

PROJEKTET KAPITALE TË MINISTRIVE:
**A duhet të centralizohen
investimet kapitale nën
një ministri?**



Projektet kapitale të ministrive:
A duhet të centralizohen
investimet kapitale nën
një ministri?

Korrik 2023

Deklaratë mohimi:

Ky publikim është përgatitur me kërkesë të UNDP-së, përmes projektit Mbështetje në Përpjekjet Kundër-Korrupsionit në Kosovë (SAEK) III, me mbështetjen financiare të Agjencisë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) dhe Agjencisë Suedeze për Zhvillim dhe Bashkëpunim Ndërkombëtar (SIDA), për të promovuar transparencën institucionale dhe buxhetore dhe llogaridhënien. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi e vetme e Institutit GAP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e UNDP-së në Kosovë, SDC dhe SIDA.

— Përmbajtja

Përmbledhje ekzekutive	3
1. Planifikimi i projekteve kapitale nga ministrinë	4
2. Zbatimi i projekteve kapitale nga ministrinë	8
2.1 Ndikimi i Organit Shqyrtues të Prokurimit në zbatimin e projekteve kapitale	10
3. Kapacitetet e ministrive për zbatimin e projekteve kapitale	10
4. Menaxhimi dhe monitorimi i projekteve kapitale	12
Përfundimi	13

Mbështetur nga:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige

Përmbledhje ekzekutive

Në periudhën 2020–2023, ministritë së bashku kanë planifikuar mesatarisht afër gjysmë miliardi euro në vit për të financuar projektet kapitale. Në vitin 2023, buxheti i planifikuar për projektet kapitale të ministrive është rreth 569.4 milionë euro, që përbën 26% të buxhetit total të ministrive, apo 18% të gjithsej buxhetit vjetor të Kosovës.

Nëse shikojmë llojin e projekteve, rreth 265.7 milionë euro, ose 47% të buxhetit të tyre për projekte kapitale, ministritë e kanë përqendruar në ndërtimin e rrugëve, objekteve të reja dhe renovimin e objekteve ekzistuese. Përkundër asaj se pjesë e përhershme e të gjitha qeverive ka ekzistuar një ministri kryesore për projektet infrastrukturore, me emërtime të ndryshme, shumë ministri në listën e projekteve të tyre kapitale kanë listuar projekte të cilat nuk bien në fushëveprimtarinë e tyre. E njëjta praktikë, edhe pse në shkallë më të ulët, vërehet edhe në Buxhetin për vitin 2023.

Njëmbëdhjetë ministri do të mbulojnë 168 projekte për ndërtim dhe renovim të objekteve, me një vlerë rreth 65 milionë euro. Ndërsa katër ministri së bashku mbulojnë 175 projekte për ndërtimin dhe asfaltimin e rrugëve me një vlerë rreth 200.8 milionë euro. Përveç Ministrisë së Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës, e cila ndër të tjera është përgjegjëse për investimet më të mëdha në projektet e infrastrukturës, ku pjesa më e madhe shkon në ndërtimin dhe mirëmbajtjen e rrugëve, janë edhe ministri tjera të cilat në buxhetin e tyre parashohin ndërtim të rrugëve. Në Ministrinë e Drejtësisë janë paraparë 85 mijë euro për asfaltim të rrugëve dhe totuareve; në Ministrinë e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural janë ndarë 350 mijë euro për rehabilitimin e rrjetit rrugor në zonat vreshtare; Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve ka ndarë 500 mijë euro për rivitalizimin e një rruge në Prizren. Projektet për ndërtimin e objekteve shkollore përgjithësisht menaxhohen nga MASHTI (90%), mirëpo edhe Ministria e Punëve të Brendshme ka paraparë ndërtimin e katër shkollave me vlerë të përgjithshme prej 1.6 milion euro.

Të gjitha ministritë kanë të angazhuar zyrtarë të prokurimit. Numri i zyrtarëve të prokurimit nëpër ministri varion nga një deri në tetë. Nuk dihet se çfarë kriteresh përdoren për numrin e zyrtarëve të prokurimit nëpër ministri. Për shembull, buxheti i MMPHI për investime kapitale është 98 herë më i lartë se buxheti për investime kapitale në Ministrinë për Komunitete dhe Kthim, por të dy ministritë kanë të punësuar nga pesë zyrtarë të prokurimit. Buxheti për investime kapitale në Ministrinë e Mbrojtjes është dy herë më i ulët se sa buxheti i MMPHI, por MM ka dy zyrtarë prokurimi më shumë të punësuar. Sipas ZKA-së zyrtarët në zyrën e prokurimit të MMPHI kanë treguar mungesë të kontrollit efektiv në procedurat e tenderimit. Si dhe, janë identifikuar kapacitete të reduktuara në staf gjatë pranimit të punëve teknike nga MMPHI.

Shumica e ministrive kanë divizione të veçanta për monitorimin e projekteve kapitale. Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP) monitoron dhe zhvillon procesin e prokurimeve të përbashkëta. Si dhe, në shumë raste organizatat buxhetore angazhojnë kompani mbikëqyrëse.

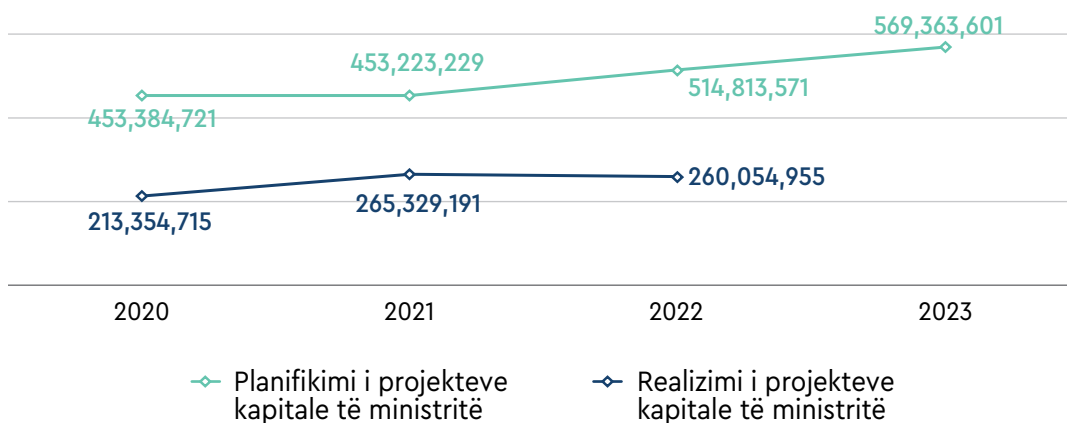
Me qëllim të rritjes së efikasitetit dhe efikasitetit sa i përket projekteve kapitale, rritjen e kualitetit të investimeve, koordinimi më i mirë dhe përfundimi i projekteve kapitale, Instituti GAP rekomandon shqyrtimin e opsionit ku projektet infrastrukturore lihen në përgjegjësi të vetëm një ministrie, dhe zyrtarët e prokurimit dhe monitorimit barten në një ministri. Shembuj të tillë ekzistojnë në vende tjera, si në Shqipëri apo në Mbretërinë e Bashkuar.

