Center for Civil Communications
Центар за грађански комуникации

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

TENDERËT PËR PUNIME NDËRTIMI JEPEN BAZUAR NË DISA KUSHTE TË PËRCAKTUARA, NDËRKAQ REALIZOHEN SIPAS DISA KUSHTEVE TË TJERA

HULUMTIM
mbi rreziqet nga korrupsioni në punimet publike ndërtimore, 2021 – 2025

nëntor 2026

Botues: Qendra për Komunikime Qytetare

Redaktor: German Fillkov

Autorët: Sabina Fakiq, German Fillkov dhe Marko Mitevski

Bartësi i së drejtës autoriale: Qendra për Komunikime Qytetare

Përkthim nga maqedonishtja në shqip: Agon Ismaili

Përkthim nga maqedonishtja në anglisht:

Dizajni:

Botuar: Shkup, 2026

Tirazhi: 150

MK-

ALB-

ANG-

CIP:

PËRMBAJTJA

1. GJETJET KRYESORE 3

2. KONTEKSTI DHE QASJA METODOLOGJIKE
.....5

3. HULUMTIMI I DETAJUAR
.....6

1. GJETJET KRYESORE

- Një numër i konsiderueshëm kontratash për punime ndërtimore nuk zbatohen në përputhje me kushtet e përcaktuara fillimisht me marrëveshjet, por përkundrazi, gjatë zbatimit të tyre afatet prolongohen, vlera rritet dhe ndryshohen vëllimi dhe kushtet për realizimin e tyre. Kështu, disa nga kushtet, sipas të cilave realizohen kontratat, në të vërtetë përcaktohen vetëm pasi të ketë përfunduar procedura e tenderit dhe pas nënshkrimit të kontratës, pra jashtë procesit të konkurrimit në të cilin është bërë përzgjedhja e ofertuesve. Praktika e këtillë e vë në pikëpyetje kuptimin e prokurimit publik që është zbatuar fillimisht dhe rrit rrezikun për korrupsion dhe abuzime.

- Shkeljet e afateve dhe devijimet tjera prej kushteve të përcaktuara me marrëveshje nuk rezultojnë me konstatimin e duhur të përgjegjësisë dhe ekzekutimin e sanksioneve. Roli i subjekteve mbikëqyrëse në praktikë, më shpesh është sa për verifikimin formal të situatës në terren sesa për identifikimin, dokumentimin dhe parandalimin në kohë të devijimeve.

- Nuk ekziston mundësi që në mënyrë të sigurt të konstatohet statusi i një pjese të konsiderueshme të projekteve ndërtimore. Kjo rezulton bazuar në diferencën e madhe midis numrit të kontratave të lidhura dhe numrit të njoftimeve të paraqitura në SEPP për realizimin e kontratave, si dhe nga rastet në të cilat përmbajtja e njoftimeve të paraqitura nuk korrespondon me situatën reale. Mungesa e informacioneve të ofruara në kohë, që janë të sakta dhe të plota e kufizon mundësinë për monitorimin dhe kontrollin efikas mbi realizimin e kontratave dhe lejon që abuzimet të mbeten të padetektuara.

- Fondet publike shpenzohen për ndërtesa dhe infrastrukturë me një jetëgjatësi më të shkurtër dhe cilësi nën nivelin e pritshëm. Mangësitë në punimet e ndërtimit shpesh dalin në pah menjëherë pas përfundimit të kontratës.

- Vlera e kontratave për punime ndërtimore po rritet me kalimin e viteve, por konkurrenca në tenderët është në rënie. Në vitin 2021, për tendera kanë konkurruar mesatarisht nga katër deri pesë kompani, ndërsa në vitin 2025, numri i tyre ka rënë në më pak se tre.

- Brenda pesë vjetësh, vlera e kontratave që janë dhënë në tenderë pa konkurs është rritur tre herë e gjysmë - nga 38 milionë euro në vitin 2021 në 141 milion euro në vitin 2025. Rritja e numrit të tenderëve me një ofertues të vetëm është një sinjal për rrezikun

e zmadhuar nga marrëveshjet e fshehta, kurdisjes së specifikimeve për ofertues të caktuar dhe rezultate të parashikueshme në tenderët.

- Në disa nga procedurat e tenderëve vendosen kushte nga të cilat qartë shihet se e ngushtojnë grupin e ofertuesve potencialë. Kërkesat për referenca të shumëfishta dhe specifike, numri i madh i personeleve të përcaktuara në mënyrë të përpiktë, pajisjet e specifikuara konkrete, laboratoritë vetanake, ambientet vetanake për prodhimin e betonit dhe kushte të tjera kufizuese mund të paraqesin kufizime të mëdha mbi konkurrencën.

- Konkurrenca kufizohet gjithashtu nga mënyra se si autoritetet kontraktuese i përcaktojnë kriteret për dhënien e kontratave. Me ndryshimet e fundit në Ligjin për Prokurimet Publike (në nëntor 2026), do të duhet të rritet aplikimi i kriterit çmim dhe cilësi, dhe kështu, mënyra se si përkufizohet dhe aplikohet "cilësia" do të jetë edhe më e rëndësishme.

- Në pesë vitet e fundit, 10 kompani ndërtimi kanë fituar disa tenderë me vlerë rreth gjysmë miliard euro, që është pothuajse një e treta e vlerës së përgjithshme të tenderëve për punime ndërtimi. Ndër ato kompani janë "Stenton Gradba" nga Manastiri, "Zhikoll" nga Strumica, "Ilinden" nga Struga, "Granit" nga Shkupi, "Bauer BG" nga Shkupi, "Ju-Baj 2" nga Shkupi, "Bitem" nga Shkupi, "NB-Kompani" nga Tetova, "Lendi Grup" nga Shkupi dhe "Zobek Mining" nga Shkupi.

- Te një pjesë më e madhe e autoriteteve kontraktuese, pjesa dërmuese e fondeve u shpërndahen vetëm disa kompanive. Pra, në Universitetin Nënë Tereza, një kontratë me "Stenton Gradba" mbulon 96 % të vlerës totale të prokurimeve për punime ndërtimi gjatë periudhës pesëvjeçare; në Drejtorinë për Zonat Zhvillimore Teknologjike Industriale, dy kompani së bashku kanë një pjesë prej 81 %; në ESM, katër kompani mbulojnë më tepër se 80 % të vlerës së përgjithshme; ndërsa në NP për Rrugët Shtetërore, dy kompani kanë një pjesëmarrje prej 61 % të vlerës së përgjithshme të kontratave për punime ndërtimore. Përqendrimi i tillë është një flamur i kuq dhe kërkon shqyrtim shtesë të nivelit të konkurrencës, si dhe të mënyrës së dhënies dhe realizimit të kontratave.

- Mbikëqyrja e punimeve ndërtimore është shumë e përqendruar mbi një numër të vogël kompanish. Vetëm 10 subjekte përbëjnë 91 % të vlerës së përgjithshme të kontratave, kurse vetëm dy - më shumë se 61 %. Përqendrimi është veçanërisht i rrezikshëm sepse këto firma kanë një rol kontrollues mbi kontraktorët dhe verifikimin e punimeve të përfunduara. Kur një numër i kufizuar i kompanive ushtrojnë mbikëqyrje mbi një pjesë të konsiderueshme të kontratave publike të ndërtimit, rritet rreziku nga varësia, konflikti i interesave dhe kontrolli që nuk është mjaftueshëm i pavarur.

- Në vitet zgjedhore, vërehet një vlerë dukshëm më e lartë e tenderëve për punime ndërtimi, veçanërisht në vitet me zgjedhje lokale. Përqendrimi i kontratave të ndërtimit para zgjedhjeve mbart rrezikun për keqpërdorimin e resurseve publike për objektiva zgjedhore.

2. KONTEKSTI DHE QASJA METODOLOGJIKE

Sektori i ndërtimtarisë është një nga sferat ku shpenzohen shumat më të mëdha të fondeve publike. Vlera e madhe financiare e projekteve, kompleksiteti i dokumentacionit teknik, kohëzgjatja e tepërt e kontratave dhe varësia nga vlerësimet dhe vendimet gjatë kryerjes së punimeve krijojnë pika të shumta ku mund të paraqitet rreziku nga korrupsioni.

Në periudhën 2021–2025, punimet ndërtimore kanë pjesëmarrjen me rreth 24 % në vlerën totale të prokurimeve publike në Maqedoninë e Veriut. Kjo do të thotë që rreziqet nga korrupsioni në mënyrën se si planifikohen projektet e ndërtimit, si zhvillohen procedurat e tenderimit dhe si realizohen kontratat kanë një efekt të konsiderueshëm financiar dhe ato nuk vlejnë vetëm për kontratat individuale për prokurime publike.

Së këtejmi, ky hulumtim nuk përqendrohet vetëm në faktin nëse ka parregullsi në disa tenderë të caktuar, por synimi është të identifikohen modelet që sugjerojnë në ekzistencën e rreziqeve për korrupsion.

Në këtë hulumtim janë përfshirë prokurimet publike të regjistruara në Sistemin Elektronik për Prokurime Publike (SEPP) në periudhën nga viti 2021 deri në vitin 2025, me të dhënat deri më datë 25 gusht të vitit 2026.

Të dhënat sasiore janë të plotësuara me informacione nga shqyrtimi i disa procedurave për prokurime publike. Për disa kontrata, janë shqyrtuar dokumentacioni i tenderit, kontratat kryesore, shtojcat dhe dokumentacioni në dispozicion lidhur me realizimin e kontratave.

Përzgjedhja e rasteve është bërë bazuar në vlerën e kontratës, numrin dhe llojin e ndryshimeve të kontratës, si dhe kategorizimin e kontratave në Raportin për Flamujt e Kuq për vitin 2025 të përgatitura nga Byroja për Prokurime Publike.

Synimi i shqyrtimit të rasteve konkrete është që të identifikohet se çfarë fshehet pas numrave: cilat kushte janë vendosur për pjesëmarrjen e ofertuesve, pse ndryshohen kontratat, çfarë është ndryshuar, si shpjegohet ndryshimi dhe nëse ndryshimi ndikon mbi kushtet sipas të cilave fillimisht është bërë përzgjedhja e kontraktorit.

Kështu, në këtë hulumtim është bërë një kombinim i të dhënave nga i gjithë sistemi i prokurimeve publike me shqyrtimin e disa kontratave konkrete të prokurimeve publike. Ndërsa të dhënat sugjerojnë në ekzistencën dhe shpeshtësinë e një dukurie të caktuar, analiza e zhvilluar mbi dokumentet e disa procedurave mundëson që të hulumtohet se si duket ky fenomen në praktikë dhe të identifikohet ku janë rreziqet kryesore nga korrupsioni në prokurimet publike në sektorin e ndërtimeve.

Ky hulumtim zhvillohet në kuadër të projektit "Parandalimi i korrupsionit në prokurimet publike në sektorin e ndërtimtaros[", i realizuar nga Qendra për Komunikime Qytetare me mbështetje financiare nga NED.

3. HULUMTIMI I DETAJUAR

- **Një numër i konsiderueshëm kontratash për punime ndërtimore nuk realizohen në përputhje me kushtet e përcaktuara fillimisht me marrëveshjet, por përkundrazi, gjatë realizimit të tyre prolongohen afatet, vlera rritet dhe ndryshohen vëllimi dhe kushtet për realizimin e punimeve. Kështu, disa nga kushtet, sipas të cilave realizohen kontratat, në të vërtetë përcaktohen vetëm pasi të ketë përfunduar procedura e tenderit dhe pas nënshkrimit të kontratës, pra jashtë procesit të konkurrimit në të cilin është bërë përzgjedhja e ofertuesve. Praktika e këtillë e vë në pikëpyetje kuptimin e prokurimit publik që është zbatuar fillimisht dhe rrit rrezikun për korrupsion dhe abuzime.**

Në periudhën 2021-2025, janë nënshkruar 9,335 kontrata për punime ndërtimore, me një vlerë totale prej rreth 96 miliardë denarë, ose mbi 1.5 miliardë euro. Pjesëmarrja e punimeve ndërtimore në vlerën totale të prokurimeve publike në pesë vitet e fundit është mesatarisht 22 %.

Në vlerat e kontratave për punime ndërtimore, në nivel vjetor ka ndryshime të konsiderueshme në periudhën nga viti 2021 deri në vitin 2025.[1] Në vitin 2021, vlera e kontratave ka qenë 344 milionë euro, pastaj kjo vlerë ka rënë në shumën 193 milionë euro në vitin 2022. Në vitin 2023, kishte një rritje të sërishme deri në shumën 317 milionë euro, ndërsa në vitin 2024, vlera përsëri kishte rënie në shumën 271 milionë euro. Rritja më e ndjeshme është regjistruar në vitin 2025, kur u lidhën kontrata në një numër rekord (2,187), vlera e të cilave arriti gjithashtu një shumë rekord prej 434 milionë euro. Kjo është 163 milionë euro, ose rreth 60 përqind më shumë në krahasim me vitin 2024. Ndarazi, pjesëmarrja më e madhe e punimeve të ndërtimit në vlerën e përgjithshme të prokurimeve ka qenë në vitet 2021 dhe 2025.

Vlera e kontratave të nënshkruara për punime ndërtimore (milionë euro)

[1]Në përllogaritjet për vlerën e punimeve ndërtimore nuk janë përfshirë kontratat e "EVN Macedonia" SHA-Shkup, për shkak se ajo është tërësisht në pronësi private, megjithëse edhe këto kontrata janë publikuar në Sistemin Elektronik të Prokurimeve Publike.



