirëmbajtja e rrugëve kontraktohet me kontrata kornizë e cila i jep mundësi Organizatave që të porosisin punë sipas nevojës. Megjithatë, para se të lidhet kontrata, organizatat duhet të identifikojnë dhe të planifikojnë një sasi sa më të përafërt të punëve. Këto sasi të përafërta duhet të jenë pjesë e kontratës dhe me të duhet të synohet minimizimi i dallimeve mes planit dhe realizimit.

Gjatë vitit 2013 -2015, për mirëmbajtje të rrugëve, Organizatat Buxhetore në nivel kombëtar kishin shpenzuar mbi 31 milion euro. Ministria e Infrastrukturës kishte shpenzuar më së shumti me 29%, e pasuar nga Komuna e Prishtinës me 10% e pastaj pasojnë Komunat tjera me pjesën e mbetur.

Fushëveprimi i auditimit përfshin shqyrtimin dhe krahasimin e kontratave të mirëmbajtjes së rrugëve, të zbatuara gjatë vitit 2013-2015, të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Komunës së Prishtinës. Këto dy organizata buxhetore janë identifikuar si shpenzuesit më të mëdhenj në këtë kategori.

Përmes këtij auditimi, synojmë që të rrisim llogaridhënien tek autoritet përgjegjëse lidhur me menaxhimin e kontratave për mirëmbajtjen e rrugëve dhe të ofrojmë rekomandime për përmirësimin e proceseve ekzistuese.

Çka kemi gjetur?

- Inicimi me vonesë i procedurave të prokurimit kishte shkaktuar zgjatje të afatit të kontratave dhe me këtë edhe punë shtesë. Kjo ka bërë që para-masa të mos përputhet me realizimin dhe si pasojë janë shkaktuar edhe kosto shtesë. Po ashtu, në bazë të analizave tona, në krahasimin e çmimeve me punët e realizuara ka rezultuar që në disa raste Operatori Ekonomik fitues të dalë më i shtrenjtë se Operatori tjetër i përgjegjshëm por i pasuksesshëm.
- Bashkimi i mirëmbajtjes verore dhe mirëmbajtjes dimërore në një tender të vetëm ka diktuar kërkesa vështirë të arritshme të kualifikimit gjë që e ka zvogëluar konkurrencën dhe e ka rrezikuar arritjen e vlerës për para. Po ashtu, kriteret e përzgjedhjes nuk ishin në pajtim të plotë me Ligjin e Prokurimit Publik. Në disa raste ishin përdorur termat relativ në vend të shprehjes në vlera (numra).

- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës kanë përgatitur specifikacionet teknike lidhur me gjatësinë, kilometrat e kërkuara të rrugëve. Mirëpo Ministria e Infrastrukturës nuk e ka specifikuar edhe gjerësinë e rrugëve, ndërsa Komuna e Prishtinës nuk e ka specifikuar gjatësinë e rrugës në kontratat për Sanimin e rrugëve. Kjo ka shkaktuar paqartësi në informacionet lidhur me shpenzimet e plota për mirëmbajtje të rrugëve për kilometër. Për këtë, dallimet në çmime mes Komunës së Prishtinës dhe Ministrisë së Infrastrukturës ishin të mëdha. Po ashtu, kishte edhe dallime të mëdha mes pozicioneve të njëjta në mes të kontratave si në Ministri ashtu edhe në Komunë.
- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës kishin dhënë kontrata pa publikim të tenderit. Kjo është në kundërshtim me Ligjin e Prokurimit Publik i cili nuk lejon as vazhdimin as përtëritjen e kontratave kornizë. Me veprim të tillë cenohet parimi i transparencës, mos-diskriminimit dhe trajtimit të barabartë të Operatorëve Ekonomik, parimet themelore të Prokurimit Publik.
- Komuna e Prishtinës kishte ndërprerë dy kontrata për mirëmbajtje me arsyetimin se performanca e Operatorëve të kontraktuar ishte e dobët. Megjithatë, nuk kishte shpallur procedurë të hapur për publikim të tenderit mirëpo ua kishte dhënë kontratat Operatorëve Ekonomik të cilët kishin kontratë me Komunën e Prishtinës. Pavarësisht, se situata mund të ketë qenë emergjente, kjo nuk e arsyeton dhënien e tyre pa publikim të tenderit. Në veçanti, kur indikacionet e para për paaftësi, ose mungesë të vullnetit për të implementuar kontratën janë vërejtur shumë më herët.
- Si në Ministrinë e Infrastrukturës ashtu edhe në Komunën e Prishtinës mungon dokumentimi i raportimit dhe regjistrimit të mirëfilltë të punëve dhe shpenzimeve të realizuara. Në disa raste është gjetur se mungonte konsistenca në raportim të shpenzimeve përmes situacioneve. Ato herë ishin kumulative e herë tjera paraqitnin vetëm sasinë e punëve të kryera brenda periudhës raportuese.

Çka rekomandojmë?

- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës duhet të ndërmarrin me kohë të gjitha procedurat e prokurimit për mirëmbajtje të rrugëve me qëllim të evitimit të aneks kontratave. Në këtë aspekt, duhet të kenë parasysh edhe vonesat që mund të shkaktojnë ankesat e Operatorëve Ekonomik në mënyrë që kontratat të nënshkruhen dhe implementimi të fillojë me kohë.
- Të respektohet Ligji i Prokurimit Publik në dhënien e kontratave dhe përcaktimin e kritereve për përzgjedhje. Të shmanget dhënia e kontratave pa publikim të tenderit dhe të shmanget përdorimi i termave relativ dhe ato të shprehen në numra. Specifikacionet teknike/paramasa përveç gjatësisë së rrugës të përfshijnë edhe gjerësinë me qëllim që informacioni lidhur me shpenzimet të jetë më i plotë.

- Për Ministrinë e Infrastrukturës, të konsiderohet mundësia që mirëmbajtja të ndahet në dy tenderë, një për mirëmbajtje verore dhe një për mirëmbajtje dimërore, në mënyrë që përmes ndarjes të zvogëlohet vlera e lloteve dhe kriteret për kualifikim të jenë më të arritshme për OE-të duke nxitur kështu konkurrencën. Kërkesat për kualifikim duhet të jenë relevante dhe kompatible me vlerën e kontratës.
- Raporteve (Situacioneve) periodike të punëve të kryera t'i bashkëngjitet një raport përmbledhës në të cilin do të pasqyrohet sasia dhe vlera e punëve të kryera në secilën rrugë. Raporti përfundimtar i sezonit të përmbajë edhe një krahasim mes sasive të planifikuara dhe atyre të realizuara me arsytetime për dallimet eventuale mes tyre. Raportet duhet të jenë:
 - Konsistente/të standardizuara për secilin llot (kontratë)
 - Informuese, d.m.th. të përmbajnë sasinë dhe vlerën e punëve të kryera dhe rrugën të cilës i përkasin.

Praktika e mirë e fotografimit të vend-punishtes para dhe pas kryerjes së punëve si dhe raportimi në formë përmbledhjeje janë veprime që i kontribuojnë performancës së mirë dhe si të tilla duhet siguruar që të bëhen pjesë e kulturës organizative; dhe

- Informatat nga raportet periodike të konsolidohen në një bazë të të dhënave në mënyrë që të mundësohet një analizë e shpenzimeve e cila do të shërbejë edhe për planifikim në të ardhmen.

1 Hyrje

Sipas Ligjit për rrugët Nr. 2003/11 dhe Ligji Nr. 03/L-120 për ndryshimin dhe plotësimin e ligjit për rrugë nr. 2003/11, Ministria e Infrastrukturës (MI) është përgjegjëse për menaxhim, mirëmbajtje dhe ndërtim të autoudhës, të rrugëve nacionale dhe rajonale, ndërsa Komunitat janë përgjegjëse për rrugët lokale dhe urbane. Këto janë të obliguara që të hartojnë planin vjetor të mirëmbajtjes dimërore dhe verore për rrugët që i kanë në përgjegjësi.

Gjatë viteve 2013 -2015 Organizatat Buxhetore kishin shpenzuar mbi 31 milion euro në mirëmbajtjen e rrugëve. MI kishte shpenzuar më së shumti me 29%, e pasuar nga Komuna e Prishtinës (KP) me 10% e pastaj pasojnë Komunitat tjera me pjesën e mbetur.

