

Republic of Kosovo: Technical Assistance  
Report- Public Investment Management  
Assessment



# REPUBLIKA E KOSOVËS

## RAPORT I ASISTENCËS TEKNIKE-VLERËSIMI I DREJTIMIT TË INVESTIMEVE PUBLIKE

Prill 2016

Ky Raport i Asistencës Teknike për Republikën e Kosovës u hartua nga një ekip i personelit të Fondit Monetar Ndërkombëtar. Raporti mbështetet ne informacionin që disponohej në kohën kur u përfundua në shkurt 2016.

Publiku mund të kërkojë kopje të raportit tek

International Monetary Fund • Publication Services

PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090

Telefon: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201

E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>

Çmimi: \$18.00 për kopje të shtypur

**FONDI MONETAR NDËRKOMBËTAR**  
**Washington, D.C.**

## Republika e Kosovës

---

# VLERËSIM I MENAXHIMIT TË INVESTIMEVE PUBLIKE

Johann Seiwald, Richard Allen, Duncan Last, dhe Isabel Rial

Technical Assistance Report | Shkurt 2015



## **Republika e Kosovës**

---

### **VLERËSIM I MENAXHIMIT TË INVESTIMEVE PUBLIKE**

**Johann Seiwald, Richard Allen, Duncan Last, dhe Isabel Rial**



**Technical Assistance Report**

**Shkurt 2016**

Përmbajtja e këtij raporti paraqet këshillat teknike të ofruara nga stafi i Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN) për autoritetet e Kosovës ("marrësi i AT-së") në përgjigje të kërkesës së tyre për asistencë teknike. FMN mund t'ua paraqesë këtë raport (në tërësi ose pjesërisht) ose përmbledhjet e paraqitura në të, Drejtorëve Ekzekutivë të FMN-së dhe anëtarëve të stafit të tyre, si dhe agjencive dhe organeve të tjera të marrësit të AT-së, dhe me kërkesën e tyre, edhe stafit të Bankës Botërore dhe ofruesve të tjerë të asistencës teknike dhe donatorëve që kanë interes legjitim, përveç nëse marrësi i asistencës teknike, në mënyrë specifike, kundërshton që atyre t'u paraqitet raporti (shih Udhëzimet Operacionale për Shpërndarjen e Informacionit të Asistencës Teknike-<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). Për t'ua paraqitur këtë raport (në tërësi ose pjesërisht) ose përmbledhjet e tij palëve jashtë FMN-së, përveç agjencive ose organeve të marrësit të asistencës teknike, stafit të Bankës Botërore, ofruesve të tjerë të asistencës teknike dhe donatorëve që kanë interes legjitim, kërkohet pëlqimi eksplícit i marrësit të AT dhe i Departamentit të FMN-së për Çështje Fiskale.

<b>SHKURTESAT DHE AKRONIMET .....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>PARATHËNIE.....</b>	<b><a href="#">6</a></b>
<b>PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>I. TRENDET NË INVESTIMET PUBLIKE .....</b>	<b><a href="#">12</a></b>
A. Trendet në investimet totale publike dhe stokun kapital.....	<a href="#">12</a>
B. Përbërja e investimeve publike.....	<a href="#">15</a>
<b>II. EFIKASITETI DHE NDIKIMI I INVESTIMEVE PUBLIKE.....</b>	<b><a href="#">16</a></b>
<b>III. INSTITUCIONET PËR MENAXHIMIN E INVESTIMEVE PUBLIKE .....</b>	<b><a href="#">19</a></b>
A. Vlerësim i përgjithshëm .....	<a href="#">19</a>
B. Planifikimi i investimeve .....	<a href="#">20</a>
C. Ndarjet për investime .....	<a href="#">27</a>
D. Implementimi i investimeve .....	<a href="#">31</a>
E. Vlerësimi përmbledhës.....	<a href="#">37</a>
<b>IV. Rekomandimet.....</b>	<b><a href="#">40</a></b>
<b>Tabelat</b>	
0. Vlerësimi i Menaxhimit të Investimeve Publike: Diagrami përmbledhës i dendësisë.....	<a href="#">11</a>
3.A. Lista e rregullatorëve të pavarur për infrastrukturën.....	<a href="#">26</a>
3.B. Analiza e Projekteve të Mëdha në Buxhetin 2015 .....	<a href="#">37</a>
<b>Figurat</b>	
0.A. Forca institucionale e institucioneve të MIP.....	<a href="#">7</a>
1.A. Borxhi dhe deficit i përgjithshëm i qeverisë.....	<a href="#">12</a>
1.B. Investimet publike dhe stoku i kapitalit .....	<a href="#">12</a>
1.C. Përbërja e investimeve publike.....	<a href="#">13</a>
1.D. Përpjesa e investimeve publike në shpenzimet primare.....	<a href="#">13</a>
1.E. Nivelet krahasuese të investimeve publike, % e BPV .....	<a href="#">14</a>
1.F. Nivelet krahasuese të stokut të kapitalit publik, % e BPV .....	<a href="#">14</a>
1.G. Stoku i kapitalit publik, krahasim me vende të ngjashme .....	<a href="#">14</a>
1.H. Investimet publike të Kosovës sipas funksionit .....	<a href="#">15</a>
1.I. Investimet publike të EDE sipas funksionit.....	<a href="#">15</a>
1.J. Investimet publike sipas nivelit të qeverisë, 2013 .....	<a href="#">15</a>
1.K. Partneritetet publike-private .....	<a href="#">16</a>
1.L. Stoku kapital i partneriteteve publike-private, 2013 .....	<a href="#">16</a>

