

# Qëndrueshmëria e investimeve kapitale të komunave



—  
Shkurt 2022

## Qëndrueshmëria e investimeve kapitale të komunave

—  
Shkurt 2022

### — **Përmbajtja**

Hyrje	3
Hartimi dhe zbatimi i investimeve kapitale në komuna	4
Mangësitë në investimet kapitale komunale	6
Qëndrueshmëria e investimeve kapitale komunale	10
Përfundimet dhe rekomandimet	12

## Hyrje

Kategoria e investimeve kapitale përbën një ndër kategoritë më të mëdha të shpenzimeve buxhetore. Në nivel komunal, nga viti 2017 deri më 2021, në vit shpenzohen mesatarisht 157 milionë euro për investime kapitale.<sup>1</sup> Projektet kapitale nënkuptojnë investimet në ndërtimin, rregullimin ose riparimin e rrugëve ose trotuarëve publik, objekteve shkollore, kulturore e sportive qendrave mjekësore, instalimin e rrjetit të kanalizimit dhe ujësjellësit, rregullimin e parqeve dhe hapësirave publike.

Para së gjithash, ideja për zhvillimin e një projekti kapital buron nga nevojat e komunitetit, ndërkaq realizimi i saj në masë të madhe varet nga mundësitë buxhetore për mbulimin e shpenzimeve. Investimet e duhura kapitale mundësojnë rritje ekonomike dhe plotësim të nevojave të qytetarëve. Prandaj, përfshirja e qytetarëve në vendimmarrje gjatë planifikimit të investimeve kapitale, parashikimi i saktë i kostos së projektit dhe mundësive buxhetore për të mbuluar ato shpenzime, janë esenciale për realizimin e suksesshëm të tyre.

Kërkesat për investime kapitale janë çdo herë më të mëdha se mundësitë buxhetore për t'i realizuar ato. Megjithatë, përkundër nevojës së lartë, një numër i projekteve kapitale nëpër komuna mbeten për një kohë të gjatë të papërfunduara, apo edhe të përfunduara, por të pashfrytëzuara. Këto projekte tashmë konsiderohen projekte kapitale të dështuara, pasi janë investime jofunksionale. Disa nga arsyet kryesore që janë dhënë nga zyrtarët komunalë për mosfunksionimin e këtyre objekteve janë ndryshimet demografike dhe rrjedhimisht mungesa e nevojës për shfrytëzimin e tyre; mosmirëmbajtja dhe dëmtimi i projekteve pas përfundimit të investimeve; kontestet pronësore; mungesa e fondeve për të përfunduar projektin, dhe në disa raste pamundësia e komunave për të pranuar staf me pagesë të rregullt, në menaxhimin ose funksionimin e objekteve të caktuara.

Në vazhdimësi, Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA), në raportet vjetore gjen mangësi gjatë hartimit dhe realizimit të projekteve kapitale nëpër komuna duke filluar nga aspekti i planifikimit të punëve, zotimit të fondeve, ndjekjes së procedurave të prokurimit e deri te menaxhimi i kontratave. Po ashtu, ky institucion konstaton se në shumë raste kontratat për investime kapitale në komuna përcillen pa kontrolle adekuate, raporte me specifika jo të qarta si dhe mungesë të pranimit teknik të punëve pas përfundimit të projektit. Përveç mungesës së zbatimit të plotë të procedurave ligjore, hartimi i ideve dhe realizimi i investimeve kapitale në masë të madhe përcillet me mospërfshirje të grupeve të interesit në komunitet të cilëve pritet të ju shërbejë investimi.<sup>2</sup> Kjo praktikë rrezikon qëndrueshmërinë e projekteve kapitale.

Marrë parasysh nevojën e lartë për investime kapitale dhe rrezikun e investimeve në projekte të tjera të paqëndrueshme, ky raport fokusohet në analizimin e shkaqeve që çuan në dështimin e disa projekteve kapitale në të kaluarën, në mënyrë që të nxirren mësim nga këto projekte. Sipas të gjeturave të këtij raporti, arsyet që mund të dërgojnë në investime kapitale të dështuara, në njërin anë, ndërlidhen me mospërfshirjen e mjaftueshme të grupeve të interesit gjatë fazës së identifikimit të projektit, hartimit të planit dhe ekzekutimit, dhe në anën tjetër, me mosrespektimin e plotë të procedurave ligjore të prokurimit duke filluar nga hartimi i kontratave me operatorët ekonomikë dhe mbikëqyrjen e zbatimit të tyre.