1. Planifikimi i projekteve kapitale nga ministritë

Nga gjithsej rreth 3.2 miliardë euro sa është buxheti për vitin 2023, institucionet qendrore dhe të pavarura planifikohet të kenë në menaxhim 2.5 miliardë euro, apo 79% të buxhetit; ndërsa komunat rreth 660.3 milionë euro, apo 21% të buxhetit.¹ Krahasuar me vitin 2022, në vitin 2023 buxheti i përgjithshëm është rritur për 18%, apo 477.3 milionë euro.²

Në katër vitet e fundit (2020–2023), ministritë kanë planifikuar mesatarisht rreth gjysmë miliardi euro të buxhetit të tyre vjetor për të financuar projektet kapitale. Në vitin 2023, buxheti për projektet kapitale të ministrive planifikohet të jetë 569.4 milionë euro, që përbën rreth 26% të buxhetit total të ministrive, apo 18% të gjithsej buxhetit. Krahasuar me vitin 2022, buxheti për projektet kapitale të ministrive është rritur për rreth 55 milionë euro, ose 11%.

Figura 1. Planifikimi dhe realizimi i projekteve kapitale të ministritë (2020–2023)



Burimi: Raportet nga Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve

Ministritë me buxhetin më të lartë për projektet kapitale gjatë vitit 2023 janë: Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (MMPHI) me 216 milionë euro, ose 38% e buxhetit të projekteve kapitale të ministrive, Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT) me rreth 102.5 milionë euro³, ose 18% e buxhetit të projekteve kapitale të ministrive, dhe Ministria e Mbrojtjes (MM) me rreth 48 milionë euro, ose 8% e buxhetit të projekteve kapitale të ministrive. Ndërsa ministritë me buxhet më të ulët për projekte kapitale janë Ministria e Drejtësisë (MD) me 1.5 milionë euro (0.3% e buxhetit të projekteve kapitale të ministrive) dhe Ministria e Zhvillimit Rajonal (MZHR) me 2.5 milionë euro (0.4% e buxhetit të projekteve kapitale të ministrive).⁴

Krahasuar me vitin 2022, për vitin 2023 në Ministrinë e Shëndetësisë është planifikuar rritje e buxhetit për projektet kapitale për 122% apo 1.3 milion euro, për Ministrinë e Ekonomisë (ME) 103% ose 162.2 milionë euro dhe në Ministrinë e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë (MINT) 65% apo 2.9 milionë euro. Ndërsa ministritë që kanë pësuar ulje në buxhet për projekte kapitale në vitin 2023 janë: Ministria e Mbrojtjes me rreth 7.4 milionë euro më pak (-13%), Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) me 237 mijë euro më pak (-4%) dhe Ministria e Administrimit të Pushtit Lokal (MAPL) me 155 mijë euro më pak (-3%).⁵

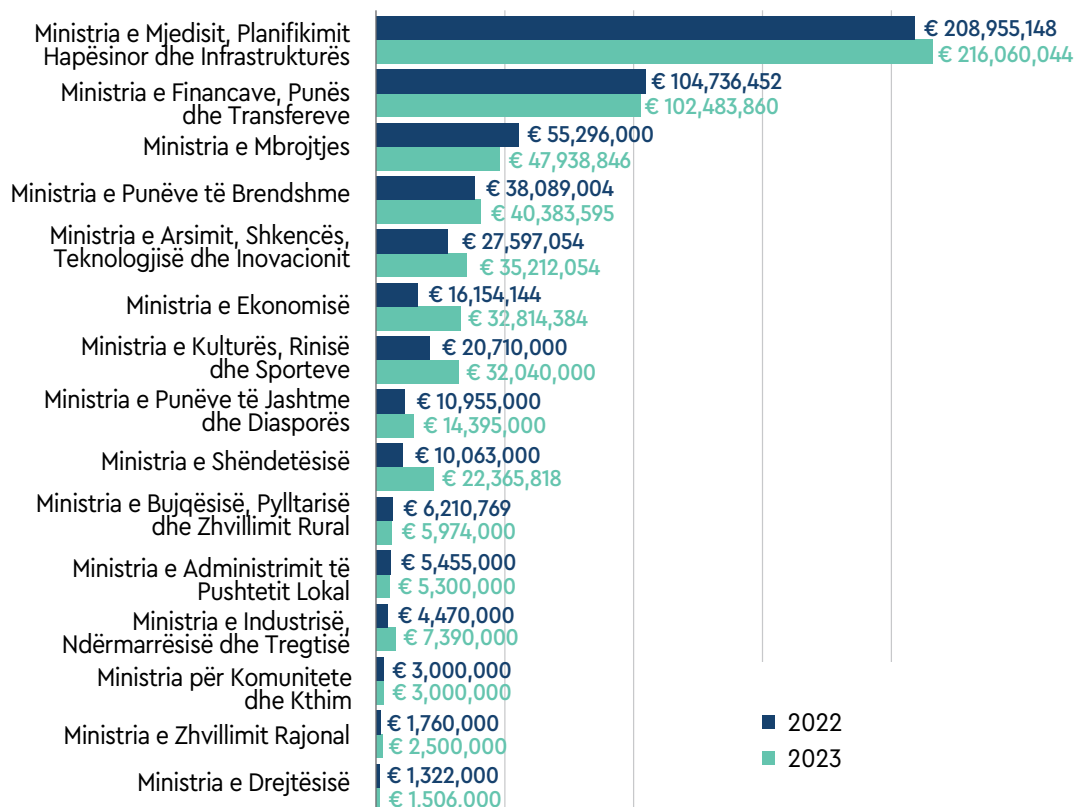
¹ Gazeta Zyrtare. Ligji për Buxhetin 2023. Burimi: <http://bitly.ws/HoN9>

² Gazeta Zyrtare. Ligjet për Buxhetin 2022 dhe 2023. Burimi: <http://bitly.ws/HoN9>; <http://bitly.ws/HoN9>

³ Në kuadër të kategorisë së projekteve kapitale në MFPT, rreth 39.4 milionë euro janë planifikuar për kontingjencat kapitale.