Sipas të dhënave në Sistemin Informativ për Menaxhimin e Financave të Kosovës (SIMFK) gjatë periudhës 2013-2015, në këto dy lloje të kontratave janë përfshirë gjithsej 42 Organizata Buxhetore (OB) dhe mbi 200 Operatorë ekonomik (OE).

Mirëmbajta është dy llojesh, mirëmbajtje verore dhe mirëmbajtje dimërore.

Objektiv parësor i mirëmbajtjes së rrugëve është sigurimi i qarkullimit normal. OB-të e realizojnë këtë objektiv duke hyrë në marrëdhënie kontraktuese me OE përmes kontratave kornizë, kryesisht për arsye se punë të njëjta kryhen në vende të ndryshme dhe kohë të ndryshme përgjatë tërë periudhës së kontraktuar. Kontrata e përmban para-masën dhe synohet që kjo para-masë të realizohet 100%.

Për të arritur deri te marrëveshja kontraktuese secila OB duhet të kalojë nëpër tri faza të procesit të prokurimit, e ato janë:

1. Përgatitja e procesit të prokurimit – përfshinë hapat që zyrtari i prokurimit me zyrtarët tjerë përfitues të OB duhet t'i ndërmarrin në mënyrë që aktiviteti i planifikuar i prokurimit të aprovohet;
2. Zhvillimi i procesit të prokurimit – përfshinë hapat që duhet ndërmarrë për të zgjedhur operatorin më të përshtatshëm ekonomik për kryerjen e punëve; dhe
3. Menaxhimi i kontratës – përfshinë hapat që duhet t'i ndërmarrin bashkërisht OB dhe OE fitues për të përmbushur obligimet e parapara me kontratë, me qëllim të arritjes së objektivave të kontratës.

Të gjitha aktivitetet që kryhen në fazat e lartë cekura të prokurimit kanë për qëllim të sigurojnë zbatimin e parimeve themelore të prokurimit publik të cilat janë: ekonomia, efikasiteti, trajtimi i barabartë dhe mos diskriminimi.

1.1 Problemi i auditimit

Indikacionet e para për problemin e auditimit kanë ardhur nga raportet e auditimit të Zyrës Kombëtare të Auditimit, pastaj nga Grupi i Fokusit¹ i organizuar nga ZKA, si dhe raportet e mediave dhe organizatave jo qeveritare që kanë trajtuar mirëmbajtjen e rrugëve. Këto kanë dhënë indikacione se ekzistojnë probleme dhe ka vend për studim të mëtutjeshëm të kësaj fushe.

Disa nga mangësitë kryesore që janë raportuar në raportet e mëparshme të auditimit të ZKA-së dhe përcaktojnë problemin janë paraqitur në vijim:

Planifikimi

- Identifikim joadekuat i nevojave, proces i paarsyetuar dhe i pa dokumentuar;
- Përfshirje në specifikim teknik të pozicioneve të cilat nuk janë të nevojshme fare, ose fare pak. (pas implementimit të kontratës, ka gjasa që fituesi të rezultojë më i shtrenjtë se OE-të e pasukseshëm).

Procesi i tenderimit

- Injorim i para-masës dhe bazim vetëm në çmime për njësi;
- Vlera e lartë e tenderëve që kishte për pasojë kërkesa vështirë të arritshme për kualifikim të OE që shkaktojnë konkurrencë të ulët.

Menaxhimi i kontratës

- Pagesa për punë të pakryera si pasojë e mungesës së mbikëqyrjes (numër i vogël i mbikëqyrësve/menaxherëve të kontratave në raport me numrin e kontratave në implementim e sipër si dhe duke pasur parasysh vëllimin/shtrirjen gjeografike të punëve) duke lënë mundësi për mashtrime dhe keqpërdorime; dhe
- Mungesa e raporteve të mirëfillta përmbledhëse për punët e kryera.

¹ Grupi i Fokusit i përbërë nga: Zyrtarë të prokurimit nga Autoritetet Kontraktuese, përfaqësues nga Shoqëria Civile, Këshilltarë ndërkombëtarë dhe auditorët nga ZKA

1.2 Objektiva e auditimit

Objektiva jonë e auditimit është shqyrtimi i procesit të prokurimit për mirëmbajtjen e rrugëve, vlerësimin e praktikave të cilat ofrojnë më së miri vlerën për para dhe dhënien e rekomandimeve për të përmirësuar procesin e prokurimit në këtë fushë. Me këtë auditim ne synojmë t'i kontribuojmë menaxhimit më të mirë të procesit të prokurimit dhe të sugjerojmë alternativë për të arritur vlerën për para në këtë proces.

1.3 Pyetjet e auditimit

1. A është përdorur mënyra e duhur e hartimit të dosjes së tenderit për të arritur vlerën për para?

1. A ekziston një proces efektiv i identifikimit të nevojave (planifikimit)?
2. Cila mënyrë e hartimit të DT mundëson arritjen më efektive të VpP?

2. Cila është kostoja totale e këtyre kontratave dhe kostoja për metër katror/gjatësi?

1. Sa është kostoja totale e shërbimeve/artikujve të furnizuar sipas kontratës përkatëse?
2. A ka lloje tjera të kostove për menaxhimin e projekteve të cilat gjithashtu duhet të përfshihen?
3. Sa është kostoja për metër katror/gjatësi për secilën prej kontratave aktuale?

3. Cilat janë procedurat e vendosura për të konstatuar se puna e kryer në bazë të kontratave është në përputhje me cilësinë e kërkuar?

1. A janë vendosur procedura të mjaftueshme për të siguruar se pranohet vetëm puna e cilësisë së kërkuar dhe se pagesat për punë do të bëhen vetëm nëse janë të asaj cilësie?

4. Cili është vlerësimi jonë i përgjithshëm se a është duke u arritur VpP apo jo?

1. A ka dallime të konsiderueshme të kostos për metër katror/gjatësi midis OE-ve të ndryshme?
2. A e kanë arritur ofertat fituese vlerën për para më mirë se ofertat e pasuksesshme?
3. Sa janë kursimet potenciale që do të mund të bëheshin me përmirësimin e praktikave?

1.4 Kriteret e auditimit²

1. **A është përdorur mënyra e duhur e hartimit të dosjes së tenderit për të arritur vlerën për para?**
 1. Identifikimi i nevojave duhet të jetë i bazuar në informacion relevant d.m.th nga inspektimet në terren duke marrë parasysh buxhetin në dispozicion për mirëmbajtje.
 2. Dosja e tenderit që e përmban para-masën me sasi të e përafërta është dosja që është hartuar si duhet.
2. **Cila është kostoja totale e këtyre kontratave dhe kostoja për metër katror/gjatësi?**
 1. Çmimet e furnizuara duhet të jenë të njëjta me ato të kontraktuara.
 2. OB-të duhet të përfshijnë si kosto të projektit të gjitha kostot përcjellëse.
3. **Cilat janë procedurat e vendosura për të konstatuar se puna e kryer në bazë të kontratave aktuale është në përputhje me cilësinë e kërkuar?**
 1. OB-të duhet të caktojnë një cilësi e cila është e nevojshme të plotësohet për tu pranuar punët dhe ajo cilësi duhet të arrihet siç është planifikuar.
4. **Cili është vlerësimi jonë i përgjithshëm se a është duke u arritur VpP apo jo?**
 1. Çmimet e kontraktuara nga OB të ndryshme për të njëjtin produkt duhet të jenë përafërsisht të njëjta.
 2. Çmimi fitues apo çmimi i kontraktuar duhet të jetë më i ultë se i OE-ve ofertues të përgjegjshëm të pa suksesshëm.
 3. Çmimet e furnizuara duhet të jenë të njëjta me ato të tregut.

1.5 Fushëveprimi i auditimit

Fushëveprimi i auditimit përfshin shqyrtimin dhe krahasimin e kontratave të mirëmbajtjes së rrugëve, të zbatuara gjatë vitit 2013-2015, të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Komunës së Prishtinës. Këto dy OB janë identifikuar si shpenzuesit më të mëdhenj në këtë kategori.