Në pesë vitet e fundit, kontrata ndërtimi kanë nënshkruar 791 autoritet kontraktues, nga një total prej mbi 1,500 që janë të regjistruara në SEPP. **Megjithatë, pjesa më e madhe e vlerës së tenderëve i përket një numri të vogël të autoriteteve kontraktuese. Më saktësisht, 50 autoritetet kontraktuese me vlerën më të lartë të projekteve të ndërtimit kanë një pjesëmarrje prej deri në 77 % të vlerës së përgjithshme të prokurimeve publike për punime ndërtimi në periudhën 2021 - 2025.** Në këtë aspekt, në vendin e parë është "Ndërmarrja Publike për Rrugët Shtetërore" me rreth 149 milionë euro, pastaj është "Drejtoria për Zonat Zhvillimore Teknologjike Industriale" me rreth 70 milionë euro dhe "Elektrani na Severna Makedonija", me 63 milionë euro aktivitete ndërtimi, Qyteti i Shkupit, me tenderë ndërtimi në vlerë prej 58 milionë euro, dhe Ministria e Arsimit dhe Shkencës, me kontrata në vlerë rreth 48 milionë euro.

Një nga karakteristikat më të rëndësishme është se, në periudhën 2021–2025, në Sistemin Elektronik për Prokurime Publike (SEPP) janë regjistruar 2,492 ndryshime të kontratave për ndërtim, me të cilat janë ndryshuar afati i realizimit, vlera e përcaktuar me marrëveshjen ose janë shtuar punime shtesë dhe të paparashikuara. Numri i ndryshimeve të regjistruara duhet të merret me rezervë, pasi autoritetet kontraktuese nuk i përmbahen në mënyrë konsistente detyrimit për t'i paraqitur dhe raportuar ndryshimet në SEPP. Prandaj, numri i vërtetë i kontratave të ndryshuara dhe shtojcave të tyre mbase është më i lartë se ai që mund të përcaktohet bazuar në të dhënat e disponueshme publikisht në SEPP.

Ndryshimet në kontratat për punimet, 2021–2025

Viti	Numri total i kontratave	Numri i ndryshimeve të regjistruara në kontratat
2021	2,031	644
2022	1,515	509
2023	1,832	191
2024	1,770	511

2025	2,187	637
Gjithsej	**9,335**	**2,492**

Nëse numri i ndryshimeve të regjistruara të kontratave krahasohet në raport me numrin e kontratave të nënshkruara në të njëjtën periudhë, te punimet ndërtimore fitohet raporti 27 %. Për kontratat për blerje të mallrave, ky raport është 2 %, ndërsa për shërbimet është 6 %. Raporti nuk do të thotë se 27 % të kontratave janë ndryshuar, pasi një kontratë mund të ndryshohet disa herë. Pra, raporti tregon se sa ndryshime janë regjistruar në raport me numrin e kontratave të nënshkruara dhe, si i tillë, raporti sugjeron në një aplikim dukshëm më të shpeshtë të ndryshimeve në kontratat për ndërtim krahasuar me kontratat për mallra dhe shërbime. Edhe përkrah këtij kufizimi, dallimi midis punimeve ndërtimore dhe llojeve të tjera të prokurimeve është i konsiderueshëm.

Ndryshimet në kontrata në periudhën 2021–2025 sipas objektit të prokurimit

Lloji i prokurimit	Kontratat e nënshkruara	Ndryshimet e regjistruara	Raporti ndryshime/kontrata
Punime ndërtimore	9,335	2,492	26.7 %
Mallra	68,325	1,672	2.4 %
Shërbime	45,629	2,705	5.9 %

Burimi: Sistemi Elektronik për Prokurime Publike

Për ta ilustruar më mirë problemin, mund të përmenden disa shembuj specifikë.

Ministria e Arsimit dhe Shkencës (MASH) ka numrin më të madh të ndryshimeve në kontratat e prokurimeve publike në vitin 2025. Nga këto, spikat projekti për ndërtimin e një objekti të ri shkollor për Gjimnazin e Shkollës së Mesme “Sami Frasheri# në Komunën e Kumanovës, i cili është një nga më projektet më të mëdha. Procedura 01988/2024 përfundoi me nënshkrimin e një kontrate në prill 2024 me kompaninë “Hoxha inzhenering” Kumanovë, në vlerë prej 5.2 milionë euro. Pas pesë ndryshimeve në kontratën, vlera është rritur për 795 mijë euro, ndërsa afati i ndërtimit është prolonguar nga 16 në 30 muaj. Zgjatje të afateve dhe/ose rritje të vlerës kanë ndodhur edhe në disa kontrata ndërtimore tjera të MASH.

Një shembull tjetër është marrëveshja e **Ministrisë së Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor** për rindërtimin e sistemit të furnizimit me ujë në Bogdanci. Procedura 14670/2022 përfundoi me kontratën e nënshkruar me “Konstruktor” SHPK Shkup në dhjetor 2022. Megjithatë, në vend që kontrata të zbatohej në kuadër të kushteve të përcaktuara fillimisht, pasuan dy shtojca. Shtojca e parë përfshinte punime të paparashikuara me vlerë 242 mijë euro,

duke e rritur vlerën totale të rindërtimit në 4.3 milionë euro. Me shtojcën e dytë, afati i ndërtimit u prolonguar nga 36 në 44 muaj.

Kontrata e **Ndërmarrjes Publike për Rrugët Shtetërore** për segmentin rrugor KK Bllacë - Shkup (nyja rrugore Stenkovec) gjithashtu iu nënshtrua ndryshimeve. Në procedurën 17816/2022, kontrata me GRANIT SHA - Shkup u nënshkrua në janar 2023. Me tre shtojca të kontratës, vlera e kontratës u rrit nga 11.5 në 13.8 milionë euro, ndërsa afati i realizimit u prolongua për gjashtë muaj, pra deri në dhjetor 2024. Deri në qershor të vitit 2026, në SEPP nuk është paraqitur asnjë njoftim për kontratë të realizuar.

Ndryshimet në kontratat për ndërtim janë gjithashtu të shpeshta edhe tek institucionet lokale. **Komuna e Kumanovës** ka numrin më të madh të ndryshimeve, dhe së këtejmi mund të veçohet kontrata e fundit e ndërtimit që i është nënshtruar ndryshimit. Bëhet fjalë për një kontratë për ndërtimin e infrastrukturës në zonën industriale të fshatit Reçicë, e nënshkruar përmes procedurës 19989/2024 me "Koop inzhenering" Kumanovë në shkurt të vitit 2025, me vlerë 3.4 milionë euro. Me një aneks nga nëntori i vitit 2025, pas rregullimit të mungesave, tepricave dhe punëve shtesë dhe të paparashikuara, vlera e kontratës mbetet e pandryshuar, kurse afati i realizimit prolongohet nga 210 në 310 ditë pune.

Komuna e Qendrës – Rindërtimin e objektit të Sallës Sportive "Rabotniçki" e realizon në dy faza, me të njëjtën kompani - "Em Grup Elektrometall" Shkup. Të dyja procedurat, 11625/2024 dhe 22677/2024, janë aneksuar nga tre herë. Faza e parë është më e shtrenjtë për 82 mijë euro, ndërsa afati i përfundimit – i dyfishuar nga një në dy vite. Në fazën e dytë, kjo fazë e kontratës që është ende aktive, vlera është rritur për 278 mijë euro. Dy fazat deri më tani kushtojnë gjithsej 2.2 milionë euro.

Në **Komunën e Prilepit**, kontrata për rehabilitimin e rrugëve urbane, e nënshkruar në bazë të procedurës 01921/2023 në prill të vitit 2023 me kompaninë "Toplina" fshati Podmolje, Ohër, ka qenë me vlerë rreth 2 milionë euro, me afat realizimi prej gjashtë muajsh. Me një aneks të kontratës, vlera rritet për rreth 400 mijë euro, pra në maksimumin ligjor prej 20 %, ndërsa afati i realizimit prolongohet deri më 30 prill 2025 dhe bëhet 4 herë më i gjatë se sa afati fillimisht i përcaktuar.

I fundit nga këto shembuj është kontrata e **Komunës së Velesit** e nënshkruar në dhjetor të vitit 2025 me kompaninë "Net Invest Group" nga fshati Sllatinë - Tearcë, për rehabilitimin e fasadës së SHMPK-së "Dimitrija Çupovski", si dhe fasadës dhe çatisë së sallës sportive të kësaj shkolle, me një afat realizimi prej 60 ditësh nga fillimi i punimeve. Më 1 qershor 2026, kur me të drejtë mund të pritej edhe përfundimi i kontratës, kontratës i është shtuar një aneks, në të cilin thuhet se janë identifikuar mangësi në dokumentacionin teknik dhe kontraktorit i është përcaktuar një afat i ri për realizimin e kontratës, 4 herë më i gjatë se afati i parë, pra i është përcaktuar një afat prej 236 ditësh.

Një problem shtesë është fakti se, kur bëhen ndryshime në kontratat, çmimet për njësi dhe ndryshimet në sasitë e kontraktuara nuk analizohen. Vetë konstatimi se vlera totale e kontratës ka mbetur e pandryshuar ose është rritur në suazat e limitit të lejuar ligjor prej 20 % nuk është i mjaftueshëm për ta vlerësuar efektin ekonomik të ndryshimit. Është e nevojshme të analizohet

se në cilat kategori konkrete janë bërë ndryshime, në çfarë vëllimi dhe me çfarë çmimesh për njësi. Për shembull, nëse një ofertues ka ofruar një çmim shumë të ulët për ndonjë kategori që më vonë përjashtohet pothuajse plotësisht, ndërkaq ka ofruar një çmim shumë të lartë për një kategori tjetër, sasia e të cilës më pas dyfishohet ose trefishohet, rezultati ekonomik përfundimtar mund të ndryshojë në mënyrë dramatike, pa asnjë rritje ose me një rritje minimale të vlerës totale të kontratës. Komisioni Evropian në mënyrë eksplicite i identifikon si flamuj të kuq për mashtrime potenciale formimin e pabalancuar të çmimeve të ofertave, formimin e parregullt ose të pabazuar të çmimeve dhe aplikimin e çmimeve individuale të fryra.

Fenomenet e tilla janë veçanërisht të rëndësishme në kontratat e ndërtimit, ku ndryshimet në sasitë e kategorive individuale mund të ndikojnë ndjeshëm në vlerën përfundimtare dhe ekuilibrin ekonomik të kontratës. Me ndryshimin e sasive dhe strukturës së kategorive, është e mundur të zvogëlohet numri i kategorive me çmime më të ulëta për njësi ndërsa të rritet numri i atyre me çmime më të larta, duke e bërë kontratën më të favorshme për operatorin ekonomik, edhe pse vlera e përgjithshme e kontratës nuk është rritur formalisht.

Kjo është veçanërisht e rëndësishme në rastin e të ashtuquajturave “marrëveshje për rregullim të mungesave, tepricave dhe punimeve shtesë dhe të paparashikuara”, ku vlera e përgjithshme e kontratës nganjëherë mbetet e pandryshuar. Megjithatë, një vlerë e përgjithshme e pandryshuar nuk do të thotë domosdoshmërisht se kanë ngelur të pandryshuara edhe kushtet sipas të cilave operatori ekonomik i kryen punimet. Përkundrazi, rishpërndarja e sasive midis kategorive individuale, veçanërisht kur kjo bëhet midis kategorive me çmime njësie dukshëm të ndryshme, mund të çojë në një ndryshim thelbësor në ekuilibrin ekonomik të kontratës.

Duke i pasur parasysh shembujt e mësipërm, por edhe numrin e përgjithshëm të ndryshimeve të kontratave, mund të konkludohet se, në kushtet kur ndryshimet në kontratat e ndërtimit bëhen rregull, e jo përjashtim, krijohet një nxitje e gabuar për pjesëmarrësit në tender. Ofertuesit mund të kenë interes të ofrojnë ose të pranojnë afate jorealisht të shkurtra ose çmime të ulëta me qëllim që ta fitojnë kontratën, duke pritur që kushtet të korrigjohen më vonë përmes shtojcave. Në raste të tilla, procedura e përzgjedhjes bëhet vetëm një fazë fillestare e procesit, ndërkaq kushtet reale sipas të cilave do të realizohet kontrata përcaktohen vetëm pasi kontrata të nënshkruhet, jashtë një shqyrtimi konkurrues dhe pa pjesëmarrjen e ofertuesve të tjerë.

Ky rrezik është veçanërisht i rëndësishëm duke pasur parasysh se madje deri në 97 % të kontratave të nënshkruara në periudhën e analizuar, kriteri i përzgjedhjes ka qenë “çmimi më i ulët”. Në kushte të tilla, çmimi i ofruar fillimisht luan një rol krucial në përzgjedhjen e operatorit ekonomik. Nëse, pas nënshkrimit të kontratës, vlera e saj rritet ndjeshëm përmes anekseve, atëherë parashtrohet një pyetje serioze nëse avantazhi konkurrues i fituar me ofertën fillimisht më të ulët vazhdon të jetë real.

