

Nga vendimi te kontrata: boshllëqet e transparencës në
procedurat e negociuara

Autor: **Arbër Kabashi**

Redaktor: **Albulena Nrecaj**

Të gjitha të drejtat e këtij botimi i takojnë organizatës Iniciativa për Progres – INPO. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të printohet, distribuohet, kopjohet, shumëfishohet në çfarëdo forme apo mënyrë, elektronike ose të shtypur, pa pajtimin paraprak të organizatës Iniciativa për Progres- INPO. Të drejtat dhe prona intelektuale e këtij botimi mbrohen me Ligjin nr.04/L-065 për të Drejtat e Autorit dhe të Drejtat e Përafërta të Republikës së Kosovës.

Përkrahur nga:

EUROPEAN
ENDOWMENT OF DEMOCRACY



Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive.....	1
Hyrje.....	3
Metodologjia	4
Korniza ligjore për përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë	5
Aktivitetet e iniciuara me procedurë të negociuar gjatë viteve 2023–2025	6
Aktivitetet e iniciuara me procedurë të negociuar në periudhën I janar – 31 gusht 2026	9
Analizë e 10 aktiviteteve të prokurimit të iniciuara përmes procedurës së negociuar	10
Raste studimore të aktiviteteve të përzgjedhura të prokurimit përmes procedurës së negociuar	12
Boshllëqet rregullative dhe rreziqet për transparencën në procedurën e negociuar pa publikim.....	20
Praktikat e Shqipërisë dhe Kroacisë.....	23
Konkluzionet dhe rekomandimet.....	25

Përmbledhje ekzekutive

Procedura e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë përbën një procedurë përjashtimore nga rregullat e zakonshme të konkurrencës në prokurimin publik. Për shkak se përdorimi i saj kufizon konkurrencën dhe nuk i jep tregut mundësi të barabarta për pjesëmarrje, zbatimi i saj kërkon arsyetim të qartë, dokumentim të plotë dhe mekanizma efektivë të kontrollit dhe transparencës.

Të dhënat e mbledhura nga Iniciativa për Progres (INPO) tregojnë se përdorimi financiar i procedurës së negociuar ka shënuar rënie gjatë viteve 2023–2025. Vlera e kontratave të lidhura përmes kësaj procedure ka rënë nga 116.34 milionë euro në vitin 2023 në 70.57 milionë euro në vitin 2024 dhe 62.24 milionë euro në vitin 2025, ndërsa në vitin 2025 janë lidhur 441 kontrata përmes kësaj procedure. Pavarësisht rënies, pesha e aneks-kontratave dhe kontratave për punë shtesë apo ndryshime në kontrata ekzistuese mbetet e konsiderueshme, duke kërkuar vëmendje të vazhdueshme mbi mënyrën dhe arsyetimin e përdorimit të kësaj procedure.

Gjatë periudhës 1 janar–31 gusht 2026, INPO ka evidentuar 211 kontrata të lidhura përmes procedurës së negociuar me vlerë të përgjithshme prej 25.14 milionë euro. Ndërmarrjet qendrore përbëjnë rreth 43.68% të vlerës totale, ndërsa vetëm Telekom i Kosovës, KQZ-ja dhe KEK-u kanë lidhur 56 kontrata, me vlerë prej rreth 13.35 milionë euro, ose mbi gjysmën e vlerës së përgjithshme të kontratave të analizuara.

Analiza e 10 kontratave me vlerën më të lartë tregon se vlera e konsiderueshme e kontratave nuk shoqërohet domosdoshmërisht me konkurrencë efektive. Në 6 nga 10 rastet është pranuar vetëm një ofertë, ndërsa në disa raste kontrata është lidhur mbi vlerën e parashikuar. Kjo e bën veçanërisht të rëndësishëm verifikimin e çmimit të tregut dhe dokumentimin e negociatave.

Rastet studimore të KEK-ut, Komunës së Prishtinës, Telekomit të Kosovës, Ministrisë së Infrastrukturës dhe Policisë së Kosovës tregojnë se sfidat ndryshojnë sipas natyrës së kontratës, por në disa raste paraqitet rreziku që procedura negociuar të përdoret për të adresuar pasojat e vonesave, dështimeve ose menaxhimit joefektiv të procedurave të rregullta. Veçanërisht, përsëritja e kontratave të negociuara për shërbime të parashikueshme, si ushqimi, pastrimi dhe sigurimi fizik, ngre nevojën për shqyrtim më të thelluar të planifikimit dhe arsyetimit të përdorimit të kësaj procedure.

Megjithatë, analiza nuk identifikon mungesë të plotë të mekanizmave të transparencës. Korniza aktuale parashikon njoftimin e KRPP-së, krijimin e komisionit për vlerësim dhe negocim, përdorimin e e-prokurimit dhe dokumentimin e negociatave. Problemi kryesor është se këto mekanizma nuk janë operacionalizuar mjaftueshëm për të mundësuar gjurmueshmëri të plotë dhe kontroll të jashtëm mbi vendimet kryesore të procedurës. Në veçanti, mungojnë standarde të qarta për identifikimin dhe përzgjedhjen e operatorëve të ftuar, nuk publikohet lista e plotë e operatorëve të ftuar, opinionet e KRPP-së nuk janë publikisht të qasshme dhe nuk ekziston dokumentacion i standardizuar që pasqyron në mënyrë të krahasueshme procesin dhe rezultatet e negociimit.

Praktikat e Shqipërisë dhe Kroacisë tregojnë se këto mangësi mund të adresohen përmes rregullave më të qarta për për zgjedhjen e operatorëve, dokumentimit të arsyetimit të tyre, dosjeve të dedikuara dhe standardizimit të procesverbaleve të negociimit.

Për këtë arsye, INPO rekomandon që KRPP-ja të forcojë kornizën aktuale përmes metodologjisë për identifikimin e tregut dhe për zgjedhjen e operatorëve, përcaktimit të rregullave më të qarta për numrin e operatorëve të ftuar, standardizimit të dokumentacionit dhe procesverbalit të negociimit, dokumentimit të verifikimit të çmimit të tregut, publikimit të operatorëve të ftuar dhe opinioneve të KRPP-së, si dhe forcimit të pasojave procedurale në rastet kur autoritetet kontraktuese vazhdojnë procedurën pavarësisht qëndrimit negativ të KRPP-së.

Hyrje

INPO e ka trajtuar përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë në mënyrë të vazhdueshme që nga viti 2023, duke monitoruar numrin, vlerën dhe formën e kontratave të lidhura përmes kësaj procedure, si dhe mënyrën se si autoritetet kontraktuese e arsyetojnë përdorimin e saj. Monitorimi ndër vite ka mundësuar krijimin e një pasqyre më të qartë mbi tendencat e përdorimit të kësaj procedure dhe rastet në të cilat ajo është përdorur për kontrata të reja, si dhe për punë shtesë apo vazhdimësi të kontratave ekzistuese.

Të dhënat e mbledhura nga INPO tregojnë se përdorimi financiar i kësaj procedure ka shënuar rënie gjatë viteve të fundit. Kjo rënie paraqet një zhvillim pozitiv në aspektin e zvogëlimit të përdorimit të një procedure përjashtimore. Megjithatë, edhe në vitin 2025 janë lidhur 441 kontrata përmes kësaj procedure, ndërsa vetëm gjatë periudhës janar–gusht 2026 janë evidentuar 211 kontrata me vlerë prej rreth 25.1 milionë euro. Këto të dhëna tregojnë se, pavarësisht trendit rënës, procedura vazhdon të ketë ndikim të rëndësishëm në përdorimin e parasë publike dhe për këtë arsye mbetet e nevojshme që përdorimi i saj të jetë objekt i vazhdueshëm i mbikëqyrjes dhe analizës.

Përdorimi i procedurave të negociuara ka qenë në vazhdimësi pjesë e debatit publik dhe institucional gjatë tri viteve të fundit veçanërisht për sa i përket justifikimit të përdorimit ndikimit në konkurrencë dhe transparencës në procesin e kontraktimit publik. Çështja është trajtuar në media, në diskutime institucionale dhe është ngritur edhe në Kuvendin e Kosovës.

Pikërisht INPO ka konsideruar të nevojshme që çështja të trajtohet më tej përmes një diskutimi institucional dhe publik sepse procedura e negociuar nuk është vetëm çështje teknike e prokurimit, por lidhet drejtpërdrejt me transparencën, konkurrencën, llogaridhënien dhe mbrojtjen e parasë publike.

Qëllimi i këtij raporti është të identifikojë fushat ku kuadri ekzistues dhe praktika e zbatimit mund të forcohen, duke adresuar disa nga boshllëqet e evidentuara dhe nevojën për plotësime e ndryshime të mëtejshme ligjore. Përmes këtyre ndërhyrjeve synohet që karakteri përjashtimor i procedurës të mos shoqërohet me dobësim të transparencës dhe llogaridhënies, por të krijohen praktika më të qarta, transparente dhe të kontrollueshme në përdorimin e procedurave të negociuara.

Metodologjia

Ky raport është hartuar përmes kombinimit të analizës sasiore dhe cilësore, me qëllim që përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë të shqyrtohet jo vetëm nga perspektiva e numrit dhe vlerës së kontratave, por edhe nga mënyra e zbatimit të kësaj procedure në praktikë.

Për analizën e trendit të përdorimit të procedurave të negociuara gjatë periudhës 2023–2025, si dhe për të dhënat për periudhën I janar–31 gusht 2026, INPO ka shfrytëzuar të dhënat e publikuara në Platformën e-Prokurimit. Të dhënat janë sistemuar dhe analizuar sipas numrit të kontratave, vlerës së tyre, autoriteteve kontraktuese dhe formës kontratës, me qëllim identifikimin e ndryshimeve dhe tendencave në përdorimin e kësaj procedure ndër vite.

Në kuadër të analizës më të detajuar, janë përzgjedhur dhjetë kontratat me vlerën më të lartë të lidhura përmes procedurës së negociuar gjatë periudhës janar–gusht 2026. Për secilën prej tyre janë shqyrtuar të dhënat dhe dokumentet e publikuara në Platformën e E-Prokurimit, përfshirë njoftimet, formularët, numrin e operatorëve ekonomikë të përfshirë në proces, ofertat e dorëzuara, vlerën e parashikuar dhe vlerën e kontraktuar, si dhe dokumentet tjera të disponueshme në platformë. Kjo analizë ka shërbyer për të identifikuar raste që paraqesin interes të veçantë nga perspektiva e konkurrencës, vlerës së kontratës dhe mënyrës së zhvillimit të procedurës.