Në MI kemi shqyrtuar kontratat e vitit 2013 - gjithsej nëntë kontrata- afati për implementim i të cilave kishte skaduar në vitin 2014, si dhe kontratat e vitit 2014 – gjithsej 14 kontrata – të cilat janë duke u implementuar dhe kanë afat deri në vitin 2017.

Në KP kemi shqyrtuar kontratat e vitit 2013, 2014 dhe 2015 që përfshijnë sanimin e gropave në qytet – gjithsej tri kontrata – dhe katër kontrata të mirëmbajtjes dimërore të po së njëjtës periudhë. Të gjeturat nga ky shqyrtim janë pjesë e këtij raporti të përbashkët për Mirëmbajtjen e rrugëve.

² Për më shumë informata konsultoni ISSAI 300, Kriteri, fq.7

1.6 Metodologjia e auditimit

Metodologjia jonë e auditimit ka përfshirë studimin e:

- Legjislacionit dhe rregulloreve nga fusha e prokurimit (LPP 04/L-042);
- Legjislacionit dhe rregulloreve në fushën e rrugëve (Ligji 2003/11 dhe Ligji Nr. 03/L-120).
- Raporteve dhe studimeve vendore dhe ndërkombëtare në lidhje me këtë fushë.

Metodat e analizës kanë përfshirë:

- Shqyrtimin e procesit të planifikimit – identifikimit të nevojave.
- Shqyrtimin e Kontratave të Mirëmbajtjes së rrugëve dhe faturave përkatëse;
- Intervista me zyrtarët relevant të përfshirë në procesin e Mirëmbajtjes së rrugëve;
- Analizimin e shpenzimeve të Mirëmbajtjes së rrugëve për vitet 2013-2015;
- Krahasimin e çmimeve të artikujve ndërmjet OB-ve të përzgjedhura; dhe
- Krahasimin e çmimeve të ofertave fituese me ofertat e pasuksesshme.

2 Përshkrimi i fushës së auditimit

Rrugët janë pasuri e rëndësishme si në aspektin ekonomik ashtu edhe shoqëror. Kur planifikohet mirëmbajtja e tyre duhet të merret parasysh rëndësia e tyre përkitazi me shfrytëzuesit e rrugëve dhe me vlerën për para. MI dhe Komunitat duhet të kenë qasje strategjike lidhur me mirëmbajtjen e rrugëve dhe duhet të kenë të hartuar një plan për këtë qëllim. Plani duhet bazuar në nevoja reale, ndërsa realizimi i këtij plani duhet vazhdimisht të monitorohet krahas monitorimit të performancës së rrjetit rrugor. Çështjet që duhet të adresohen lidhur me arritjen e objektivave të mirëmbajtjes duhet të raportohen tek zyrtarët përgjegjës.

Sa më afër të jetë plani me realizimin aq më e arritshme do të jetë vlera për para. Për tu arritur VpP duhet që MI-ja, përkatësisht Komunitat, të mbajnë regjistër të shpenzimeve të Mirëmbajtjes sipas llojit, sasisë dhe vlerës. Regjistri duhet plotësuar nga të dhënat që menaxherët e kontratave i regjistrojnë në ditarët e punës dhe raportet përmbledhëse të punëve të kryera.

Ky regjistër përveç që duhet të shërbejë si matës i performancës, do të duhej të shërbejë si bazë për planifikim për projektet e ardhshme të mirëmbajtjes.

Në praktikë dallohen dy lloje të mirëmbajtjes së rrugëve; mirëmbajtja verore (MV) dhe mirëmbajtja dimërore (MD). Objektiva e MV është rehabilitimi i rrugëve, rehabilitimi i kanaleve drenuese, kontrollimi i vegjetacionit, dhe mirëmbajtja e inventarit rrugor. Gjatë sezonit veror shpenzimet më të mëdha bëhen për përmirësimin e shtresës qarkulluese (riparimi i gropave, ndërtimi i mureve mbrojtëse, pastrimi i kanaleve dhe lëshesave, pastrimi i vegjetacionit, etj.). Përderisa në sezonin dimëror pjesën më të madhe të buxhetit e merr angazhimi për heqjen e borës nga rruga, hedhjen e kripës dhe rërës etj.

Menaxheri i projektit së bashku me kontraktuesin bëjnë vizita javore në punishte, gjatë të cilave përcaktohen punët që do të kryhen në secilin seksion rrugor. Menaxheri i projektit ia specifikon kontraktuesit llojin dhe sasinë e punëve që duhet kryer. Pra punët kryhen sipas kërkesës së menaxherit të kontratës dhe përgjegjësia kryesore për realizimin e planit, rrjedhimisht e arritjes së objektivave, bie mbi të.

3 Të gjeturat

1. A është përdorur mënyra e duhur e hartimit të dosjes së tenderit për të arritur vlerën për para?

- ❖ A ekziston një proces efektiv i identifikimit të nevojave (planifikimit)?

Në MI, para-masa (pozicionet dhe sasinë përkatëse) nuk ishte realizuar siç ishte planifikuar, disa pozicione ishin përfshirë pa nevojë në specifikim sepse nuk ishin ekzekutuar fare, e disa tjera kishin tejkaluar sasinë e planifikuar. Për kontratat e vitit 2013, identifikimin e nevojave - para-masën - e kishin bërë menaxherët përkatës të kontratave ndërsa për kontratat e vitit 2014, identifikimin e nevojave e kishte bërë Drejtoria e Rrugëve. Drejtoria e kishte bërë inspektimin e të gjitha rrugëve dhe kishte bërë edhe një hulumtim të çmimeve të tregut të cilat i kishin përdorur për të hartuar para-llogarinë e secilit llot.

Drejtoria kishte vlerësuar se buxheti i MI nuk ishte i mjaftueshëm për t'i mbuluar nevojat e identifikuara prandaj e kishte reduktuar sasinë e kërkuar të çdo pozicioni për t'iu përshtatur buxhetit aktual.

Në KP, identifikimin e nevojave e kishte kryer Drejtoria e Infrastrukturës Lokale, bazuar në inspektimin e rrugëve dhe ankesat/kërkesat që kishin pranuar nga qytetarët.

- ❖ Cila mënyrë e hartimit të DT mundëson arritjen më efektive të VpP?

Në MI, bashkimi i MV dhe MD kishte ndikuar që vlera e kontratave të jetë e lartë dhe për pasojë kishte pasur konkurrencë të ulët.

Tenderit të vitit 2013, që ishte i ndarë në nëntë (9) lloje, iu kishin përgjigjur 18 OE prej të cilëve 10 ishin të përgjegjshëm. Ndërsa, tenderit të vitit 2014, i cili për dallim nga tenderi paraprak ishte ndarë në 14 lloje, iu kishin përgjigjur 33 OE prej të cilëve 15 ishin të përgjegjshme.

Kontrata	Oferta	Të përgjegjshme	Minimumi i nevojshëm
Mirëmbajtja VD e rrugëve 2013 (9 lloje)	18	10	18
Mirëmbajtja VD e rrugëve 2014 (14 lloje)	33	15	28

Ndarja e të njëjtit tender nga nëntë (9) në 14 lloje kishte rritur konkurrencën sepse vlera e llojeve ishte më e vogël. Numri i OE-ve të interesuar për këtë tender ishte rritur nga 15 në 33 dhe ofertat e përgjegjshme ishin rritur nga 10 në 15, pavarësisht se ishte kërkesë ligjore që të jenë së paku 14 oferta të përgjegjshme për tenderin e vitit 2013, përkatësisht 28, për tenderin e vitit 2014.

Në të dy tenderët kriteret për përzgjedhje - gjendja ekonomike dhe financiare - nuk ishin në pajtim me udhëzimet për prokurim sepse MI e kishte lënë në diskrecion të OE të përcaktojë sa është vlera minimale për t'iu përzgjedhur i përgjegjshëm

Ishte kërkuar që OE-të:

- Të kenë realizuar punë në vlerë jo më të vogël se dyfishi i ofertës në tri vitet e fundit; dhe
- Të kenë realizuar një kontratë, vlera e së cilës është sa gjysma e ofertës.

Që do të thotë se kërkesa për qarkullim ishte shprehur në terma relativ në vend se të ishte shprehur në shifra. Për të plotësuar këtë kërkesë OE-të mund të ofrojnë çmime jo-normalisht të ulëta që mund ta rrezikojnë pastaj implementimin e kontratës.