Këtu rritet edhe rreziku për korrupsion. Ajo që fillimisht ka qenë çështje konkurrence bëhet çështje negociatash midis autoritetit kontraktues dhe operatorit ekonomik të përzgjedhur tashmë. Në vend që kushtet të testohen në treg para se të nënshkruhet kontrata, ato ndryshohen pasi ajo të nënshkruhet, pa praninë e konkurrentëve që mund të ofrojnë kushte më

të mira. Prandaj, ndryshimet e mëvonshme mund të jenë një skemë për anashkalimin e konkurrencës.

Ndryshimet e shpeshta të kontratave të ndërtimit, pa një arsyetim të argumentuar dhe pa ndonjë konstatim serioz nga mbikëqyrësi, jo vetëm që përbëjnë rrezik, por gjithashtu janë në kundërshtim me nenin 119 të Ligjit për Prokurimet Publike. Ligji lejon modifikimin e një kontrate tashmë të nënshkruar, mirëpo vetëm si përjashtim dhe në kushte që janë rreptësisht të përcaktuara. Para së gjithash, duhet që në mënyrë kumulative të përmbushen kushtet e paraqitura më poshtë, për shkak të të cilave nuk është e mundur të bëhet ndërrimi i operatorit ekonomik:

- nuk është e mundur për arsye ekonomike ose teknike, siç janë kërkesat në lidhje me zëvendësueshmërinë ose interoperabilitetin me pajisjet, shërbimet ose instalimet ekzistuese të prokuruara sipas procedurës fillestare, dhe
- do të shkaktoheshin vështirësi serioze ose një rritje e konsiderueshme e shpenzimeve për autoritetin kontraktues.

Për më tepër, me ndryshimin nuk lejohet të ndryshohet në mënyrë thelbësore natyra e kontratës së prokurimit publik ose marrëveshjes kornizë. Pas këtyre kushteve, vjen edhe limiti ligjor prej 20 % të vlerës së kontratës fillestare.

Limiti prej 20 % është një limit i sipërm, jo një e drejtë e fituar automatikisht. Ai nuk duhet të trajtohet si një rezervë që zakonisht përdoret në çdo kontratë. Respektimi formal i tij nuk do të thotë që ndryshimi është në përputhje me ligjin, nëse kushtet që i paraprijnë nuk janë përmbushur. Në kontratat e ndërtimit, si rregull, mungojnë arsyetime serioze dhe rekomandime nga mbikëqyrësi në lidhje me përmbushjen e këtyre kushteve.

Prandaj, gjatë vlerësimit të ndryshimeve të kontratave, është veçanërisht e rëndësishme të shqyrtohet nëse me ndryshimin që bëhet ndryshon edhe ekuilibri ekonomik ose konkurrues i procedurës së zhvilluar fillimisht. Dy pyetje janë thelbësore. Pyetja e parë, nëse me ndryshimin krijohet një objekt prokurimi dukshëm më i ndryshëm, i cili duhet t'i prezantohet konkurrencës. Pyetja e dytë, nëse kushtet e ndryshuara, në rast se kanë qenë të njohura në kohën e shpalljes së tenderit, mund të mundësojnë pjesëmarrjen e operatorëve të tjerë ekonomikë, ose të çojnë në përzgjedhjen e një oferte tjetër apo të ndikojnë në çmimin dhe kushtet e tjera sipas të cilave është përzgjedhur kontraktori. Prandaj, ndryshimet nuk duhet të vlerësohen vetëm sipas vlerës së tyre nominale, por edhe sipas ndikimit të tyre në kushtet e konkursit fillestar. Edhe një ndryshim prej 5 % në një tender me vlerë prej miliona denarë mund të nënkuptojë një ndryshim thelbësor në kushtet sipas të cilave është dhënë kontrata. Nëse përgjigjja për ndonjë nga këto pyetje është pozitive, ndryshimi shkon përtej kornizave të përcaktuara me Ligjin. Veprimet e këtilla përbëjnë vepër penale për të cilën parashihet sanksion në nenin 181 të Ligjit për Prokurimet Publike.

Pra, pasojat nuk kufizohen vetëm me rritjen e kostove ose prolongimin e afatit për kryerjen e punimeve ndërtimore. Ndryshimet në kontratat e nënshkruara tashmë vënë në pikëpyetje edhe parimet mbi të cilat bazohet sistemi i prokurimeve publike. Ofertuesi e fiton kontratën në bazë

të kushteve dhe përparësive konkrete, në të shumtën e rasteve me çmimin më të ulët dhe afat të caktuar për përfundimin e punimeve. Nëse këto kushte më vonë ndryshojnë ndjeshëm, përparësia në bazë të së cilës është përzgjedhur oferta më e favorshme nuk vazhdon të jetë relevante më, në tërësi ose pjesërisht.

Prandaj, ndryshimet e shpeshta dhe të mëdha në kontratat për punime ndërtimi duhet të shqyrtohen jo vetëm si një çështje e menaxhimit të projekteve, por edhe si një çështje e ligjshmërisë dhe integritetit në prokurimet publike. Sa më shumë që kushtet sipas të cilave jepet kontrata dallojnë prej kushteve sipas të cilave ajo realizohet në të vërtetë, aq më i madh është rreziku për korrupsion dhe abuzime. Kur ndryshimet bëhen pa u vërtetuar përputhshmëria me kushtet ligjore, kjo gjithashtu paraqet një shkelje të drejtpërdrejtë të Ligjit.

- **Shkeljet e afateve dhe devijimet tjera nga kushtet e përcaktuara me marrëveshje nuk rezultojnë me konstatimin e duhur të përgjegjësisë dhe ekzekutimin e sanksioneve. Roli i subjekteve mbikëqyrëse në praktikë, më shpesh është sa për verifikimin formal të situatës në terren sesa për identifikimin, dokumentimin dhe parandalimin në kohë të devijimeve.**

Në kontratat e ndërtimit, autoritetet kontraktuese duhet të angazhojnë një subjekt mbikëqyrës, detyra e të cilit është ta monitorojë realizimin, ta konfirmojë përputhshmërinë me projektin dhe parallogaritë, t'i identifikojë devijimet dhe t'i vërtetojë situatat e përfunduara në bazë të cilave bëhet pagesa.

Në periudhën 2021–2025, institucionet kanë nënshkruar 1,201 kontratë për mbikëqyrje të punimeve ndërtimore, me një vlerë totale prej 4.3 miliardë denarë, ose rreth 70 milionë euro.

Mbikëqyrja duhet të jetë instanca e parë dhe më e afërt e kontrollit për zbatimin e kontratës. Praktika tregon se ky rol nuk përmbushet në një numër të madh rastesh. Kompanitë e mbikëqyrjes, në praktikë, më së shpeshti e vërtetojnë vetëm situatën, me çka më tej arsyetohet ndryshimi i kontratës. Në disa raste, aneksi konstaton shprehimisht mangësi në dokumentacionin teknik të cilat e kanë penguar kryerjen e drejtë të punimeve, një konstatim që, nëse mbikëqyrja do të kishte funksionuar, do të duhej të përcaktohet gjatë fazës së fillimit me punimet, kurse jo pas skadimit të afatit të përcaktuar me marrëveshjen për kryerjen e punimeve.

Raste të tilla çojnë drejt pyetjes edhe më të gjerë në lidhje me cilësinë e përgatitjes së prokurimeve për punime ndërtimore. Kur nevoja për punë shtesë rezulton nga dokumentacioni teknik, parallogaritja e sasive, projektet që nuk janë të përgatitur në mënyrë të plotë ose mjaftueshëm të saktë, apo nga sasitë e përcaktuara gabimisht, rreziku nuk lind nga momenti i nënshkrimit të aneksit, por që nga faza e përgatitjes së procedurës. Përcaktimi jo i plotë i objektit të prokurimit mund të shkaktojë që një pjesë e konsiderueshme e kushteve dhe kostove reale për performancën të përcaktohen vetëm pas përzgjedhjes së kontraktorit, jashtë procedurës konkurrimit.

Në këtë drejtim, për çdo ndryshim me të cilin përfshihen punime “shtesë” ose “të paparashikuara”, është e nevojshme të shqyrtohet nëse ato vërtet rrjedhin nga rrethana objektive, që nuk mund të jenë parashikuar në kohën e përgatitjes së projektit dhe dokumentacionit të tenderit, apo bëhet fjalë për punime, të cilat për nga natyra e tyre kanë qenë të dukshme, të domosdoshme për funksionalitetin e objektit dhe mund të ishin identifikuar që nga faza e projektimit dhe përgatitjes së parallogaritjes. Vëmendje të veçantë meritojnë rastet kur nga dokumentacioni i projektit, specifikimet teknike, personeli profesional i nevojshëm ose pjesë të tjera të tenderit duket që autoriteti kontraktues ka qenë në dijeni për nevojën për punime të caktuara, por ato ende nuk kanë qenë të përfshira në parallogaritjen e sasive ose në kontratën fillestare. Në situata të tilla, duhet të verifikohet në mënyrë plotësuese nëse bëhet fjalë për një lëshim në përgatitjen apo për ndonjë model përmes të cilit një pjesë e vëllimit dhe vlerës reale të punimeve lihet për negociatat e mëvonshme me operatorin ekonomik të përzgjedhur tashmë, jashtë procedurës së konkurrimit.

Mospërfshirja e parallogaritjes së sasive përbën një lëshim në përgatitjen, jo një rrethanë të sapolindur ose objektivisht të paparashikueshme. Nuk mjafton që autoriteti kontraktues ta quajë më vonë punën “të paparashikuar”, por duhet të verifikohet nëse ajo vërtet ka qenë e paparashikueshme, pra nëse autoriteti kontraktues nuk mund ta ketë parashikuar atë punë, neni 119 paragrafi (3) i Ligjit për Prokurimet Publike.

Në SEPP nuk ka një mekanizëm përmes të cilit gjetjet nga mbikëqyrja do të paraqiteshin dhe publikoheshin drejtpërdrejt në mënyrë të pavarur nga autoriteti kontraktues. Gjetjet nga mbikëqyrja i paraqiten të njëjtit subjekt, përgatitja e dokumentacionit të të cilit për tenderin në të shumtën e raste është shkaku i devijimeve. Nuk ekziston një sistem përmes të cilit një lëshim i konstatuar në projekt ose ndonjë vonesë e pajustifikuar do të arrinte tek institucionet kompetente ose publiku. **Sistemi elektronik për prokurime publike nuk përmban të dhëna të strukturuara mbi fazat e realizimit, situatat e verifikuara, devijimet e konstatuara ose mendimet e përpiluara nga mbikëqyrja.**

Formalisht, çdo kontratë ndërtimi përmban mekanizma për të mbrojtur autoritetin kontraktues në rast të mospërmbushjes së detyrimeve të përcaktuara me marrëveshjen: një garanci bankare për realizim cilësor dhe në kohë si dhe një penalitet kontraktual për shkelje të afatit. Megjithatë, të dy mekanizmat zbatohen shumë rrallë në praktikë.

Zyrtarisht, askush nuk ka të dhëna për numrin e garancive bankare të aktivizuara, as për rastet në të cilat është përllogaritur një penalitet kontraktual për shkak të vonesave në kryerjen e punimeve të ndërtimit. Këto të dhëna nuk regjistrohen në sistem, nuk publikohen dhe nuk mblidhen në mënyrë qendrore. Mekanizmat që duhet ta mbrojnë buxhetin në rast të mospërmbushjes së kontratës nuk i nënshtrohen matjes sistematike, prandaj nuk ka mënyrë se si të bëhet vlerësim i zbatimit të tyre, as të bëhet ndonjë krahasim midis autoriteteve kontraktuese ose të zhvillohet monitorim me kalimin e kohës.

Ajo që mund të konstatohet vjen nga monitorimi i rasteve individuale dhe çon në konkluzionin se kryesisht mekanizmat mbrojtës as që zbatohen (garancia bankare për realizim cilësor dhe në kohë dhe penalizimi kontraktual për shkeljen e afatit).

Shkeljet e afateve janë të dukshme dhe ato dokumentohen. Afatet prolongohen edhe në disa raste ku kohëzgjatja fillimisht e përcaktuar me marrëveshjen tejkalohet shumëfish dhe në ato raste, sidoqoftë, në vend që të konstatohet përgjegjësi dhe të përllogaritet penaliteti kontraktual, shtohet një aneks me të cilin formalizohet afati i ri. Në këtë mënyrë, vonesa më nuk trajtohet si shkelje e afatit të përcaktuar me marrëveshjen, ndërsa me këtë zvogëlohet ose eliminohet mundësia e zbatimit të penalitetit kontraktual për periudhën e mbuluar me afatin e ndryshuar.

E njëjta praktikë zbatohet edhe për garancitë bankare. Garancia për realizim cilësor aktivizohet në rast të mospërmbushjes së detyrimeve të përcaktuara me marrëveshjen. Mirëpo, nëse afati prolongohet me një aneks të kontratës, ndërsa vëllimi i punës është i përshtatur me atë që është realizuar dhe jo me atë që duhet të jetë realizuar sipas kontratës origjinale, atëherë ndryshohen edhe kushtet sipas të cilave mund të aktivizohet garancioni. Garancia prolongohet së bashku me kontratën dhe ajo skadon e papërdorur.

Kur mbikëqyrja nuk konstaton përgjegjësi, kur dispozita ndëshkimore bëhet e pakuptimtë pasi të nënshkruhet një aneks i kontratës dhe kur garancioni prolongohet, në vend që të aktivizohet, operatori ekonomik nuk ballafaqohet me pasojat përkatëse për tejkalimin e afatit ose për ndryshimin e kushteve të përcaktuara me kontratën. Rreziku i transferohet tërësisht autoritetit kontraktues, apo buxhetit.