Përveç analizës statistikore dhe dokumentare, raporti përfshin edhe raste studimore të autoriteteve kontraktuese të përzgjedhura në bazë të peshës së tyre në përdorimin e procedurave të negociuara dhe karakteristikave të kontratave të lidhura. Për këto raste, INPO ka analizuar dokumentacionin e prokurimit dhe, aty ku ka qenë e nevojshme, ka komunikuar me autoritetet kontraktuese përmes kërkesave për informacione dhe sqarime shtesë lidhur me arsyetimin e procedurës, përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë, rrethanat që kanë çuar në përdorimin e saj dhe zhvillimin e negociatave. Përgjigjet dhe sqarimet e autoriteteve kontraktuese janë trajtuar si pjesë e burimeve të analizës, ndërsa vlerësimi përfundimtar është mbështetur në dokumentacionin e procedurës, të dhënat e platformës dhe kuadrin përkatës ligjor.

Analiza është plotësuar edhe me shqyrtimin e Ligjit për Prokurimin Publik, rregulloreve dhe dokumenteve përkatëse të Komisionit Rregullativ të Prokurimit Publik, si dhe me praktikat dhe kërkesat relevante për transparencën, konkurrencën, dokumentimin dhe llogaridhënien në procedurat e negociuara. Për qëllime krahasimi janë shqyrtuar edhe praktika të përzgjedhura nga Shqipëria dhe Kroacia, veçanërisht sa i përket përzgjedhjes së operatorëve ekonomikë dhe dokumentimit të procesit të negociimit.

Të dhënat dhe gjetjet e paraqitura në raport janë analizuar duke pasur parasysh natyrën përjashtimore të kësaj procedure. Për këtë arsye, rastet e identifikuara nuk janë trajtuar automatikisht si shkelje, por si situata që paraqesin rrezik ose kërkojnë vëmendje të shtuar në

raport me transparencën, konkurrencën, arsyetimin e vendimeve dhe sigurimin e vlerës për paranë publike.

Korniza ligjore për përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë

Procedura e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë përbën një nga procedurat që mund të përdoret për të nënshkruar një kontratë publike, përmes së cilës Autoriteti Kontraktues zhvillon negociata drejtpërdrejt me një ose më shumë operatorë ekonomikë, pa publikuar paraprakisht njoftim për kontratë. Për shkak të natyrës së saj, procedura e negociuar kufizon në një masë më të madhe hapjen dhe konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë në krahasim me procedurat e tjera dhe, për këtë arsye, përdorimi i saj lejohet vetëm në rrethanat e përcaktuara shprehimisht me legjislacionin në fuqi.

Në Kosovë, përdorimi i kësaj procedure rregullohet me nenin 35 të Ligjit për Prokurimin Publik (LPP) dhe me nenin 50 të Rregullores Nr. 002/2024 për Prokurimin Publik. Neni 35 përcakton rastet në të cilat Autoriteti Kontraktues mund të përdorë procedurën e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, ndërsa Rregullorja përcakton më tej mënyrën e zbatimit të saj.

Sipas nenit 35 të LPP-së, kjo procedurë mund të përdoret, ndër të tjera, kur për arsye objektive dhe detyruese teknike ose artistike kontrata mund t'i jepet vetëm një operatori të caktuar ekonomik, kur mbrojtja e të drejtave të pronësisë intelektuale, industriale apo të drejtave të tjera ekskluzive e kufizon kontraktimin tek një operator i caktuar, si dhe në raste të urgjencës ekstreme të shkaktuar nga ngjarje objektivisht të verifikueshme dhe të paparashikueshme, kur nuk mund të respektohen afatet e procedurave të tjera të prokurimit.

Legjislacioni kërkon gjithashtu që përdorimi i kësaj procedure të jetë i arsyetuar dhe i dokumentuar. Autoriteti Kontraktues duhet ta njoftojë KRPP-në brenda dy ditëve nga marrja e vendimit për përdorimin e procedurës dhe në këtë njoftim duhet të paraqesë shpjegim të hollësishëm të fakteve dhe arsyetimin për përdorimin e saj.

Një element i rëndësishëm është edhe mënyra e përzgjedhjes së operatorëve ekonomikë. Sipas nenit 50 të Rregullores, operatorët e ftuar duhet të përzgjidhen nga operatorët ekonomikë të përshtatshëm dhe pa qëllim diskriminimi apo favorizimi të ndonjë operatori. Në rastet kur zhvillohen negociata me më shumë se një operator, ato duhet të zhvillohen në përputhje me rregullat përkatëse të negociimit.

Përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim, megjithatë, nuk e përjashton Autoritetin Kontraktues nga përgjegjësia për të siguruar economicitetin dhe vlerën për paranë. Autoriteti duhet të luajë rol aktiv në përcaktimin e kushteve të kontratës, veçanërisht lidhur me çmimin, afatet e furnizimit, sasitë, karakteristikat teknike dhe garancitë, si dhe të sigurojë që çmimi i kontraktuar nuk është më i lartë se çmimi përkatës i tregut.

Aktivitetet e inicuar me procedurë të negociuar gjatë viteve 2023–2025

Që nga viti 2023, Iniciativa për Progres (INPO) ka mbledhur, analizuar dhe publikuar të dhëna mbi përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë në nivel vendi, me fokus në numrin dhe vlerën e kontratave të lidhura përmes kësaj procedure. Analiza e të dhënave për periudhën 2023–2025 mundëson krahasimin e trendit dhe ndryshimeve në përdorimin e kësaj procedure gjatë këtyre viteve. Të dhënat e analizuar për periudhën 2023–2025 tregojnë një trend të vazhdueshëm të uljes së përdorimit të procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, veçanërisht sa i përket vlerës financiare të kontratave të lidhura përmes kësaj procedure.

Pas një niveli të lartë të regjistruar në vitin 2023, kur vlera e kontratave arriti në 116.34 milionë euro, kjo vlerë ka shënuar rënie në dy vitet pasuese, duke zbritur në 70.57 milionë euro në vitin 2024 dhe në 62.24 milionë euro në vitin 2025.

Në vitin 2023, nga gjithsej 10,079 kontrata të lidhura përmes procedurave të prokurimit publik, 554 kontrata, apo 5.5%, janë lidhur përmes procedurës së negociuar pa publikim. Në aspektin financiar, këto kontrata përbënin 14.5% të vlerës së përgjithshme të kontratave publike, duke arritur në 116,343,970.83 euro. Kjo e bënte vitin 2023 periudhën me përdorimin më të lartë të kësaj procedure gjatë tre viteve të analizuar, sidomos për nga pesha financiare.

Në vitin 2024 vërehet një rënie e konsiderueshme. Numri i kontratave të lidhura përmes procedurës së negociuar u rrit në 607, por pjesëmarrja e tyre në numrin e përgjithshëm të kontratave ishte 6%. Ndërkohë, vlera e këtyre kontratave ra në 70,565,751.47 euro, duke përfaqësuar 7.5% të vlerës së përgjithshme të kontratave publike. Krahasuar me vitin 2023, vlera e kontratave të lidhura përmes kësaj procedure u ul për rreth 39.35%, ose për mbi 45.7 milionë euro.

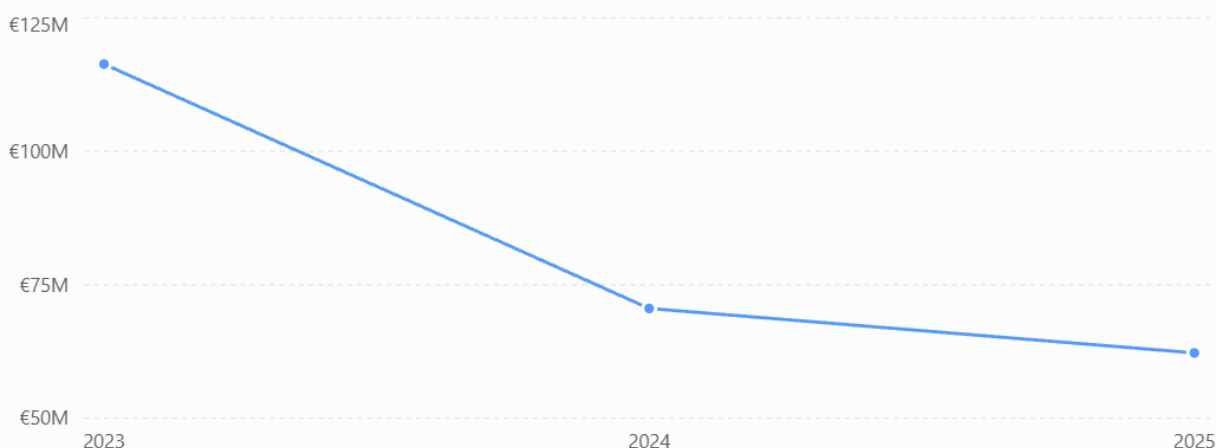
Tabela 1. Përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim, 2023–2025

Viti	Numri i të gjitha kontratave	Numri i kontratave me procedurë të negociuar	Pjesëmarrja në numrin total	Vlera e kontratave të negociuara	Pjesëmarrja në vlerën totale
2023	10,079	554	5.50%	€116,343,970.83	14.50%
2024	9,987	607	6.00%	€70,565,751.47	7.50%
2025	8,224	441	5.36%	€62,237,718.71	6.35%

Trendi i rënies vazhdon edhe në vitin 2025. Gjatë këtij viti janë lidhur 441 kontrata përmes procedurës së negociuar pa publikim, që përbëjnë 5.36% të numrit të përgjithshëm të kontratave, ndërsa vlera e tyre ishte 62,237,718.71 euro, apo 6.35% e vlerës së përgjithshme të kontratave publike. Krahëuar me vitin 2024, vlera e kontratave të lidhura përmes kësaj procedure është ulur për 8,328,032.76 euro, ose 11.80%.

Vlera e kontratave me procedurë të negociuar, 2023–2025

Vlera totale vjetore e kontratave të lidhura përmes procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë.



Burimi: të dhënat e infografikave të INPO-s.

Një tjetër element me rëndësi është fomra këtyre kontratave.

Në vitin 2023, nga 554 kontrata, vetëm 218, ose rreth 39.4%, ishin aneks-kontrata për punë shtesë apo ndryshime në kontrata ekzistuese, ndërsa 336, ose 60.6%, ishin kontrata të reja.

Në vitin 2024, numri i aneks-kontratave u rrit në 294 nga 607 kontrata, duke përbërë rreth 48.4% të totalit.