Afati i gjatë për implementim të kontratës paraqet vështirësi në hartimin e para-masës me saktësi, respektivisht përputhja e planit me realizimin vështirësohet edhe më shumë gjë që e rrezikon arritjen e vlerës për para. Kontratat e vitit 2014 në MI për dallim prej kontratave të vitit 2013 ishin lidhur për periudhë tre vjeçare.

Ndarja në më shumë kontrata ose lloje në KP kishte sjellë konkurrencë më të madhe. KP e kishte kontraktuar mirëmbajtjen e rrugëve me tre (3) tenderë: 1) Sanimi i gropave; 2) Pastrimi dhe larja e rrugëve; dhe 3) Mirëmbajtja dimërore e rrugëve e cila ishte ndarë në katër (4) lloje. Për kontratën Sanimi i gropave për vitin 2014 kishin ofertuar 10 OE prej të cilëve tetë (8) kishin rezultuar të përgjegjshëm. Për vitin 2015 kishin ofertuar shtatë (7) OE, të gjithë të përgjegjshëm. Për kontratën Pastrimi dhe larja e rrugëve kishin ofertuar gjashtë (6) OE me gjithsej 23 oferta, të gjitha të përgjegjshme. Për kontratën e MD kishin tenderuar tetë (8) OE me gjithsej 28 oferta, të gjitha të përgjegjshme.

Kontrata	Oferta	Të përgjegjshme	Minimumi i nevojshëm
Sanimi i gropave	10	8	2
Pastrimi dhe larja e rrugëve	7	7	2
Mirëmbajtja dimërore e rrugëve (4 lloje)	8	8	8

Megjithatë, dy lloje të kontratës për MD ishin dhënë pa publikim të njoftimit për kontratë, jo në përputhje me LPP-në. Në KP kontratat për MD ishin një vjeçare por me mundësi vazhdimi edhe për dy vite, që bie ndesh me LPP. KP kishte vazhduar kontratat për llotet një dhe dy, ndërsa kontratat për dy llotet tjera i kishte shkëputur me kërkesë të menaxherëve përkatës të kontratave për shkak të performancës së dobët të OE-ve. Pastaj një pjesë të llotit katër ia kishte dhënë për zbatim OE që ishte duke zbatuar llotin një, dhe pjesën tjetër OE që zbatonte llotin dy të MD. Kontratën për llotin tre ia kishte dhënë për zbatim një OE tjetër me negociim, pa shpallur tender të hapur.

2. Cila është kostoja totale e këtyre kontratave dhe kostoja për metër katror/gjatësi?

- ❖ Cila është kostoja totale e shërbimeve/artikujve të furnizuar sipas kontratës përkatëse?

Gjithsej shpenzimi për mirëmbajtje të rrugëve në MI për kontratat e vitit 2013 dhe 2014 kishte arritur vlerën prej 20,694,000€ pa përfshirë këtu shpenzimet për mirëmbajtjen e autostradës në vlerë prej 4,600,000€.

Në tabelën 1 janë paraqitur shpenzimet për secilën prej kontratave të vitit 2013 ndërsa në tabelën 2 ato të vitit 2014.

Tabela 1. Shpenzimet për kontratat e vitit 2013 në MI

	Kontratrat	Vlera e kontraktuar	Vlera e realizuar	Punë shtesë	% e Punëve shtesë
1	Prishtina A	1,299,000	1,427,000	128,000	10%
2	Prishtina B	948,000	1,039,000	91,000	10%
3	Peja	958,000	1,055,000	96,000	10%
4	Ferizaj	1,297,000	1,408,000	111,000	9%
5	Prizren	894,000	982,000	87,000	10%
6	Gjilan	1,400,000	1,536,000	136,000	10%
7	Gjakova	988,000	505,000	0	0
8	Mitrovica A	1,387,000	1,515,000	129,000	9%
9	Mitrovica B	699,000	768,000	70,000	10%
	Gjithsej	9,870,000	10,235,000	365,000	4%

Për shkak se MI ishte vonuar në iniciimin e procedurës së prokurimit për kontratën e re, ishin bërë kosto shtesë afërsisht 10% për secilën kontratë. Kontrata e vitit 2013 ishte paraparë të skadonte me 31 maj 2014, ndërsa MI e kishte shpallur njoftimin për kontratë me datë 26 maj 2014. Duke mos qenë në gjendje të lidhë kontratat e reja për vitin 2014 me kohë, MI kishte bërë aneks kontrata që lejonin deri në 10% punë shtesë në raport me vlerën fillestare të kontratës.

Kontrata Publike Kornizë nuk mund të zgjatet apo të ripërtërihet që nënkupton se kohëzgjatja e kontratës duhet të përcaktohet në fillim të procesit të prokurimit. MI kishte përcaktuar kohëzgjatjen e kontratës mirëpo nuk i kishte kushtuar kujdes iniciimit të procedurave me kohë për kontratën e re.

Tabela 2. Shpenzimet për kontratat e vitit 2014 në MI

	Kontratat	Vlera e Kontraktuar (plani vjetor)	Vlera e realizuar	Mbishpenzim/ Nën-shpenzim	% e Mbishpenzim /Nën-shpenzimit	Efektive prej
1	Prishtina A	1,140,000	1,438,000	298,000	26%	19/11/14
2	Prishtina B	877,000	810,000	-67,000	-8%	23/12/14
3	Mitrovica A	807,000	829,000	22,000	3%	19/11/14
4	Mitrovica B	487,000	606,000	119,000		27/11/14
5	Prizreni 1	739,000	357,000	-382,000	-52%	19/11/14
6	Prizreni 2	512,000	598,000	86,000	17%	19/11/14
7	Gjilani 1	654,000	895,000	241,000	37%	19/11/14
8	Gjilani 2	600,000	645,000	45,000	8%	23/12/14
9	Ferizaj 1	551,000	857,000	306,000	56%	23/12/14
10	Ferizaj 2	487,000	595,000	108,000	22%	23/12/14
11	Gjakova 1	487,000	85,000	-402,000	-83%	30/12/14
12	Gjakova 2	641,000	534,000	-107,000	-17%	23/12/14
13	Peja 1	578,000	733,000	155,000	27%	23/12/14
14	Peja 2	600,000	380,000	-220,000	-37%	23/12/14
	Gjithsej	9,159,000	9,362,000	203,000	2%	

Në tabelën 2 shihet se vlera e realizuar e tejkalon atë të planifikuar në 5 raste, rasti më i keq prej 56%, edhe pse nuk kishte kaluar ende një vit i plotë nga data e nënshkrimit të kontratës (kontrata ka hyrë në fuqi me datë 23/12/2014 ndërsa pagesa e fundit ishte bërë me datë 29/7/2015 d.m.th vetëm pas 7 muajve nga data e hyrjes së kontratës në fuqi).

Në KP kosto e kontraktuar përputhet me koston e realizuar pavarësisht se sasi të në pozicione kishin pësuar ndryshime të vogla.

Tabela 3. Shpenzimet për kontratat e mirëmbajtjes verore 2013-2015 në KP

	Kontratat	Vlera e Kontraktuar	Vlera e realizuar	Mbi- shpenzim/ Nën-shpenzim	% e Mbi- shpenzim/ Nën-shpenzim
1	2013	245,385	245,385	0	0
2	2014	295,586	295,586	0	0
3	2015	324,680	324,680	0	0

Në KP gjatë viteve 2013-2015, ishin shpenzuar edhe 2,027,595€ për pastrimin dhe larjen e rrugëve dhe trotuareve.

- ❖ A ka lloje tjera të kostove për menaxhimin e projekteve të cilat gjithashtu duhet të përfshihen?

Në MI, përveç kostove të cekura më lartë ka pasur edhe kosto tjera për blerjen e kripës industriale që është përdorur për mirëmbajtje dimërore të rrugëve. Shuma e shpenzimeve për blerje të kripës ishte 1,096,563€.

❖ Cila është kostoja për metër katror/gjatësi për secilën prej kontratave aktuale?