Kjo praktikë zvogëlon përgjegjësinë e operatorëve ekonomikë për respektimin e afateve dhe kushteve kontraktuale dhe krijon hapësirë për korrupsion, për shkak se lejon që kontratat të ndryshohen në favor të tyre pa kontroll dhe zbatim adekuat të sanksioneve. Kur prolongimi i afateve ose ndryshimi i kushteve të kontratës bëhet një reagim më i shpeshtë sesa sanksionimi i mospërmbushjes së detyrimeve, krijohet një pritje se kushtet e kontratës nuk janë detyrimore, por u nënshtrohen rregullimeve të mëvonshme. Në këtë mënyrë, kontrolli i dobët dhe mosveprimi ndaj shkeljeve krijojnë një mekanizëm përmes të cilit operatorët ekonomikë mund t'i shmangin pasojat e mospërmbushjes, që e rrit rrezikun për favorizim, abuzim të mekanizmave kontraktualë dhe ndikimit korruptiv në ndryshimin e tyre.

- **Nuk ka mundësi që në mënyrë të sigurt të konstatohet statusi i një pjese të konsiderueshme të projekteve ndërtimore. Kjo rezulton bazuar në diferencën e madhe midis numrit të kontratave të lidhura dhe numrit të njoftimeve të paraqitura në SEPP për realizimin e kontratave, si dhe nga rastet në të cilat përmbajtja e njoftimeve të paraqitura nuk korrespondon me situatën reale. Mungesa e informacioneve të ofruara në kohë, që janë të sakta dhe të plota e kufizon mundësinë për monitorimin dhe kontrollin efikas mbi realizimin e kontratave dhe lejon që abuzimet të mbeten të padetektuara.**

Në periudhën nga viti 2021 deri në vitin 2025, gjithsej janë nënshkruar 9,335 kontrata për punime ndërtimi, kurse deri më datë 25 gusht 2026, në SEPP janë dorëzuar njoftime vetëm për

4,363 kontrata të realizuara. Kjo donë të thotë se për 4,972 kontrata, pra për 53.3 % të kontratave të nënshkruara, në SEPP nuk është dorëzuar asnjë njoftim për realizim.

Mirëpo, problemi nuk kufizohet vetëm në mungesën e njoftimeve. Në disa raste, edhe njoftimi që është dorëzuar nuk e pasqyron gjendjen reale të kontratës.

Një shembull ilustrues është tenderi i Agjencisë së Ushqimit dhe Veterinarisë, me numër 22048/2021, për ndërtimin e një objekti të ri. Kontrata me "Bauer BG Shkup" është nënshkruar më 10 mars 2022, në vlerë prej 515,202,831 denarë, pra rreth 8.4 milionë euro. Në SEPP është dorëzuar një njoftim për kontratën e realizuar, në të cilin si shumë e vlerës së kontratës të realizuar është deklaruar shuma e plotë prej 515,202,831 denarë, kurse si shumë e pagesës së realizuar është shënuar një shumë prej 23,772,974 denarë. Përveç kësaj, në njoftimin është paraqitur përqindja e realizimit 100 %, ndrësa në seksionin për llojin e kontratës së realizuar thuhet "pjesërisht".

Një njoftim i tillë, në vetvete, është kundërthënës dhe krijon përshtypjen se kontrata është realizuar plotësisht, vetëm se nuk është paguar plotësisht. Megjithatë, fakti që ky interpretim është i gabuar rrjedh nga fakti se ndërtesa nuk është ndërtuar kurrë në realitet, ndërsa njoftimi për kontratën e zbatuar është dorëzuar vetëm 3 muaj e gjysmë pas nënshkrimit të kontratës. Këto fakte tregojnë se kontrata mbase është ndërprerë, kurse Agjencia e Ushqimit dhe Veterinarisë nuk e ka raportuar këtë informacion të rëndësishëm në SEPP.

Shembulli i radhës është një nga kontratat më të mëdha të nënshkruara në vitin 2023. Bëhet fjalë për një tender të Drejtorisë për Zonat Zhvillimore Teknologjike Industriale për ndërtimin e objekteve të akomodimit të përkohshëm dhe një klinike të ndihmës së shpejtë, kopshteve për fëmijë dhe depove me objekte shoqëruese (parkingje) në ZZHTI Shkup 1, ZZHTI Shkup 2, ZZHTI Shtip dhe ZZHTI Prilep, sipas parimit të ndërtimit me çelës në dorë. Kontrata është lidhur me "Stenton Gradba" Manastir, më 18 dhjetor 2023, me vlerë 1,781,800,000 denarë, ose rreth 29 milionë euro. Afati për realizimin ka qenë 280 ditë nga marrja e lejes ndërtimore të plotfuqishme. Edhe pse kontrata u lidh më shumë se dy vjet e gjysmë më parë, në SEPP nuk ka asnjë informacion për këtë kontratë, as që është ndryshuar, as që është ndërprerë, as që është realizuar. Sipas informacioneve të fituara përmes konsultimeve me palët e përfshira, kontrata është në proces të ndërprerjes. Megjithatë, edhe ky rast sugjeron se ka mangësi në dokumentimin e gjendjeve në terren, përkatësisht se nuk bëhet me kohë azhurnimi i dhënave në SEPP.

Këta shembuj tregojnë se problemi nuk qëndron vetëm në faktin se për një pjesë të konsiderueshme të kontratave nuk ka njoftime për realizimin e tyre, por edhe në faktin se të dhënat e ofruara nuk mundësojnë gjithmonë të verifikohet statusi i vërtetë i kontratave. Si rezultat, të dhënat në SEPP nuk sigurojnë një pasqyrë të plotë dhe të besueshme për realizimin e kontratave publike për punime ndërtimi.

Mungesa e qartësisë nuk është vetëm një lëshim administrativ. Kur nuk mund të verifikohet nëse një kontratë është realizuar, ndërprerë apo ndryshuar, është gjithashtu e pamundur të verifikohet se për çka janë bërë pagesa, për çfarë punime, apo nëse garancioni është aktivizuar

dhe kush ka përgjegjësi. Pikërisht një mungesë e tillë vizibiliteti krijon rrethana në të cilat abuzimet kalojnë më lehtë pa u detektuar.

- **Fondet publike shpenzohen për ndërtesa dhe infrastrukturë me një jetëgjatësi më të shkurtër dhe cilësi nën nivelin e pritshëm. Mangësitë në punimet e ndërtimit shpesh dalin në pah menjëherë pas përfundimit të kontratës.**

Përfundimi formal i kontratës nuk do të thotë domosdoshmërisht se projekti është përfunduar me sukses. Gropat në rrugët e ndërtuara rishtas, kullimi i ujërave nga ndërtesat publike të ndërtuara rishtas dhe mangësi të tjera janë të dukshme për qytetarët, por cilësia e punës së kryer mbetet kryesisht në dokumentacionin e autoriteteve kontraktuese dhe të mbikëqyrjes, megjithatë larg syve të publikut të gjerë.

Mungesa e një evidence të defekteve gjatë periudhës së garancisë shpie në atë që kostoja për menjanimin e tyre të bie në kurriz të buxhetit publik. Në kushte të tilla, ekziston rreziku i krijimit të një praktike në të cilën cilësia vlerësohet sipas faktit nëse punimet janë ndërmarrë dhe paguar, në vend që të vlerësohet për sa kohë dhe sa mirë do të shërbejnë ato. Kjo është posaçërisht problematike për rrugët, sistemet e furnizimit me ujë dhe kanalizimet, shkollat, palestrat sportive dhe objekte të tjera që do të përdoren për vite me radhë, ndërsa mirëmbajtja e të cilave financohet gjithashtu me fondet publike, ndërkaq cilësia e shërbimeve të ofruara për qytetarët në këto objekte varet nga cilësia e ndërtimit.

Nëse puna e kryer me cilësi të dobët nuk rezulton me aktivizimin e garancisë, sanksionit ose detyrimit të operatorit ekonomik për t'i eliminuar mangësitë me shpenzimet e tij, atëherë kostoja e cilësisë së dobët transferohet mbi buxhetin publik. Sipas kësaj, qytetarët paguajnë dy herë: herën e parë për ndërtimin dhe pastaj për riparimin, rindërtimin ose mirëmbajtjen shtesë të asaj që është paguar një herë tashmë.

Cilësia e ulët është një nga pasojat më të zakonshme të korrupsionit në sektorin e ndërtimtarisë. Kur një pjesë e vlerës së kontratës shkon përtej kornizave të projektit, operatori ekonomik e kompenson dallimin me materiale më të lira dhe procedura teknologjike të shkurtuara. Kjo është e mundur vetëm nëse mbikëqyrja verifikon një veprim të tillë dhe autoriteti kontraktues e pranon këtë pa asnjë kundërshtim. Prandaj, mangësitë që shfaqen menjëherë pas dorëzimit nuk janë vetëm një problem teknik. Ato janë një sinjal se kontrolli nuk ka funksionuar në ndonjë nga fazat.

Në fund të fundit, problemi nuk është vetëm se kontratat po bëhen më të shtrenjta ose realizimi i tyre zgjat më shumë. Problemi është se mungon matja dhe monitorimi sistematik i cilësisë, që e bën të pamundur përgjigjen për pyetjen më të rëndësishme: a e fituan qytetarët vërtet atë që u është premtuar dhe atë që u nevojitet për paratë që i kanë paguar?

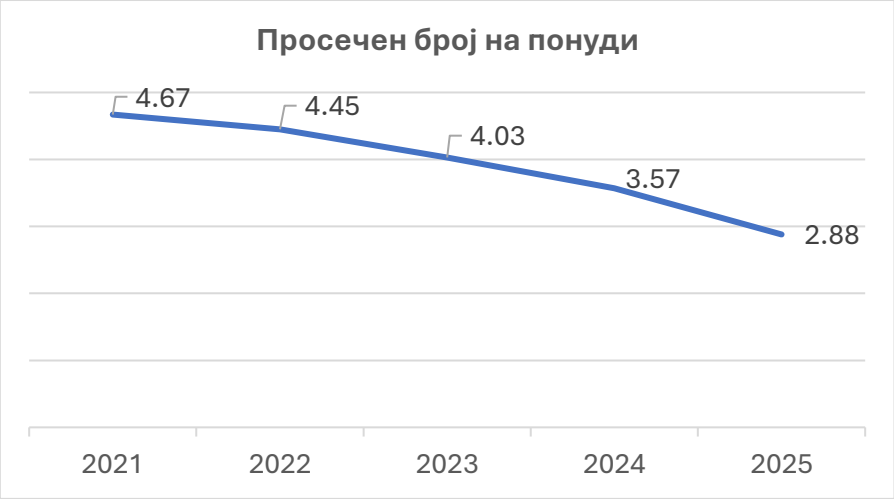
Ndër shumë shembuj që konfirmojnë se cilësia e punimeve ndërtimore të financuara me paratë e qytetarëve nuk është në nivelin e kërkuar, mund të veçohen procedurat aktuale të tenderimit, të cilat kanë ngjallur interes më të madh publik. Këto përfshijnë riparimin e rrëshqitjes së dheut në rrugën për te lokaliteti Teferiç në Komunën e Kisella Voda, që ka ndodhur në një rrugë të rinovuar më parë, si dhe përfshijnë nevojën për riparimin e Teatrit Kombëtar Maqedonas (TNM)

në Shkup, i cili konsiderohet si një nga objektet kulturore më të shtrenjta në vend me një kosto prej 37 milionë euro.

- **Vlera e kontratave për punime ndërtimore po rritet me kalimin e viteve, por konkurrenca në tenderët është në rënie. Në vitin 2021, për tendera kanë konkurruar mesatarisht nga katër deri pesë kompani, ndërsa në vitin 2025, numri i tyre ka rënë në më pak se tre.**

Rritja e vlerës së punimeve ndërtimore gjatë viteve është shoqëruar me një rënie të numrit të ofertave. Në vitin 2021, mesatarisht nga katër deri pesë kompani kanë aplikuar për një tender, ndërsa në vitin 2025, numri i tyre ka rënë në më pak se tre. Rënia e konkurrencës në punimet e ndërtimit është më e madhe se rënia e vërejtur në prokurimet publike në tërësi.

Numri mesatar i ofertave



Një rënie e numrit nga katër oferta ose pesë në më pak se tre oferta për një tender nuk do të thotë që kompanitë janë zhdukur nga tregu. Më shpesh, kjo nënkupton që ato më nuk aplikojnë, për arsye se besojnë që rezultati dihet paraprakisht dhe se kushtet e procedurës nuk janë vendosur për konkurrencë të vërtetë. Kjo krijon një rreth vetë-përforcues: më pak ofertues nënkupton konkurrencë më e dobët, ndërsa konkurrenca më e dobët zvogëlon edhe më tej nxitjen për të marrë pjesë. Në këtë mënyrë përqendrohet tregu, ngushtohet baza e ofertuesve të ardhshëm dhe krijohen kushte për konkurrencë edhe më të vogël në procedurat në të ardhmen. Kjo situatë nënkupton çmime më të larta, cilësi më të ulët dhe i rrit mundësitë për korrupsion.

