

Paraqitja jo e saktë e realizimit të investimeve kapitale të komunave:

implikimet në transparencë dhe monitorim



Tetor 2025

INSTITUTI GAP
GAP INSTITUTE



Paraqitja jo e saktë e realizimit
të investimeve kapitale të
komunave: implikimet në
transparencë dhe monitorim

Tetor 2025

— **Përmbajtja**

Hyrje	3
Paraqitja e shpenzimeve për investime kapitale tek komunave	4
Rekomandime	6
Aneks	7

Deklaratë mohimi:

Ky projekt zbatohet me mbështetjen e Komisionit Evropian. Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e Komisionit Evropian.

Hyrje

Në vijimësi, Instituti GAP monitoron dhe analizon planifikimin dhe shpenzimin e buxhetit të Kosovës nga institucionet publike. Një nga aspektet më të rëndësishme në këtë pjesë është monitorimi i shpenzimeve të buxhetit për investime kapitale, si në nivelin qendror dhe në atë lokal, meqë përfundimi efikas i investimeve si në infrastrukturë, rezerva ujore, rrjet të energjisë, dhe të ngjashme, nxit zhvillim më të hovshëm ekonomik në vend. Indikatorët lidhur me realizimin e investimeve kapitale, sikurse shkalla e shpenzimit të buxhetit për një projekt kapital specifik apo tërë investimet e planifikuara, tregojnë dinamikën dhe angazhimin e institucioneve në kryerjen e punëve. Ndër tjera, indikatorët e tillë përbëjnë edhe kriter që një komunë të mund të përfitojë nga Granti i performancës komunale. Por, kohëve të fundit, indikatorët rreth investimeve kapitale nuk janë duke pasqyruar saktë shpenzimet e bëra në kryerjen e punëve. Në raste të numërta, për shkak të proceseve përmbarimore me të cilat po përballen komunat, kryesisht për obligime që rrjedhin nga marrëveshje apo akte ligjore të iniciuara nga qeveria qendrore, sikurse obligimet rreth kontratave kolektive në arsim dhe shëndetësi, fondet e planifikuara për investime kapitale po shfrytëzohen gjithnjë e më shpesh për mbulimin e obligimeve të tilla. E këto shpenzime vazhdojnë të prezantohen nëpër linjat buxhetore të projekteve dhe ato agregate si shpenzime kapitale.

Kjo situatë e pamundëson monitorimin aktiv të komunave mbi realizimin e punëve publike dhe shifrat aktuale të paraqitura nëpër raportet periodike financiare të tyre dhe Thesarit të Kosovës nuk tregojnë një pasqyrë të saktë të punëve të kryera. Paraqitja e pagesave të bëra për proceset përmbarimore nga linja e investimeve kapitale si shpenzim kapital, po ndikon që të krijohet një shkallë artificialisht e lartë dhe jo reale e realizimit të buxhetit për këtë kategori.

Me qëllim të shmangies së përsëritjes së këtyre prezantimeve jo të duhura të shpenzimeve për kapitale në raportet financiare të Thesarit, Instituti GAP publikon këtë analizë të shkurtër ku ofron një pasqyrë të detajuar të ndryshimeve që do të duhej të bëheshin në raportet e ardhshme të Thesarit sa i përket formës së prezantimit të tyre.

Paraqitja e shpenzimeve për investime kapitale tek komunat

Komunat dhe Thesari janë të obliguara që në raportet periodike financiare të prezantojnë nivelin e shpenzimeve buxhetore qoftë sipas kategorive ekonomike (paga, mallra dhe shërbime, subvencione dhe transfere dhe investime kapitale), por, edhe sipas projekteve specifike. Indikatorë të tillë ndihmojnë për të skanuar punët e përfunduara dhe dinamikën e realizimit të punëve.