Në vitin 2025, nga 441 kontrata, 211, ose rreth 47.8%, ishin anekse, ndërsa 230, ose 52.2%, ishin kontrata të reja.

Megjithatë, analiza e vlerës financiare tregon një dallim të rëndësishëm. Në vitin 2023, aneks-kontratat përbënin vetëm 5.03 milionë euro, ndërsa kontratat e reja 111.32 milionë euro.

Në vitin 2024, vlera e anekseve u rrit në 16.80 milionë euro, ndërsa kontratat e reja kapnin 53.76 milionë euro.

Në vitin 2025, anekset arritën në 17.34 milionë euro, ndërsa kontratat e reja në 44.90 milionë euro.

Tabela 2. Forma e kontratave të negociuara, 2023–2025

Viti	Gjithsej kontrata të negociuara	Kontrata të reja	%	Aneks / punë shtesë / ndryshim	%
2023	554	336	60.65%	218	39.35%
2024	607	313	51.56%	294	48.44%
2025	441	230	52.15%	211	47.85%

Këto të dhëna tregojnë se, ndonëse vlera e përgjithshme e procedurave të negociuara ka ardhur duke u zvogëluar, pesha e aneks-kontratave brenda kësaj procedure është rritur ndjeshëm krahasuar me vitin 2023. Konkretisht, vlera e anekseve nga 5.03 milionë euro në vitin 2023 është rritur në 16.80 milionë euro në vitin 2024 dhe 17.34 milionë euro në vitin 2025.

Tabela 3. Forma e kontratave sipas vlerës së kontratave të negociuara

Viti	Vlera totale	Kontrata të reja	Aneks / punë shtesë / ndryshim
2023	€116,343,970.83	€111,318,340.27	€5,025,630.56
2024	€70,565,751.47	€53,763,928.59	€16,801,822.88
2025	€62,237,718.71	€44,900,338.65	€17,337,380.06

Kjo përbën një element që kërkon vëmendje të veçantë, pasi tregon se përdorimi i procedurës së negociuar për punë shtesë dhe ndryshimi në kontratat ekzistuese mbetet i lartë.

Në tërësi, periudha 2023–2025 karakterizohet nga rënie e vazhdueshme e vlerës së kontratave të lidhura përmes procedurës së negociuar pa publikim, nga 116.34 milionë euro në vitin 2023 në 62.24 milionë euro në vitin 2025, që paraqet një rënie të përgjithshme prej rreth 46.5%. Kjo mund të konsiderohet si një zhvillim pozitiv sa i përket zvogëlimit të përdorimit financiar të një procedure me karakter përjashtimor. Megjithatë, fakti që në vitin 2025 kjo procedurë ende është përdorur për 441 kontrata, me vlerë mbi 62 milionë euro, si dhe pesha e konsiderueshme e aneks-kontratave, tregon se nevojitet monitorim i vazhdueshëm për të vlerësuar nëse përdorimi i saj është bërë vetëm në rastet e lejuara nga legjislacioni dhe nëse është siguruar konkurrencë, transparencë dhe vlerë për paranë publike.

Aktivitetet e inicuar me procedurë të negociuar në periudhën I janar – 31 gusht 2026

Nga të dhënat e mbledhura nga INPO për kontratat e nënshkruara përmes procedurës së negociuar pa publikim gjatë periudhës I janar – 31 gusht 2026, rezulton se janë nënshkruar gjithsej 211 kontrata, me vlerë të përgjithshme prej 25,139,449.26. Shpërndarja e tyre sipas kategorisë së autoriteteve kontraktuese paraqitet si më poshtë:

Tabela 4. Kategoria e Autoriteteve Kontraktuese

Kategoria e AK-ve	Nr. i kontratave	% e numrit	Vlera (€)	% e vlerës
Komunat	53	25.12%	3,766,833.76	14.98%
Ministritë	19	9.00%	1,487,243.68	5.91%
Ndërmarrjet qendrore	50	23.70%	10,981,498.58	43.68%
KQZ	31	14.69%	3,718,203.81	14.79%
Të tjera	58	27.49%	5,185,669.43	20.63%
Gjithsej	211	100%	25,139,449.26	100%

Të dhënat tregojnë se ndërmarrjet qendrore, ndonëse përbëjnë 23.70% të numrit të përgjithshëm të kontratave, përbëjnë rreth 43.68% të vlerës totale të kontratave të negociuara. Në anën tjetër, komunat kanë numrin më të madh të kontratave pas institucioneve të tjera me 53 kontrata, por vlera e tyre përbën vetëm 14.98% të vlerës së përgjithshme. Një peshë të veçantë paraqet edhe KQZ-ja, e cila me 31 kontrata në vlerë prej €3.72 milionë, përbën 14.69% të numrit dhe 14.79% të vlerës totale të kontratave të analizuar.

Vetëm tre autoritete kontraktuese – Telekom i Kosovës, KQZ dhe KEK kanë nënshkruar gjithsej 56 kontrata, me vlerë prej €13,350,980.94, që përbën 26.54% të numrit të përgjithshëm të kontratave dhe 53.11% të vlerës së përgjithshme prej €25,139,449.26.

Tabela 5. Tre autoritetet kontraktuese me vlerën më të lartë të kontratave të negociuara

Autoriteti kontraktues	Nr. i kontratave	Vlera (€)	% e numrit total	% e vlerës totale
Telekomi i Kosovës	15	6,455,441.72	7.11%	25.68%
KQZ	31	3,718,203.81	14.69%	14.79%
KEK	10	3,177,335.41	4.74%	12.64%
Gjithsej	56	13,351, -	26.54%	53.11%

Analizë e 10 aktiviteteve të prokurimit të iniciuara përmes procedurës së negociuar

Në kuadër të analizimit të kontratave të iniciuara përmes procedurës së negociuar gjatë periudhës janar–gusht 2026, janë përzgjedhur 10 kontratat me vlerën më të lartë të kontratës së nënshkruar. Këto kontrata janë përdorur si mostër analitike me qëllim vlerësimin e nivelit të konkurrencës dhe të ndërlidhjes ndërmjet disa prej elementeve kryesore të procesit të prokurimit, përkatësisht: vlerës së parashikuar, vlerës së kontratës së nënshkruar, numrit të kërkesave për tërheqjen e Dosjes së Tenderit, numrit të ofertave të pranuar, si dhe dallimit ndërmjet ofertës më të lirë dhe asaj më të shtrenjtë.

Tabela 6. Analiza e 10 aktiviteteve

Autoriteti kontraktues	Titulli	Vlera e parashikuar (€)	Vlera e kontratës së nënshkruar (€)	Numri i kërkesave për tërheqje të Dosjes së Tenderit	Oferta të pranuar	Oferta më e lirë (€)	Oferta më e shtrenjtë (€)
KOMISIONI QENDROR I ZGJEDHJEVE	Shërbime postare për Votimin Jashtë Kosovës për Zgjedhjet e Parakohshme për Kuvendin e Kosovës 2026	2,085,000.00	2,450,947.00	5	1	2,450,947.00	2,450,947.00
KORPORATA ENERGJETIKE E KOSOVËS sh.a.	Shërbime konsulence për implementimin e projektit të rehabilitimit dhe modernizimit të njësisë A3 në TC "Kosova A"	1,373,400.00	1,373,284.00	N/A	2	1,373,284.00	1,485,620.00
TELEKOMI I KOSOVËS sh.a.	Blerja e të drejtave të transmetimit të FIFA World Cup 2026	1,100,000.00	1,050,000.00	N/A	1	1,100,000.00	1,100,000.00
QENDRA KLINIKE UNIVERSITARE E KOSOVËS	Sigurimi fizik i objekteve të QKUK-së	1,005,000.00	1,002,349.35	3	3	1,002,349.35	1,079,386.40

Autoriteti kontraktues	Titulli	Vlera e parashikuar (€)	Vlera e kontratës së nënshkruar (€)	Numri i kërkesave për tërheqje të Dosjes së Tenderit	Oferta të pranuar	Oferta më e lirë (€)	Oferta më e shtrenjtë (€)
TELEKOMI I KOSOVËS sh.a.	Punë dhe material shtesë për modernizimin dhe zgjerimin e rrjetave telekomunikuese optike në tërë territorin e Kosovës	899,909.00	960,035.25	I	I	960,035.25	960,035.25
TELEKOMI I KOSOVËS sh.a.	Furnizim me kanale televizive të Digit-Alb sh.a.	950,000.00	950,000.00	I	I	950,000.00	950,000.00
QENDRA KLINIKE UNIVERSITARE E KOSOVËS	Sigurimi fizik i objekteve të QKUK-së	836,852.00	836,627.29	N/A	I	836,627.29	836,627.29
KUVENDI I KOMUNËS SË PRISHTINËS	Konkurs projektimi për Parkun Përkujtimor Dr. Ibrahim Rugova dhe Bibliotekën Presidenciale	698,000.00	689,000.00	I	I	689,000.00	689,000.00
TELEKOMI I KOSOVËS sh.a.	Punë dhe material shtesë për modernizimin dhe zgjerimin e rrjetave telekomunikuese optike në tërë territorin e Kosovës	645,853.00	649,192.11	I	I	649,192.11	649,192.11
KORPORATA ENERGJETIKE E KOSOVËS sh.a.	Furnizim me shirit transportues gomë-pëlhurë	738,250.00	644,900.00	N/A	3	644,900.00	738,001.50

Analiza e 10 kontratave me vlerën më të lartë të nënshkruara përmes procedurës së negociuar gjatë periudhës janar–gusht 2026 tregon se vlera e lartë e kontratave nuk shoqërohet domosdoshmërisht me një nivel të lartë të konkurrencës. Përkundrazi, të dhënat tregojnë raste ku autoritetet kontraktuese kanë lidhur kontrata në vlera të konsiderueshme, ndërsa pjesëmarrja e operatorëve ekonomikë ka qenë shumë e kufizuar.

Një nga treguesit më shqetësues është fakti se në 6 nga 10 rastet është pranuar vetëm një ofertë. Kjo nënkupton se në më shumë se gjysmën e kontratave të analizuara, autoriteti kontraktues nuk ka pasur mundësi të krahasojë oferta konkurruese nga operatorë të ndryshëm. Në këto raste, ekzistenca e vetëm një oferte e dobëson ndjeshëm presionin konkurrues dhe, rrjedhimisht, mundësinë që çmimi dhe kushtet kontraktuale të jenë rezultat i një procesi real konkurrues.