2.A. Kufiri i efikasitetit, treguesit fizikë .....	<a href="#">17</a>
2.B. Hendeku i efikasitetit, treguesit fizikë.....	<a href="#">17</a>
2.C. Masat e qasjes në infrastructure (2014) .....	<a href="#">16</a>
3.A. Forca institucionale e Institucioneve të MIP.....	<a href="#">20</a>
3.B. Të hyrat vetanake të komunave të Kosovës dhe shpenzimet kapitale .....	<a href="#">24</a>
3.C. Parashikimi i performancës së shpenzimeve kapitale për qeverinë e përgjithshme në KASH	<a href="#">28</a>
3.D. Evoluimi i buxheteve rrjedhëse për mirëmbajtje, 2009-14.....	<a href="#">30</a>
3.E. Realizimi i buxhetit, 2010-13.....	<a href="#">33</a>
3.F. Krahasim i indeksit të perceptimeve të korrupsionit 2014.....	<a href="#">35</a>
3.G. Krahasim i ndryshimeve në stokun kapital dhe shpenzimet kapitale .....	<a href="#">38</a>
A1.1. Buxheti kapital 2015 .....	<a href="#">46</a>
A1.2. Struktura ekzistuese .....	<a href="#">50</a>
A1.3. Struktura e propozuar .....	<a href="#">50</a>

### **Shtojcat**

1. Prioritizimi dhe përzgjedhja e projekteve për investime kapitale në Kosovë .....	<a href="#">43</a>
2. Metodologjia e vlerësimit të menaxhimit të investimeve Publike .....	<a href="#">54</a>
3. Plan i Veprimit sipas radhës së veprimeve .....	<a href="#">55</a>

## Shkurtesat dhe akronimet

PMN	Platforma e menaxhimit të ndihmës
OB	Organizatrat buxhetore
EDE	Shtetet evropiane në ngjitje dhe në zhvillim
EME	Ekonomitë e tregjeve në ngjitje
ZRRE	Zyra e Rregullatorit të Energjisë
DQSF	Doracaku i FMN për statistikën financiare qeveritare
SIP	Sistemi i integruar i planifikimit
SIMFK	Sistemi informativ i menaxhimit financiar në Kosovë
LFPL	Ligji për financat e pushtetit lokal
LMFPLL	Ligji për menaxhimin e financave publike dhe llogaridhënien
MZHE	Ministria e Zhvillimit Ekonomik
MIE	Ministria e Integritimit Evropian
MF	Ministria e Financave
SKZH	Strategjia Kombëtare e Zhvillimit
ZKM	Zyra e Kryeministrit
ZPS	Zyra për Planifikim Strategjik
PIP	Programi për Investime Publike
NJIP	Njësia për Implementimin e Projekteve
NP	Ndërmarrjet Publike
PPP	Partneritetet Publike Private
KPPP	Komiteti i Partneriteteve Publike-Private
SBA	Marrëveshja <i>Stand-By</i>
KPS	Komiteti i Planifikimit Strategjik
GDPS	Grupi Drejtues i Planifikimit Strategjik
TSA	Llogaria e Vetme e Thesarit
WBIF	Korniza për Investime në Ballkanin Perëndimor

## PARATHËNIE

Me kërkesë të Ministrit të Financave, Dr. Avdullah Hoti, një mision i Departamentit për Çështje Fiskale të FMN-së vizitoi Kosovën gjatë periudhës 9 deri 22 dhjetor 2015 për të kryer një Vlerësim të Menaxhimit të Investimeve Publike dhe për të këshilluar qeverinë mbi përmirësimin e praktikave të menaxhimit për investime publike. Misioni udhëhiqej nga Johann Seiwald nga Departamenti për Çështje Fiskale dhe përbëhej nga anëtarët Isabel Rial (FAD), Duncan Last (Këshilltar Rajonal), dhe Richard Allen (ekspert i FAD).

Gjatë qëndrimit të tij, misioni u takua me Dr. Avdullah Hoti, Ministër i Financave; z. Agim Krasniqi, Zëvendësministër i Financave; zyrtarë të lartë të Ministrisë së Financave nga Departamenti i Buxhetit, Departamenti i Buxhetit Komunal, Departamenti i Shërbimeve të Përbashkëta dhe Financave, Departamenti i Makros dhe Njësia PPP; dhe zyrtarë të lartë nga Zyra për Planifikim Strategjik e Zyrës së Kryeministrit, Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Ministria e Arsimit, Ministria e Integritimit Evropian, Ministria e Shëndetësisë, Ministria e Infrastrukturës, Ministria e Pushtetit Lokal, Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Tregtisë dhe Industrisë. Gjithashtu, janë mbajtur takime me Zyrën e Auditorit të Përgjithshëm, Komunën e Prishtinës dhe Komunën e Prizrenit.