Në një [raport](#) të mëhershëm këtë vit, Instituti GAP ka treguar sesi ka një rritje drastike të pagesave për obligime gjyqësore dhe përmbarimore në komunat e Kosovës gjatë vitit 2024 krahasuar me vitet paraprake, të cilat burojnë kryesisht nga obligime lidhur me mosrespektimin e përpiktë të kontratave kolektive të mëhershme të arsimit dhe shëndetësisë, si dhe nga mos-përmbushja e detyrimeve buxhetore ndaj punonjësve publikë për shtesa të ndryshme konform bazës ligjore. Totali i përgjithshëm i pagesave përmbarimore dhe gjyqësore ka arritur në 86.4 milionë euro në vitin 2024, që paraqet dyfishim krahasuar me vitin 2023 (40.2 milionë euro) dhe pothuajse trefishim krahasuar me vitin 2022 (36.4 milionë euro). Për rrjedhojë, Thesari i Kosovës i cili konform ligjit duhet të zbatojë vendimet gjyqësore, për dallim nga e kaluara kur tentonte që këto pagesa t'i bënte vetëm nga kategoria e pagave, tanimë me rritjen e këtyre obligimeve është duke bërë ekzekutimin e pagesave nga të gjitha linjat buxhetore të komunave në të cilat ka mjete në dispozicion, pa përjashtuar edhe atë të investimeve kapitale. Një situatë e tillë dokumentohet edhe në [raportet vjetore](#) të Zyrës Kombëtare të Auditimit, të paraqitura në Aneksin e këtij punimi.

Përtej pjesës përmbajtësore të këtij problemi, ku komunat nuk po arrijnë t'i realizojnë projektet e synuara, pagesat për obligime përmbarimore nga linjat e projekteve kapitale ende po shfaqen si shpenzime kapitale nëpër raportet financiare, veçmas në ato të Thesarit që kanë përdorim të gjerë. Indikatorët rreth shpenzimeve në këtë kategori në këtë rast bëhen jo adekuat dhe të pakrahasueshëm me vitet e mëhershme. Konkretisht, tek raportet e Thesarit, në shpenzimet finale të vitit 2024, por, edhe në tremujorët e vitit 2025, dallohen nivele të larta të realizimit të investimeve kapitale nga komunat qysh në dy tremujorët e parë, e që nga analizimi i disa raporteve më të hollësishme financiare të komunave për të njëjtën periudhë, dallohet se shumica nga to janë shpenzime për procese gjyqësore apo përmbarimore.

Siç vërehet në Tabelën 1, mjetet e projekteve kapitale janë duke u përdorur për pagesa përmbarimore dhe gjyqësore, por shpenzimet nga ato linja vazhdojnë të prezantohen nga Thesari si shpenzime për realizimin e projektit kapital. Ka raste kur të gjitha mjetet e parapara për ndërtimin e një qendre kulturore apo rruge janë shpenzuar për vendime të tilla, por që në raportet e Thesarit paraqiten si realizim 100% i projektit gjegjës.

Tabela 1. Raportimi aktual i Thesarit nëpër raportet periodike për shpenzimet në projekte kapitale të ndikuara nga pagesat për vendime gjyqësore apo përmbimore (disa prej projekteve reale të ndikuara)

Projekti kapital	Buxheti i planifikuar	Pagesat për realizimin e projektit	Pagesat për vendime gjyqësore	Gjithsej buxheti i shpenzuar	Progresi i raportuar i realizimit sipas Thesarit	Realizimi real i projektit
Furnizimi dhe vendosja me bari sintetik dhe infrastruktura tjetër në fushat e sportit në XX (kodi buxhetor: 54350)	€570,000	€255,228	€128,819	€384,047	67%	45%
Ndërtimi Qendres së re të Kulturës (kodi buxhetor: 53140)	€28,441	€0	€28,000	€28,000	98%	0%
Asfaltimi i rrugicave në fshatrat (kodi buxhetor: 53974)	€50,000	€6,136	€43,864	€50,000	100%	12%
Ndërtimi i rrugës X (kodi buxhetor: 49158)	€58,166	€0	€58,000	€58,000	100%	0%
Ndërtimi i shtëpisë për personat e moshuar (kodi buxhetor: 51957)	€230,000	€0	206,890.10	206,890.10	90%	0%
Ndërtimi i rrugëve (kodi buxhetor: 45897)	€40,000	€0	€40,000	€40,000	100%	0%
Souftuer për mënaxhimin e lejeve ndërtimore (kodi buxhetor: 52912)	€150,000	€0	€149,488.7	€40,000	100%	0%
Fondet për efijencë të energjisë (kodi buxhetor: 55187)	€50,000	€0	€50,000	€50,000	100%	0%
Rregullimi i objektit të Gjimnazit xx (kodi buxhetor: 53082)	€200,000		€200,000	€200,000	100%	0%

Burimi: Raportet financiare të disa komunave për vitin 2024.