Më problematik bëhet ky konstatim kur krahasohet me numrin e kërkesave për tërheqjen e Dosjes së Tenderit. Në rastin e KQZ-së, për një kontratë me vlerë të nënshkruar prej 2.45 milionë euro, janë evidentuar pesë kërkesa për dosjen, por vetëm një ofertë e pranuar. Kjo diferencë ndërmjet interesimit fillestar dhe pjesëmarrjes faktike meriton vëmendje të veçantë. Ajo mund të nënkuptojë se operatorët ekonomikë kanë shfaqur interes, por për arsye të ndryshme nuk kanë vazhduar me dorëzimin e ofertës.

Një tjetër element kritik është raporti ndërmjet vlerës së parashikuar dhe vlerës së kontratës së nënshkruar. Në disa raste, kontrata është nënshkruar mbi vlerën e parashikuar. Shembulli më i theksuar është kontrata e KQZ-së, ku vlera e kontratës prej 2,450,947 euro është rreth 17.5%

më e lartë se vlera e parashikuar prej 2,085,000 euro. Kjo është veçanërisht domethënëse për shkak se kontrata është dhënë me vetëm një ofertë. Në një situatë të tillë, mungesa e konkurrencës e kufizon mundësinë për të vlerësuar nëse çmimi i kontraktuar përfaqëson një çmim të arsyeshëm të tregut.

Të njëjtin shqetësim e përforcon edhe rasti i Telekomit të Kosovës për punët dhe materialin shtesë për rrjetin optik, ku vlera e parashikuar prej 899,909 euro është tejkaluar nga vlera e kontratës prej 960,035.25 euro, ndërsa është pranuar vetëm një ofertë. Edhe në rastin tjetër të së njëjtës natyrë, kontrata prej 649,192.11 euro është mbi vlerën e parashikuar prej 645,853 euro dhe përsëri është pranuar vetëm një ofertë.

Në anën tjetër, rastet ku janë pranuar dy ose tri oferta tregojnë një situatë disi më konkurruese, por edhe këtu konkurrenca duhet të vlerësohet jo vetëm në bazë të numrit të ofertave. Për shembull, në kontratën e KEK-ut për shërbime konsulence janë pranuar dy oferta, me një diferencë prej mbi 112 mijë euro ndërmjet ofertës më të lirë dhe asaj më të shtrenjtë. Ky dallim tregon se ekzistonte një hapësirë reale për krahasim të çmimeve dhe se procesi kishte një shkallë të caktuar të konkurrencës.

Në tërësi, këta 10 shembuj japin një sinjal të fortë për nevojën e shqyrtimit të mëtejshëm të konkurrencës në procedurat e negociuara, veçanërisht për kontratat me vlerë të lartë. Fakti që 60% e kontratave të mostrës kanë vetëm një ofertë të pranuar, ndërsa në disa raste kontratat janë nënshkruar mbi vlerën e parashikuar, ngre pyetje nëse procedurat e negociuara po arrijnë objektivin e sigurimit të konkurrencës efektive.

Raste studimore të aktiviteteve të përzgjedhura të prokurimit përmes procedurës së negociuar

Për të vlerësuar më në detaje arsyetimin dhe mënyrën e zhvillimit të procedurave të negociuara, janë përzgjedhur disa raste për shqyrtim të detajuar. Për këto raste, Autoriteteve Kontraktuese u janë adresuar pyetje lidhur me bazën ligjore dhe faktike të përdorimit të procedurës, analizën e tregut, përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë, zhvillimin e negociatave dhe ndikimin e tyre në kushtet dhe vlerën përfundimtare të kontratave

Korporata Energjetike e Kosovës (KEK)

Gjatë periudhës monitoruese 1 janar 2023 – 31 gusht 2026, Korporata Energjetike e Kosovës (KEK) ka iniciuar dhe nënshkruar gjithsej 113 kontrata përmes procedurës së negociuar, me vlerë totale prej 31,097,425.11 euro. Në raport me gjithsej 1,562 kontrata të nënshkruara gjatë kësaj periudhe, në vlerë totale prej 149,028,979.50 euro, kontratat e realizuara përmes procedurës së negociuar përbëjnë rreth 7.24% të numrit të përgjithshëm të kontratave dhe rreth 20.87% të vlerës së tyre totale.

Për analizë të detajuar janë përzgjedhur kontratat për furnizim me mazut duke pasur parasysh përsëritjen e këtij lloji të prokurimit dhe rëndësinë e furnizimit për operimin e KEK-ut. Në kuadër të mostrës së shqyrtuar janë përfshirë nëntë kontrata, të realizuara gjatë viteve 2023–2025, me vlerë të përgjithshme prej rreth 4.94 milionë euro.

Tabela 7. Kontratat e KEK-ut për furnizim me mazut

Numri i kontratës	Përshkrimi i aktivitetit	Operatori ekonomik	Vlera e kontratës (€)
KEK-25-10808-I-I-5/C3388	Furnizim me mazut	Ex Fis	264,083.53
KEK-25-9020-I-I-5/C3332	Furnizim me mazut për TC B	Ex Fis	547,819.93
KEK-25-5732-I-I-5/C3194	Furnizim me lëndë djegëse – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Ex Fis	592,562.06
KEK-24-12773-I-I-5/C2998	Furnizim me vaj për ngrohje – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Ex Fis	696,576.54
KEK-24-10981-I-I-5/C2920	Lëndë djegëse për kalidajë – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Ex Fis	632,298.44
KEK-24-8482-I-I-5/C2839	Furnizim me vaj për ngrohje – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Ex Fis	570,352.18
KEK-24-6141-I-I-5/C2759	Furnizim me vaj për ngrohje – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Ex Fis	722,252.80
KEK-24-15-I-I-5/C2550	Furnizim me mazut	Patroni SH.P.K.	211,908.94
KEK-23-13269-I-I-5/C2551	Furnizim me vaj për ngrohje – Mazut (Fuel Oil 1.0%)	Patroni SH.P.K.	699,524.89

Për të vlerësuar bazën e përdorimit të procedurës së negociuar, mënyrën e identifikimit të operatorëve ekonomikë dhe zhvillimin e negociatave, INPO i ka adresuar KEK-ut një sërë pyetjesh lidhur me arsyet ligjore dhe faktike të procedurës, analizën e tregut, përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë, elementet e negociimit dhe ndikimin e negociatave në vlerën përfundimtare të kontratave.

Në përgjigjen e tij, KEK ka sqaruar se procedurat e negociuara për furnizim me mazut kanë ardhur si pasojë e mosrealizimit të aktivitetit të prokurimit me numër KEK-24-186-I-I-1, i cili ishte iniciuar më 18 janar 2024. Sipas KEK-ut, ky aktivitet ka kaluar nëpër një proces të gjatë administrativ dhe juridik, duke përfshirë shqyrtime nga komisionet e vlerësimit, vendimmarrje nga Organi Shqyrtues i Prokurimit dhe procedura pranë Gjykatës Komerciale. Si rezultat, nuk është arritur lidhja e kontratës me asnjë operator ekonomik dhe aktiviteti është përfundimisht anuluar nga KEK-u më 18 shkurt 2026.

Sipas KEK-ut, mosrealizimi i procedurës konkurruese dhe nevoja për të siguruar furnizim të pandërprerë me mazut, të cilin Korporata e konsideron lëndë esenciale për operimet e saj dhe për sigurinë energjetike të vendit, kanë krijuar rrethanat për përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë.

INPO ka siguruar dëshmi se KEK-u i është drejtuar Ministrisë së Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë me kërkesë për informacion lidhur me operatorët ekonomikë të licencuar për import, deponim dhe shitje të vajit të rëndë për ngrohje. Kjo tregon se para zhvillimit të procedurave të negociuara, KEK-u ka ndërmarrë hapa për identifikimin e operatorëve ekonomikë që potencialisht mund të ofronin këtë furnizim.

Po ashtu, nga dokumentacioni i siguruar rezulton se KEK-u ka dërguar ftesa për ofertim te shtatë operatorë ekonomikë. Kjo përbën një element relevant në vlerësimin e përpjekjeve të Autoritetit Kontraktues për të siguruar një nivel të caktuar konkurrence.

Megjithatë, fakti që nevoja për furnizim me mazut është e përsëritur dhe e parashikueshme, ndërsa kontratat e janë nënshkruar me një numër të kufizuar operatorësh, paraqet çështje që kërkojnë vëmendje të veçantë. Nga nëntë kontratat e përzgjedhura, shtatë janë lidhur me Ex Fis, ndërsa dy me Patroni SH.P.K.. Edhe pse KEK-u ka dëshmuar se ka ndërmarrë hapa për identifikimin e operatorëve potencialë, përmes kërkesës drejtuar Ministrisë së Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë, si dhe se ka ftuar shtatë operatorë ekonomikë për ofertim, mbetet e rëndësishme që, në kuadër të ndryshimeve të reja ligjore, të sigurohet qartësi dhe transparencë më e madhe në zbatimin e procedurave të negociuara nga vendimi tek kontrata, veçanërisht lidhur me elementet e negociuara dhe shmangien e boshllëqeve që mund të cenojnë konkurrencën.

Komuna e Prishtinës

Në këtë periudhë monitoruese, Komuna e Prishtinës ka nënshkruar 111 kontrata përmes procedurës së negociuar në vlerë prej 11,946,833.71€, nga gjithsej 733 kontrata të nënshkruara në vlerë totale prej 132,563,306.6€.

Përmes procedurës së negociuar janë realizuar rreth **15.14%** e numrit total të kontratave, ndërsa vlera e tyre përbën afërsisht **9.01%** të vlerës totale të kontratave të nënshkruara gjatë kësaj periudhe.

Për monitorim është përzgjedhur kontrata:

Nr i aktivitetit	Përshkrimi i aktivitetit	Autoriteti Kontraktues	Lloji i kontratës	Operatori Ekonomik	Vlera e kontratës (€)
616-24-8028-5-1-5/C1542	Renovimi i institucioneve edukativo-arsimore – Byfejat	Kuvendi i Komunës së Prishtinës	Kontratë publike	NIC HOME-INVEST	849,306.96

Aktiviteti i iniciuar nga Komuna e Prishtinës më 12 gusht 2024 përmes procedurës së negociuar. Kontrata, në vlerë prej 849,306.96 euro, është nënshkruar vetëm 10 ditë pas inicimit të aktivitetit, ndërsa vlera e parashikuar e kontratës ishte 850,000 euro.

Komuna kishte ftuar tre operatorë ekonomikë për ofertim. Megjithatë, dy prej tyre kishin paraqitur oferta mbi vlerën e parashikuar të kontratës dhe, për këtë arsye, ishin shpallur të

papërgjegjshëm. Kontrata i është dhënë operatorit ekonomik NIC HOME-INVEST, i cili kishte ofertuar me çmimin më të ulët, në vlerë prej 849,306.96 euro.