Kostoja mesatare e mirëmbajtjes për kilometër gjatësi në MI për kontratat e vitit 2013 ishte 5,334€. Kësaj duhet shtuar edhe kostoja prej afro 1.1 milion € për kripë e cila e rritë koston mesatare në 5,905€ për kilometër. Kostot individuale për secilën kontratë janë paraqitur në Shtojcën II..

Në kontratat e MI-së për MV dhe MD nuk ishte specifikuar gjerësia e rrugëve por vetëm gjatësia. Dallimet në kosto për kilometër në tabelën më poshtë kanë rezultuar për shkak se jo të gjitha rrugët kanë gjerësinë e njëjtë, mirëpo kjo nuk ishte dokumentuar nga MI (ka rrugë që janë me dy korsi dhe ka rrugë që janë me katër korsi). Tabela më poshtë është prezantuar vetëm për ilustrim.

Tabela 4. Shpenzimet për kilometër gjatësi për kontratat e vitit 2013 në MI

	Kontrata	Vlera e realizuar	Kilometrat	Kosto mesatare për km'
1	Prishtina A	1,427,000	206	6,929
2	Prishtina B	1,039,000	151	6,881
3	Peja	1,055,000	295	3,575
4	Ferizaj	1,408,000	228	6,176
5	Prizren	982,000	266	3,691
6	Gjilan	1,536,000	235	6,536
7	Gjakova	505,000	221	2,284
8	Mitrovica A	1,515,000	191	7,932
9	Mitrovica B	768,000	126	6,098
	Gjithsej	10,235,000	1,919	5,334

Tabela më sipër vë në pah dallime të mëdha në kosto për kilometër; kosto më e ulët në Gjakovë 2,284€/km ndërsa më e lartë në Mitrovicë A me 7,932€/km afërsisht 250% më e lartë.

Për dallim nga MI, në kontratat e MD-së KP kishte specifikuar edhe gjerësinë e rrugëve. Megjithatë, KP për kontratën e MV për sanimin e gropave, nuk e kishte specifikuar gjatësinë e rrugëve. Në KP kostoja vjetore për MD për gjithsej 184km rrugë, me gjerësi mesatare prej 10 metrash, ishte 1,758€. Kosto e katër llojeve të kontratës së MD sillej prej 1,314€ deri në 2,335€/km.

Tabela 8. Shpenzimet e MD për kilometër për kontratën e vitit 2013 në KP:

Kontrata	Kosto e realizuar	Kilometrat	Rruga m2	Gjerësia mesatare	Kosto mesatare për km
	A	B	C	d=c/b	e=a/b
Llot 1	96,947	41.5	454,116	11	2,335
Llot 2	70,734	45.1	354,930	8	1,567
Llot 3	72,083	33.6	423,594	13	2,144
Llot 4	83,898	63.8	440,975	7	1,314
Gjithsej	323,661	184.1		10	1,758

3. Cilat janë procedurat e vendosura për të konstatuar se puna e kryer në bazë të kontratave është në përputhje me cilësinë e kërkuar?

- ❖ Procedurat në përdorim a sigurojnë se pranohet vetëm puna e cilësisë së kërkuar dhe se pagesat për punë bëhen vetëm nëse janë të asaj cilësie?

Verifikimi i sasisë dhe cilësisë është përgjegjësi e menaxherit të kontratës i cili mbanë ditat të punëve të kryera.

Në MI, kishte raste kur pagesa ishte kryer ende pa u kryer punimet. Pranimi i punëve ishte bërë në bazë të situacioneve kumulative të cilat paraqesin në mënyrë progresive sasi të punëve të kryera, që do të thotë secili situacion përmban sasinë e kryer brenda muajit raportues dhe sasinë e kryer në muajt paraprak. Disa situacione të pranuar përmbanin më pak punë se situacioni paraprak. Kjo nuk përket me logjikën e regjistrimit kumulativ sepse sasia ose vjen duke u rritur ose mbetet e njëjtë me situacionin paraprak por asnjëherë nuk zvogëlohet.

Në një rast në KP, për kontratën Sanimi i Gropave për vitin 2013 kemi identifikuar një mbi-pagesë në vlerë prej 10,644€. Pozicionet 2.1 dhe 2.2 të kontratës për Sanimin e Gropave ishin kontraktuar me çmim prej 2€ përkatësisht 1€/njësi ndërsa ishin paguar me 5€/njësi si pasojë e gabimit të menaxherit të kontratës. Në fazën e komentimit të draftit të këtij raporti, KP ka ofruar dëshmi se është kontaktuar OE të cilit iu është paguar kjo shumë dhe se është kërkuar që shumën e mbipaguar të kthehet në llogari të KP, të cilës kërkesë OE iu është përgjigjur pozitivisht.

Mangësi tjetër që është vërejtur në procesin e mbikëqyrjes së punëve në KP është edhe raportimi tek nivelet menaxheriale. Mbikëqyrësit/menaxherët e kontratës mbanin shënime vetëm në ditat dhe në baza mujore dorëzonin situacionet e punëve të kryera së bashku me faturën direkt tek prokurimi për pagesë. Ata nuk kishin hartuar një raport të detajuar të punëve të kryera ku do të paraqiteshin shpenzimet që takojnë secilës rrugë.

Në KP, në disa raste është gjetur se mungonte konsistenca në raportim të shpenzimeve përmes situacioneve. Ato herë ishin kumulative e herë tjera paraqitnin vetëm sasinë e punëve të kryera brenda periudhës raportuese..

Praktikë e mirë e gjetur në MI, në një rast, ishte fotografimi i rrugës para dhe pas kryerjes së punimeve.

4. A është duke u arritur VpP apo jo?

- ❖ A ka dallime të konsiderueshme të kostos për metër gjatësi midis OE-ve të ndryshëm?

Nga 14 kontratat e vitit 2014 në MI, krahasimi i çmimeve mes OE-ve ka nxjerr në pah dallime të mëdha në çmime të pozicioneve individuale të kontratave, p.sh. çmimi për një orë efektive të kamionit në njëren prej 14 kontratave kishte kushtuar 30€ ndërsa në një kontratë tjetër 80€ ose 167% më shtrenjtë, pastaj kujdestaria në njëren kontratë kishte kushtuar 20€ ndërsa në tjetrën 70€ ose 250% më shtrenjtë etj.

Ngjashëm, edhe te kontratat e vitit 2013 në disa pozicione kishte dallime të mëdha, p.sh. çmimi i një kapaku të pusetave kishte kushtuar 100€ në Prishtina A, ndërsa 20€ në Prishtina B. Pastrimi i një shenje të trafikut kushtonte 10€ në Prishtina B e njëjta kushtonte 0.5€ në Prishtina A. Kamioneta (pick-up) kushtonte 0.5€/km në Prizren ndërsa në Prishtina B kushtonte 5€/km, e të ngjashme.

Po ashtu, dallime të konsiderueshme të kostos kishte edhe në kontratat e MD në KP, psh. çmimi i rërës për një metër³ ishte 4€, ndërsa në Llotin tjetër ishte 20€, furnizimi me kripë në njërin llot ishte 40€ ndërsa në llotin tjetër 70€.

- ❖ A janë duke siguruar ofertat fituese vlerën për para?

Në MI, për tenderin e vitit 2014, vetëm për llotin Gjilani 2 ishin dorëzuar dy oferta të përgjegjshme. OE fitues ishte shpërblyer me kontratë pasi që oferta e tij (çmimi i ofruar shumëzuar me sasinë e parashikuar) kishte qenë më e lira. Megjithatë, sasia e parashikuar, gjatë realizimit të kontratës kishte ndryshuar. Sikur sasi të e parashikuara të ishin përputhur me sasi të që ishin realizuar, OE fitues nuk do të shpërblehej me tender, por do të shpërblehej OE tjetër i përgjegjshëm i cili këtë tender do ta realizonte për 492,000€ në vend të 645,000€ të cilat iu kishin paguar OE fitues, që d.m.th 152,600€ më lirë (për më shumë shih Shtojcën 1 tabela nr. 2).

Shembull tjetër, është kontrata e Prizrenit e vitit 2013, ku punët e realizuara për MVD kishin kushtuar 852,054€³ ndërsa OE tjetër i përgjegjshëm do t'i kishte kryer për 817,737€ që i bie për 34,317€ më pak.