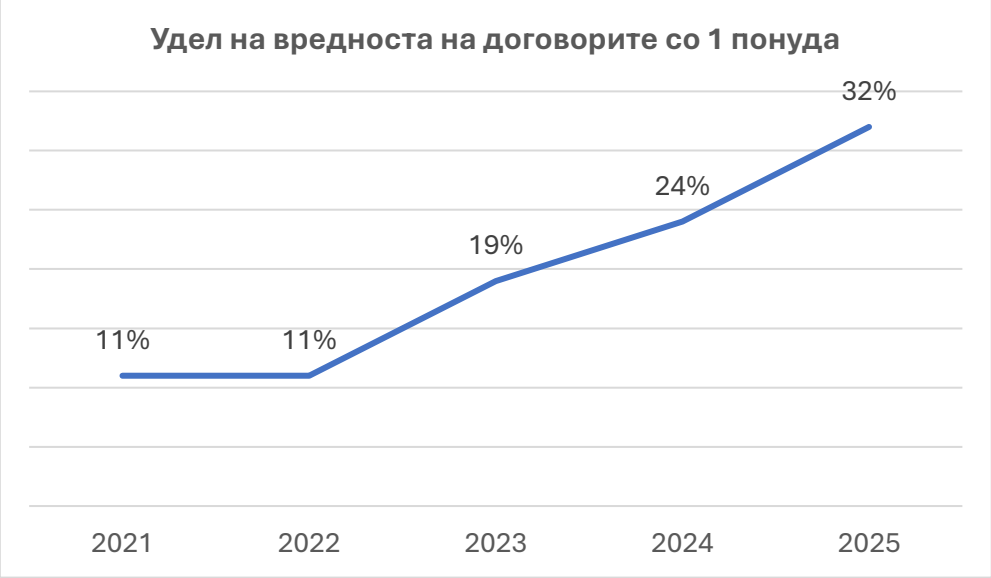
Në të njëjtën kohë, numri i vogël i ofertave mund të nënkuptojë edhe bashkëpunim midis ofertuesve: rotacion i fituesve ose ndarje e tregut midis kompanive. Një nga treguesit e identifikuar për këtë dukuri është kur kompanitë që si subjekte në vete janë ndër kompanitë më të mëdha në treg, paraqiten si nënkontraktorë të ndonjë fituesi tjetër, në vend që të jenë

konkurrentë të atij subjekti fitues. Raste të tilla vërehen edhe në tenderët e analizuar në këtë hulumtim.

- **Brenda pesë vjetësh, vlera e kontratave që janë dhënë në tenderë pa konkurs është rritur tre herë e gjysmë - nga 38 milionë euro në vitin 2021 në 141 milion euro në vitin 2025. Rritja e tenderëve me një ofertues të vetëm është një sinjal për rrezikun e zmadhuar nga marrëveshjet e fshehta, kurdisja e specifikimeve për ofertues të caktuar dhe rezultate të parashikueshme në tenderët.**

Vlera e kontratave për punime ndërtimi, që janë nënshkruar në procedurat e tenderimit në të cilat ka pasur vetëm nga një ofertë, në vitin 2021 arrin shumën 38 milionë euro. Me kalimin e viteve, kjo vlerë është në rritje dhe në vitin 2025 arriti shumën 141 milion euro. Pjesëmarrja e kontratave në të cilat nuk kishte konkurrencë, ka shënuar rritje nga 11 % në vitin 2021 deri në 32 % në vitin 2025.

Pjesëmarrja e vlerës së kontratave me 1 ofertë



Në periudhën 2021 - 2025, përmes procedurave në të cilat ka aplikuar një kompani e vetme, janë dhënë kontrata me vlerë 20 miliardë denarë, apo 325 milionë euro.

Në procedurat me vetëm një ofertë po zhduket presioni konkurrues që e ul çmimin. Tenderët me një ofertë përfundojnë sistematikisht me një çmim final më të lartë se tenderët në të cilët konkurrojnë tre ose më shumë ofertues. Nëse një e treta e vlerës së prokurimit jepet në procedura të tilla, diferenca është e konsiderueshme dhe shndërrohet në një shpenzim të drejtpërdrejtë buxhetor sepse për paratë e shpenzuara, fitohet një vëllim më i vogël ndërtimi. Ky problem është posaçërisht i theksuar në sistemin e prokurimeve publike të Maqedonisë, për shkak të aplikimit të ankandit elektronik. Pra, ankandi elektronik duhet të sigurojë konkurrencë shtesë me çmimet midis ofertuesve për t'i ulur çmimet e ofruara fillimisht nën presionin e konkurrencës. Kur në procedurë ka vetëm një ofertues, ky presion zhduket,

kështu që çmimi fillestar, edhe kur është më i lartë se çmimi i tregut, mbetet si çmimi përfundimtar me të cilin kontrata lidhet.

Kur përveç konkurrencës së reduktuar shtohet edhe numri i lartë të ndryshimeve të kontratave, krijohet një sistem në të cilin interesi publik dobësohet në dy fronte - si në përzgjedhjen e ofertuesit ashtu edhe në realizimin e kontratës. Së pari, mungesa e konkurrencës e zvogëlon presionin mbi operatorin ekonomik për t'i ofruar kushtet më të mira. Pastaj, nëpërmjet anekseve, lihet hapësirë që këto kushte të modifikohen më tej.

- **Në disa nga procedurat e tenderëve vendosen kushte nga të cilat qartë shihet se e ngushtojnë grupin e ofertuesve potencialë. Kërkesat për referenca të shumëfishta dhe specifike, numri i madh i personeleve të përcaktuara në mënyrë të përpiktë, pajisjet e specifikuara konkrete, laboratoritë vetanake, ambientet vetanake për prodhimin e betonit dhe kushte të tjera kufizuese mund të paraqesin kufizime të mëdha mbi konkurrencën.**

Në vend që të sigurohet konkurrencë e drejtë dhe e hapur, me këtë mënyrë të përcaktimit të kushteve krijohet rrezik që procedura e tenderit të jetë e disponueshme vetëm për një numër të kufizuar të kompanive, të cilat kanë një kombinim specifik të punonjësve, pajisjeve, referencave dhe kapaciteteve të prodhimit.

Kushtet e përcaktuara në dokumentacionin e tenderit duhet të mundësojnë përzgjedhjen e një kompanie që do të vërtetojë se disponon me kapacitetin, përvojën dhe njohuritë e duhura teknike dhe të personelit për realizimin e projektit konkret ndërtimor. Duke vepruar kështu, është me rëndësi të veçantë që kushtet të jenë proporcionale me vëllimin, vlerën dhe kompleksitetin e prokurimit, të jenë të lidhura drejtpërdrejt me lëndën e kontratës dhe të mundësojnë konkurrencë sa më të gjerë të mundshme.

Vendosja e kushteve të larta, të detajuara dhe specifike për pjesëmarrje, veçanërisht kur kërkohet zotërimi i kapaciteteve vetanake ose një numër i madh referencash dhe personel të përcaktuara me kritere të ngushta, mund të imponojë kufizime të panevojshme mbi kompanitë që mund të parashtrojnë ofertë.

Analiza e zhvilluar mbi disa prej ofertave më të mëdha tregon se autoritetet kontraktuese nuk kanë krijuar praktika të mira për përcaktimin e kushteve proporcionale për pjesëmarrjen dhe stimulimin e konkurrencës. Këto gjetje mund të ilustrohen përmes disa krahasimeve.

Krahasimi i parë ka të bëjë me dy procedura tenderi për rindërtimin e rrugëve, ndërsa për të cilat shtrohet pyetja nëse kushtet për kapacitet përcaktohen në përputhje me objektin dhe vëllimin e prokurimit në fjalë.

Bëhet fjalë për tenderin e **Ministrisë së Transportit** për rindërtimin e rrugëve në Komunën e Vallandovës, me numër 05218/2026, dhe tenderin e **Komunës së Gostivarit**, me marrëveshje kornizë për ndërtimin, rehabilitimin dhe rindërtimin e rrugëve lokale dhe rrugëve në territorin e Komunës së Gostivarit, me numër 15481/2025.

Ministria e Transportit kërkon që ofertuesit të kenë një licencë B, të kenë 40 punonjës, tre inxhinierë të autorizuar dhe një impiant asfalti me kapacitet prej 150 tonësh në orë, në një distance deri 100 kilometra nga vendi i ndërtimit. Komuna e Gostivarit, për një lloj pune të krahasueshme, kërkon licencën A për objekte të kategorisë së parë, 90 punonjës, nëntë inxhinierë të autorizuar, një impiant asfalti me kapacitet prej 240 tonësh në orë, pa kufizime për distancën, gjithashtu një impiant betoni me leje ekologjike të integruar A, si dhe tre standarde ISO.

Procedura e Ministrisë së Transportit rezultoi me tre oferta, ndërsa kontrata është nënshkruar me Kompaninë për Prodhim, Tregti dhe Shërbime OSD "Kiril DOOEL Eksport-Import" Shtip, me nënkontraktorët "Gradba Promet" Kavadar, "Kole-Trans Inzhenering" Shtip dhe "Mateka Inzhenering" Gostivar, me vlerë rreth 1.05 milion euro.

Nga ana tjetër, në tenderin e Komunës së Gostivarit është paraqitur vetëm një ofertë, më pas është lidhur kontrata me vlerë rreth 770 mijë euro me "Lendi Grup" Shkup, me nënkontraktorët "KOOP Inzhenering" Kumanovë, "MN Engineering Laboratory" Gostivar dhe "Konkrit Kompani" Manastir.

Ky krahasim ngre një pyetje serioze: si është e mundur që për një lloj të krahasueshëm punimesh ndërtimi të ketë dallime aq të mëdha në kushtet për kapacitet, dhe madje edhe që një procedurë, e cila financiarisht është më e vogël, të ketë kërkesa më të rrepta dhe më specifike.

Për më tepër, analiza e zhvilluar mbi dy prokurime publike për ndërtimin dhe zgjerimin e kopshteve për fëmijë, të zbatuara nga **Komuna e Gazi Babës** dhe **Komuna e Aerodromit**, sugjeron në dallime të konsiderueshme në kushtet për kapacitetin e operatorëve ekonomikë, megjithëse objektet e prokurimit janë të krahasueshëm në vlerë.

Komuna e Gazi Babës e zhvilloi procedurë me numër 14742/2025 për ndërtimin e një kopshti për fëmijë në Maxhari - Trianglla dhe ka nënshkruar kontratë me "Zhikoll DOOEL" Strumicë, me vlerë afërsisht 2.4 milionë euro. Komuna e Aerodromit, përmes procedurës me numër 00193/2024, ka nënshkruar një kontratë për zgjerimin dhe përmirësimin e kopshtit për fëmijë "Izvorçe", me Fabrikën "KARPOSH" - Shoqëri Aksionare për projektimin, prodhimin dhe instalimin e parafabrikateve prej betoni, apartamenteve, objekteve industriale, urave dhe linjave elektrike të tensionit të lartë Shkup, me vlerë afërsisht 2.1 milionë euro. Diferenca në vlerën e kontratave është më pak se 15 përqind.

Edhe pse objekti në Maxhari është teknikisht më i ndërlikuar sepse bëhet fjalë për një objekt me katër kate, me bodrum dhe ashensor, në krahasim me një intervenim për ndërtim shtesë në katin përdhes dhe katin e parë të një ndërtese ekzistuese në Aerodrom, megjithatë dallimi në kompleksitetin e objekteve nuk ofron një shpjegim të mjaftueshëm për të gjitha dallimet në kriteret e përcaktuara.

Të dy komunat kanë vendosur të njëjtin kusht: operatori ekonomik duhet të ketë realizuar të ardhura vjetore prej të paktën 200 milionë denarë në secilin prej tre viteve të fundit.

Komuna e Aerodromit ka kërkuar që operatori ekonomik të ketë përfunduar më parë të paktën një objekt të një kopshti fëmijësh me vlerë mbi 100 milionë denarë. Kjo paraqet përafërsisht 76 përqind të vlerës së kontratës për "Izvorçe". Në Gazi Babë, kushti është tejet më kufizues. Përveç dy kopshteve të ndërtuara më parë mbi limitin e përcaktuar të vlerës, kërkohen edhe tre objekte shtesë si referencë për ndërtimet shumëkatëshe.

Sipas kësaj, nga një ofertues potencial kërkohet të ketë përvojë paraprake dukshëm më të gjerë dhe më specifike sesa ajo që mund të pritet bazuar vetëm në vlerën dhe objektin e prokurimit konkret.

Për secilin nga dy prokurimet parashihet angazhimi i 150 personave, por mënyra se si është specifikuar personeli i kërkuar ndryshon në thelb. Në Aerodrom, janë cekur disa pozicione konkrete - katër lloje inxhinierësh dhe dy ekspertë. Në Gazi Babë, janë cekur deri 98 profile specifike, duke përfshirë 19 inxhinierë të certifikuar dhe 79 zejtarë, duke përfshirë 30 zdrukthëtarë dhe 10 punëtorë armature.

Rreziku më i rëndësishëm i kufizimit të konkurrencës shfaqet në kushtet me të cilat kërkohet që operatorët ekonomikë të zotërojnë kapacitetet e tyre vetanake.

Komuna e Aerodromit kërkon që ofertuesi të ketë laborator të akreditуar për testimin e materialeve të ndërtimit. Gazi Baba ka përcaktuar kusht me të cilin kërkohet që subjekti të zotërojë laborator vetanak gjeoteknik, si dhe impiant betoni me leje të integruar ekologjike.