Andaj, është e domosdoshme që tek raportet periodike tremujore, gjashtëmujore dhe nëntëmujore financiare të Thesarit të ndryshohen tabelat që paraqesin shpenzimet në projekte kapitale për periudhën e monitoruar si dhe të përditësohet vlera e shpenzimeve kapitale duke e shtuar një kolonë të re që tregon nëse mjetet e atij projekti apo kategorie janë realizuar lidhur me punët e kryera apo për pagesa gjyqësore lidhur me çështje tjera (sikurse pagat jubilarë).

Për më shumë, matjet rreth shkallës së realizimit të investimeve kapitale kanë edhe karakter zyrtar, meqë përdoren për vlerësimin e komunave për Grantin e performancës komunale¹. Konkretisht, një nga katër indikatorët që bën pjesë në [kriteret minimale](#) për t'u kualifikuar në vlerësim për Grantin e performancës është që komuna, në vitin referent, të ketë shpenzuar të paktën 75% të buxhetit të saj për investime kapitale. Ndonëse keqraportimi apo prezantimi i fryrë i shkallës së realizimit të investimeve kapitale do t'u mundësonte komunave që ta plotësojnë më lehtë kriterin prej 75%, nga viti 2024 ZKA u ka dhënë opinion të pa-favorshëm komunave kryesisht për shkak të pagesave për kontratat kolektive nga kategoria e kapitaleve, që ua pamundëson atyre të përmbushin kushtin tjetër minimal për kualifikim për Grantin e performancës – atë të opinionit të pamodifikuar nga ZKA për raportin financiar. Kjo edhe ul mundësinë për ndikim negativ të këtyre të dhënave tek granti në fjalë, mirëpo Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal (MAPL) do të duhej ta rishqyrtonte metodologjinë e saj sepse aktualisht Granti i performancës nuk arrin t'i nxjerrë fitues komunat meritore. Tani metodologjia në fuqi favorizon komunat me më pak raste përmbarimore veçmas nga kontratat kolektive, edhe pse kjo nuk do të thotë se ato kanë performancë më të mirë se komunat e tjera.

Rekomandime

Lidhur me këtë çështje, Insituti GAP rekomandon që:

Tek raportet e Thesarit, ato periodike dhe vjetore, tabelat kryesore me të dhëna rreth realizimit të shpenzimeve sipas të gjitha kategorive ekonomike duhet të pësojnë ndryshime ashtu që të tregohet saktë shkalla e shpenzimit sipas qëllimit, duke ndjekur shembullin e Tabelës 1 të këtij raporti.²

MAPL duhet të rishqyrtojë kriteret minimale në kuadër të rregullave të Grantit të Performancës. Kjo, sepse shumë komuna po diskualifikohen nga përfshirja në Grant për shkak të opinionit jo të favorshëm të ZKA për raportet e tyre financiare, opinion i cili rrjedh kryesisht nga shpenzimet që lidhen me obligimet përmbarimore që burojnë nga kontratat kolektive dhe shtesat e pagave, ndonëse komunat nuk i kanë hartuar ligjet apo kontratat nga të cilat burojnë këto obligime. Konkretisht, nga viti 2024, kriteret minimale nuk po arrijnë të reflektojnë qëllimin thelbësor të Grantit, mbështetjen e komunave me performancë më të mirë, pasi në praktikë ato po favorizojnë vetëm komunat me më pak raste përmbarimore që lidhen me kontratat kolektive.

¹ Grant stimulues financiar i bazuar në performancë, përmes ndarjes së fondeve për komunat si nxitje për përmirësimin e qeverisjes lokale. [Rregullat e Grantit të Performancës Komunale](#)

² Përfshi këtu ndryshimet në pjesën e shpenzimeve tek Raportet periodike financiare të Thesarit tek Tabela 2 "Pranimet dhe pagesat për janar – shtator 202x dhe krahasimet me vitet paraprake" dhe tek Tabela 2.1 në po të njëjtin seksion, Tabela 6 "Shpenzimet buxhetore", Aneksi 3 "Buxheti dhe pagesat sipas organizatave buxhetore – niveli lokal". Ngjashëm, duhet të ndryshohet edhe forma e paraqitjes së realizimit të buxhetit për projekte specifike tek Aneksi 10 "Shpenzimet në projekte kapitale për periudhën janar – shtator 202x", tek pjesa e komunave, që të reflektohet shuma e përdorur për qëllime apo pagesa tjera.