Nga shqyrtimi i dokumentacionit të aktivitetit është evidentuar se nuk janë paraqitur arsyeime konkrete dhe të mjaftueshme lidhur me nevojën dhe bazën faktike për përdorimin e procedurës së negociuar. Kjo është veçanërisht relevante duke pasur parasysh vlerën e lartë të kontratës, kohën shumë të shkurtër ndërmjet inicimit të aktivitetit dhe nënshkrimit të kontratës, si dhe faktin se në procedurë janë ftuar vetëm tre operatorë ekonomikë.

Për të marrë sqarime mbi këto çështje, INPO i ka drejtuar Komunës së Prishtinës pyetje lidhur me arsyetimin për përdorimin e procedurës së negociuar, bazën ligjore dhe faktike të saj, si dhe mënyrën e përzgjedhjes së operatorëve ekonomikë të ftuar. Megjithatë, deri në përfundimin e këtij raporti, Komuna e Prishtinës nuk ka ofruar përgjigje ndaj kërkesës së INPO-s. Kërkesa për qasje në informacionin përkatës aktualisht është duke u shqyrtuar nga Agjencia për Informim dhe Privatësi (AIP).

Mungesa e arsytimit konkret në dokumentacion, e kombinuar me mungesën e përgjigjes së Autoritetit Kontraktues ndaj kërkesave për sqarim, kufizon mundësinë për të verifikuar nëse rrethanat konkrete e kanë justifikuar përdorimin e procedurës së negociuar dhe nëse është siguruar një nivel i mjaftueshëm transparence dhe konkurrence.

Ky aktivitet paraqet një nga shembujt më domethënës që ngre dyshime mbi domosdoshmërinë e përdorimit të procedurës së negociuar, pasi bëhet fjalë për punë të natyrës së zakonshme, të cilat mund të kryhen nga një numër i konsiderueshëm i operatorëve ekonomikë në treg dhe që, në rrethana normale, nuk paraqet nevojë të paparashikueshme që do të mund të justifikonte përdorimin e kësaj procedure.

Telekomi i Kosovës

Ka nënshkruar gjithsej 414 kontrata, me një vlerë totale prej 62,119,744.82 €. Prej tyre, 51 kontrata janë realizuar përmes procedurës së negociuar, me një vlerë totale prej 35,412,487.69 €.

Kjo nënkupton se kontratat e realizuara përmes procedurës së negociuar përbëjnë 12.32% të numrit total të kontratave, ndërsa sa i përket vlerës financiare, ato përbëjnë rreth 57.01% të vlerës totale të kontratave të nënshkruara gjatë kësaj periudhe.

Për monitorim është përzgjedhur kontrata e mëposhtme:

Nr.	Përshkrimi i kontratës	Autoriteti Kontraktues	Operatori Ekonomik	Vlera e kontratës (€)
1	Furnizim me Stacione Baze (SB) për modernizim të rrjetit radio	TELEKOMI I KOSOVËS SH.A.	Ericsson Nikola Tesla d.d.	15,000,000.00

Me qëllim të sigurimit të të dhënave të sakta, të plota dhe objektive për vlerësimin e përdorimit të procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, INPO ka zhvilluar komunikim me Telekomin e Kosovës SH.A., si Autoritet Kontraktues për kontratën “Furnizim me Stacione Baze (SB) për modernizim të rrjetit radio”. Komunikimi kishte për qëllim mbledhjen e informacioneve shtesë lidhur me arsyetimin teknik dhe ligjor të përdorimit të kësaj procedure, nivelin e konkurrencës, vlerësimin e tregut, alternativat e mundshme, si dhe mënyrën e zhvillimit dhe dokumentimit të negociatave me Operatorët Ekonomikë.

Në kuadër të kërkesës për informacione, INPO i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues të sqarojë, ndër të tjera, arsyet që kanë justifikuar përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë, nëse para inicimit të procedurës është realizuar ndonjë vlerësim i tregut, nëse ekziston analizë teknike që dëshmon pamundësinë ose mungesën e arsyeshmërisë ekonomike të integritit të pajisjeve nga prodhues të ndryshëm, si dhe mënyrën e përzgjedhjes së Operatorit Ekonomik fitues. Po ashtu, INPO ka kërkuar informacione lidhur me ekzistencën e një procesi paraprak konkurrues, zhvillimin e negociatave për çmimin dhe kushtet e kontratës, si dhe dokumentacionin që dëshmon zhvillimin dhe rezultatet e këtyre negociatave.

Sipas përgjigjeve të Telekomit të Kosovës SH.A., përdorimi i procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë është mbështetur në nenin 35.2.I (i dhe ii) të Ligjit për Prokurimin Publik, me arsyetimin se ekzistojnë rrethana objektive teknike dhe të drejta ekskluzive që kufizojnë numrin e Operatorëve Ekonomikë potencialë. Autoriteti Kontraktues ka argumentuar se rrjeti ekzistues radio është i ndërtuar pjesërisht mbi teknologjinë Alcatel-Lucent (ALU), e cila, sipas tij, është në fazën “End-of-Life” dhe “End-of-Support”, ndërsa integrimi dhe zgjerimi i rrjetit kërkon pajisje të kompatibilshme me arkitekturën ekzistuese.

Telekomi ka sqaruar se rrjeti ekzistues përbëhet nga pajisje dhe teknologji të dy prodhuesve kryesorë, përkatësisht Nokia dhe Ericsson. Për këtë arsye, Autoriteti Kontraktues ka konsideruar se ekzistojnë vetëm këta dy prodhues potencialë që mund të realizojnë zgjerimin dhe modernizimin e rrjetit në mënyrë të integruar. Sipas përgjigjes së Telekomit, kjo ka qenë arsyeja që procedura të zhvillohet me dy Operatorë Ekonomikë dhe jo vetëm me një Operator Ekonomik.

Në lidhje me vlerësimin e tregut dhe alternativat e mundshme, Telekomi ka deklaruar se çështja është trajtuar përmes vlerësimit teknik dhe analizës së tregut të kryer para inicimit të procedurës. Megjithatë, në përgjigjen e dhënë, Autoriteti Kontraktues nuk ka paraqitur në mënyrë të detajuar përmbajtjen, metodologjinë apo rezultatet e kësaj analize, por ka theksuar se, për arsye objektive teknike, zgjerimi i rrjetit mund të realizohet vetëm nga Nokia dhe Ericsson.

Sa i përket mundësisë së integritit të pajisjeve nga prodhues të ndryshëm, Telekomi ka konfirmuar se ekziston një arsyetim teknik sipas të cilit zgjerimi i rrjetit mund të bëhet vetëm nga këta dy prodhues. Ky qëndrim është përdorur nga Autoriteti Kontraktues si bazë për kufizimin e konkurrencës në dy Operatorë Ekonomikë. Ndërkohë, nga përgjigja e dhënë nuk janë paraqitur në mënyrë të detajuar parametrat teknikë, testimet, analizat e kompatibilitetit apo vlerësimet ekonomike mbi bazën e të cilave është arritur në këtë përfundim.

Për sa i përket përzgjedhjes së Ericsson Nikola Tesla d.d., Telekomit ka deklaruar se Ericsson dhe Nokia janë identifikuar si prodhues potencialë dhe se përzgjedhja e Ericsson Nikola Tesla d.d. është bërë në kuadër të procedurës së zhvilluar dhe mbi bazën e dokumentacionit të procedurës dhe vlerësimit të ofertës së dorëzuar. Sipas Autoritetit Kontraktues, procedura ka qenë konkurruese ndërmjet dy Operatorëve Ekonomikë dhe kontrata është fituar nga Ericsson Nikola Tesla d.d.

Një çështje tjetër e adresuar nga INPO ka qenë mungesa e një procedure të hapur konkurruese para kalimit në procedurën e negociuar. Telekomit ka sqaruar se nuk është zhvilluar një procedurë e hapur paraprake, pasi Autoriteti Kontraktues ka vlerësuar se kushtet e nenit 35.2 të LPP-së ishin përmbushur dhe se, për shkak të kërkesave teknike dhe nevojës për kompatibilitet me rrjetin ekzistues, procedura e negociuar pa publikim mund të zhvillohej drejtpërdrejt me dy Operatorët Ekonomikë të identifikuar.

Lidhur me zhvillimin e negociatave, Telekomit ka konfirmuar se janë zhvilluar negociatat me të dy Operatorët Ekonomikë dhe se ekziston dokumentacion përkatës, përfshirë korrespondencën e negociimit, procesverbalet dhe raportin e vlerësimit/negocimit. Autoriteti Kontraktues ka deklaruar se këto dokumente dokumentojnë zhvillimin e procesit dhe negociatat e zhvilluara në lidhje me kushtet e kontratës.

Në fund, lidhur me ndikimin e procedurës në konkurrencë dhe efikasitetin ekonomik, duke pasur parasysh vlerën e kontratës prej rreth 15 milionë euro, Telekomit e ka lidhur arsyetimin me karakterin teknik të procedurës dhe faktin se konkurrenca është zhvilluar ndërmjet dy Operatorëve Ekonomikë të konsideruar teknikisht të përshtatshëm. Autoriteti Kontraktues nuk ka paraqitur në përgjigjen e tij një analizë të veçantë mbi ndikimin e kufizimit të konkurrencës në çmimin përfundimtar, kursimet e arritura përmes negociatave apo efikasitetin ekonomik të zgjedhjes së përzgjedhur.

Nga komunikimi me Autoritetin Kontraktues rezulton se arsyetimi kryesor për përdorimin e procedurës së negociuar është mbështetur në nevojën për kompatibilitet teknik me rrjetin ekzistues, kufizimin e prodhuesve potencialë në Nokia dhe Ericsson dhe shmangien e rreziqeve teknike e operative gjatë modernizimit të rrjetit. Megjithatë, për qëllime të vlerësimit të plotë të arsyetimit të kësaj procedure, rëndësi të veçantë kanë dokumentet dhe analizat që mbështesin këto deklarime, veçanërisht analiza e tregut, arsyetimi teknik mbi kompatibilitetin, dokumentet që dëshmojnë pamundësinë ose joarsyeshmërinë e përdorimit të alternativave të tjera, si dhe dokumentacioni i plotë i negociatave dhe i formimit të çmimit.