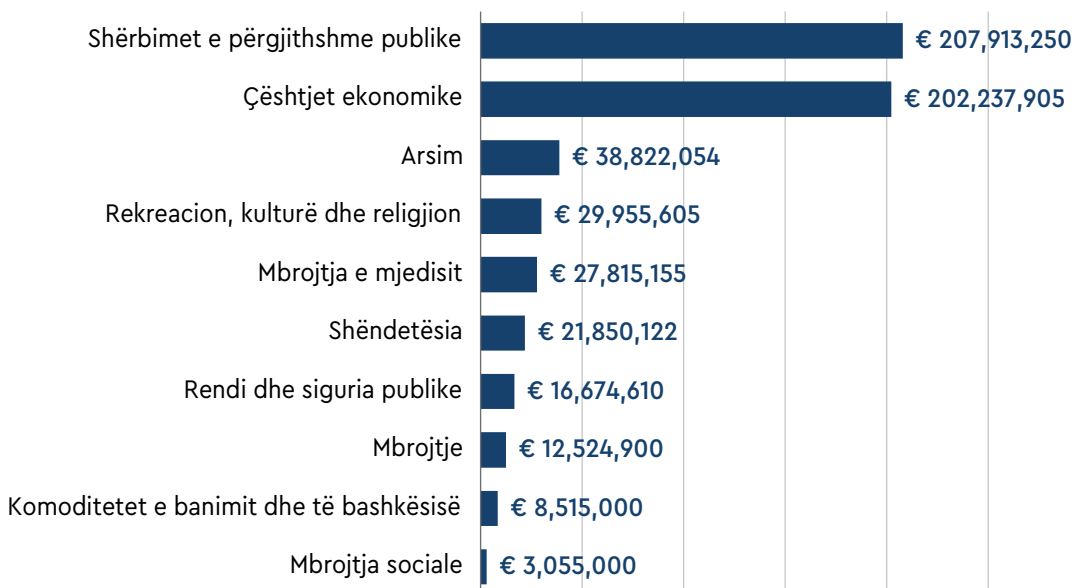
⁴ Gazeta Zyrtare. Ligji për Buxhetin 2023. Burimi: <http://bitly.ws/HoN9>

⁵ Gazeta Zyrtare. Ligjet për Buxhetin 2022 dhe 2023. Burimi: <http://bitly.ws/HoN9>; <http://bitly.ws/HoN9>

Figura 2. Planifikimi i buxhetit për projekte kapitale të ministrive (2022-2023)

Burimi: MFPT, Ligji për buxhetin 2022 dhe 2023

Shpërndarja e buxhetit në projekte kapitale është një proces i rëndësishëm për të ndihmuar zhvillimin ekonomik në vend. Fondet buxhetore për investime kapitale janë paraparë të financojnë projekte në infrastrukturë, arsim, shëndetësi, kulturë, sport dhe shërbime publike. Bazuar në kodet funksionale të buxhetit, buxhetimi për projektet kapitale të ministrive në vitin 2023 përfshinë 207.9 milionë euro për shërbimet e përgjithshme publike, 202.2 milionë euro për çështjet ekonomike, 38.8 milionë euro për arsimin, 8.5 milionë euro për projektet që lidhen me komoditetet e banimit dhe të bashkësisë, tre milionë euro për mbrojtjen sociale, e kështu me radhë.

Figura 3. Projektet kapitale të ministrive sipas funksionit 2023

Burim: MFPT, Ligji për buxhetin 2023

Për nga lloji i projekteve, një pjesë e madhe e buxhetit për projekte kapitale janë të planifikuara për infrastrukturën dhe rehabilitimin e rrugëve. Këto projekte përfshijnë ndërtimin, rindërtimin dhe zgjerimin e rrugëve të reja, rrugëve ekzistuese, ndërtimin e tuneleve, urave dhe elementeve të tjera rrugore. Përafërsisht, gjatë këtij viti për infrastrukturë rrugore nga ministrinë janë planifikuar 175 projekte kapitale në vlerë rreth 200.8 milionë euro, dhe përbëjnë 35% të projekteve kapitale të ministrive. Në vitin 2023, vlera mesatare e projekteve kapitale për ndërtim dhe rehabilitim të rrugëve është 1.3 milion euro. Shumica e projekteve për infrastrukturën rrugore (99%) do të menaxhohen nga Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës (MMPHI).

Përveç MMPHI, janë Ministria e Drejtësisë (MD), Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) dhe Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit (MKRS) që po ashtu planifikojnë asfaltim, rehabilitim, revitalizim të infrastrukturës rrugore. Asfaltimi i disa rrugëve dhe trotuareve në Qendrën Korrektuese në Dubravë në vlerë 85 mijë euro do të financohet nga MD. Rehabilitimi i rrjetit rrugor në zonat vreshtare të Kosovës në vlerë 350 mijë euro do të financohet nga MBPZHR, ndërsa revitalizimi i rrugës "Marin Barleti" në Prizren në vlerë 500 mijë euro do të financohet nga MKRS. Kurse, nga ME janë planifikuar tri projekte në vlerë 19 milionë euro për trajtim të ujrave të zeza.

Tabela 1. Projektet kapitale të ministrive sipas llojit për vitin 2023

Lloji i projektit	Ministria	Shuma	Numri i projekteve	
Ndërtimi, rehabilitimi i rrugëve	5	MMPH	180.8 milionë euro	169
		MD	85 mijë euro	1
		MBPZHR	350 mijë euro	1
		MKRS	500 mijë euro	1
		ME	19 milionë euro	3
Ndërtimi dhe renovimi objekteve	11	MASHTI	17.4 milionë euro	49
			↓ rreth 14 milionë euro në ndërtimin e 39 shkollave	
			↓ rreth 3.2 milionë euro për objekte universitare	
		MPB	16 milionë euro	22
			↓ 1.6 milionë euro për ndërtimin e 4 shkollave	
		MSH	9.2 milionë euro	11
		MKRS	11.5 milionë euro	52
		MBPZHR	2.9 milionë euro	5
		MFPT	4.1 milionë	8
		MMPHI	1.5 milionë euro	4
		MD	635 mijë euro	11
		MINT	170 mijë euro	2
		MZHR	506 mijë euro	3
		ME	900 mijë euro	1
265.7 milionë euro apo 47% projekteve kapitale të ministrive				

Përveç në ndërtimin e rrugëve, MMPHI dhe dhjetë ministri të tjerë kanë planifikuar projekte edhe në ndërtimin dhe renovimin e objekteve. MASHTI ka planifikuar 17.4 milionë euro, ose 49% të projekteve të saj kapitale në ndërtim dhe renovim të objekteve shkollore e universitare. Rreth 14 milionë euro (40%) ka planifikuar të shpenzoj në ndërtimin e shkollave, çerdheve dhe anekseve të objekteve shkollore të nivelit parauniversitar. Ndërsa, 3.2 milionë euro (10%) në ndërtim dhe renovim të objekteve universitare. Projektet për ndërtimin e objekteve shkollore menaxhohen kryesisht nga MASHTI (90%). Mirëpo, ndërtimi për disa shkolla fillore dhe profesionale në vlerë 1.6 milionë euro (10%) është planifikuar edhe nga MPB, siç janë shkolla fillore në Pejë (200 mijë euro), shkolla fillore në Pozhoran (600 mijë euro), shkolla e mesme profesionale në Komoran (500 mijë euro), dhe shkolla e muzikës në Prizren (300 mijë euro).