Aneks

Raste të identifikuara nga ZKA sesi gjatë vitit 2024 mjetet e investimeve kapitale janë përdorur për pagesën e pagave në kuadër të obligimeve përmbarimore:

Entiteti	Kategoria e gabuar	Kategoria e duhur	Vlera financiare	Natyra e shpenzimit
Komuna e Glllogocit	Investimet kapitale	Paga dhe Shtesat	1,879,133	Pagesa për paga jubilarë dhe shujta si rezultat i kontratës kolektive, këto shpenzime nuk kanë mundur të planifikohen me buxhet.
Komuna e Podujevës	Investimet kapitale	Paga dhe Shtesat	1,769,418	Pagesat janë realizuar me vendime gjyqësore/përmbarimore dhe kishin të bëjnë me shpenzime për zbatimin e kontratës kolektive.
Komuna e Pejës	Investimet kapitale	Paga dhe Shtesat	1,708,393	Pagesa për paga jubilarë dhe shujta dhe kualifikim për arsimtar si rezultat i kontratës kolektive, këto shpenzime nuk kanë mundur të planifikohen me buxhet.
Komuna e Suharekës	Investimet kapitale	Paga dhe Shtesat	1,620,470	Pagesa për paga jubilarë dhe shujta dhe kualifikim për arsimtar si rezultat i kontratës kolektive, këto shpenzime nuk kanë mundur të planifikohen me buxhet.
Komuna e Prishtinës	Investimet kapitale	Paga dhe Shtesat	1,283,453	Pagesa për paga jubilarë dhe shujta dhe kualifikim për arsimtar si rezultat i kontratës kolektive, këto shpenzime nuk kanë mundur të planifikohen me buxhet.

Burimi: ZKA. [Raporti Vjetor 2024.](#)



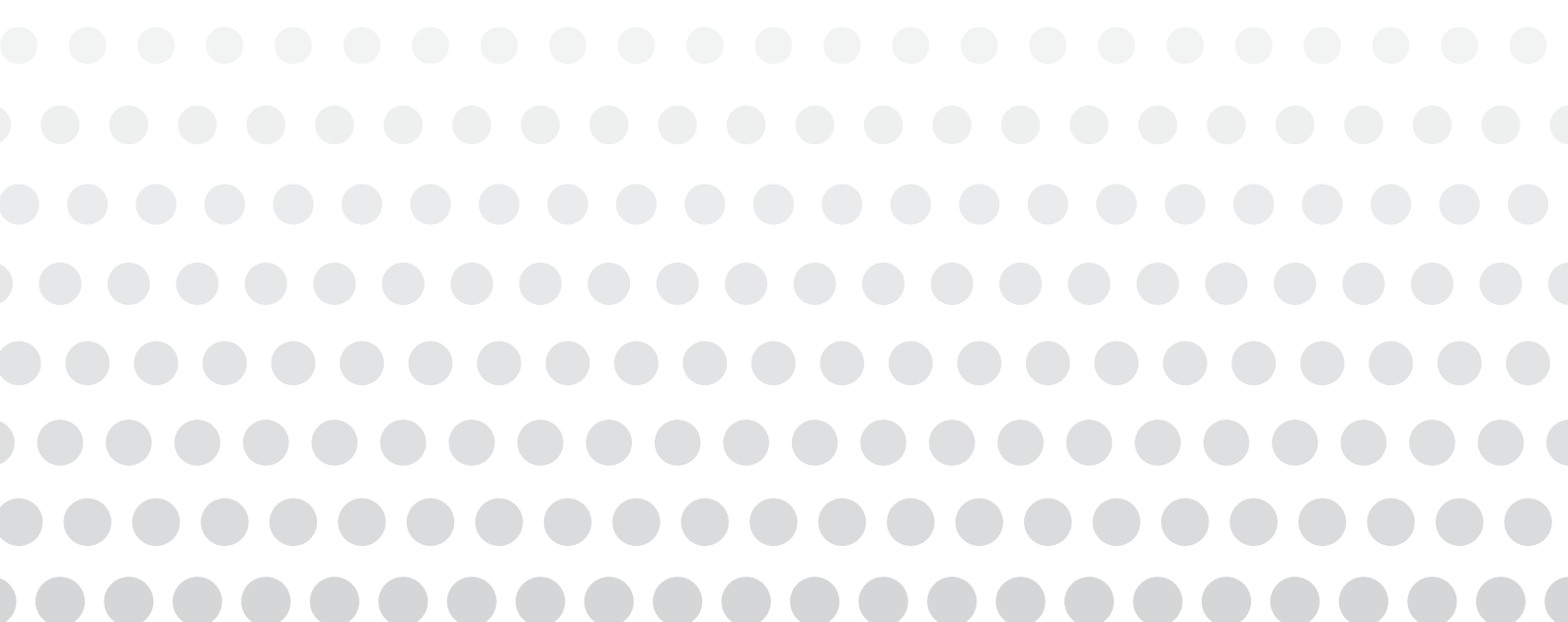
Instituti GAP është think-tank i themeluar në tetor të vitit 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheqë profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të plotësojë zbrazëtitë mes qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të plotësojë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