Në veçanti sugjerues është fakti se në të dyja procedurat konkrete të tenderit, është paraqitur vetëm nga një ofertë. Kjo në vetvete nuk dëshmon se kushtet kanë qenë kufizuese pa arsye, mirëpo është një sinjal i rëndësishëm se duhet të rishikohet me kujdes mënyra si janë përcaktuar kriteret.

Prandaj, nevojitet një shqyrtim më i detajuar i mënyrës se si autoritetet kontraktuese i përcaktojnë kushtet për kapacitetin e operatorëve ekonomikë, veçanërisht në lidhje me proporcionalitetin, domosdoshmërinë dhe lidhjen e tyre me objektin e prokurimit.

Synimi i kushteve të tenderit nuk duhet të jetë që përmes tyre të përshkruhet një kombinim specifik i referencave, personelit, pajisjeve dhe kapaciteteve vetanake që i zotëron kompania e favorizuar, por të sigurohet konkurrencë e vërtetë midis kompanive që mund të vërtetojnë se e kanë kapacitetin e nevojshëm për realizimin e kontratës me cilësi dhe në kohë.

Kur kushtet që vendosen janë më të ngushta se sa është nevoja objektive për objektin e prokurimit, pasoja nuk është vetëm një numër më i vogël ofertash. Konkurrenca e reduktuar mund të nënkuptojë gjithashtu më pak opsione për autoritetin kontraktues, konkurrencë më e dobët me çmime dhe rrezik nga shpenzimi joefikas i fondeve publike.

- **Përveç kushteve për vërtetimin e kapacitetit të operatorëve ekonomikë, konkurrenca kufizohet edhe me mënyrën se si autoritetet kontraktuese i përcaktojnë kriteret për dhënien e kontratave. Me ndryshimet e fundit në Ligjin për**

Prokurimet Publike (në nëntor 2026), do të duhet të rritet aplikimi i kriterit çmim dhe cilësi, dhe kështu, mënyra se si përkufizohet dhe aplikohet "cilësia" do të jetë edhe më e rëndësishme.

Disa nga autoritetet kontraktuese nuk bëjnë një dallim të qartë midis kushteve për kapacitetin dhe kritereve për dhënien e kontratës. Kushtet për kapacitetin synojnë të përcaktojnë nëse operatori ekonomik i plotëson kërkesat minimale për të qenë në gjendje ta realizojë kontratën. Kriteret e dhënies së kontratës, përkundrazi, duhet të mundësojnë një krahasim të ofertave të pranueshme dhe të tregojnë se cila ofertë përmban vlerën më të mirë për paratë në raport me objektin e kontratës në fjalë.

Problemi lind kur elementët që përdoren për të vërtetuar kapacitetin e një operatori ekonomik përdoren gjithashtu për dhënien e pikëve. Për shembull, nëse numri ose vlera e kontratave të realizuara më parë vendoset si kusht për pjesëmarrje, kurse më pas elementi i njëjtë, ose i njëjtë në thelb, përdoret për dhënien e pikëve për "cilësi", atëherë përvoja e disa operatorëve të caktuar ekonomikë vlerësohet dy herë. Në këtë mënyrë, avantazhi i fituar në fazën e vërtetimit të kapacitetit transferohet edhe në fazën e rangimit të ofertave, në vend që të vlerësohet cilësia e ofertës për kontratën specifike.

Ky dallim është gjithashtu i rëndësishëm nga pikëpamja e praktikës evropiane. Gjykata e Bashkimit Evropian në çështjen Lianakis (C-532/06) ka konstatuar që kriteret që janë në lidhje me kapacitetin e ofertuesit nuk duhet të përdoren si kritere për dhënien e kontratës. Direktiva 2014/24/BE më vonë lejoi që të merren parasysh kualifikimet dhe përvoja e personelit që do ta realizojë kontratën, mirëpo vetëm në rastet kur kjo është relevante për cilësinë e realizimit të kontratës. Prandaj, jo secila përvojë e operatorit ekonomik ose e personelit të vet përbën automatikisht një element cilësie të ofertës.

Analiza e zhvilluar mbi procedurat e zbatuara në vitet e fundit tregon se në praktikë, kriteri "cilësi" në shumë raste nuk ka qenë i vendosur për vlerësimin e cilësisë së ofertës, por si një formë shtesë e dhënies së pikëve për përvojën e mëparshme të ofertuesve. Kryesisht, numri i kontratave të nënshkruara ose të realizuara më parë është përdorur si element i cilësisë. I tillë është, për shembull, rasti me procedurën e Fondit për Sigurim Pensional dhe Invalidor të Maqedonisë së Veriut nr. 03082/2023 për kryerjen e punimeve ndërtimore dhe artizanale në shtëpinë e pleqve në Çair, me një vlerë të parashikuar prej 8,000,000 denarë, pa TVSH-në. Nga gjithsej 100 pikë, 80 pikë janë fituar për çmimin dhe 20 pikë për "cilësinë". Cilësia, megjithatë, nuk ka të bëjë me ofertën, por me përvojën e operatorit ekonomik në rindërtimin e objekteve publike. Të gjitha 20 pikët fitohen duke paraqitur të paktën një certifikatë për realizim të kënaqshëm. Kjo në fakt e bën "cilësinë" një kërkesë të llojit po/jo që sjell një të pestën e pikëve totale. Kjo nuk thotë asgjë për mënyrën se si ofertuesi do t'i kryejë punimet konkrete.

Këtu qëndron problemi thelbësor: numri i kontratave të realizuara më parë nuk tregon se çfarë vlere ofron operatori ekonomik në kontratën e caktuar. Kur një numër i madh pikësh fitohen për një element të tillë, kriteri "cilësi" në të vërtetë bëhet një mekanizëm për t'i favorizuar operatorët me përvojë më të madhe të mëparshme, në vend që të jetë një instrument për krahasimin e cilësisë së ofertave.

Kohët e fundit, po vërehet një përmirësim, mirëpo problemi nuk është kapërcyer plotësisht. Në një numër të konsiderueshëm rastesh, "cilësia" paraqet vetëm një element - përvoja e personelit. Edhe pse përvoja e personelit konkret mund të jetë e rëndësishme kur puna e tyre ka një ndikim të rëndësishëm në cilësinë e realizimit, vlerësimi i asaj përvoje me pikë, si i tillë nuk ofron në mënyrë automatike një vlerësim të cilësisë së ofertës. Sidomos te punimet e ndërtimit, cilësia e realizimit varet nga disa faktorë të ndërlidhur: metodologjia e propozuar e realizimit, organizimi i lokalitetit të ndërtimit, dinamika e realizimit, plani i kontrollit të cilësisë, menaxhimi me rreziqet dhe aspekte të tjera të matshme që janë në lidhje me objektin konkret të prokurimit.

Një problem i veçantë është që afati i realizimit përdoret si element i cilësisë ndërsa autoriteti kontraktues më pas lejon prolongim të konsiderueshëm të këtij afati. Në një rast të tillë, kriteri që ka ndikuar në përzgjedhjen e ofertës më të favorshme mund të humbasë vlerën e tij praktike në fazën e realizimit të kontratës.

Shembull i tillë është procedura e Klinikës Universitare të Urologjisë - Shkup (shpallje nr. 06884/2026) për projektimin, rindërtimin, rinovimin dhe ri-adaptim të Qendrës së Transplantimit dhe Qendrës ESWL sipas parimit çelësin në dorë. Procedura është zbatuar si procedurë e hapur, me kriter të përcaktuar raporti më i mirë çmim-cilësi. Për çmim janë fituar 70 pikë, ndërsa për afatin e realizimit 30 pikë: në muaj për Pjesën 1 dhe në ditë për Pjesën 2. Afati, pra, ka përfshirë pothuajse një të tretën në rangimin e ofertave. Kontrata e lidhur arrin vlerën prej 32,686,000 denarë me TVSH, apo 531,480 euro. Në këtë rast, pyetja më e rëndësishme është nëse kriteri mbi bazën e të cilit oferta ka fituar përparësi në procedurën do të mbetet relevant dhe detyrues në fazën e realizimit, përkatësisht nëse projekti do të zbatohet në afat prej 9 muajsh nga dhënia e lejes për ndërtim.

Duke qenë se rastet e tilla nuk janë të izoluara, është e nevojshme të zhvillohet një analizë më sistematike mbi procedurat në të cilat është aplikuar kriteri çmim dhe cilësi, veçanërisht ato procedura, në të cilat oferta me çmimin më të ulët nuk është përzgjedhur për shkak të pikëve që janë fituar për cilësi. Një analizë e tillë duhet të verifikojë se çfarë saktësisht është vlerësuar me pikët si "cilësi", nëse ky element ka qenë ndryshe nga kushtet për kapacitetin e kërkuar, cili ka qenë ndikimi i tij në përzgjedhjen përfundimtare dhe nëse ofertuesi i përzgjedhur vërtetë e ka realizuar atë për çka ka fituar pikë shtesë. Vetëm në këtë mënyrë mund të vërtetohet nëse kriteri çmim dhe cilësi realisht mundëson përzgjedhjen e një oferte me cilësi më të lartë apo, përkundrazi, bëhet një mekanizëm shtesë për kufizimin e konkurrencës dhe favorizimin e ndonjë kompanie konkrete.

- **Në pesë vitet e fundit, 10 kompani ndërtimi kanë fituar tenderë me vlerë rreth gjysmë miliard euro, që është pothuajse një e treta e vlerës së përgjithshme të tenderëve për punime ndërtimi.**

Në pesë vitet e fundit, 976 kompani kanë qenë bartës të kontratave për punime ndërtimi. Megjithatë, pjesa kryesore e biznesit i përket një grupi të vogël të kompanive. Sa i përket numrit të kontratave, ndër kompanitë e para janë "Kole-trans Inzhinering" Shtip me 186 kontrata në 5 vitet e fundit, pastaj "Gradba Promet" Kavadarci me 183 kontrata, "Evrogradba-Inzhenering",

fshati Vlladievci, me 155 kontrata, “Lendi Group”, Shkup, me 120 dhe “Stenton Gradba” me 119 kontrata për prokurime publike.

Mirëpo, panorama ndryshon kur fokusi vihet mbi vlerën e kontratave. Nga kjo perspektivë, kompanitë me pozicionin më të lartë janë “Stenton Gradba” nga Manastiri, “Zhikoll” nga Strumica, “Ilinden” nga Struga, etj.

10 kompanitë me vlerën më të lartë të prokurimeve publike (2021 – 2025)

Kompania	Numri i kontratave	Vlera e kontratave në miliona euro	Pjesëmarrja në vlerën totale të prokurimeve	Numri i Autoriteteve Kontraktuese me të cilat kanë lidhur marrëveshje
Stenton Gradba, Manastir	119	121.2	7.77 %	34
Zhikoll, Strumicë	68	68.5	4.39 %	28
Ilinden SHA, Strugë	59	64.7	4.15 %	8
Granit SHA, Shkup	13	55.6	3.57 %	7
Bauer BG, Shkup	30	33.5	2.15 %	19
Ju-Baj 2, Shkup	35	33.3	2.14 %	8
Bitem, Shkup	84	33.1	2.12 %	33
NB-Company, Tetovë	14	27.1	1.74 %	6
Lendi Grup, Shkup	120	26.2	1.68 %	46
Zobek Mining, Shkup	5	25.1	1.61 %	1

Rezulton se vetëm dhjetë kompani kanë fituar kontrata me një vlerë totale prej 488 milionë euro, që përbën 31 % të vlerës së përgjithshme të të gjitha kontratave për punime ndërtimi.

Në krye të listës është “Stenton Gradba” nga Manastiri, e cila në periudhën pesëvjeçare ka lidhur 119 kontrata me vlerë 7,45 miliardë denarë, ose 121,2 milionë euro. Kompania ka një pjesëmarrje prej 7,77 % në vlerën totale të kontratave të ndërtimit në vendin tonë, dhe këto janë kontrata që janë dhënë përmes prokurimeve publike.

Më pas është “Zhikoll” nga Strumica, me 68 kontrata me vlerë 4,21 miliardë denarë ose 68,5 milionë euro, që është 4,39 % e vlerës totale. Në vendin e tretë është “Ilinden” SHA nga Struga, me 59 kontrata me vlerë 3,98 miliardë denarë ose 64,7 milionë euro, përkatësisht me pjesëmarrje prej 4,15 % në vlerën totale.