1 Instituti GAP. Platforma buxhetore. Burimi: <https://bit.ly/3jMf0lc>

2 Grupi për Studime Juridike dhe Politike (GLPS). Aplikimi i Auditimit Social në Kosovë. Burimi: <https://bit.ly/3tkAVmH>

## Hartimi dhe zbatimi i investimeve kapitale në komuna

Faza fillestare e një projekti kapital komunal vjen nga kryetarët e komunave, si përgjegjës kryesor, dhe ekipit të tyre.<sup>3</sup> Idetë mund të vijnë edhe si propozim nga komuniteti i asaj komune apo si rezultat i një premtimi elektoral. Pas marrjes së vendimit të kryetarit/es dhe në koordinim me drejtoritë relevante, projekti analizohet nëse është në përputhje me strategjitë dhe objektivat e vendosura në planet zhvillimore komunale, strategjitë sektoriale apo planeve.

Projektet kapitale vlerësohen dhe futen në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve e më pas në projekt-buxhetin komunal i cili pritet të realizohet vitin pasues.<sup>4</sup> Gjatë këtij procesi, organizohen edhe dëgjime publike ku u mundësohet qytetarëve të ofrojnë komentet e tyre lidhur me buxhetin në tërësi, përfshirë edhe projektet kapitale.<sup>5</sup> Deri në fund të muajit shtator, investimet kapitale regjistrohen në Programin për Investime Publike (PIP) me përshkrime të detajuara rreth projekteve dhe arsyeshmërisë së tyre.

Pas aprovimit të buxhetit në kuvend komunal dhe zotimit të mjeteve, stafi teknik i komunës, i shpërndarë në drejtori të ndryshme, fillon procesin e vlerësimit dhe hartimit teknik, ndarjes së buxhetit, tenderimit, lëshimit të lejeve përkatëse, implementimit të projektit kapital dhe monitorimit të punëve. Para fillimit të procesit të prokurimit, specifikat teknike duhet të hartohen në projektin ekzekutiv në harmoni me Udhëzuesin Operativ për Prokurimin Publik (UOPP).<sup>6</sup> Ky publikim, më pas i bashkangjitet dokumentacionit të tenderimit.<sup>7</sup>

Procesi i prokurimit duhet të bëhet në përputhje me Ligjin për prokurim publik si dhe rregullat e UOPP-së. Këto dy dokumente, ndër të tjerash, përcaktojnë rregullat e hartimit dhe menaxhimit të kontratave. Menaxherët e kontratës të përcaktuar nga drejtoria përkatëse e komunës angazhohen që operatorët ekonomikë të ju përmbahen të gjitha kushteve të kontratës përfshirë afateve të përfundimit të punëve. Gjithashtu janë përgjegjës të sigurohen që të mos ketë devijime nga parametrat teknik të projektit, në të kundërtën duhet të raportohen dhe të arsyetohen ndryshimet.<sup>8</sup> Në rast të shkeljes së kontratës, mund të inicohen ndëshkime për operatorin ekonomik.<sup>9</sup> Rastet e bashkë-financimit me organizata të huaja ose institucione qendrore, përgjegjësitë ndahen varësisht nga marrëveshja e bashkëpunimit.<sup>10</sup> Për dallim nga projektet kapitale të vetë-financuara, investimet e pranura nga organizatat ndërkombëtare, për projekte kapitale, bëhen vetëm pasi projekteve ju paraprin një studim i fizibilitetit.

Pas përfundimit të një projekti kapital, kryetarët dhe organet tjera përgjegjëse duhet të sigurojnë se menaxherët e kontratave dhe komisionet përkatëse të pranimit të punëve të përfunduara duhet të bëjnë kontrole të detajuara nëse realizimi i punëve nga operatori ekonomik është bërë konform kontratës së nënshkruar përfshirë edhe pagesat për projektin.<sup>11</sup>

3 Ligji për vetëqeverisje lokale. Burimi: <https://bit.ly/2WMrW1i>

4 Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë. Burimi: <https://bit.ly/3BArvX5>

5 Ibid.

6 Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ për Prokurimin Publik, Neni 20 pika 10. Burimi: <https://bit.ly/3zicTep>