Më tutje, MSH ka planifikuar 9.2 milionë euro apo 41% të projekteve të saj kapitale në ndërtimin dhe renovimin e objekteve shëndetësore. MKRS ka planifikuar rreth 11.5 milionë euro apo 36% të projekteve të saj kapitale për ndërtimin dhe renovimin e ndërtesave, sallave, terreneve sportive, stadiumeve, lapidareve dhe të ngjashme. MBPZHR ka planifikuar 2.9 milionë euro, apo 48% të projekteve të saj kapitale për ndërtimin dhe renovimin e zyreve regjionale për inspektoriatin e Agjencinë e Ushqimit dhe Veterinarisë (Gjakovë dhe Ferizaj) dhe për rehabilitimin e sistemeve të ujitjes. MFPT ka planifikuar 4.1 milionë euro (4% të buxhetit për projekte kapitale) në renovimin dhe ndërtimin e objekteve zyrtare. MD ka planifikuar 635 mijë euro, ose 46% të projekteve të saj kapitale në ndërtim/renovim. MINT ka planifikuar 20 mijë euro në renovimin e objektit të saj dhe 150 mijë euro për ndërtim dhe pajisje të qendrave rajonale për inovacion dhe ndërrmarrësi. MZHR ka planifikuar rreth 506 mijë euro apo 20% të projekteve të saj kapitale në ndërtimin dhe renovimin e objekteve për trashigiminë kulturore, inkubator biznesi, nënkalime. Ndërsa ME ka planifikuar një projekt për renovim të ndërtesës së Qendrës së Ekselencës Dixhitale (QED) në vlerë 900 mijë euro.

Nga të dhënat e mësipërme kuptojmë që rreth 265.7 milionë euro, ose 47% të buxhetit të tyre për projekte kapitale, ministrinë e kanë përqendruar në projekte që kanë të bëjnë me ndërtim të rrugëve, të objekteve të reja, renovimin e objekteve ekzistuese. Në këtë rast, njëmbëdhjetë ministri janë përfshirë në projektet që kanë të bëjnë me ndërtim të objekteve të reja dhe renovimit të atyre ekzistuese. Ndërsa, katër ministri janë përfshirë në ndërtimin dhe asfaltimin e rrugëve.

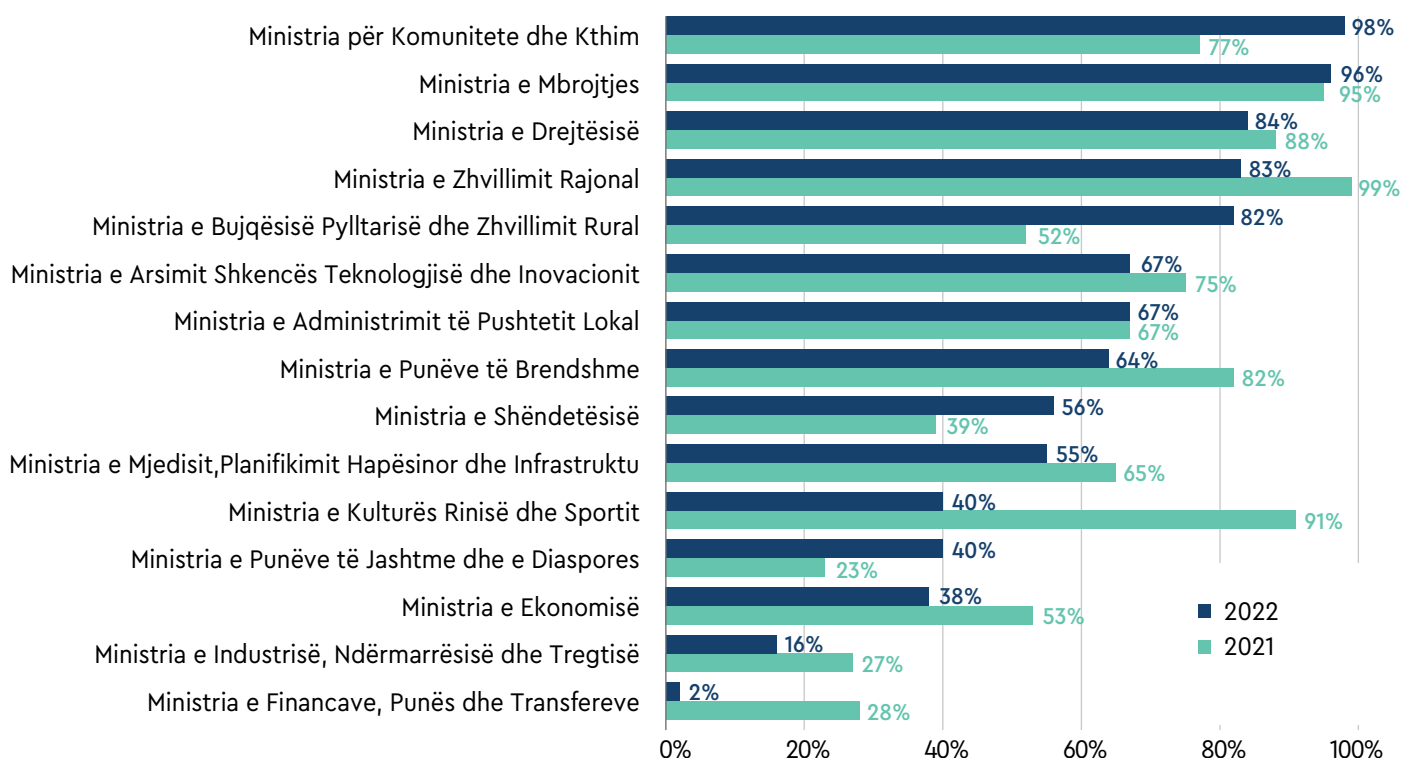
2. Zbatimi i projekteve kapitale nga ministritë

Në vitin 2022, krahasuar me vitin 2021, niveli i realizimit të projekteve kapitale nga ministritë është më i ulët.⁶ Bazuar në raportet e MFPT, pjesën më të madhe të buxhetit për projekte kapitale ministritë e kanë shpenzuar në tre mujorin e fundit të vitit 2022.⁷⁸