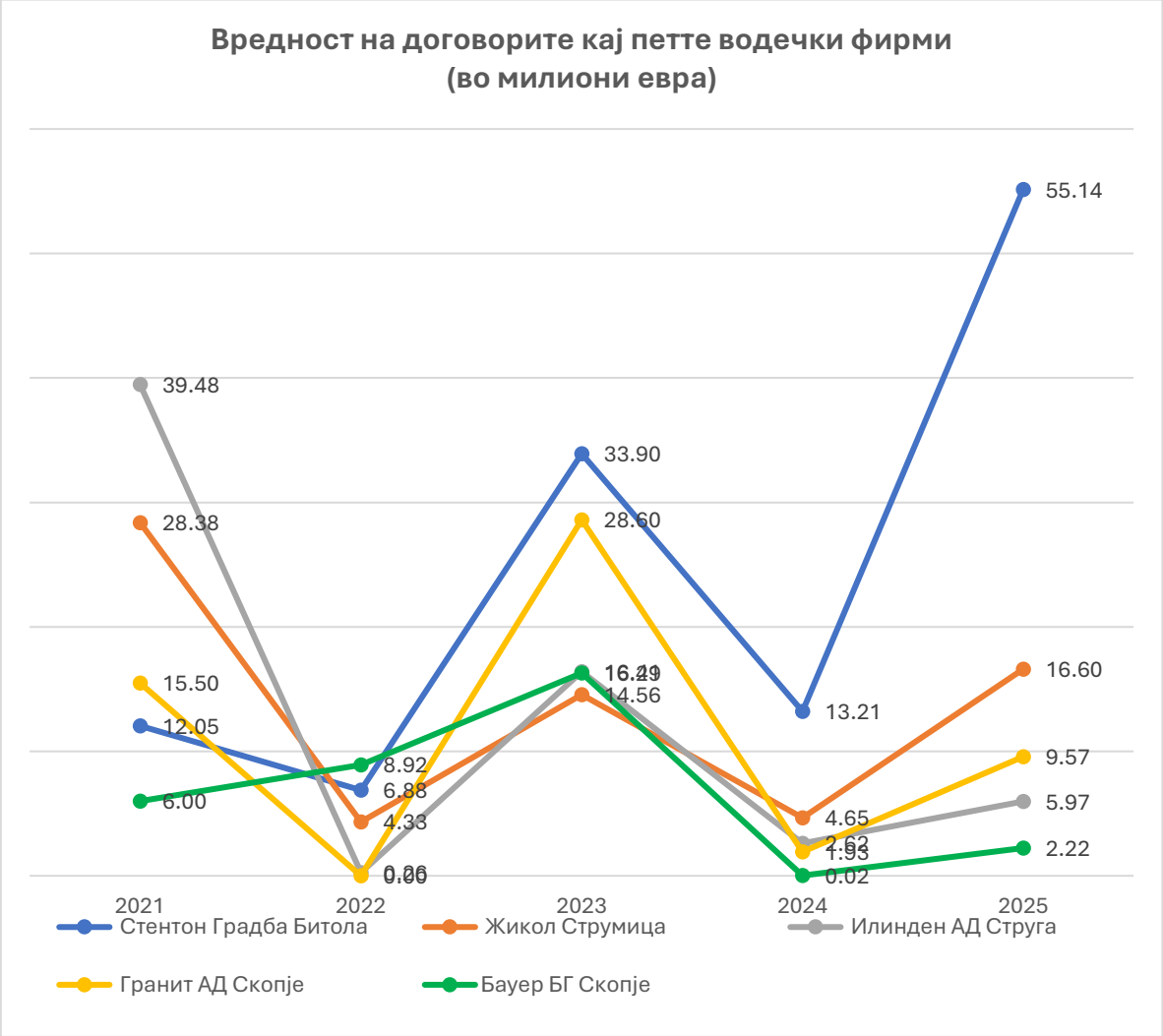
Ndër dhjetë kompanitë me vlerën më të lartë të kontratave janë edhe “Granit” SHA Shkup me 55.6 milionë euro (3.57 %), “Bauer BG” Shkup me 33.5 milionë euro (2.15 %), “Ju-Baj” 2 me 33.3 milionë euro (2.14 %), “Bitem” Shkup me 33.1 milionë euro (2.12 %), “NB-Kompani” Tetovë me 27.1 milionë euro (1.74 %), “Lendi Group” Shkup me 26.2 milionë euro (1.68 %) dhe “Zobek Mining” Shkup me 25.1 milionë euro (1.61 %).

Kështu, vetëm në tre kompanitë më të mëdha janë përqendruar 16.31 % e vlerës totale të kontratave të ndërtimit, ndërsa dhjetë më të mëdhatë së bashku marrin rreth 31 %.

Kjo tregon se, megjithëse qindra kompani marrin pjesë në prokurimiet publike për ndërtim, vlera e kontratave është dukshëm më e përqendruar në një numër të vogël kompanish. Nga 976 kompanitë që kanë lidhur kontrata, vetëm dhjetë kanë arritur të siguronin rreth një të tretën e tërë biznesit të ndërtimeve publike në periudhën e analizuar.

Përqendrimi është edhe më i dukshëm në kontratat më të mëdha: një kompani e vetme ka marrë pothuajse 8 % të vlerës totale, ndërsa tre kompanitë e para së bashku - më shumë se një të gjashtën e të gjithë tregut.

Vlera e kontratave te pesë kompanive kryesuese
(në miliona euro)



Stenton Gradba Manastir Zhikoll Strumicë Ilinden SHA Strugë
Granit SHA Shkup Bauer BG Shkup

Nga kompanitë e ndërtimit me vlerën më të lartë të kontratave, “Stenton Gradba” nga Manastiri është e vetmja me një trend të dukshëm të rritjes si dhe rritje të vlerës së kontratave nga 12 milionë euro në vitin 2021 në 55 milionë euro në vitin 2025. Te kompanitë tjera nga ato pesë që kryesojnë, vërehet një rënie. Më konkretisht, “Zhikoll” Strumicë ka kontrata me vlerë 28.4 milionë euro në vitin 2021 krahasuar me 16.6 në vitin 2025. Vlera e kontratave të “Ilinden” SHA Strugë ka rënë nga 39.5 milionë në 6 milionë euro. “Granit” Shkup ka 15.5 milionë euro në vitin 2021, ndërsa në vitin 2025 është me 9.6 milionë euro. “Bauer BG”, nga ana tjetër, ka një rënie nga 6 milionë në 2.2 milionë euro.

- **Te një pjesë e madhe e autoriteteve kontraktuese, shumica e fondeve u shpërndahen vetëm disa kompanive. Kështu, në Universitetin Nënë Tereza, një kontratë me “Stenton Gradba” mbulon 96% të vlerës totale të prokurimeve për punime ndërtimi gjatë periudhës pesëvjeçare; në Drejtorinë për Zonat Zhvillimore Teknologjike Industriale, dy kompani së bashku kanë një pjesë prej 81 %; në ESM, katër kompani mbulojnë më tepër se 80 % të vlerës së përgjithshme; ndërsa në NP për Rrugët Shtetërore, dy kompani kanë një pjesëmarrje prej 61 % të vlerës së përgjithshme të kontratave të punimeve ndërtimore. Përqendrimi i tillë është një flamur i kuq dhe kërkon shqyrtim shtesë të nivelit të konkurrencës, si dhe të mënyrës së dhënies dhe realizimit të kontratave.**

Bazuar në flamujt e kuq, që i aplikon Byroja për Prokurime Publike, një përqendrim i tillë duhet të shqyrtohet në kontekstin e konkurrencës së reduktuar, favorizimit të një operatori të caktuar ekonomik, marrëveshjeve të fshehta midis operatorëve ekonomikë, konkurrencës së padrejtë ose konkurrencës së kufizuar në sektorë dhe veprimtari të caktuara.

Tek autoritetet kontraktuese me vlerën më të lartë totale të prokurimeve për punime ndërtimi në periudhën 2021–2025, një pjesë e konsiderueshme e fondeve në shumicën e rasteve është e përqendruar në një numër të vogël kompanish.

Ndërmarrja Publike për Rrugët Shtetërore – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 149 milionë euro
Në NPRRSH, pjesën më të madhe e mban “Ilinden” SHA Strugë, me 36.2 % të vlerës totale të kontratave, pra 53.8 milionë euro dhe 6 kontrata të lidhura. Më pas vjen “Granit”, me një pjesëmarrje prej 24.8%, apo 37 milionë euro dhe 6 kontrata. Për kompaninë “Ilinden” SHA Strugë, kontratat me NPRRSH përfaqësojnë 83 % të vlerës së përgjithshme pesëvjeçare të prokurimeve publike, ndërsa për “Granit” kjo pjesëmarrje është 66.5 %.

Drejtoria për Zonat Zhvillimit Teknologjike Industriale – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 69.8 milionë euro
Në prokurimet publike të ZZHTI, “Stenton Gradba” ka një pjesëmarrje prej 45.2 %, ose 31.5 milion euro me vetëm 2 kontrata të lidhura. “Zobek Mining Grup” ka një pjesëmarrje prej 35.9 %, ose 25.1 milionë euro përmes 5 kontratave. Rasti i “Zobek Mining Grup” është veçanërisht i ndryshëm, ku e gjithë vlera pesëvjeçare e prokurimeve publike është realizuar përmes këtij autoriteti kontraktues. Në “Stenton Gradba”, kontratat me ZZHTI përfaqësojnë 26 % të vlerës së përgjithshme pesëvjeçare të prokurimeve publike.

Centralet elektrike të Maqedonisë së Veriut – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 63.4 milionë euro

Në prokurimet publike të ESM, katër kompani së bashku kanë një pjesëmarrje prej mbi 80.0 % të vlerës totale të kontratave të analizuara. "Markovski Kompani Borçe" ka një pjesëmarrje prej 37.4 %, përkatësisht 23.7 milionë euro përmes 2 kontratave. "Granit" ka një pjesëmarrje prej 20.7 % (13.1 milionë euro përmes 1 kontrate), "Mashinokop Grupacija" – 12.1 % (7.7 milionë euro përmes 1 kontrate) dhe "Ell Te Inzhenering" – 10.9 % (6.9 milionë euro përmes 2 kontratave). Për "Granit", kontratat me ESM përfaqësojnë 23.6% të vlerës totale pesëvjeçare të prokurimeve publike.

Qyteti i Shkupit – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 58.5 milionë euro

Në Qytetin e Shkupit, pjesën më të madhe e mban "Žikoll", me 33.3 %, përkatësisht 19.5 milionë euro përmes vetëm 1 kontrate. Pastaj janë "Bauer BG" me 16.5 % (9.7 milionë euro përmes 5 kontratave), "Ju-Baj 2" me 13.6 % (8.0 milionë euro përmes 4 kontratave) dhe "Vato" me 11.8 % (6.9 milionë euro përmes 2 kontratave). Për "Zhikoll", kontratat me Qytetin e Shkupit përbëjnë 28.5 % të vlerës pesëvjeçare të prokurimeve publike, për "Bauer BG" 28.9 %, ndërsa për "Ju-Baj 2" ato përbëjnë 23.9 % të vlerës.

Ministria e Arsimit dhe Shkencës – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 47.6 milionë euro

Në Ministrinë e Arsimit, katër kompani përbëjnë më tepër se gjysmën e vlerës totale të kontratave. "Hilldin Komerc" ka një pjesëmarrje prej 16.8 % (8.0 milionë euro në 15 kontrata), "Izgradba-Komerc" me 15.4 % (7.3 milionë euro në 7 kontrata), "Hoxha Inzhenering" me 11.7 % (5.6 milionë euro në 1 kontratë) dhe "Net Invest Grup" me 11.4 % (5.4 milionë euro përmes 5 kontratave).

Universiteti Nënë Tereza – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 42.2 milionë euro

Shembulli më i spikatur i përqendrimit vërehet në Universitetin Nënë Tereza, ku "Stenton Gradba" ka një pjesë prej 96 % të vlerës së përgjithshme të kontratave, pra 40.4 milionë euro përmes vetëm 1 kontrate. Kjo kontratë përfaqëson gjithashtu 33.4 % të vlerës së përgjithshme pesëvjeçare të prokurimeve publike të kompanisë.

Komuna e Gazi Babës – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 38.5 milionë euro

Në Komunën e Gazi Babës, katër kompani kanë një pjesëmarrje prej të paktën 13 %. "Vardargradba" ka një pjesëmarrje prej 15.7 % (6 milionë euro përmes 12 kontratave), "Žikoll" merr pjesë me 14.4 % (5.5 milionë euro përmes 8 kontratave), "Izollacija" me 14 % (5.4 milionë euro përmes 21 kontratave) dhe "Pyramid Billding" me 14 % (5.4 milionë euro përmes 11 kontratave).

NP për Mirëmbajtjen dhe Mbrojtjen e Rrugëve Kryesore dhe Rajonale – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 35.4 milionë euro

Në prokurimet e zbatuara nga kjo ndërmarrje veçohen “Ilinden” SHA, me një pjesëmarrje prej 20 % (7.1 milionë euro përmes 1 kontrate) dhe “Pellagonija” me 19 % (6.7 milionë euro përmes 1 kontrate).

Komuna e Manastirit – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 32.5 milionë euro
Në Komunën e Manastirit, “Stenton Gradba” ka një pjesëmarrje prej 29.7 %, ose 9.6 milionë euro përmes 36 kontratave. Më pas janë KJP “Niskogradba” me 13.5 % (4.4 milionë euro përmes 86 kontratave) dhe “BV Inzhenering” me 10.7 % (3.5 milionë euro përmes 18 kontratave).

Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor – Vlera e përgjithshme e prokurimeve publike në periudhën 2021–2025 është 30.3 milionë euro

Në Ministrinë e Mjedisit, tre kompani së bashku kanë një pjesëmarrje prej 44.7 % në vlerën totale të kontratave. “Konstruktor” ka një pjesëmarrje prej 17.6 % (5.3 milionë euro përmes 2 kontratave), “Ju-Baj 2” merr pjesë me 15.1 % (4.6 milionë euro përmes 3 kontratave) dhe “Eakom” me 12 % (3.6 milionë euro përmes 3 kontratave).

Të dhënat tregojnë se te më shumë autoritete kontraktuese ka një përqendrim të konsiderueshëm të fondeve publike në një numër të kufizuar operatorësh ekonomikë. Rastet në të cilat një operator ka një pjesë dominuese janë veçanërisht të dukshme, siç është rasti i Universitetit “Nënë Tereza”, ku një kontratë përfaqëson 96 % të vlerës së përgjithshme të prokurimeve, por edhe në rastin e NPRRSH, DZZHTI, ESM dhe Qytetit të Shkupit, ku një pjesë e konsiderueshme e fondeve është e përqendruar në disa kompani.