E njëjta vlen edhe për kontratën Ferizaj, ku vlera e punëve të realizuara ishte 1,408,037€ të cilat OE tjetër i përgjegjshëm do t'i realizonte për 1,376,733€ ose për 31,000€ më pak. Mesatarja e kursimeve potenciale për këto dy lloje të tenderit paraprak është 33,000€. Kur kësaj i shtohet edhe kursimi i mundshëm prej 153,000€ i kontratës së Gjilanit për vitin 2014, gjithsej kursimi i mundshëm e arrin shumën prej afërsisht 217,000€.

³ Gjithsej pagesa për Prizren ishte 981,599€ por këtu janë përfshirë edhe dy aneks kontrata në vlerë prej 114,417€ dhe 17,963€.

Në KP në përgjithësi çmimi i punëve të realizuara nga OE fitues ishte më i ulët se çmimi i ofruar nga OE tjetër i përgjegjshëm. Përderisa, vetëm në një rast për kontratën “Sanimi i gropave nëpër qytetin e Prishtinës”, punët (sasi) e realizuara nuk ishin të përafërta me ato të planifikuara. Sikur sasi të në para-masë të ishin përputhur me sasi të që janë realizuar, OE fitues nuk do të shpërblehej me tender, mirëpo me tender do të shpërblehej OE tjetër i përgjegjshëm i cili këtë tender do ta realizonte për 286,622€ në vend të 295,586€€ të cilat i janë paguar OE fitues, pra afërsisht për 9,000€ më lirë.

❖ Cilat janë kursimet potenciale që do të mund të bëheshin me përmirësimin e praktikave?

Me një planifikim më të mirë, duke u kujdesur që paramasa të mos pësojë ndryshime të mëdha, MI dhe KP kanë mundësi që të kursejnë buxhetin duke iu shmangur kostove shtesë.

Siç është vërejtur në dy kontrata të vitit 2013, Ferizaj dhe Prizren, mesatarja e kostove shtesë ishte 32,000€.

Nëse implementimi i kontratës së Gjilanit vazhdon në këtë mënyrë edhe për dy vitet e ardhshme (meqë kontrata është në fuqi deri në fund të vitit 2017), kursimi i mundshëm deri në implementimin e plotë të saj ka gjasa të arrijë shumën prej 458,000€.

4 Konkluzionet

Kontrollet e brendshme jo adekuate në procesin e prokurimit të mirëmbajtjes së rrugëve si në Ministrinë e Infrastrukturës e ashtu edhe në Komunën e Prishtinës kanë pasur për pasoj planifikimin jo adekuat të nevojave, mos sigurimin e konkurrencës së mjaftueshme, lidhjen e aneks kontratave, dhënien e kontratave jo në përputhje me Ligjin e Prokurimit Publik si dhe raportim jo të rregullt dhe të plotë për punët e kryera.

Ne do t'i diskutojmë këto mangësi në detaje në vijim:

- Inicimi me vonesë i procedurave të prokurimit kishte shkaktuar zgjatje të afatit të kontratave dhe me këtë edhe punë shtesë. Kjo ka bërë që para-masa të mos përputhet me realizimin dhe si pasoj janë shkaktuar edhe kosto shtesë. Po ashtu, në bazë të analizave tona, në krahasimin e çmimeve me punët e realizuara ka rezultuar që në disa raste Operatori Ekonomik fitues të dalë më i shtrenjtë se OE tjetër i përgjegjshëm por i pasuksesshëm.
- Bashkimi i Mirëmbajtjes Verore dhe Mirëmbajtjes Dimërore në një tender të vetëm ka diktuar kërkesa vështirë të arritshme të kualifikimit gjë që e ka zvogëluar konkurrencën dhe e ka rrezikuar arritjen e vlerës për para. Po ashtu, kriteret e përzgjedhjes nuk ishin në pajtim të plotë me Ligjin e Prokurimit Publik. Në disa raste ishin përdorur termat relativ dhe jo shprehura në vlera (numra).
- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës kanë përgatitur specifikacionet teknike lidhur me gjatësinë, kilometrat e kërkuara të rrugëve. Mirëpo Ministria e Infrastrukturës nuk e ka specifikuar edhe gjerësinë e rrugëve, ndërsa Komuna e Prishtinës nuk e ka specifikuar gjatësinë e rrugës në kontratat për Sanimin e rrugëve. Kjo ka shkaktuar paqartësi në informacionet lidhur me shpenzimet e plota për mirëmbajtje të rrugëve për kilometër. Për këtë, dallimet në çmime mes Komunës së Prishtinës dhe Ministrisë së Infrastrukturës ishin të mëdha. Po ashtu, kishte edhe dallime të mëdha mes pozicioneve të njëjta në mes të kontratave si në Ministri ashtu edhe në Komunë.
- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës kishin dhënë kontrata pa publikim të tenderit. Kjo është në kundërshtim me Ligjin e Prokurimit Publik i cili nuk lejon as vazhdimin as përtëritjen e kontratave kornizë. Me veprim të tillë cenohet parimi i transparencës, mos-diskriminimit dhe trajtimit të barabartë të Operatorëve Ekonomik, parimet themelore të Prokurimit Publik.
- Komuna e Prishtinës kishte ndërprerë dy kontrata për mirëmbajtje me arsyetimin se performanca e Operatorëve të kontraktuar ishte e dobët. Megjithatë, nuk kishte shpallur procedurë të hapur për publikim të tenderit mirëpo ua kishte dhënë kontratat operatorëve ekonomik të cilët kishin kontratë me Komunën e Prishtinës. Pavarësisht, se situata mund të ketë qenë emergjente nuk e arsyeton dhënien e tyre pa publikim të tenderit. Në veçanti, kur indikacionet e para për paaftësi, ose mungesë të vullnetit për të implementuar kontratën janë vërejtur shumë më herët.
- Si në Ministrinë e Infrastrukturës ashtu edhe në Komunën e Prishtinës mungon dokumentimi i raportimit dhe regjistrimit të mirëfilltë i punëve dhe shpenzimeve të realizuara. Në disa raste është gjetur se mungonte konsistenca në raportim të shpenzimeve përmes situacioneve. Ato herë ishin kumulative e herë tjera paraqitnin vetëm sasinë e punëve të kryera brenda periudhës raportuese.

5 Rekomandimet

Për të siguruar një proces më ekonomik të mirëmbajtjes së rrugëve, rekomandojmë MI-në dhe KP-në që:

- Ministria e Infrastrukturës dhe Komuna e Prishtinës duhet të ndërmarrin me kohë të gjitha procedurat e prokurimit për mirëmbajtje të rrugëve me qëllim të evitimit të aneks kontratave. Në këtë aspekt, duhet të kenë parasysh edhe vonesat që mund të shkaktojnë ankesat e Operatorëve Ekonomik në mënyrë që kontratat të nënshkruhen dhe implementimi të fillojë me kohë.
- Të respektohet Ligji i Prokurimit Publik në dhënien e kontratave dhe përcaktimin e kriterëve për përzgjedhje. Të shmanget dhënia e kontratave pa publikim të tenderit dhe të shmanget përdorimi i termave relativ dhe ato të shprehen në numra. Specifikacionet teknike/paramasa përveç gjatësisë së rrugës të përfshijnë edhe gjerësinë me qëllim që informacioni lidhur me shpenzimet të jetë më i plotë.
- Për Ministrinë e Infrastrukturës, të konsiderohet mundësia që mirëmbajtja të ndahet në dy tenderë, një për mirëmbajtje verore dhe një për mirëmbajtje dimërore, në mënyrë që përmes ndarjes të zvogëlohet vlera e lloteve dhe kriteret për kualifikim të jenë më të arritshme për OE-të duke nxitur kështu konkurrencën. Kërkesat për kualifikim duhet të jenë relevante dhe kompatible me vlerën e kontratës;
- Raporteve (Situacioneve) periodike të punëve të kryera t'i bashkëngjitet një raport përmbledhës në të cilin do të pasqyrohet sasia dhe vlera e punëve të kryera në secilin rrugë. Raporti përfundimtar i sezonit të përmbajë edhe një krahasim mes sasive të planifikuara dhe atyre të realizuara me arsytetime për dallimet eventuale mes tyre. Raportet duhet të jenë:
 - Konsistente/të standardizuara për secilin llot (kontratë)
 - Informuese, d.m.th. të përmbajnë sasinë dhe vlerën e punëve të kryera dhe rrugën të cilës i përkasin.