Në buxhetin e vitit 2022, për projektet kapitale MFPT kishte në menaxhim rreth 60.3 milionë euro⁹, kurse shpenzoi rreth 1.4 milionë euro, apo 2% të buxhetit për projekte kapitale. Kjo veçmas për shkak të buxhetit të madh të alokuar në kategorinë e kontigjencave nga kjo ministri, të cilat nuk janë shpenzuar.¹⁰ Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë (MINT) kishte në menaxhim rreth 3.6 milionë euro për projekte kapitale nga të cilat i shpenzoi 584.5 mijë euro apo 16%, ndërsa gjatë vitit 2021 niveli i shpenzimit të projekteve kapitaleve në këtë ministri ishte 27%. Ministria e Ekonomisë gjatë vitit 2022 kishte në menaxhim 10.7 milionë euro, nga to i shpenzoi 4.1 milionë euro, ose 38%, kurse në vitin 2021 shpenzimi i i buxhetit për projekte kapitale nga ME ishte më i lartë (53%).

Tri ministritë me nivel më të lartë të realizimit të buxhetit për projekte kapitale gjatë vitit 2022 janë Ministria për Komunitete dhe Kthim (MKK) e cila shpenzoi 98% të buxhetit për projekte kapitale, Ministria e Mbrojtjes shpenzoi 96% të buxhetit për projekte kapitale, dhe Ministria e Drejtësisë shpenzoi 84% të buxhetit për projekte kapitale. Buxheti i projekteve kapitale i këtyre ministrive ishte nga një deri në tre milionë euro.

Figura 4. Shpenzimet e ministrive nga buxheti i projekteve kapitale për vitet 2021 dhe 2022



Burimi: MFPT, Raportet vjetore financiare

6 Ministria e Financave, Punës dhe Transfereve (MFPT). Raporti vjetor financiar 2021 dhe 2022.

Burimi: <http://bitly.ws/HoNT>; <http://bitly.ws/HoP2>;

7 MFPT.Raporti Gjashtëmujor Financiar, Buxheti i Republikës së Kosovës (janar-qershor 2022). Burimi: <http://bitly.ws/HoPo>

8 MFPT.Raporti Nëntëmujor Financiar, Buxheti i Republikës së Kosovës (janar-shtator 2022). Burimi: <http://bitly.ws/HoPx>

9 Në kuadër të buxhetit për kategorinë 'projekte kapitale' në MFPT, rreth 56.7 milionë euro janë buxhetuar si kontingjenca dhe transfere kapitale.

10 Qasje e buxhetimit kjo, ku alokohet pjesë e theksuar e buxhetit nëpër kategori pa destinim të qartë, që është ngritur si çështje edhe në raportin vjetor të FMN. Burimi: <https://shorturl.at/koFGK>

Ndër vite realizimi i projekteve kapitale përveçse i ulët ka qënë dhe i ngadalët. Në Ligjin për Buxhetin 2023, ndër projektet kapitale më vlerë më të lartë janë:

- projekti 'rruga nacionale Prishtinë-Gjilan-Konqul' ka filluar të buxhetohet që nga viti 2017;
- projekti 'zgjerimi dhe rehabilitimi i rrugës magjistrale Prishtinë-Mitrovicë' ka filluar të buxhetohet që nga viti 2010;
- projekti 'ndërtimi i rrugës Prishtinë – Podujevë' ka filluar të buxhetohet që nga viti 2016, e kështu me radhë.

Këto tri projekte pritet të finalizohen në vitin 2025. Mosrealizimi i projekteve kapitale në kohën e paraparë mund të sjellë shumë mangësi për buxhetin. Sipas Ligjit të Buxhetit 2022, më shumë se gjysma e projekteve të ministrive në komuna kanë nisur në vitin 2018 dhe 2019 dhe ende nuk kanë përfunduar.¹¹ Kjo për arsye se, kanë ndodhur investime publike në toka të pa shpronësuar, janë nënshkruar kontrata mbi vlerën e parashikuar të buxhetit, ka pasur mangësi në procedimin e pagesave dhe vonesa në pagesën e faturave, janë përzgjedhur operatorë ekonomikë të papërgjegjshëm, janë kryer pagesa për punë të përfunduar, ka ndodhur lidhja e kontratave përmes procedurave jo adekuate të prokurimit, mungesë dhe mangësi në hartimin e projekteve ekzekutive për ndërtim të rrugëve etj.¹²

Tabela 2. Projektet kapitale të ministrive më vlerën më të lartë për 2023

Ministria	Projekti	Buxheti 2023	Fillimi projektit
MMPH	Rruga Nacionale Prishtinë-Gjilan-Konqul	€ 27,000,000	Prill, 2017
MMPH	Zgjerimi dhe rehabilitimi i rrugës Magjistrale Prishtinë-Mitrovicë	€ 22,500,000	Mars, 2010
MMPH	Rehabilitimi i Linjes X Hekurudhore (Fushë Kosovë – Hani i Elezit)	€ 20,000,000	Korrik, 2016
MMPH	Zgjerimi i rrugës Dollc – Gjakovë	€ 11,000,000	Prill, 2018
ME	Impianti për ujera të zeza në Komunën e Prishtinës	€ 10,046,161	Shkurt, 2018
MMPH	Riparimi i rrugës rajonale R115 Prizren, Prevallë	€ 6,000,000	Prill, 2017
MMPH	Ndërtimi i rrugës Prishtinë – Podujevë	€ 6,000,000	Mars, 2016

Burimi: MFPT, Ligji për Buxhetin 2023

Sipas Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA), gjatë vitit 2021, niveli i realizimit për projektet në infrastrukturë, rehabilitimin e rrugëve ka qënë i ulët. MMPHI në buxhetin final për projektet e ndërtimit dhe rehabilitimit të rrugëve, projektet e kadastrës, dhe rehabilitimit të hekurudhave kishte 65.6 milionë euro, ndërsa shpenzoi 6.4 milionë euro, apo 10%. Ministria e Ekonomisë në projektet për efikasitet të energjisë dhe monitorim të ndërmarrjeve publike kishte 12.8 milionë euro, ndërsa realizoi 4.9 milionë euro, apo 38%. Ministria e Shëndetësisë (MSH), buxhetin final për projektet për menaxhimin dhe reagimin emergjent ndaj COVID-19 e kishte 24.5 milionë euro, ndërsa shpenzoi 7.1 milionë euro, apo 29%.¹³