Për rrjedhojë, përgjigjet e Telekomit janë marrë në konsideratë nga INPO si pjesë e burimeve të informacionit për hartimin e këtij raporti, ndërsa vlerësimi përfundimtar i arsyeshmërisë dhe përputhshmërisë së procedurës së përdorur bazohet në krahasimin e këtyre deklarimeve me dokumentacionin e procedurës, kërkesat e Ligjit për Prokurimin Publik dhe parimet e konkurrencës, transparencës dhe efikasitetit në prokurimin publik.

Në këtë periudhë monitoruese, janar 2023 – gusht 2026, Ministria e Infrastrukturës ka nënshkruar 238 kontrata në vlerë prej 233,709,638.00 €, ndërsa nga to, 77 kontrata janë realizuar përmes procedurës së negociuar, në vlerë prej 27,506,435.05 €. Kjo nënkupton se kontratat e realizuara përmes procedurës së negociuar përbëjnë rreth 32.4% të numrit total të kontratave, ndërsa vlera e tyre përbën afërsisht 11.8% të vlerës totale të kontratave të nënshkruara gjatë kësaj periudhe.

Për monitorim janë përzgjedhur 4 kontrata për mirëmbajtjen dimërore të autoudhëve A7 dhe A6, në vlerë prej 2,880,044.30 €.

Tabela 8. Kontratat e Ministrisë së Infrastruktures për mirëmbajtje dimërore

Lënda e kontratës	Autoriteti Kontraktues	Lloji i kontratës	Operatori Ekonomik	Vlera (€)
Mirëmbajtja dimërore e autoudhëve A7 dhe A6 të Republikës së Kosovës	Ministria e Infrastrukturës	Kontratë publike	Grupi i OE: Lika Trade Sh.p.k.; Lika Company SH.P.K.	913,320.00
Mirëmbajtja dimërore e autoudhëve A7 dhe A6 të Republikës së Kosovës	Ministria e Infrastrukturës	Kontratë publike	Grupi i OE: VARNA SH.P.K.; ILEAA-GR SH.P.K.; EL-BAU SH.P.K.	758,413.44
Mirëmbajtja dimërore e autoudhëve A7 dhe A6 të Republikës së Kosovës	Ministria e Infrastrukturës	Kontratë publike	Grupi i OE: EUOKOS HOLDING SH.P.K.; VIA	549,472.61
Mirëmbajtja dimërore e autoudhëve A7 dhe A6 të Republikës së Kosovës	Ministria e Infrastrukturës	Kontratë publike	Damastion Project SH.P.K.	658,838.25

Më 27 maj 2025, Ministria e Infrastrukturës kishte iniciuar aktivitetin e prokurimit “Mirëmbajtja verore dhe dimërore e Rrugëve Nacionale dhe Rajonale të Kosovës për 3 vitet në vazhdim”, me vlerë të parashikuar prej 35,500,000.00 €, të ndarë në 15 lote. Mirëpo, ky aktivitet u karakterizua nga përplasje të vazhdueshme ndërmjet Operatorëve Ekonomikë, përmes paraqitjes së kërkesave për rishqyrtim dhe ankesave pranë OSHP-së.

Për procedurën e hapur të këtij aktiviteti, edhe Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA)¹, në raportin e auditimit të performancës, ka identifikuar mangësi të shumta, përfshirë: vonesa në iniciimin e procedurës së prokurimit, mangësi në dosjen e tenderit që shkaktuan vonesa në hapjen e ofertave, si dhe mangësi në formulimin e kriterit për përvojën profesionale. Sipas ZKA-së, menaxhimi i dobët i procedurës së hapur ka rezultuar në përdorimin e procedurës së negociuar.

Policia e Kosovës

AK, Policia e Kosovës në periudhën Janar 2023 – Gusht 2026 ka nënshkruar gjithësej 443 kontrata në vlerë 35,249,683.54. Me procedurë të negociuar janë nënshkruar 55 kontrata në vlerë

¹ https://zka-rks.org/cms/ReportFiles/2026_d2ee69ea-9711-4fd3-aa5d-623d6aad7a34.pdf

2,143,713.35. Kjo nënkupton se kontratat e realizuara përmes procedurës së negociuar përbëjnë rreth 12.4% të numrit total të kontratave, ndërsa vlera e tyre përbën rreth 6.1% të vlerës totale të kontratave.

Për monitorim janë përzgjedhur kontratat që kanë të bëjnë me shërbimet e ushqimit.

Dy aktivitete të prokurimit, të iniciuara përmes procedurës së hapur, përkatësisht në shtator 2025 dhe qershor 2026, janë anuluar. Sipas vendimit të OSHP-së nr. 2026/168, procesi i zhvillimit të këtyre aktiviteteve është konsideruar i prolonguar dhe ndaj Autoritetit Kontraktues është shqiptuar vërejtje.

Gjatë kësaj periudhe, AK ka lidhur tri kontrata përmes procedurës së negociuar me të njëjtin Operator Ekonomik, i cili ishte shpallur i papërgjegjshëm në të dy procedurat e hapura.

Tabela 8. Kontratat e KEK-ut për shërbimet e ushqimit

Nr.	Lënda e kontratës	Publikimi i njoftimit mbi nënshkrimin e kontratës	Kohëzgjatja e paraparë e kontratës	Vlera e kontratës (€)	OE Fitues
1	Shërbimet me Ushqim (Furnizim, Përgatitje dhe Servim) për nevojat e PK-së	9 shtator 2026	6 muaj	800,000.00	Beni Dona Plast SH.P.K.
2	Shërbimet me Ushqim (Furnizim, Përgatitje dhe Servim) për nevojat e PK-së	1 prill 2026	12 muaj	900,000.00	Beni Dona Plast SH.P.K.
3	Shërbimet me Ushqim (Furnizim, Përgatitje dhe Servim) për nevojat e PK-së	6 janar 2026	3 muaj	650,000.00	Beni Dona Plast SH.P.K.

Policia e Kosovës ka lidhur tri kontrata të njëpasnjëshme për të njëjtin shërbim me të njëjtin Operator Ekonomik, Beni Dona Plast SH.P.K., në vlerë të përgjithshme prej 2,350,000.00 €. Fakti që më 1 prill 2026 ishte lidhur një kontratë për të njëjtin shërbim, me kohëzgjatje të paraparë prej 12 muajsh, ndërsa vetëm rreth pesë muaj më vonë, më 9 shtator 2026, është lidhur një kontratë e re me të njëjtin OE për të njëjtin shërbim, në vlerë prej 800,000.00 € dhe me kohëzgjatje prej 6 muajsh, ngre dyshime lidhur me nevojën dhe arsyetimin për iniciimin dhe lidhjen e kontratës së re.

Ky rast paraqet në mënyrë të qartë rrezikun që procedura e negociuar të shfrytëzohet si zgjidhje pas dështimit ose vonesave në procedurat e rregullta të prokurimit, duke e zhvendosur përmblotjen e nevojave të AK-së nga procedurat konkurruese drejt procedurave përjashtimore. Përsëritja e kësaj praktike, veçanërisht në kontratat për shërbime të ushqimit, pastrimit dhe sigurimit fizik, ngre shqetësime se procedura e negociuar po përdoret jo vetëm si një mekanizëm për situata të jashtëzakonshme, por edhe për të adresuar pasojat e menaxhimit joefektiv të procedurave të hapura. Rasti i Policisë së Kosovës e ilustron më së miri këtë rrezik, ku dështimi dhe prolongimi i procedurave të hapura është pasuar me lidhjen e kontratave të njëpasnjëshme përmes procedurës së negociuar, me të njëjtin Operator Ekonomik që shpallet i papërgjegjshëm në kontratën me procedurë të hapur.

Boshllëqet rregullative dhe rreziqet për transparencën në procedurën e negociuar pa publikim

Procedura e negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë është përjashtim nga procedurat e zakonshme konkurruese. Vetë Rregullorja për Prokurimin Publik e cilëson atë si procedurë të jashtëzakonshme që shmang, në veçanti, transparencën dhe konkurrencën.² Për këtë arsye, kufizimi i konkurrencës duhet të kompensohet me standard më të lartë të arsyetimit, dokumentimit dhe gjurmueshmërisë së vendimmarrjes.

Korniza aktuale në Kosovë përmban disa mekanizma të rëndësishëm. Autoriteti kontraktues duhet ta njoftojë KRPP-në brenda dy ditëve nga vendimi për përdorimin e procedurës; duhet të krijojë Komision për Vlerësimin dhe Negocimin e Ofertave me së paku tre anëtarë; negociimi, në parim, zhvillohet përmes platformës së e-prokurimit; kur zhvillohet fizikisht duhet të mbahet procesverbal; ndërsa Rregullorja kërkon që procesi të jetë transparent dhe të gjitha fazat e negociimit të dokumentohen.

Megjithatë, këto detyrime mbeten në masë të madhe në nivel parimi dhe nuk shoqërohen me metodologji dhe dokumente standarde që do të mundësonin rindërtimin dhe verifikimin e plotë të procesit.

Përzgjedhja e operatorëve ekonomikë mbetet pika më e ndjeshme

Rregullorja përcakton se pjesëmarrësit duhet të përzgjidhen në mesin e operatorëve ekonomikë të përshtatshëm, pa diskriminim apo favorizim, dhe kërkon negociim me numër të mjaftueshëm operatorësh për të siguruar konkurrencë efektive.

Megjithatë, nuk përcaktohet se si duhet të identifikohen këta operatorë. Nuk ekziston detyrim i qartë që AK-ja të bëjë hulumtim të tregut, të identifikojë operatorët potencialë, të dokumentojë burimin e identifikimit dhe të arsyetojë pse ka ftuar disa operatorë e jo të tjerë. Nuk përcaktohet as numri minimal i operatorëve që duhet të ftohen kur në treg ekzistojnë disa operatorë të aftë.

Ky është një boshllëk i rëndësishëm, sepse në procedurën e hapur tregu vendos se kush do të konkurrojë, ndërsa në PNPP vetë autoriteti kontraktues përcakton se kujt do t'i japë mundësinë për të ofertuar. Prandaj, përzgjedhja e operatorëve është një prej vendimeve me ndikimin më të madh në konkurrencën reale.

Në mungesë të një mekanizmi të standardizuar, edhe respektimi i parimit të mosdiskriminimit është i vështirë të verifikohet. Nuk mjafton që AK-ja të deklarojë se ka zgjedhur operatorë “të

² Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik, Rregullore Nr. 001/2022 për Prokurimin Publik, e plotësuar dhe ndryshuar me Rregulloren Nr. 002/2024, veçanërisht neni 50.

Rregullorja – versioni i konsoliduar

përshtatshëm”; duhet të ekzistojë një gjurmë që tregon cilët operatorë janë identifikuar, cilët janë ftuar dhe mbi çfarë baze është bërë përzgjedhja.