Praktika e mirë e fotografimit të vend-punishtes para dhe pas kryerjes së punëve si dhe raportimi në formë përmbledhjeje janë veprime që i kontribuojnë performancës së mirë dhe si të tilla duhet siguruar që të bëhen pjesë e kulturës organizative; dhe

- Informatat nga raportet periodike të konsolidohen në një bazë të të dhënave në mënyrë që të mundësohet një analizë e shpenzimeve e cila do të shërbejë edhe për planifikim në të ardhmen.

Shtojca I

Në tabelën e mëposhtme do ta ilustronim rastin se si lejimi i ndryshimeve në sasi të planifikuara mund rezultojë në kosto më të larta për OB-të.

Tabela 1 Shpenzimet e mirëmbajtjes së rrugëve për njërin nga kontratat në Komunën e Prishtinës.

Nr.	Përshkrimi i pozicioneve	Njësia	Sasia/ plani		Fituesi		I pasuksesshëm		Sasia aktuale	Fituesi	I pasuksesshëm
			Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma			
I	PUNËT PËRGATITORE	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
1.1	Mobilizimi i ndermarrjes per fillimin e punimeve. Punimi detaj i planit din	paushall	1	100	100	500	500	1	100	500	
1.2	Te sigurohet punishtja, te nderrmiren masat e sigurise sipas ligjeve ne fuqi	paushall	1	500	500	500	500	1	500	500	
1.3	Egzaminimi i materialeve para dhe pas vuarjes në vepër atestet Paraprake	paushall	1	500	500	2,000	2,000	1	500	2,000	
II.	PUNËT E DHEUT dhe te DEMOLIMIT	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
2.1	Germimi i kombinuar i dheut I kategorise III dhe IV (50+50), ngarkimi dhe t	m ³	1,300	2	2,600	4	5,200	936	1,873	3,746	
2.2	Thyerja e betonit, ngarkimi dhe transportimi i tij deri ne deponi ne distanc	m ²	1,200	2	2,400	2	2,400	1,783	3,566	3,566	
III	PUNËT E RIPARIMEVE ME ASFALT	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
3.1	Përgatitje e gropave për A.B të tipit T ₁ , me trashesi d=5cm. Në cmim duhet ll	m ²	4,100	7	28,700	8	32,800	4,705	32,934	37,639	
3.2	Përgatitja e gropave te tipit T2 trashesie d=14cm,ne çmim duhet llogaritur e	m ²	1,600	19	30,720	25	40,000	1,712	32,864	42,792	
3.3	Përgatitja e gropave T2 deri ne shtresen e shendoshe d=35cm. Furnizimi, tra	m ²	180	22	3,996	26	4,680	205	4,555	5,335	
3.4	Asfalt i ftohtë për sanime të gropave emergjente	m ²	180	10	1,800	15	2,700	-	-	-	
3.5	Punimi i shtreses se re qarkulluese prej AB11dhe AB16, trashesie d=5cm m	m ²	12,600	9	113,400	8	100,800	15,037	135,334	120,297	
3.6	Filer I lëngët (Liquid Crackfiller) kuarc 0-2mm I përzier me emulzion- për m	m ²	120	5	600	20	2,400	-	-	-	
3.7	Përgatitje e gropave për A.B të tipit T ₁ , me trashesi d=5cm. Në cmim duhet ll	m ²	800	7	5,600	8	6,400	311	2,175	2,486	
3.8	Përgatitja e gropave te tipit T2 trashesie d=14cm,ne çmim duhet llogaritur e	m ²	300	19	5,760	25	7,500	-	-	-	
	Punë të paparapara	Paushall	1	100	100	2,000	2,000	1	100	2,000	
	Gjithesëjt:				196,776		209,880	-	214,502	220,861	
IV.	PUNËT E TAMPONIT-RIPARIMEVE ME PLLAKA TE BETONIT	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
4.1	Furnizimi, transporti, planifikimi dhe punimi i materialit guror fraksion (0-	m ³	630	9	5,670	9	5,670	843	7,585	7,585	
4.2	Furnizimi,transportimi,planifikimi dhe punimi i materialit guror fraksion (0-	m ³	630	9	5,670	10	6,300	552	4,967	5,519	
4.3	Furnizimi,transportimi,planifikimi i materialit fraksion (0-2)mm mbi pllaka	m ³	150	12	1,800	13	1,950	62	739	801	
4.4	Furnizimi,transportimi dhe montimi i kubëzave C30/37(me trashësi 8cm) te	m ²	2,800	13	36,120	10	28,000	2,881	37,167	28,812	
4.5	Betonimi me C16/20(MB 40) I pllatove, shkalleve, hyrjeve etj. Ne cmim te ll	m ²	40	65	2,600	70	2,800	27	1,774	1,910	
4.6	Betonimi me C30/37(MB 40) I pllatove, shkalleve, hyrjeve etj. Ne cmim te ll	m ³	40	80	3,200	130	5,200	17	1,368	2,223	
4.7	Ngritja e pllakave ekzistues ne pjeset e damtuara te rruges,trotuarit ne niv	m ²	1,100	7	7,700	3	3,300	2,028	14,195	6,084	
	Gjithesëjt				62,760		53,220	-	67,795	52,934	
V	PUNËT E SKAJOREVE DHE GARDHIT SIGURUES PER KËMBESOR	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
5.1	Furnizimi,transportimi dhe montimi i gurëve skajor C30/37 të bardhë(T>5.0	m ³	130	9	1,170	15	1,950	-	-	-	
5.2	Furnizimi,transportimi dhe montimi i gurëve skajor C30/37(T>5.0 N/mm ²)të	m ³	1,450	9	13,050	8	11,600	887	7,985	7,098	
5.3	Ngritja e skajoreve ekzistues në nivelin e duhur dha punimi i fugave me lla	m ³	550	3	1,650	3	1,650	211	634	634	
5.4	Punimi i gardhit sigurues per këmbësore si dhe pahi elastike. Gardhi puno	m ³			-		-	-	-	-	
5.5	Pahi elastike		60	25	1,500	35	2,100	-	-	-	
5.6	Gardh sigurues		80	40	3,200	40	3,200	29	1,160	1,160	
	Gjithesëjt				20,570		20,500	-	9,779	8,892	
VI	PUNIMET E UJËMBLEDHSAVE,KAPAKËVE, DHE SHENJAVE TE TRAFIKUT	Njësia	Sasia	Çmimi	Shuma	Çmimi	Shuma		Shuma	Shuma	
6.1	Furnizimi dhe montimi i ujëmbledhsave komplet të tipit T ₁ , prej materiali k	copë	14	200	2,800	120	1,680	-	-	-	
6.2	Ngritja e kapakëve dhe kornizes ekzistues në nivelin e duhur. Në çmim duhe	Copë	310	20	6,200	20	6,200	101	2,020	2,020	
6.3	Furnizimi dhe montimi i kapakëve së bashku me kornizë për komunikacion	Copë	22	140	3,080	160	3,520	4	560	640	
6.4	Furnizimi, transporti dhe montimi i tubave të brinjëzuar Ø200mm (PVC) në	m ³	80	5	400	8	640	27	135	216	
6.5	Ngritja e ujëmbledhsave ekzistues komplet me kornizë. Në çmim duhet llog	Copë	200	15	3,000	20	4,000	53	795	1,060	
	Gjithesëjt				15,480		16,040	-	3,510	3,936	
					295,586		299,640		295,586	286,622	

Sasitë e planifikuara shumëzuar me çmimet e ofruara të OE 1 e kanë nxjerrë OE 1 fitues ndërsa OE 2 të pasuksesshëm për shkak se me këtë kombinim të sasive dhe çmimeve përkatëse OE 1 ishte për 4,000€ më i lirë se OE 2. Pas implementimit të kontratës dhe konstatimit të sasive faktike të realizuara vërehet se kostoja për këto sasi do të ishte afërsisht për 9,000€ më e ulët me çmimet e OE 2.