11 Instituti GAP. Ligji për Buxhet 2022. Favorizimet dhe diskriminimet e komunave në investime kapitale.

Burimi: <http://bitly.ws/HoQd>

12 Instituti GAP. Shpenzimet e organizatave buxhetore për vendimet gjyqësore. Burimi: <http://bitly.ws/HoQg>

13 Zyra Kombëtare e Auditimit. Raporti vjetor financiar i qeverisë për buxhetin e Republikës së Kosovës 2021

Burimi: <http://bitly.ws/HoQQ>

2.1 Ndikimi i Organit Shqyrtues të Prokurimit në zbatimin e projekteve kapitale

Në realizimin e ulët të projekteve të planifikuara kapitale kanë ndikuar edhe ankesat e operatorëve në Organin Shqyrtues të Prokurimit (OSHP). Mos shqyrtimi i ankesave për shkak të mungesës së Bordit të OSHP-së dhe inflacionit (tërheqjes së njëanshme të operatorëve ekonomikë) gjatë vitit 2022 ndikoi në nivelin e ulët të realizimit të projekteve kapitale dhe vonesën e këtyre projekteve. Gjatë vitit 2022 numri i ankesave të operatorëve ekonomikë ndaj ministrive kishte arritur në 192. Numri i ankesave për MMPHI ishte 67, për MPB ishte 40, për MSH ishte 35, dhe për MM ishte 13.

Tabela 3. Numri i ankesave nga operatorët ekonomik ndaj ministrive gjatë vitit 2022

Autoriteti kontraktues	Numri i ankesave ndaj autoritetit kontraktues
Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës	67
Ministria e Punëve të Brendshme	40
Ministria e Shëndetësisë	35
Ministria e Mbrojtjes	13
Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	9
Ministria e Arsimit	7
Ministria e Financave	5
Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë	5
Ministria e Ekonomisë	4
Ministria për Kthim dhe Komunitete	4
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	2
Ministria e Punëve të Jashtme dhe Diasporës	1

Burimi: OSHP

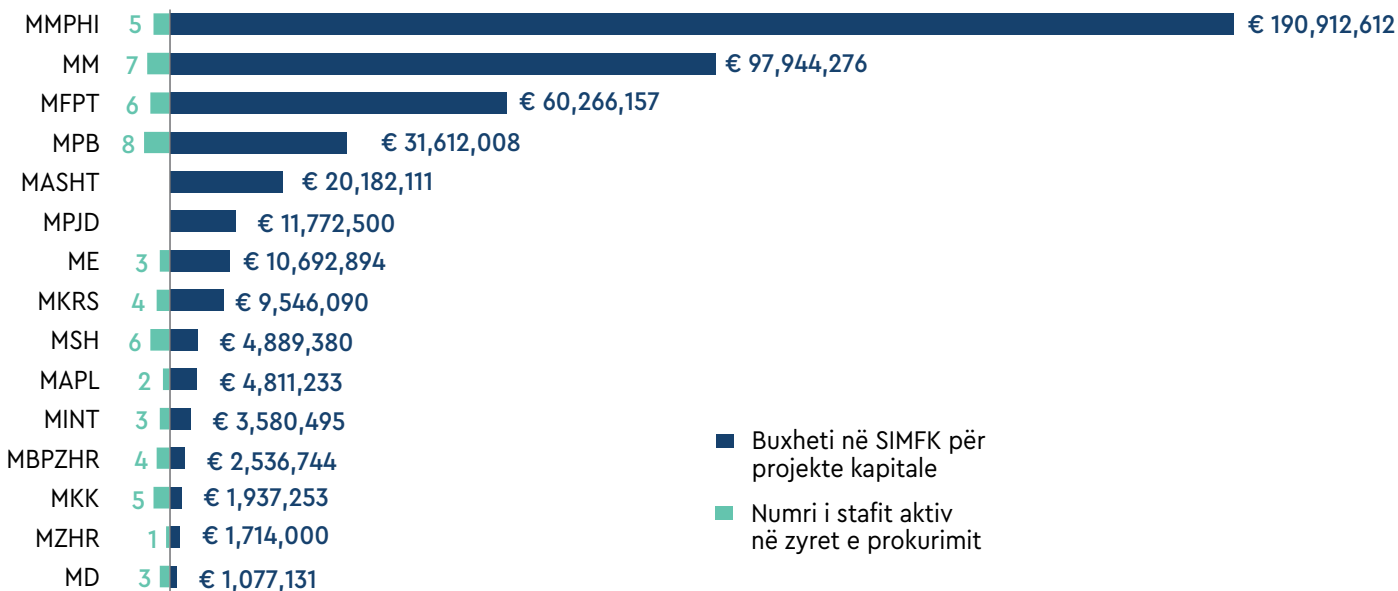
3. Kapacitetet e ministrive për zbatimin e projekteve kapitale

Për realizimin në kohë dhe kualitativ të projekteve kapitale është e nevojshme sigurimi dhe shfrytëzimi i mirë i burimeve njerëzore dhe financiare. Buxheti për projektet kapitale në kuadër të ministrive është duke u rritur vit pas viti, ndërsa numri i stafit aktiv në zyrat e prokurimit në ministri ka mbetur pothuajse i njëjti në tri vitet e fundit; përveç në MFPT, e cila në vitin 2020 dhe 2021 kishte tetë punonjës aktiv në prokurim, kurse në vitin 2022 kishte gjashtë punonjës aktiv. Në vitin 2022, më së shumti punonjës aktiv në zyrën e prokurimit kishte MPB (tetë punonjës), ndërsa më së paku kishte Ministria e Zhvillimit Rajonal, një punonjës.

Ministritë numrin e punonjësve në zyrat e prokurimit nuk e bazojnë në buxhetin e projekteve kapitale. Numri i punonjësve aktiv në zyrat e prokurimit në MMPHI dhe MKK është i njëjtë, secila nga pesë punonjës aktiv, por buxheti i projekteve kapitale në MMPHI është 98 herë më i lartë se i MKK-së. Ndërsa, MM me buxhet dy herë më të ulët të projekteve kapitale se MMPHI, ka dy punonjës aktiv më shumë në zyrën e prokurimit dhe MFPT me buxhet tri herë më të ulët se MMPHI ka një punonjës aktiv më shumë në zyrën e prokurimit.