Edhe platforma e e-prokurimit nuk e zgjidh plotësisht këtë problem. Sistemi nuk funksionon si një regjistër i strukturuar i operatorëve sipas fushëveprimtarisë apo CPV-së, nga i cili zyrtari do të mund të gjeneronte objektivisht listën e operatorëve potencialë. Në praktikë, përzgjedhja mund të mbështetet në njohjen e tregut nga zyrtarët, operatorët me të cilët institucioni ka kontraktuar më parë apo kërkime individuale. Kjo nuk dëshmon vetvetiu favorizim, por krijon rrezik që operatorët tashmë të njohur për AK-në të kenë më shumë gjasa të ftohen.

Nuk dihet publikisht kush është ftuar

Në platformën e-prokurimi mund të identifikohen operatorët që kanë ofertuar, operatori i rekomanduar për kontratë dhe, përmes letrave standarde, operatorët e shpallur të papërgjegjshëm. Publikohen gjithashtu njoftimi për dhënien e kontratës, njoftimi për nënshkrimin dhe kontrata.

Megjithatë, lista e ofertuesve nuk është e njëjtë me listën e operatorëve të ftuar.

Një operator mund të jetë ftuar dhe të mos ketë ofertuar. Lista e plotë e operatorëve të ftuar nuk është e qasshme publikisht. Për rrjedhojë, publiku nuk mund të përcaktojë sa operatorë janë ftuar, sa kanë refuzuar të marrin pjesë dhe nëse AK-ja ka bërë përpjekje reale për të krijuar konkurrencë.

Ky informacion do të mundësonte edhe analiza më të thelluara mbi faktin nëse institucione të caktuara ftojnë vazhdimisht të njëjtët operatorë në procedura të ngjashme.

Kontrolli i KRPP-së ka efekt të kufizuar dhe nuk është transparent për publikun

Njoftimi B50 i dërgohet KRPP-së për të arsyetuar përdorimin e PNPP-së. KRPP mund ta kontrollojë vendimin e AK-së dhe t'i kërkojë rishqyrtimin e tij, por sipas nenit 50.4 të Rregullores, opinionet e KRPP-së nuk janë detyruese për autoritetin kontraktues.

Përveç karakterit jodetyrues, një dobësi tjetër është se opinionet e KRPP-së nuk publikohen në platformën publike. Kjo kufizon ndjeshëm efektin e transparencës së këtij mekanizmi.

Edhe nëse opinionin nuk do të ishte juridikisht detyrues, publikimi i tij do t'i mundësonte publikut, mediave, organizatave monitoruese dhe operatorëve ekonomikë të shihnin nëse KRPP e ka mbështetur bazën për përdorimin e PNPP-së dhe, më pas, nëse AK-ja ka vepruar në përputhje me opinionin e saj.

Kjo është veçanërisht relevante duke pasur parasysh se nga monitorimi i INPO-s janë identifikuar raste kur KRPP nuk e ka mbështetur përdorimin e PNPP-së, ndërsa autoriteti kontraktues ka vazhduar me procedurën.

Në këto raste, mungesa e publikimit të opinionit e bën pothuajse të pamundur kontrollin publik mbi këtë mospërputhje.

Prandaj, sistemi aktual krijon një situatë ku ekziston një mekanizëm institucional kontrolli, por rezultati i këtij kontrolli mbetet jashtë vëzhgimit publik.

Dokumentimi i negocimit nuk është standardizuar mjaftueshëm

Neni 50.8 kërkon që të gjitha fazat e negocimit të dokumentohen saktë. Megjithatë, për zhvillimin e negociatave ai referon shprehimisht vetëm nenet 49.15–49.19 të Rregullores.

Kjo është me rëndësi sepse dispozitat pasuese të nenit 49 janë shumë më konkrete. Neni 49.21 kërkon dokumentimin e plotë të çdo faze të negocimit, përfshirë objektin, metodën dhe komunikimet me pjesëmarrësit, si dhe përdorimin e një formulari standard. Nenet 49.22 dhe 49.24 parashohin gjithashtu formularë për fazën finale dhe vlerësimin e tenderëve përfundimtarë. Këto dispozita nuk janë inkorporuar shprehimisht në nenin 50.8.

Prandaj, ekziston dallim ndërmjet detyrimit të përgjithshëm që “negociatat të dokumentohen” dhe një sistemi që përcakton saktësisht çfarë duhet të dokumentohet, në çfarë forme dhe në cilën fazë. Kjo është një mangësi në operacionalizimin e detyrimit për dokumentim.

Fakti që negocimi zhvillohet përmes e-prokurimit është pozitiv, por gjurmët elektronike nuk janë domosdoshmërisht të barasvlershme me një procesverbal të strukturuar. Nga një dosje e plotë duhet të jetë e mundur të kuptohet, pa rindërtuar komunikime të shpërndara, se cila ishte oferta fillestare, çfarë kërkoi AK-ja, çfarë propozoi operatori, çfarë u ndryshua, sa u ul çmimi dhe cilat ishin kushtet finale.

Në dokumentacionin e kërkuar dhe analizuar nga INPO në procedurat e monitoruara nuk janë identifikuar procesverbale të negociatave që mundësojnë rindërtimin e plotë të përmbajtjes dhe rezultatit të negocimit.

Mungojnë dosjet dhe formularët e dedikuar

KRPP ka krijuar dosje standarde të veçanta për procedurën e hapur dhe procedura të tjera, sipas furnizimeve, shërbimeve dhe punëve. Për PNPP-në nuk ekziston një paketë ekuivalente dokumentesh të dedikuara.

Formulari që lidhet drejtpërdrejt me këtë procedurë është B50 – “Njoftim për përdorimin e procedurës së negociuar pa publikim të njoftimit për kontratë”.

Nuk ekzistojnë dosje të veçanta për PNPP për punë, furnizime dhe shërbime, formular për identifikimin dhe përzgjedhjen e operatorëve, procesverbal i dedikuar i negocimit apo raport përfundimtar i negocimit i identifikuar si i tillë në katalogun e formularëve.

Kjo është veçanërisht problematike sepse neni 50.10 kërkon përdorimin e njërës prej dosjeve të zyrtarizuara nga KRPP-ja. Në praktikë, AK-të duhet të përshtatin dokumente të hartuara për procedura të tjera.

Verifikimi i çmimit të tregut nuk ka metodologji

Rregullorja kërkon që AK-ja, posaçërisht kur negocion me një furnizues të vetëm, të luajë rol aktiv dhe të sigurojë që çmimi i kontraktuar të mos jetë më i lartë se çmimi i tregut. Megjithatë, nuk përcaktohet se si duhet të provohet kjo.

Nuk kërkohet dokument standard ku të evidentohen çmimi fillestar, çmimet krahasuese, kontratat e ngjashme, burimet e tregut, çmimi pas negocimit dhe kursimi i arritur.

Në rastin e një OE-je të vetëm, kjo është veçanërisht e rëndësishme. Kur mungon konkurrenca ndërmjet ofertave, verifikimi i tregut dhe negocimi aktiv janë mekanizmat kryesorë për të dëshmuar se kontrata ofron vlerë për paratë.

Transparenca është më e fortë në fillim dhe në fund sesa gjatë procesit

Në praktikë, sistemi dokumenton relativisht mirë dy pika: vendimin për përdorimin e PNPP-së dhe rezultatin përfundimtar të kontraktimit. Ndërmjet tyre, megjithatë, ndodhen vendimet më të rëndësishme, si: Kush u identifikua? Kush u ftua? Pse u ftua? Kush negocioi? Çfarë u negociua? Çfarë ndryshoi? Cili ishte rezultati i negocimit?

Pikërisht këto elemente janë më pak të standardizuara dhe më pak të dukshme për publikun. Prandaj, mangësia kryesore e sistemit nuk është mungesa absolute e dokumentimit. Është mungesa e dokumentimit të standardizuar, të krahasueshëm dhe publikisht të verifikueshëm të vendimeve kryesore që merren brenda procedurës.

Praktikat e Shqipërisë dhe Kroacisë

Praktikat e Shqipërisë dhe Kroacisë tregojnë se kufizimi i konkurrencës në PNPP mund të kompensohet me kërkesa më të qarta për përzgjedhjen e operatorëve dhe dokumentimin e negocimit.

Kjo qasje është në përputhje edhe me Direktivën 2014/24/BE. Neni 84 kërkon dokumentacion të mjaftueshëm për të justifikuar vendimet në të gjitha fazat e procedurës, përfshirë komunikimet me operatorët, negocimin, përzgjedhjen dhe dhënien e kontratës. Recitali 126 e lidh gjurmueshmërinë dhe transparencën e vendimmarrjes drejtpërdrejt me integritetin e prokurimit dhe parandalimin e korrupsionit.

Shqipëria – arsyetimi i operatorëve të ftuar

Shqipëria ofron një model veçanërisht të dobishëm për fazën e përzgjedhjes së operatorëve. Sipas VKM Nr. 285/2021, në rastet kur baza ligjore e procedurës nuk e kufizon kontraktimin në një operator të vetëm, autoriteti kontraktor duhet të ftojë jo më pak se tre kandidatë, me qëllim sigurimin e konkurrencës dhe trajtimit të barabartë.³ Edhe më e rëndësishme është kërkesa që, në çdo rast, autoriteti kontraktor duhet të argumentojë dhe dokumentojë përzgjedhjen e kandidatëve që fton. Ky është një dallim i rëndësishëm nga Kosova. Nuk mjafton të thuhet se operatorët e ftuar janë “të përshtatshëm”; autoriteti duhet të jetë në gjendje të tregojë pse pikërisht ata janë përzgjedhur.

Shqipëria ka gjithashtu Dokumente Standarde të Tenderit të dedikuara posaçërisht për procedurën e negocimit pa shpallje paraprake, me dokumente të veçanta për mallra, punë dhe shërbime.[7] APP ka nxjerrë edhe udhëzim të posaçëm për përdorimin e PNPP-së dhe zhvillimin e saj me mjete elektronike.[8]

Kështu, rregullimi shqiptar kombinon tri elemente që mungojnë ose janë më pak të zhvilluara në Kosovë: numër minimal të kandidatëve kur konkurrenca është e mundshme; arsyetim dhe dokumentim të përzgjedhjes; dhe dokumentacion standard të dedikuar për procedurën.