Përqendrimi në vetvete nuk është provë për korrupsion. Megjithatë, ai është një tregues i rëndësishëm për rrezikun nga favorizimi dhe për kufizim të konkurrencës, veçanërisht kur kombinohet me një numër të vogël ofertuesish, fitues të përsëritur ose varësi të lartë të një operatori të caktuar ekonomik nga një autoritet kontraktues.

Nga perspektiva e rrezikut për korrupsion, veçanërisht të rëndësishme janë situatat në të cilat konkurrenca e kufizuar shndërrohet në një model të përsëritur të dhënies së fondeve publike për të njëjtat kompani. Në rrethana të tilla, rritet mundësia për vendimmarrje diskrecionare dhe krijohet rreziku për favorizim, posaçërisht nëse ka tregues shtesë për kushte kufizuese për pjesëmarrje, kritere jotransparente ose përsëritje të pajustifikuar të të njëjtave kompani si ofertues të përzgjedhur.

Prandaj, rastet që janë identifikuar duhet t’i nënshtrohen një shqyrtimi shtesë të procedurave specifike, duke përfshirë numrin dhe strukturën e ofertuesve, kushtet për pjesëmarrje, kriteret e përzgjedhjes, arsyetimet për përzgjedhjen, procedurat eventuale të ankimimit, ndryshimet dhe shtojcat e kontratave, si dhe lidhjet eventuale pronësore ose afariste ndërmjet operatorëve ekonomikë.

Në veçanti, duhet të verifikohet besueshmëria e personelit dhe pajisjeve profesionale të ofruara nga operatorët, të cilët njëkohësisht realizojnë më tepër kontrata. Kjo do të thotë se duhet të

verifikohet nëse janë listuar personat e njëjtë dhe pajisjet e njëjta në ofertat për kontratat realizimi i të cilave mbivendoset dhe nëse ata vërtet kanë marrë pjesë në realizimin e punimeve. Si rrjedhojë, përqendrimi duhet të trajtohet si një flamur i kuq që sinjalizon se ku është më i lartë rreziku për favorizim, për kufizim të konkurrencës dhe për ndikim korruptiv si dhe ku nevojiten kontrolle shtesë.

- **Mbikëqyrja e punimeve ndërtimore është shumë e përqendruar mbi një numër të vogël kompanish. Vetëm 10 subjekte përbëjnë 91 % të vlerës së përgjithshme të kontratave, kurse vetëm dy - më shumë se 61 %. Përqendrimi është veçanërisht i rrezikshëm sepse këto firma kanë një rol kontrollues mbi kontraktorët dhe verifikimin e punimeve të përfunduara. Kur një numër i kufizuar i kompanive ushtrojnë mbikëqyrje mbi një pjesë të konsiderueshme të kontratave publike të ndërtimit, rritet rreziku nga varësia, konflikti i interesave dhe kontrolli që nuk është mjaftueshëm i pavarur.**

Për kontratat e ndërtimit, autoritetet kontraktuese duhet të angazhojnë një firmë mbikëqyrëse përmes një procedure të posaçme për prokurim publik për shërbime. Kjo është një kategori e posaçme kontratash, ndryshe nga 9,335 kontratat e ndërtimit mbi të cilat bazohet pjesa më e madhe e këtij hulumtimi, por është në lidhje të drejtpërdrejt me to: pa mbikëqyrje, nuk ka verifikim të situatave, nuk ka pagesë dhe nuk ka konstatim të devijimeve nga kontrata.

Kontratat e lidhura për mbikëqyrjen e punimeve të ndërtimit në periudhën 2021–2025

Viti	Numri i kontratave	Vlera e kontratave (denarë)	Vlera e kontratave (euro)
2021	256	905,045,677	14,716,190
2022	220	295,032,197	4,797,271
2023	240	2,023,075,902	32,895,543
2024	242	268,386,275	4,364,004
2025	243	791,275,718	12,866,272
Gjithsej	1201	4,282,815,769	69,639,281

Për 1,201 kontratë të lidhur, për mbikëqyrjen e punimeve të ndërtimit gjatë pesë viteve të analizuara, me një vlerë totale të përcaktuar me marrëveshje prej 4.3 miliardë denarë (70 milionë euro), paraqiten rreth 90 kompani si bartës të tyre. Megjithatë, shpërndarja si e kontratave ashtu edhe e vlerës së tyre është jashtëzakonisht e përqendruar. Vetëm dhjetë

kompani kanë lidhur 642 kontrata, pra pak më shumë se gjysma e numrit të përgjithshëm të kontratave, por ato kapin shumën rreth 3.9 miliardë denarë (63 milionë euro), ose 91 % të vlerës së përgjithshme të kontratave.

10 dhënësit kryesorë të shërbimeve sipas vlerës totale të përcaktuar me marrëveshjen

Kompania	Numri i kontratave	Vlera totale në denarë	Vlera totale në euro	Pjesëmarrja
IRD ENGINEERING Srl	2	1,625,100,807	26,424,403	37.95 %
Instituti i Inxhinierisë Civile MAKEDONIJA SHA – Shkup	14	1,000,301,172	16,265,060	23.36 %
GEING SHPK Shkup	16	348,461,557	5,666,042	8.14 %
EVRO KONSALLTING SHPK Shkup	62	211,935,387	3,446,104	4.95 %
MG PROEKT SHPKPV Shkup	319	206,509,070	3,357,871	4.82 %
EOS E.E SHPK Shkup	30	143,939,874	2,340,486	3.36 %
DIVI MAKEDONIJA SHPKPV Shkup	11	109,032,095	1,772,880	2.55 %
INSTITUTI PËR RRUGË SHPKPV Veles	4	105,245,852	1,711,315	2.46 %
MBM ARHITEKTI SHPKPV Shkup	65	81,557,108	1,326,132	1.90 %
Enti për Testimin e Materialeve (ETM) SHA Shkup	118	55,673,941	905,267	1.30 %

Përqendrimi është veçanërisht i theksuar në kompanitë që kryesojnë. Vetëm dy kompani, kompania italiane “IRD ENGINEERING” dhe Instituti Maqedonas i Inxhinierisë Civile, kanë një pjesëmarrje të kombinuar prej më shumë se 61 % të vlerës së përgjithshme të kontratave të analizuara. Pothuajse e gjithë shuma e “IRD ENGINEERING” vjen nga kontrata më e madhe e vetme - për mbikëqyrje dhe këshilla ligjore në lidhje me ndërtimin e Korridorit VIII dhe Korridorit X-d me vlerë 1.62 miliardë denarë.

Një situatë krejtësisht e ndryshme vërehet me “MG PROEKT” SHPKPV Shkup, e cila ka numrin më të madh të kontratave të lidhura, edhe atë 319. Kjo do të thotë se kjo kompani përfaqëson rreth 26.6 % të të gjitha kontratave të nënshkruara, domethënë pothuaj çdo të katërtën kontratë për mbikëqyrje. Megjithatë, vlera e përgjithshme e këtyre kontratave arrin në 206.5 milionë denarë, ose 4.82 % të të gjithë tregut.

Duke pasur parasysh që vetë kontrata për ndërtimin e Korridoreve VIII dhe X-d është nënshkruar jashtë kornizave të Ligjit për Prokurimet Publike dhe vlera e saj nuk përfshihet në të dhënat e SEPP-së, e njëjta gjë mund të bëhet edhe për kontratën për mbikëqyrjen e Korridorit VIII dhe Korridorit X-d. Pa të, vlera e kontratave të mbikëqyrjes arrin vlerën rreth 44 milionë euro. Kur të krahasohet me vlerën e përgjithshme të kontratave të ndërtimit në të njëjtën periudhë prej 1.56 miliardë euro, rezulton se një mesatare prej 2.8 % e vlerës së kontratave të ndërtimit është alokuar për mbikëqyrjen.

Një pjesë e sqarimit për këtë përqendrim është në mënyrën e përzgjedhjes së firmave mbikëqyrëse. Për dallim nga punimet e ndërtimit, ku autoritetet kontraktuese më shpesh e aplikojnë kriterin e çmimit më të ulët, në shërbimet e projektimit dhe mbikëqyrjes, është e detyrueshme të aplikohet kriteri për ofertën ekonomikisht më të favorshme (çmim dhe cilësi). Pikërisht këtu, sipas ekspertëve, qëndron njëri nga mekanizmat kryesorë që e thellon problemin.

Për një kohë të gjatë, autoritetet kontraktuese e kanë vlerësuar cilësinë duke dhënë pikë për referencat e ofertuesit, pra nëpërmjet numrit dhe vlerës së kontratave të realizuara më parë. Kjo qasje është e gabuar, sepse referencat shërbejnë për ta vërtetuar kapacitetin e ofertuesit, e jo për t'i ranguar ofertat. Në periudhën e fundit, autoritetet kontraktuese janë riorientuar drejt vlerësimit të përvojës së personelit të angazhuar. Kjo është ligjërisht e saktë, mirëpo në praktikë shpesh zbatohet metodologjia e gabuar, me mangësi në mënyrën se si përcaktohen dhe vlerësohen kriteret.

Rezultati është i njëjtë në të dyja rastet: kompanitë që tashmë kanë një numër të madh kontratash të lidhura, ndërsa si rrjedhojë edhe më shumë referenca dhe personel me më tepër përvojë të dokumentuar, fitojnë më shumë pikë në çdo tender të ri. Kështu, çdo kontratë e re çon drejt rritjes së avantazhit për tenderin e ardhshëm, ndërsa përqendrimi vetëm përforcohet. Nëse ndryshimet e propozuara legjislative nuk e adresojnë këtë problem, ekziston rreziku që ai të përkeqësohet edhe më tepër.

Këtë e vërtetojnë edhe të dhënat zyrtare. Në raportet vjetore të Byrosë për Prokurime Publike, në seksionin mbi ofertuesit me numrin më të madh të kontratave të lidhura kur përzgjedhja bëhet në bazë të kriterit çmim/cilësi, vitet e fundit, në pozitat më të larta kryesisht paraqiten kompanitë që ofrojnë shërbime projektimi dhe për mbikëqyrje.

Përqendrimi në shërbimet e mbikëqyrjes mbart një rrezik të veçantë, pasi mbikëqyrja ka funksionin kontrollues. Kur një numër i vogël firmash mbikëqyrin shumicën e punimeve të ndërtimeve publike, ato vazhdimisht takohen me kontraktorët e njëjtë dhe autoritetet e njëjta kontraktuese, me çka rritet rreziku nga konflikti i interesave dhe marrëveshjet për verifikim të punimeve të pakryera ose të kryera me cilësi të dobët.

- **Në vitet zgjedhore, vërehet një vlerë dukshëm më e lartë e tenderëve për punime ndërtimi, veçanërisht në vitet me zgjedhje lokale. Përqendrimi i kontratave të ndërtimit para zgjedhjeve mbart rrezikun për keqpërdorimin e resurseve publike për objektiva zgjedhore.**

Në periudhën 2021–2025, prokurimet për punimet e ndërtimit shfaqin devijime që janë në lidhje me ciklet zgjedhore. Në vitet e analizuara, vlera më e lartë është evidentuar në vitin 2025 - vit me zgjedhje lokale. Vlera e kontratave për aktivitete ndërtimi arriti në 434 milionë euro, që është një rritje prej 163 milionë euro, ose më tepër 60 % në krahasim me vitin 2024. Një situatë e ngjashme vërehet në vitin 2021, gjithashtu një vit me zgjedhje lokale. Atëherë vlera e kontratave arriti vlerën rreth 345 milionë euro, që është 88 % më tepër krahasuar me vitin 2020.

Duke pasur parasysh që viti 2020 u godit edhe nga pandemia e Covid-it, efekti i zgjedhjeve mund të vërehet objektivisht edhe në përgjysmimin e vlerës së kontratave të ndërtimeve në vitin e ardhshëm jo-zgjedhor, pra në vitin 2022.

Megjithatë, efekti i zgjedhjeve parlamentare dhe presidenciale në vitin 2024 vërehet në periudhën e lidhjes së kontratave për aktivitete ndërtimi. Në katër muajt e parë të vitit, në prag të zgjedhjeve në muajt prill dhe maj, janë nënshkruar 50 % e vlerës vjetore të kontratave për aktivitete ndërtimi. Një vlerë e tillë në katër muajt e parë të vitit nuk është vërejtur në asnjë vit tjetër të periudhës së analizuar.

Rritja dhe përqendrimi i prokurimeve publike për punimet e ndërtimit në periudhën parazgjedhore duhet t'i nënshtrohet një shkalle më të intensifikuar të monitorimit dhe shqyrtimit.

Përqendrimi i kontratave të ndërtimit para zgjedhjeve mbart rrezikun për keqpërdorimin e resurseve publike për objektiva zgjedhore. Projektet e dukshme infrastrukturore përdoren për promovim politik, ndërkaq nxitimi për t'i nënshkruar kontratat para ditës së zgjedhjeve e zvogëlon vigjilencën gjatë përgatitjes dhe kontrollit. Pasi kompanitë e njëjta kanë lidhur kontrata në periudhën parazgjedhore, duhet të kontrollohet nëse ka ndonjë lidhje midis tyre dhe donatorëve të partive politike, bazuar në raportet financiare të disponueshme publikisht.