7 Ibid.

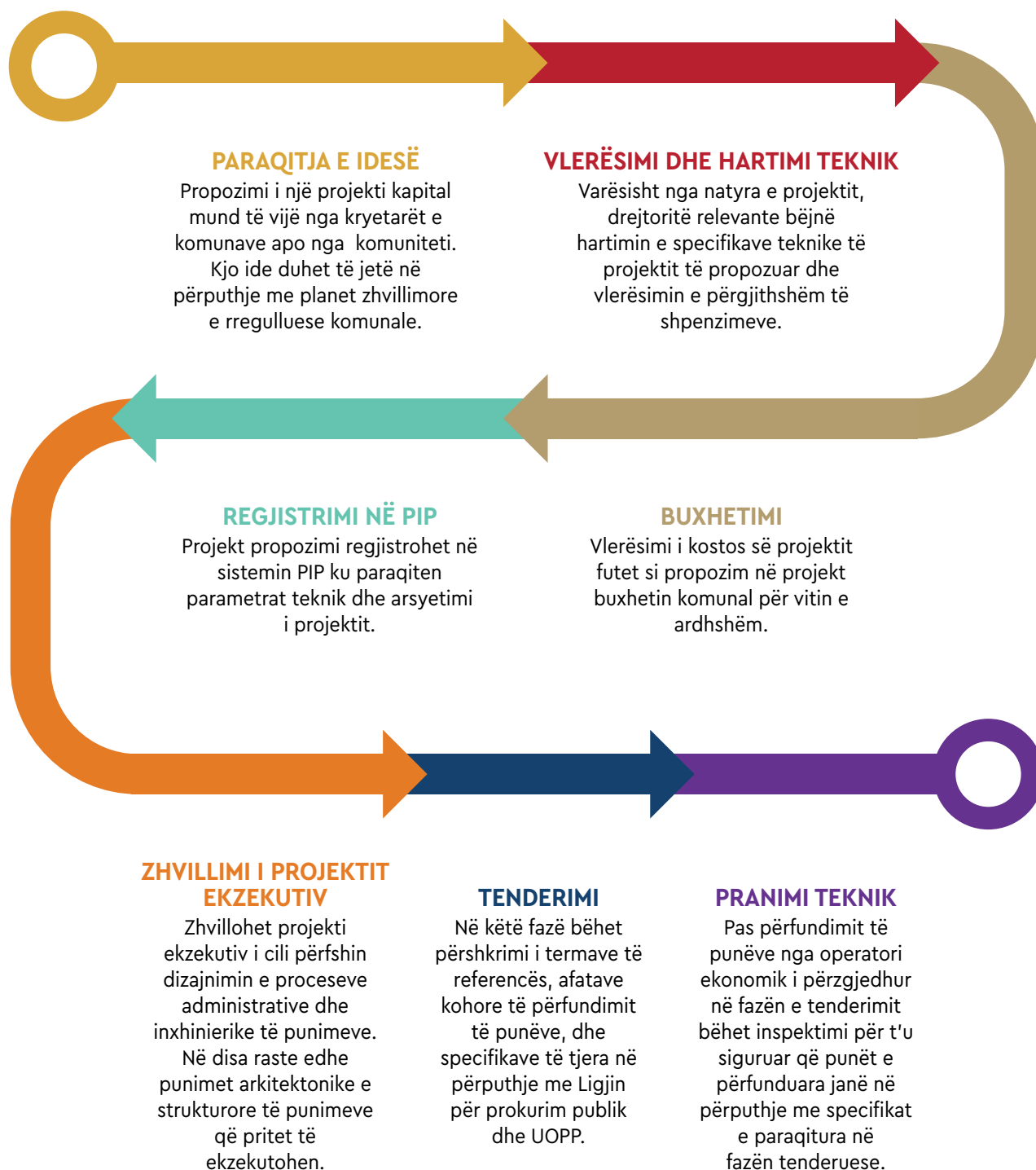
8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ligji për vetëqeverisje lokale. Burimi: <https://bit.ly/2WMrW1i>

11 Rregullat dhe Udhëzuesi Operativ për Prokurimin Publik, Neni 20 pika 10. Burimi: <https://bit.ly/3zicTep>

**Grafikoni 1.** Përmbledhje e procesit të investimeve kapitale



Këto procedura ligjore janë vendosur për të siguruar transparencë dhe qëndrueshmëri të investimeve kapitale. Megjithatë, marrë parasysh që një numër projektsh kapitale nuk kanë arritur rezultatin e pritur, ky raport synon t'i analizojë nëse zbatohen procedurat ligjore gjatë realizimit të investimeve kapitale komunale dhe nëse këto procedura janë të mjaftueshme për të siguruar qëndrueshmërinë e investimeve.

# Mangësitë në investimet kapitale komunale

## Investimet kapitale të dështuara

Në nivel komunal, ekzistojnë një numër i konsiderueshëm i projekteve kapitale të cilat nuk janë funksionalizuar asnjëherë apo nuk kanë arritur rezultatin ose destinimin e planifikuar. Si rezultat, përkundër nevojës së lartë për investime, janë shpenzuar miliona euro të qytetarëve për ndërtimin e objekteve të ndryshme të cilat nuk janë shfrytëzuar. Në disa raste, objektet e ndërtuara janë dëmtuar nga mosshfrytëzimi i tyre.

Në tabelën 1 janë paraqitur disa prej projekteve kapitale të cilat konsiderohen të dështuara. Ndër arsytet më të shpeshta të ofruara nga zyrtarët komunalë për mosfunksionalizimin e tyre janë ndryshimet demografike, kontestet pronësore, problemet me operatorët ekonomik, mirëmbajtja, dështimi në planifikimin e mirë të buxhetit, e arsye të tjera.