Sipas gjetjeve të ZKA-së zyrtarët në zyrën e prokurimit kanë treguar mungesë të kontrollit efektiv në procedurat e tenderimit. Përveç në prokurim, ZKA ka identifikuar kapacitete të reduktuara në staf gjatë pranimit të punëve teknike nga MMPHI.¹⁴ Ndër të tjera, në MMPHI komisionet në përbërje për pranimit teknik, në mbikqyrje të punëve të kryera janë përbërë nga persona jo kompetent (jurist, ekonomist) duke rritur rrezikun për pranimitin e projekteve në kundërshtim me stadardet dhe cilësinë e kërkuar.¹⁵

Figura 5. Gjithsej numri i zyrtarëve aktiv në prokurim 2022 dhe buxheti për projekte kapitale



Burimi: Instituti GAP duke shfrytëzuar të dhënat nga Raporti financiar 2022 dhe ministritë përkatëse

Figura 6. Gjithsej numri i të punësuarve në ministri dhe zyrtarëve aktiv në prokurim 2022



Burimi: Instituti GAP duke shfrytëzuar të dhënat nga Raporti financiar 2022 dhe ministritë përkatëse

¹⁴ Zyra Kombëtare e Auditimit. Raporti i auditimit për pasqyrat financiare vjetore të MMPHI-së. Burimi: <http://bitly.ws/HoQl>

¹⁵ Zyra Kombëtare e Auditimit. Raporti i auditimit për pasqyrat financiare vjetore të MMPHI-së. Burimi: <http://bitly.ws/HoQl>

4. Menaxhimi dhe monitorimi i projekteve kapitale

Menaxhimi i projekteve kapitale i ministrive bëhet përmes Programit për Investime Publike (PIP). Planifikimi i projekteve në programin PIP bëhet në mënyrë të detajuar dhe aprovohet fillimisht nga udhëheqësit e institucionit (ministrisë) përkatëse dhe më tutje nga MFPT. Përveç kësaj, në kuadër të MFPT funksionon Agjencia Qendrore e Prokurimit (AQP), e cila është përgjegjëse për zhvillimin e prokurimeve të përbashkëta për autoritetet kontraktuese (ministritë). Ku, me kërkesë të autoritetit kontraktues, AQP mund të ofroj ndihmë dhe të kryej aktivitetet e prokurimit, në emrin e autoritetit kontraktues. Në këtë formë AQP për projektet kapitale të ministrive mund të ushtroj forma të centralizuara të prokurimit.

Disa nga ministritë kanë divizione të veçanta të monitorimit të zbatimit të projekteve të tyre kapitale. Ministria për Komunitete dhe Kthim monitorimin e shpenzimeve kapitale e bënë në kuadër të Divizionit për Projekte, i cili është pjesë e Departamentit për Menaxhim dhe Monitorim të Projekteve, në të cilin janë të angazhuar pesë zyrtarë. MSh projektet kapitale i monitoron përmes Divizionit të Infrastrukturës, i cili është pjesë e Departamentit të Zhvillimit Strategjik. Në këtë division janë të angazhuar dy zyrtarë, udhëheqësi i divizionit dhe zyrtari i lartë për menaxhimin e projekteve. MMPHI monitorimin e projekteve kapitale e bënë përmes Departamentit për Menaxhimin e Rrugëve dhe ka të angazhuar 48 zyrtarë. MASHTI projektet kapitale i monitoron përmes Divizionit për Zbatimin e Projekteve në kuadër të Departamentit për Integritet Evropian, Koordinim të Politikave dhe Çështjeve Ligjore.

Divizioni për monitorim të investimeve kapitale (DZP) në kuadër të MASHTI-it ka të angazhuar tre inxhinierë, ndërsa në periudha të caktuara angazhon kompani profesionale (me procedura të hapura tenderuese). MFPT monitorimin për projektet kapitale për ndërtim dhe renovim i kryen në kuadër të Divizionit të Prokurimit (nga inxhinierja e ndërtimit, kontraktorët për mbikqyrje profesionale, menaxherëve kontratave të caktuar nga zyrtari/ja kryesor/e administrative/e të propozuar nga njësitet e kërkesës). Ndërsa, monitorimet e përgjithshme bëhen nga menaxherët e departamenteve të njësive dhe menaxheri i prokurimit. Në Ministrinë e Administrimit të Pushtetit Lokal, zbatimi i projekteve kapitale monitorohet përmes Divizionit për Zhvillim dhe Monitorim të Projekteve Kapitale në kuadër të Departamentit për Zhvillim të Qendrueshëm Komunal. Në këtë division janë të angazhuar dy inxhinierë. Ndërsa projektet e financuara nga MAPL për komuna, procedurat e prokurimit janë zhvilluar nga komunat. Në Ministrinë e Zhvillimit Rajonal (MZHR), projektet kapitale monitorohen përmes Departamentit për Zhvillimin Rajonal apo/dhe kompanive kontraktuese. Ndërsa projektet e financuara nga MZHR për komuna, procedurat e prokurimit janë zhvilluar nga komunat. Në MBPZHR investimet kapitale monitorohen nga departamenti inicues i kërkesës dhe menaxheri i kontratës. Në MKRS projektet kapitale monitorohen përmes kanaleve zyrtare të administrimit (organet mbikqyrëse dhe menaxheret e kontratave). Në Ministrinë e Drejtësisë projektet kapitale monitorohen nga Shërbimi Korrektus dhe Zyra e Inxhinierëve. Në Ministrinë e Mbrojtjes, zyrtari kryesor administrativ për secilën kontratë cakton ekipin për menaxhimin kontratës: menaxherin dhe ndihmës menaxherin e kontratës, të cilët janë përgjegjës për mbikqyrjen e ekzekutimit të kontratës. MM gjithashtu angazhon dhe mbikqyrës të menaxherit të kontratës për mbikqyrjen e drejtpërdrejtë të implementimit të kontratës, aprovimin dhe procesimin e vlerësimit të performancës së kontraktuesit. Në Ministrinë e Ekonomisë, projektet kapitale monitorohen përmes njësisë kërkuese.

Përfundimi

Çdo vit qindra miliona euro investohen në projekte infrastrukturore. Këto investime kontribuojnë në zhvillimin e përgjithshëm të vendit, përmirësimin e infrastrukturës, rritjen e mirëqenies, punësimit, etj. Por në të njëjtën kohë, kategoria e investimeve kapitale ka qenë një ndër kategoritë më problematike të investimeve, ku ndër vite janë me qindra projekte të planifikuara keq, investime të cilat nuk mirëmbahen, keqpërdorime të buxhetit, zvarritje të projekteve për më shumë se një dekadë, etj.

Në vazhdimësi ministritë kanë investuar dhe vazhdojnë të investojnë në projekte që nuk bien në fushëveprimtarinë e tyre, të dëfinuar sipas Rregullores për fushat dhe përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive.¹⁶ Në Buxhetin e vitit 2023 janë planifikuar projekte ku MPB ndërton shkollë të muzikës, kurse MKRS ndërton rrugë.