Situatë e njëjtë është gjetur edhe në MI tek kontrata Gjilani 2, që është i vetmi llot ku OE fitues ka pasur një konkurrent, për dallim prej rajoneve tjera ku OE-të fitues kishin qenë të vetmit të përgjegjshëm.

Pozicionet e kontratës së MVD janë realizuar si më poshtë, ndërsa pozicionet tjera të kontratës (që nuk janë listuar në këtë tabelë për shkaqe teknike) nuk janë ekzekutuar fare.

Tabela 2 Shpenzimet për kontratën Gjilani 2 të vitit 2014 në MI.

Nr.	Përshkrimi i pozicioneve	Njësia	Para-masa	Sasia e realizuar	OE Fitues		OE i pasuksesshëm	
					Çmimi	Kosto aktuale	Çmimi	Kosto e mundshme
	Verore							
1.1a	Rip. I gropzimeve, plasaritjeve të shtresës qarkullu	m ²	1,998	3,349	8.00	26,794.7	4.9	16,411.8
1.2a	Largimi dhe prerja në formë drejtëkëndëshe e asfa	m ²	1,625	648	1.00	647.5	1.5	971.3
1.2b	Furniz. Vendosja dhe ngjeshja me modul Mv=80N/r	m ³	370	370	0.80	296.0	6.5	2,405.0
1.2c	Furniz. Vendosja dhe ngjeshja me modul Mv=80N/r	m ³	185	185	10.00	1,850.0	7.0	1,295.0
1.2d	Asfaltimi I demtimeve me AB -16 me trashesi 7cm	m ³	1,850	2,650	9.00	23,850.0	6.9	18,179.0
1.3a	Rip. I gropzimeve, plasaritjeve të shtresës qarkullu	m ²	9,500	25,415	9.00	228,735.0	4.8	121,992.0
1.3b	Rip. I gropzimeve, plasaritjeve të shtresës qarkullu	m ²	6,500	2,210	10.00	22,100.0	6.9	15,160.6
2.1a	Pastrimi dhe formesimi I kanaleve egzistuese	m'	5,800	2,200	1.20	2,640.0	0.4	880.0
2.4	Pastrimi I rigollave dhe skajoreve të ngritur (sa herë	m'	12,200	13,265	1.50	19,897.1	0.6	7,958.9
3.1	Bankina tipi 1	m'	13,500	3,100	1.00	3,100.0	1.0	3,100.0
4.1	Largimi I vegjetacionit 4m nga skaji shtresës qarkullu	m'	77,900	73,652	1.00	73,652.0	0.6	44,191.2
4.2	Largimi I materialit te erroduar dhe rreshqitjeve të	m ³	3,900	200	1.10	220.0	1.6	320.0
5.1	Pastrimi I shenjave te trafikut	copë	95	30	0.20	6.0	1.0	30.0
6.7	Furniz. Kalupimi dhe vendosja e betonit C30/37 per	m ³	40	22	0.90	19.8	90.0	1,980.0
6.8	Furniz. Kalupimi dhe vendosja e betonit C25/30	m ³	34	13	0.80	10.0	80.0	1,000.0
6.10	Furniz. Dhe montimi I armatures S500 H, të diametr	kg	6,290	1,650	0.15	247.5	0.8	1,320.0
	Dimërore							
1.1	Ore efektive dhe te udhetimeve	orë	803	761	35.00	26,622.4	48.0	36,510.7
1.2	Kujdestaria 24h	orë	373	279	20.00	5,580.0	48.0	13,392.0
2.1	Furnizimi me kripe	kg	870,324	692,580	0.09	62,332.2	0.1	48,480.6
2.2	Ngarkimi, transp. shperndarja neper rruge e kripes	kg	870,324	644,915	0.05	29,021.2	0.1	64,491.5
2.3	Furnizimi me rere	m3	424	99	0.25	24.8	10.0	990.0
2.4	Ngarkimi, transp. Shperndarja neper rruge e kripes	m3	424	84	0.50	41.8	9.0	752.4
3.1.1	Sinjalizimi I trafikut- Vendosja ,Largimi	copë	25	4	0.50	2.0	1.0	4.0
4.1.1	Punetor	orë	1,674	2,509	2.00	5,018.6	1.5	3,638.5
4.1.2	Kryepunetor	orë	167	679	3.00	2,037.0	2.5	1,697.5
4.2.1	Material guror natyror 0-32mm	m3	35	163	1.20	195.6	8.0	1,304.0
4.2.4	Asfalt beton 0-16mm perzierje e nxehte	ton	15	19	1.20	22.2	45.0	833.4
4.3.1	Pick up kamioneta	km	1,674	8,091	2.50	20,228.7	1.0	8,091.5
4.3.2	Kamion veteshkarkues 8-12 ton	km	15	203	3.00	609.0	1.7	345.1
4.3.3	Ngarkues 0.4-3.0m3	orë	25	130	1.50	195.0	45.0	5,850.0
4.3.4	Greder 45-75kw	orë	35	19	1.20	22.8	45.0	855.0
	Gjithsej					644,981.9		492,339.8

Siç po shihet nga tabela OE fitues është paguar për ekzekutimin e kësaj kontrate 644,982€ ndërsa OE i pasuksesshëm do ta kryente për 492,340€ ose për 152,642€ më pak.

Shtojca II

Tabela 3. Shpenzimet për kilometër gjatësi për kontratat e vitit 2013 në MI

	Kontrata	Vlera e realizuar	Kilometrat	Kosto mesatare për km'
1	Prishtina A	1,427,000	206	6,929
2	Prishtina B	1,039,000	151	6,881
3	Peja	1,055,000	295	3,575
4	Ferizaj	1,408,000	228	6,176
5	Prizren	982,000	266	3,691
6	Gjilan	1,536,000	235	6,536
7	Gjakova	505,000	221	2,284
8	Mitrovica A	1,515,000	191	7,932
9	Mitrovica B	768,000	126	6,098
	Gjithsej	10,235,000	1,919	5,334

Tabela 4. Shpenzimet për kilometër gjatësi për kontratat e vitit 2014 në MI

	Kontrata	Vlera e realizuar	Kilometrat	Kosto/km'
1	Prishtina A	1,438,000	201	7,156
2	Prishtina B	810,000	159	5,093
3	Mitrovica A	829,000	150	5,529
4	Mitrovica B	606,000	117	5,183
5	Prizreni 1	357,000	150	2,379
6	Prizreni 2	598,000	102	5,862
7	Gjilani 1	895,000	124	7,215
8	Gjilani 2	645,000	112	5,759
9	Ferizaj 1	857,000	112	7,653
10	Ferizaj 2	595,000	89	6,685
11	Gjakova 1	85,000	128	662
12	Gjakova 2	534,000	84	6,360
13	Peja 1	733,000	113	6,487
14	Peja 2	380,000	156	2,439
	Gjithsej	9,362,000	1,795	5,216

Tabela 5. Shpenzimet e MD për kilometër për kontratat e vitit 2013 në MI

	Kontratat	Kosto e realizuar	Kilometrat	Kosto/km
1	Prishtina A	189,000	206	919
2	Prishtina B	168,000	151	1,112
3	Peja	280,000	295	949
4	Ferizaj	137,000	228	602
5	Prizren	92,000	266	346
6	Gjilan	138,000	235	589
7	Gjakova	56,000	221	252
8	Mitrovica A	158,000	191	828
9	Mitrovica B	214,000	126	1,699
	Gjithsej	1,432,000	1,919	747

Tabela 6. Shpenzimet e MD për kilometër për kontratat e vitit 2014 në MI:

	Kontratat	Kosto e realizuar	Kilometra	Kosto /km
1	Prishtina A	507,000	201	2,523
2	Prishtina B	326,000	159	2,047
3	Mitrovica A	167,000	150	1,116
4	Mitrovica B	230,000	117	1,968
5	Prizreni 1	6,000	150	40
6	Prizreni 2	169,000	102	1,657
7	Gjilani 1	248,000	124	1,999
8	Gjilani 2	176,000	112	1,574
9	Ferizaj 1	266,000	112	2,377
10	Ferizaj 2	190,000	89	2,131
11	Gjakova 1	85,000	128	662
12	Gjakova 2	157,000	84	1,869
13	Peja 1	182,000	113	1,607
14	Peja 2	150,000	156	964
	Gjithsej	2,859,000	1,795	1,593