Për shembull, në vitin 2011, në Komunën e Prizrenit janë ndarë rreth 84 mijë euro për ndërtimin e Qendrës Kulturore e Sportive në fshatin Mushnikovë.<sup>12</sup> Deri në vitin 2014, ky projekt nuk ka pasur të ndërtuar as pjesën më të madhe të objektit. Zyra e Prokurimit të kësaj komune ka deklaruar se operatori ekonomik nuk ka kryer punët sipas planit dhe përshkrimit të kontratës. Pas rishikimit të buxhetit, më 2014, janë kërkuar edhe 48 mijë euro për këtë projekt. Vonesa të ngjashme kanë ndodhur edhe në sallën tjetër sportive në fshatin Medvec të Komunës së Prizrenit ku nga viti 2012 deri më 2014 nuk është përfunduar projekti për shkak të moszbatimit të kontratës.<sup>13</sup>

Në Komunën e Dragashit janë ndarë rreth dy milionë euro për ndërtimin e shkollës moderne. Ky projekt ka përfunduar në vitin 2016, mirëpo nuk është funksionalizuar as pas pesë viteve. Në komunat, Podujevë dhe Deçan janë ndarë mijëra euro në ndërtimin zyreve të gjendjes civile mirëpo as ato nuk janë funksionalizuar asnjëherë. Projekte të tilla të dështuara dhe arsytet e mosfunksionimit janë paraqitur në tabelën 1.

<sup>12</sup> Ec Ma Ndryshe. Projektet kapitale me planifikim të dobët po e dëmtojnë buxhetin komunal. Burimi <https://bit.ly/3Bi6Cji>

<sup>13</sup> Ibid.

**Tabela 1.** Projektet kapitale komunale të dështuara

Komuna	Natyra e projektit	Viti i investimit	Arsyjet e mos funksionimit/dështimit	Shuma e buxhetit të shpenzuar (€)
Dragash	Shkollë e mesme	2016	Ndërtimi në terren jo të përshtatshëm	<b>2,000,000</b>
Podujevë	Zyra e gjendjes civile	2005	Para funksionalizimit është demtuar dhe nuk është riparuar më	
Deçan	Zyra e gjendjes civile	2004	Konteste pronesore në hapësirën e ndërtuar	<b>40,000</b>
Fushë Kosovë	Dy salla sportive	2018	Procedurë në gjykatë nga operatori ekonomik për mos përmbushje të kontratës nga ana e komunës	<b>300,000</b>
Kaçanik	Qendra e Mjekësisë Familjare në Dubravë	2020	Mungesa e mjekëve	
Prizren	Shtëpia e kulturës në Zhur	2009	Procedurë në gjykatë nga operatori ekonomik për mos përmbushje të kontratës nga ana e komunës	<b>850,000</b>
	Qendra Kulturore Sportive në Mushnikovë	2011	Objekt i lënë në gjysëm, shkak i tërheqjes së operatorit ekonomik nga kontrata.	<b>84,000</b>
	Salla e Sporteve në Medvec	2012	Objekt i lënë në gjysëm, shkak i tërheqjes së operatorit ekonomik nga kontrata.	<b>240,000</b>
Prishtinë	Kontenjer nëntokësor për mbeturina	2011	Pas përfundimit të tyre është konstatuar se kompanisë "Pastrimi" i mungojnë kamionet adekuat për tërheqjen e mbeturinave nga sistemi i kontenjerëve nëntokësor	<b>230,000</b>
	Bashkësia lokale në Hajvali	2016	Pamundësia e punësimit të stafit shtesë	<b>11,000</b>
	Rregullimi i shtratit të lumit	2014	Mos mirëmbajtja. Shtrati është krejtësisht i shkatërruar.	<b>77,000</b>
Podujevë	Objekti multidimensional në Batllavë	2005	Pamundësia e punësimit të stafit të rregullt dhe rregullimit të statutit të këtij objekti.	<b>2,000,000</b>
	Objekti i Emergjencës	2020	Ndërtimi në hapësirë jo të përshtatshme.	<b>800,000</b>
Kaçanik	Qendër e Mjekësisë Familjare në fshatin Shtrazë	2017	Mungesa e mjekëve	<b>15,500</b>
	Qendër e Mjekësisë Familjare në fshatin Ivaj	2016	Mungesa e mjekëve	<b>21,000</b>
Fushë Kosovë	Qendër e Mjekësisë Familjare në Henc	2016	Pamundësia e punësimit të stafit	<b>57,000</b>
Deçan	Objekti i gjendjes civile në Iznik	2004	Mos decentralizimi i shërbimeve	<b>7,800</b>
Drenas	Objekt shkollor në fshatrat Abri, Gjergjicë dhe Godanc	2016	Mungesa e nxënësëve	<b>2,000,000</b>
Hani i Elezit	Rrjeti i ujësjellësit në fshatin Gorancë	2018	Mungesa e lidhjes në burimin e ujit	<b>142,000</b>
Skenderaj	Shtrirja e rrjetit të ujësjellësit, por pa ujë të pijes, në këto fshatra: Qubrel, Kllodernicë, Kopiliq i Epërm, Kopiliq i Poshtëm, Kostërc, Rakinicë, Tushilë dhe Vajnikun	2018	Mungesa e lidhjes në burimin e ujit	
Prishtinë	Tregu i gjelër në lagjen "Kodra e Diellit"	2006-2007	Ndërtimi në hapësirë jo të përshtatshme.	