Shpërndarja e investimeve infrastrukturore jashtë ministrisë përgjegjëse për infrastrukturë, rritë rrezikun që këto projekte të mos projektohen mirë, të mos mbikëqyren si duhet, si dhe largojnë fokusin e ministrive nga bërja e politikave. Përmes kësaj memoje, Instituti GAP synon që të ngris në debat se a është kjo forma më e mirë e menaxhimit me investime kapitale dhe se si do të dukej një proces i tillë ku projektet infrastrukturore projektohen, realizohen, monitorohen dhe mirëmbahen nga një institucion i vetëm? Ne besojmë se kjo do të rriste kualitetin e investimeve dhe do të ulte keqpërdorimet me buxhetin e destinuar për investime kapitale. Për të arritur këtë, nevojitet një analizë më e thellë dhe ndryshimi i një mori ligjesh të cilat do ta mundësojnë këtë, duke filluar nga Ligji për prokurimin.

Shembuj të menaxhimit të projekteve nga një adresë e vetme ekzistojnë si në vendet e rajonit, ashtu edhe në vende tjera më të zhvilluara. Fondi Shqiptar i Zhvillimit (FSZH) është organizatë zhvillimore e themeluar nga qeveria shqiptare për të menxhuar projektet kapitale. Ky fond punon në bashkëpunim me ministritë dhe institucionet qeveritare të ndryshme për të identifikuar, vlerësuar dhe përzgjedhur projektet e zhvillimit që kanë nevojë për mbështetje financiare. Këto projekte kapitale përfshijnë ndërtimin e rrugëve, infrastrukturën energjetike, sistemet e ujërave, objekteve të arsimit, shëndetësisë, turizmit, mjedisit, bujqësisë dhe shumë të tjera. Roli i FSZH-së është të ofrojë financim dhe të ndihmojë në realizimin e projekteve kapitale në Shqipëri. FSZH siguron kredi, grante, dhe investime direkte për të ndihmuar në financimin e këtyre projekteve. Gjithashtu FSZH bashkëpunon me institucione financiare ndërkombëtare dhe organizata të tjera për të siguruar burime të tjera të financimit dhe për të rritur kapacitetin e zhvillimit të vendit. Përveç financimit, FSZH ofron ekspertizë teknike dhe këshillim për menaxhimin dhe zbatimin e projekteve kapitale.¹⁷

Në Mbretërinë e Bashkuar, Autoriteti për Infrastrukturë dhe Projekte (në anglisht: Infrastructure and Projects Authority – IPA) është një agjenci qeveritare që shërben si qendër ekspertize në dhënien e këshillave të pavarura në planifikimin dhe realizimin e projekteve të mëdha të infrastrukturës. IPA vepron nën juridiksionin e Ministrisë së Thesarit dhe Zyrës së Kabinetit. Synimi i IPA-së është të sigurojë që këto projekte të menaxhohen në mënyrë efikase për të arritur objektivat e synuar. Për të arritur këtë IPA bashkëpunon me departamente të ndryshme qeveritare, agjenci dhe ekipet e projekteve.¹⁸

¹⁶ Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Rregullore nr.02/2021 për fushat dhe përgjegjësitë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive, dhe rregulloret 04.2021 dhe 03/2022 për plotësimin dhe ndryshimin e kësaj rregulloreje. Burimi: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=39317>

¹⁷ Fondi Shqiptar i Zhvillimit (FSZH). Aktiviteti Institucional i FSHZH-së. Raport Vjetor, 2020. Burimi: <https://rb.gv/dy5ko>

¹⁸ Infrastructure and Projects Authority (IPA). About the IPA. Reporting to Cabinet Office and HM Treasury. Burimi: <http://bitly.ws/IV6e>

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 mbështetet nga:



Rockefeller
Brothers Fund

Philanthropy for an Interdependent World

Ky projekt është mbështetur nga

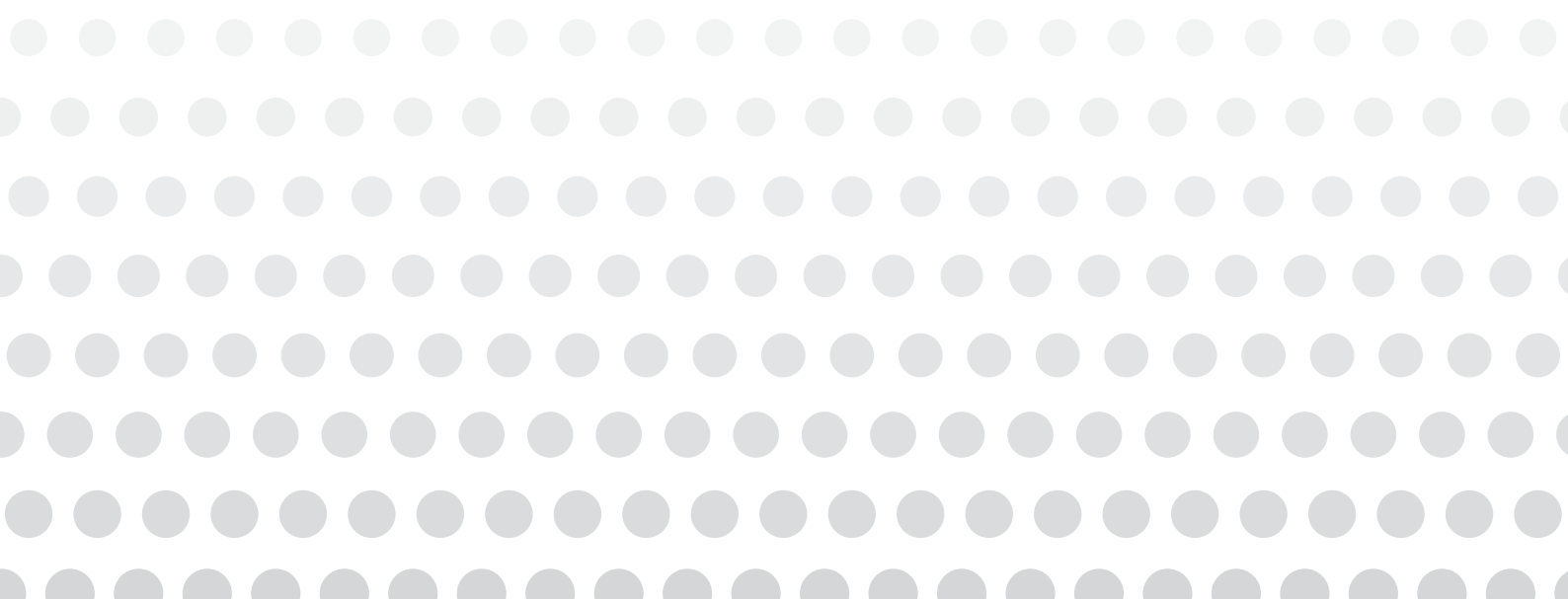


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo



Sweden
Sverige



**PROJEKTET KAPITALE TË MINISTRIVE:
A duhet të centralizohen
investimet kapitale nën
një ministri?**