www.institutigap.org

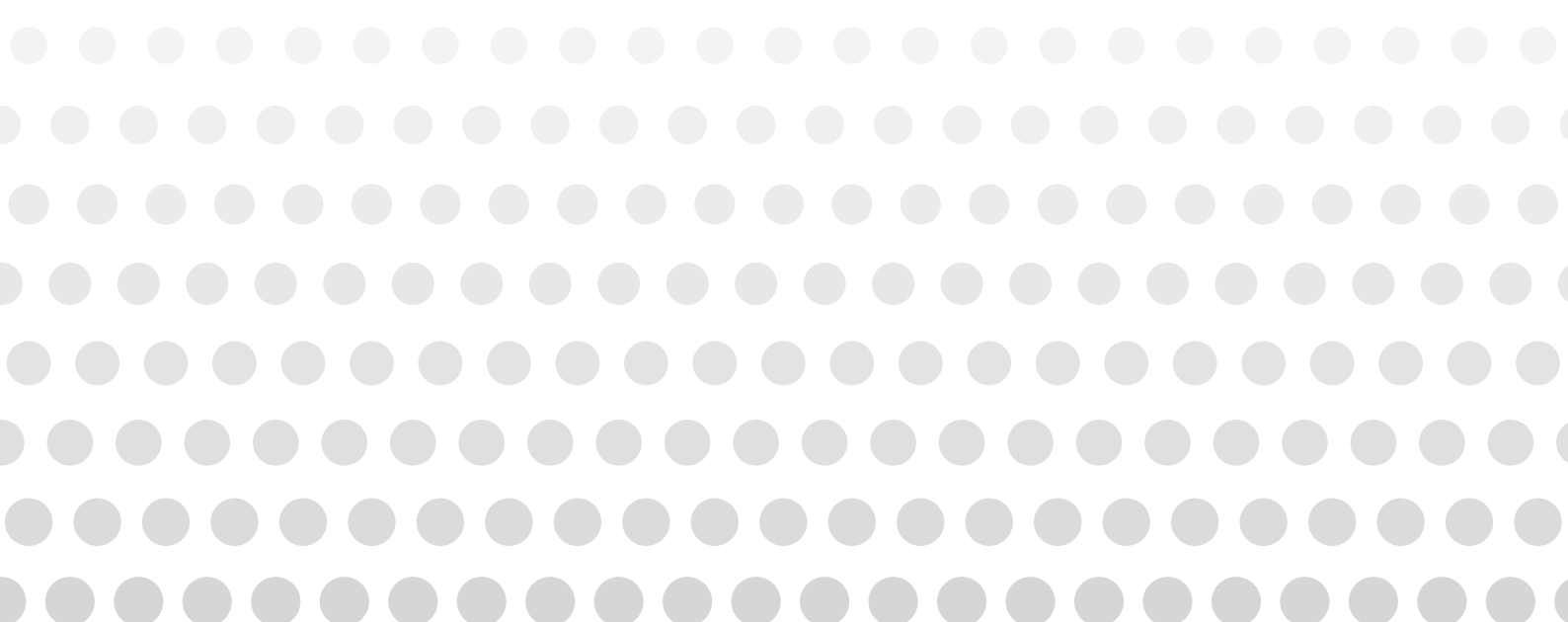
Sejdi Kryeziu, Blloku 4, Nr. 4, 10000 Prishtinë

Tel.: +383 38 609 339

info@institutigap.org



Instituti GAP përkrahet nga:



Paraqitja jo e saktë e realizimit të
investimeve kapitale të komunave:
implikimet në transparencë dhe monitorim

INSTITUTI GAP
GAP INSTITUTE