## — Problemët e identifikuara në investime kapitale

Në raportet individuale të auditimit të komunave, dobësitë më të mëdha në fushën e investimeve kapitale janë zgjidhja e çështjeve të shpronësimeve, mungesa e projekteve ekzekutive, adresimi i nevojave të komunitetit, planifikimi i buxhetit dhe mbikëqyrja e zbatimit të kontratës me operatorët ekonomikë të paraqitura në tabelën 2 për çdo komunë.<sup>14</sup> Këto probleme në masë të madhe ndërlidhen me implementimin e Ligjit për prokurimin publik si dhe rregullave të UOPP. Përveç përmbushjes së procedurave, ngecje vërehet edhe në aspektin cilësor të zbatimit të rregullave. Në shumë raste, menaxherët e kontratave dhe zyrtarët e prokurimit nuk kanë njohuri adekuate të procedurave ligjore.<sup>15</sup> Rrjedhimisht janë shpesh të paaftë në mbikëqyrjen e implementimit të kontratës së nënshkruar me operatorin ekonomik.

Menaxhimi i kontratave në disa raste, përcillet me kontrolle joadekuate, raporte pa specifika të qarta si dhe mungesë të pranimit teknik të punëve të kryera. Në raste të tjera, dokumentacioni i tenderit fillon pa përshkrim të detajuar të projektit dhe të punëve. Ky fenomen e vështirëson aspektin e planifikimit të projektit, zotimit të saktë të fondeve, dhe në fund mbikëqyrjen e përmbushjes së obligimeve të operatorit ekonomik. Mangësi të tjera të identifikuara nga Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) ndërlidhen me projekte kapitale të cilat fillojnë procedurat e tenderimit pa zgjidhur çështjet e shpronësimeve ose projekte që nuk u përgjigjen nevojave të komunitetit. Dobësitë kryesore të identifikuara nga ZKA nëpër komuna në dy vitet e fundit janë paraqitur në tabelën 2.

<sup>14</sup> Zyra Kombëtare e Auditimit e Kosovës. Raportet komunale. Burimi: <https://bit.ly/3ml6nd9>

<sup>15</sup> Zyra Kombëtare e Auditimit e Kosovës. Raportet komunale. Burimi: <https://bit.ly/3ml6nd9>



**Tabela 2.** Dobësitë e identifikuara në komuna nga ZKA për investime kapitale 2019–2020

	Konflikt interesi në prokurim	Çështja e shpronësimeve	Mungesa e projektit ekzekutiv	Planifikimi jo i saktë i punëve para tenderimit	Mosarsyetimi i nevojave të komunitetit	Planifikimi i dobët i buxhetit	Tejkalimi i pozicioneve të caktuara mbi limitet e parapara me kontratë	Dobësi në mbikëqyrjen e realizimit të projekteve
Istogu			x	x	x	x		
Kamenica				x				
Prishtina	x	x		x		x	x	x
Prizreni			x			x		x
Mamusha		x				x	x	x
Deçani				x				x
Gllgoc			x	x			x	x
Novobërda	x		x		x			x
Peja			x		x	x	x	x
Ferizaji				x		x		x
Graçanica						x		
Malisheva			x					x
Obiliqi	x		x					
Rahoveci				x		x		
Hani i Elezit			x					
Kaçaniku			x					
Vushtrria	x			x		x		x
Mitrovica e Veriut								x
Suhareka	x							x
Fushë Kosova	x							x
Gjakova						x		
Podujeva			x				x	x
Dragashi			x					
Mitrovica e Jugut			x			x		x
Skenderaj		x				x	x	x
Shtime								x
Klina	x		x	x				x
Lipjani				x				
Ranillugu				x				
Gjilani				x		x		x

Burimi: Raportet individuale komunale të Zyrës Kombëtare të Auditimit (ZKA) të viti 2020<sup>16</sup>