Kroacia – standardizimi i procesverbalit të negocimit

Kroacia ofron një model të dobishëm për fazën pas ftesës së operatorëve. Ligji kroat përcakton që AK-ja fton me shkrim një ose, kur është e mundur, më shumë OE dhe bashkë me ftesën u dërgon dokumentacionin e prokurimit. Autoriteti negocion ofertën fillestare dhe ofertat pasuese për përmirësimin e tyre dhe duhet të mbajë procesverbal të negocimit.⁴

Ligji përcakton edhe kufijtë e negocimit. Kërkesat minimale dhe kriteret e dhënies nuk mund të negocohen; operatorët duhet të trajtohen në mënyrë të barabartë; ndërsa në fund të negociatave ofertuesve të mbetur u jepet afat i njëjtë për dorëzimin e ofertave përfundimtare.[9]

³ Republika e Shqipërisë, VKM Nr. 285, datë 19.05.2021 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”, e ndryshuar, neni 52, veçanërisht pikat 2–5.

⁴ Republika e Kroacisë *Zakon o javnoj nabavi*, NN 120/2016, e amandamentuar, Neni 135–142. Nenet 135–140 rregullojnë ftesën, dokumentacionin, negocimin, procesverbalin, trajtimin e barabartë, fazat dhe ofertat finale.

Veçanërisht e rëndësishme është Rregullorja kroate e vitit 2026, e cila përcakton në detaje përmbajtjen e procesverbalit të negocimit.

Procesverbali duhet të përmbajë, ndër të tjera: objektin dhe vlerën e prokurimit; llojin dhe numrin e procedurës; datën e ftesës për negocim; informacionin nëse negocimi zhvillohet në fazë; përmbledhjen e zhvillimit të negociatave; arsyet për për zgjedhjen ose refuzimin e ofertave; sqarimet e kërkuara; datën e përfundimit të negocimit; datën e ftesës për ofertat finale; anëtarët e komisionit; personat që kanë zhvilluar negocimin.⁵

Sistemi elektronik kroat gjithashtu e mbështet këtë standardizim duke gjeneruar procesverbalet nga të dhënat e procedurës dhe duke i lidhur ato me dokumentacionin elektronik.[10] Kroacia, pra, nuk e lë detyrimin në formulimin e përgjithshëm “negociatat duhet të dokumentohen”, por përcakton çfarë duhet të përmbajë dokumentimi.

Konkluzionet dhe rekomandimet

1. Përdorimi i procedurës së negociuar është në rënje, por mbetet i konsiderueshëm

- Vlera e kontratave të negociuara pa publikim ka rënë ndjeshëm gjatë viteve 2023–2025, nga 116.34 milionë euro në 62.24 milionë euro. Ky është zhvillim pozitiv. Megjithatë, vetëm në vitin 2025 janë lidhur 441 kontrata në vlerë mbi 62 milionë euro, ndërsa deri në fund të gushtit 2026 edhe 211 kontrata të tjera në vlerë mbi 25 milionë euro. Për një procedurë që duhet të përdoret vetëm në raste të jashtëzakonshme, këto shifra vazhdojnë të kërkojnë vëmendje.

Rekomandim: KRPP duhet ta monitorojë rregullisht përdorimin e kësaj procedure, sidomos tek autoritetet që e përdorin shpesh ose për kontrata me vlerë të lartë, dhe të publikojë analiza periodike mbi arsyet e përdorimit të saj.

2. Procedura e negociuar po përdoret edhe si zgjidhje pas vonesave ose dështimit të procedurave të rregullta - Rastet e analizuara tregojnë se në disa raste procedura e negociuar është përdorur pasi procedurat e hapura janë vonuar, anuluar ose kanë kaluar në procese të gjata ankimore. Kjo krijon rrezikun që një procedurë e paraparë për rrethana të jashtëzakonshme të shndërrohet në zgjidhje për pasojat e planifikimit ose menaxhimit joefektiv të prokurimit.

Rekomandim: Kur PNPP përdoret pas dështimit ose vonesës së një procedure të rregullt, autoriteti kontraktues duhet të arsyetojë qartë pse situata nuk është shkaktuar nga veprimet ose mosveprimet e tij. KRPP duhet t'i kushtojë kontroll të veçantë rasteve të përsëritura.

3. Konkurrenca në procedurat e negociuara mbetet e dobët - Në gjashtë nga dhjetë kontratat me vlerën më të lartë të analizuara për vitin 2026 është pranuar vetëm një ofertë. Në disa prej këtyre rasteve, kontrata është lidhur edhe mbi vlerën e parashikuar. Kur ekziston vetëm

⁵ Republika e Kroacisë, *Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave*, NN 94/2026, 26.08.2026, neni 24 dhe 28. Neni 24 përcakton përmbajtjen e detajuar të procesverbalit të negocimit, ndërsa neni 28 rregullon gjenerimin dhe publikimin/dorëzimin elektronik të procesverbaleve.

një ofertë, mungon krahasimi real i çmimeve dhe rritet rëndësia e negocimit aktiv dhe e verifikimit të çmimit të tregut.

Rekomandim: Kur tregu e lejon, duhet të ftohen disa operatorë ekonomikë. Rregullorja duhet të përcaktojë një numër minimal të operatorëve që duhet të ftohen, ndërsa ftesa e vetëm një operatori duhet të arsyetohet dhe dokumentohet posaçërisht.

4. Nuk është mjaftueshëm e qartë se si përzgjidhen operatorët që ftohen - Korniza aktuale kërkon që operatorët të jenë të përshtatshëm dhe të mos favorizohen, por nuk përcakton qartë se si identifikohet tregu dhe pse ftohet një operator e jo një tjetër. Publiku nuk e shih as listën e plotë të operatorëve të ftuar. Kjo është një nga pikat ku autoritetet kontraktuese kanë diskrecionin më të madh.

Rekomandim: KRPP duhet të krijojë një formular të thjeshtë për përzgjedhjen e operatorëve, ku AK të shënojë cilët operatorë janë identifikuar, cilët janë ftuar dhe pse. Pas përfundimit të procedurës, lista e operatorëve të ftuar duhet të bëhet publike.

5. Kontrolli i KRPP-së nuk është i mjaftueshëm transparent - KRPP mund ta shqyrtojë vendimin për përdorimin e procedurës dhe të japë opinion, por opinionin nuk është detyrues për autoritetin kontraktues. Për më tepër, opinionet nuk publikohen. Kështu, publiku nuk mund të dijë nëse KRPP e ka kundërshtuar përdorimin e procedurës dhe nëse autoriteti ka vazhduar me të pavarësisht opinionit të KRPP-së.

Rekomandim: Opinionet e KRPP-së duhet të publikohen në e-prokurim. Kur një AK vendos të vazhdojë procedurën pavarësisht një opinionin negativ, duhet të publikojë edhe arsyetimin për këtë vendim.

6. Negocimi nuk është mjaftueshëm i standardizuar dhe i gjurmueshëm - Rregullorja kërkon që negociatat të dokumentohen, por nuk ekziston një paketë e qartë dhe e dedikuar dokumentesh që tregon në mënyrë të njëjtë për çdo procedurë se cila ishte oferta fillestare, çfarë u negociua, çfarë ndryshoi dhe cili ishte rezultati. Në dokumentacionin e analizuar nga INPO nuk janë identifikuar rregullisht procesverbale që mundësojnë rindërtimin e plotë të negocimit.

Rekomandim: KRPP duhet të miratojë një procesverbal standard të negocimit dhe një raport të shkurtër përfundimtar. Dokumentet duhet të tregojnë së paku ofertën fillestare, çështjet e negociuara, ndryshimet e arritura dhe ofertën finale.

7. PNPP nuk ka dokumente standarde të dedikuara sikurse procedurat e tjera - Për procedurat e tjera ekzistojnë dosje standarde sipas punëve, furnizimeve dhe shërbimeve. Për PNPP një paketë e tillë mungon, ndonëse procedura ka më pak konkurrencë dhe kërkon kujdes më të madh.

Rekomandim: KRPP duhet të hartojë dosje standarde të posaçme për PNPP për punë, furnizime dhe shërbime, të shoqëruara me formularët për përzgjedhjen e operatorëve, negocimin dhe rezultatin përfundimtar.

8. Verifikimi i çmimit të tregut kërkohet, por nuk tregohet qartë si duhet bërë - Autoritetet duhet të sigurojnë se çmimi i negociuar është i arsyeshëm, sidomos kur ekziston vetëm një operator. Megjithatë, nuk ka një mënyrë të standardizuar për të treguar se me cilat çmime është bërë krahasimi dhe çfarë është arritur përmes negocimit.

Rekomandim: Për kontratat me një ofertues ose një operator të vetëm duhet të dokumentohet krahasimi me tregun dhe rezultati konkret i negocimit, përfshirë ndryshimin ndërmjet çmimit fillestar dhe atij të kontraktuar.

9. Peshë e aneks-kontratave kërkon vëmendje të veçantë - Ndonëse vlera e përgjithshme e PNPP-së është ulur, aneks-kontratat janë rritur në peshë. Në vitin 2025, 211 nga 441 kontrata të negociuara ishin anekse, me vlerë mbi 17.3 milionë euro. Kjo e bën të rëndësishëm kontrollin nëse punët ose shërbimet shtesë kanë qenë vërtet të paparashikueshme dhe të domosdoshme.

Rekomandim: KRPP duhet të krijojë kontroll dhe raportim të veçantë për aneks-kontratat, me arsyetim të qartë për nevojën e punëve shtesë, lidhjen e tyre me kontratën bazë dhe mënyrën e përcaktimit të çmimit.

10. Transparenca është më e madhe te vendimi dhe kontrata sesa te ajo që ndodh ndërmjet tyre - Ky është boshllëku kryesor që del nga raporti. Publiku mund të shohë vendimin për përdorimin e procedurës dhe, në fund, kontratën e lidhur. Por ka shumë më pak informacion për fazën që përcakton rezultatin: kush është ftuar, pse është ftuar, kush ka negociuar, çfarë është negociuar dhe çfarë është arritur.

Rekomandim: Reforma duhet të përqendrohet pikërisht në këtë pjesë të procesit. Në e-prokurim duhet të krijohet një gjurmë e qartë dhe e standardizuar **nga vendimi te kontrata**, në mënyrë që përdorimi i PNPP-së të jetë jo vetëm i ligjshëm, por edhe i kuptueshëm dhe i kontrollueshëm nga publiku.

Pra, rënia e përdorimit të procedurës së negociuar është pozitive, por nuk e zgjidh problemin e transparencës. Për Kosovën, sfida kryesore është që vendimet që sot mbeten brenda procesit si përzgjedhja e operatorëve, negocimi dhe formimi apo negocimi i çmimit të bëhen të gjurmueshme dhe të verifikueshme.