16 Instituti GAP ka përmbledhur dobësitë e investimeve kapitale nga raportet individuale komunale të publikuara nga Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA) të vitit 2020. Burimi: <https://bit.ly/3gLUwXm>

Mangësi gjatë implementimit të projekteve kapitale janë identifikuar edhe në Strategjinë për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP) të Kosovës 2016–2020.<sup>17</sup> Në këtë raport, theks i veçantë i dedikohet aspektit të dobët të planifikimit të projekteve kapitale ku organizatat buxhetore nuk ofrojnë detaje të plota dhe të sakta të projekteve që kërkohet nga sistemi PIP. Këto probleme përfshijnë mungesën e analizës së kostove dhe përfitimeve të projekteve mbi një milion euro, vlerësime jo të sakta të kostove të projekteve, planifikimi jo i drejtë i shpenzimeve të ndërtimit dhe kostove operative.<sup>18</sup>

Mangësitë e identifikuara nga ZKA, SRMFP dhe ato të paraqitura në tabelën 1, mundësojnë realizimin e projekteve kapitale të paqëndrueshme. Megjithatë, ndjekja e procedurave ligjore është e domosdoshme, mirëpo, jo e mjaftueshme për të siguruar qëndrueshmërinë e investimeve kapitale. Përfshirja e qytetarëve, të cilëve do t'ju shërbejë investimi, nga fillimi i procesit të hartimit të idesë e deri te zbatimi i projektit, mbetet esenciale në qëndrueshmërinë e investimeve kapitale.

## Qëndrueshmëria e investimeve kapitale komunale

Një karakteristikë e rëndësishme që është treguar e suksesshme në vende të ndryshme të zhvilluara dhe në disa pilot projekte në Kosovë, të mbështetura nga UN-Habitat, është përfshirja e komunitetit nga hartimi i idesë së projektit kapital e deri te zbatimi i tij.<sup>19</sup>

Kjo mund të realizohet në dy mënyra: përfshirja aktive e pjesëtarëve të komunitetit dhe shoqërisë civile në proceset më të hershme të planifikimit, si dhe aktivizimi qytetar në monitorimin e zbatimit të projekteve. Këto dy mënyra mundësojnë transparencë të procesit, planifikim më të mirë dhe zhvillim të ndjenjës së pronësisë së projektit nga qytetarët si rezultat i pjesëmarrjes së komunitetit nga faza fillestare e planifikimit.

Gjashtë hapa të cilët janë treguar të suksesshëm në realizimin e një projekti kapital të qëndrueshëm janë përfshirja qytetare në fazën e identifikimit të projektit, hartimit dhe buxhetimit, tenderimit, implementimit e monitorimit, dhe vlerësimit të ndikimit të projektit pas përfundimit.

17 Ministria e Financave. Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP) të Kosovës 2016–2020. Fq 36. Burim: <https://bit.ly/3fjfyMt>

18 Strategjia për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP) të Kosovës 2016–2020. Burimi: <https://bit.ly/3DyeWgQ>

19 Udhezuar ne Menaxhimin e Projekteve te Investimeve Kapitale. Burimi: <https://bit.ly/3gNQMoU>

1. Ndër fazat kryesore të zhvillimit të një projekti kapital është faza e identifikimit. Në këtë periudhë fillon kërkimi i projekt-ideve/propozimeve të cilat duhet të jenë në përputhje me planet rregulluese komunale. Kryetari/ja dhe bashkëpunëtorët i tij/saj duhet të bëjnë identifikimin e grupeve të interesit të cilëve do të ju shërbejë investimi. Gjatë identifikimit të këtij grupi të komunitetit është e rëndësishme që ky grup të jetë sa më i diversifikuar në aspektin gjinor, të moshës, profesionit apo kategorive të tjera varësisht nga natyra e projektit. Në të kundërtën, qytetarët dhe organizatat e shoqërisë civile lokale duhet të organizohen vetë dhe të përfshihen në procesin e planifikimit. Identifikimi i qytetarëve apo grupeve të interesit mundëson adresimin e saktë të kërkesave të tyre, ndërsa diversiteti i këtij grupi ofron mundësinë e lloj-llojshmërisë së propozimeve apo ideve.
2. Në fazën e dytë bëhet ndryshimi, modifikimi i projektit si rezultat i diskutimeve që realizohen në fazën e parë. Kriteret që duhet të merren parasysh gjatë hartimit të versionit final të projektit duhet të jenë analiza e kostove dhe përfitimeve të komunitetit përfshirë qendrueshmërisë ekonomike e mjedisore apo studim i fizibilitetit për projekte me shuma të mëdha. Në këtë kohë duhet të bëhet edhe auditimi i zonës së projektit ku mirret pëlqimi i komunitetit në mënyrë që të anashkalohej çështjet pronësore. Më pas bëhet hartimi teknik i projektit nga zyret përkatëse komunale dhe nëse është e nevojshme edhe përfshirje të ekspertëve të jashtëm. Në këtë proces bëhet specifikimi i detajuar i projektit të të gjitha punëve, matjet dhe shpenzimet e nevojshme. Projekti përfundimtar duhet të ketë aprovim të përgjithshëm të grupit të interesit para fillimit të procesit të tenderimit.
3. Një ndër fazat më kritike të realizimit të suksesshëm dhe transparent të një projekti kapital është procesi i tenderimit. Sidomos për faktin që në këtë proces, ZKA ka hasur në shkelje të shumta të procedurave ligjore si nga zyra e prokurimit ashtu edhe nga menaxherët e projekteve. Para fillimit të këtij procesi, duhet të sigurohet që drejtoritë përkatëse kanë përfunduar obligimet e tyre duke filluar nga drejtoria e urbanizmit për lëshimin e lejeve, drejtoria e buxhetit për zotimin e fondeve, hartimi i projektit ekzekutiv me specifika të detajuara të punëve dhe obligimet e tjera të dala nga Ligji për prokurim publik, UOPP dhe rregulla të tjera. Krahas dosjes së tenderit, duhet të bashkangjitet edhe plani dinamik me afate kohore për t'u plotësuar nga ofertuesit. Neglizhencat në këtë fazë mund të krijojnë probleme të shumta gjatë fazës së implementimit dhe realizimit të suksesshëm të projektit. Shmangiet e detajeve në fazën e prokurimit kanë mundësuar krijimin e disa projekteve kapitale të paqëndrueshme të paraqitura në tabelën 1. Prandaj për të siguruar respektim të plotë të procedurave ligjore dhe besueshmëri të qytetarët, në këtë fazë duhet të ketë transparencë dhe përfshirje qytetare.
4. Pas plotësimit të fazës së tenderimit, një projekt kapital hyn në fazën e implementimit dhe monitorimit. Nëse plotësimi i fazës paraprake është realizuar drejtë, atëherë zyrtarët komunal dhe përfaqësuesit e komunitetit mund të luajnë rolin e vëzhguesve të implementimit të projektit nga operatori ekonomik i përzgjedhur. Menaxherët e kontratave që janë në dijeni me procedurat ligjore dhe me termat e referencës së kontratës, kërkojnë respektimin e specifikave të përshkruara në kontratë. Përfshirja e komunitetit nga fillimi i procesit dhe njoftimi i tyre me detajet e projektit mundëson që edhe ata të jenë monitorues të operatorit ekonomik gjatë realizimit të punëve. Mungesa e planit dinamik me specifika kohore apo mospërfshirja e qytetarëve vështirëson monitorimin e ndërtimit të projektit kapital. Po ashtu ofron liri të operatori ekonomik që të devijojë nga plani i projektit pa ndëshkime.
5. Pas përfundimit të funksionalizimit të projektit kapital, komuna duhet të ketë plan të mirëmbajtjes së projekteve dhe të analizoj ndikimin e projektit në komunitet. Kjo analizë mund të dokumentoj përparësitë dhe lëshimet e gjithë procesit.

## Përfundimet dhe rekomandimet

Investimet kapitale mundësojnë rritje ekonomike dhe plotësim të nevojave të qytetarëve. Për këtë arsye, komunat vazhdimisht përballen me kërkesa të qytetarëve për projekte kapitale. Mirëpo për shkak të mundësive të kufizuara buxhetore, një numër i vogël i tyre arrijnë të realizohen.

Ky kufizim buxhetor kërkon që projektet kapitale të zgjedhen në bazë të prioritetit varësisht cilat arrijnë përfitimet më të larta shoqërore. Megjithatë, përkundër nevojës së lartë, një numër i konsiderueshëm i projekteve kapitale nuk arrijnë rezultatin ose destinimin e pritur. Ndër to, disa nuk funksionalizohen asnjëherë. Arsyet kryesore të ofruara nga zyrtarët e komunës për mosfunksionimin e tyre janë kontestet pronësore, mosmarrëveshjet me operatorët ekonomikë, ndryshimet demografike, e të tjera. Si rezultat tashmë janë shpenzuar miliona euro në ndërtimin e projekteve të ndryshme kapitale të cilat nuk përdoren as tash.

Përveç këtyre arsyeve, Zyra Kombëtare e Auditimit (ZKA), gjatë viteve 2019-2020, ka identifikuar mangësi sistematike në planifikimin dhe realizimin e investimeve kapitale nëpër komuna. Ndër problemet më të theksuara në këto raporte janë tek zotimi i fondeve, ndjekja e procedurave të prokurimit, menaxhimi i kontratave, çështjet pronësore, dhe mungesa e projekteve ekzekutive. Si dobësi e përgjithshme vërehet mungesa e njohurive të zyrtarëve përgjegjës për procedurat e prokurimit përfshirë Ligjin për prokurimin publik si dhe rregullat e UOPP. Një tjetër dobësi, gjatë planifikimit të investimeve kapitale, është arsyeshmëria e investimit dhe mosplotësimi i nevojave të komunitetit.

Komunat, gjithashtu, nuk janë të obliguara me ligj të bëjnë studime të fizibilitetit për projekte kapitale. Madje, sipas Strategjisë për Reformën e Menaxhimit të Financave Publike (SRMFP), komunat përkundër avancimeve ende nuk arrijnë të ofrojnë informata të qarta dhe të plota në sistemin e Programit për Investime Publike (PIP). Ekzistojnë edhe mungesa në analizimin e kostove dhe përfitimeve për projekte me shuma të mëdha. Probleme të tjera kanë të bëjnë me planifikimin e buxhetit ku projektet fillohen pa fonde të mjaftueshme dhe si rezultat vonohet përfundimi i punëve. Në ndërkohë, menaxherët e kontratave të cilët janë përgjegjës për mbikëqyrjen e respektimit të kontratave nuk janë të përgatitur mirë të parandalojnë devijimet e kontratave nga operatorët ekonomik. Në gjithë procesin e zbatimit të projekteve kapitale, përfshirja qytetare është e kufizuar.

Respektimi i ligjeve dhe rregullave gjatë zbatimit të projekteve kapitale janë të domosdoshme për të mundësuar projekte kapitale të qëndrueshme, mirëpo jo të mjaftueshme. Përfshirja e qytetarëve dhe grupeve të interesit që nga hartimi i ideve të projekteve kapitale e deri te faza e tenderimit dhe monitorimit, mbeten esenciale për qëndrueshmërinë e investimeve kapitale.

Prandaj, për të mundësuar sukses dhe qëndrueshmëri më të lartë të investimeve kapitale, vende të ndryshme të zhvilluara dhe në disa pilot projekte në Kosovë rekomandojnë që të ndjekën disa hapa gjatë zbatimit të projekteve kapitale. Në këtë raport janë përmbledhur gjashtë faza të zhvillimit të projektit në të cilat roli i qytetarëve dhe i shoqërisë civile lokale është thelbësor. Të gjitha palët duhet të jenë monitorues dhe kontribues krahas zyrtarëve komunal gjatë fazës së identifikimit të projektit, hartimit dhe buxhetimit, tenderimit, implementimit, monitorimit, dhe vlerësimit të suksesit të projektit pas përfundimit.

Nisur nga këto të gjetura dhe me qëllim të përmirësimit të politikave publike, Instituti GAP rekomandon:

- Gjatë plotësim/ndryshimit të Ligjit për Financat e Pushtetit Lokal, të futet një nen i cili obligon komunat të bëjnë studime fizibiliteti për projekte me vlerë mbi një milion euro.
- Kryetarët e komunave të sigurojnë që zyrtarët e prokurimit dhe menaxherët e kontratave të kenë njohuri të plotë të procedurave ligjore dhe teknike.
- Zyrtarët komunal duhet të sigurojnë që nuk ka konteste pronësore para fillimit të fazës së tenderimit dhe ekziston një pëlqim i përgjithshëm i komunitetit për zonën ku pritet të realizohet projekti kapital.
- Udhëheqësit komunal të sigurohen se grupi i identifikuar i interesit është në dijeni të detajeve të projektit në mënyrë që të kenë mundësinë të monitorojnë nëse operatorët ekonomikë po kryejnë punët sipas kontratës dhe sipas afateve kohore.
- Projektet kapitale të përfunduara dhe të pashfrytëzuara duhet të ridestinohen për ndonjë nevojë tjetër të pjesëtarëve të komunitetit. Ky ridestitim duhet të bëhet në koordinim dhe pëlqim të komunitetit.
- Kryetarët dhe ekipet e tyre duhet të bëjnë planifikim të saktë të shpenzimeve buxhetore që ndërlidhen me tërë projektin kapital. Kjo nënkupton hyrje në procedura tenderuese vetëm atëherë kur ekzistojnë fondet për projektin dhe përgjegjësi më të lartë në ekzekutimin me kohë të pagesave ndaj operatorëve. Të shmangen vonesa apo devijime nga kontrata që do të mund të çonin në procedura gjyqësore dhe dështime apo zgjatje të projekteve.



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](http://www.institutigap.org)

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

Tel.: +383 38 609 339

[info@institutigap.org](mailto:info@institutigap.org)

Instituti GAP mbështetet nga:



**Rockefeller  
Brothers Fund**

Philanthropy for an Interdependent World

Ky projekt është mbështetur nga



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