Misioni gjithashtu pati takime informuese me përfaqësues të donatorëve përkatës lidhur me objektivat e misionit, duke përfshirë Bankën Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim (BERZH), Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Banka për Zhvillim KfW, Zyrën e Bashkimit Evropian në Kosovë, Sekretariatit Shtetëror për Çështje Ekonomike (SECO), USAID dhe Bankën Botërore. Përfaqësuesit shprehën interesim në informimin e mëtejshëm mbi gjetjet e misionit në janar 2016, që do të kryhet nga Këshilltari Rajonal, z. Duncan Last.

Misioni dëshiron të falënderojë autoritetet e Kosovës për bashkëpunimin e tyre gjatë punës së tij. Misioni është veçanërisht mirënjohës ndaj znj. Sanije Himaj për organizimin e takimeve të misionit dhe për bashkëpunimin e saj të ngushtë gjatë gjithë misionit. Misioni dëshiron t'i shprehë mirënjohjen Përfaqësuesit të FMN-së në Kosovë, z. Ruud Vermeulen, dhe stafit të tij, si dhe znj. Merita Kernja për koordinimin e agjendës së ngjeshur të takimeve. Misioni gjithashtu dëshiron të falënderojë përkthyesit z. Ukshin Ahmetaj dhe z. Hyjnor Jasiqi për mbështetjen e tyre gjatë misionit.

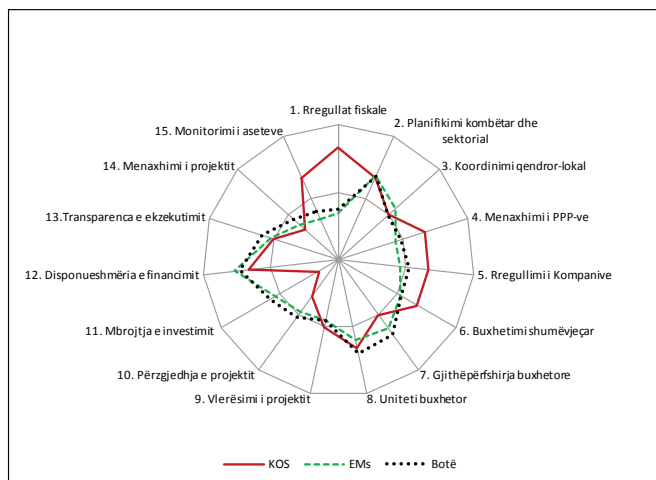
## PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

**Shkalla e investimeve publike në Kosovë ka tejkaluar vendet krahasuese gjatë katër viteve të fundit, pjesërisht për shkak të nevojës për ta rritur nivelin e saj relativisht të ulët të stokut kapital.** Pas konfliktit, për afërsisht një e treta e gjithë shpenzimeve publike u caktua për financimin e prokurimit të nevojave bazike të infrastrukturës. Investimet publike arritën pikun në 11 për qind të BPV-së më 2012 si pasojë e ndërtimit të autostradës së re me Shqipërinë dhe u kthyen përsëri në nivele të 2008 prej rreth 8 për qind të BPV-së më 2014. Stoku kapital publik i Kosovës ka qëndruar mjaft stabil në rreth 50 për qind të BPV-së, paksa më i ulët se mesatarja rajonale prej 60 për qind.

**Përkundër niveli të lartë të shpenzimeve, efikasiteti i investimeve publike të Kosovës është relativisht i ulët.** Efikasiteti i investimeve publike në Kosovë është më i ulët se ai i vendeve krahasuese me hendek të efikasitetit prej 45 për qind krahasuar me mesataren rajonale prej 30 për qind dhe mesatares së Ekonomive të Tregut në Ngjitje (EME) prej 40 për qind. Investimet e konsiderueshme në rrugë dhe infrastrukturën ekonomike kanë filluar të shlyhen, por cilësia e infrastrukturës arsimore dhe shëndetësore është mjaft më e ulët se standardet rajonale. Analizat tregojnë se pjesa më e madhe e hendekut të efikasitetit mund të zvogëlohet përmes fuqizimit të institucioneve të menaxhimit të investimeve publike.

**Shumica e institucioneve për investime publike në Kosovë, në letër, janë të mira apo mesatare, por shumë më të dobëta në zbatim praktik.** Në krahasim me vende të ngjashme, rregullat fiskale, menaxhimi i partneriteteve publike-private (PPP), rregullimi korporativ i ndërmarrjeve infrastrukturore shtetërore, buxheti shumëvjeçar dhe monitorimi i aseteve janë paraqitur relativisht më mirë, por institucionet që kanë të bëjnë me tërësinë e buxhetit, përzgjedhjen e projekteve, menaxhimin e projekteve dhe mbrojtjen e investimeve janë më të dobëta (Figura 0.A). Megjithatë, shumë institucione kanë dobësi në zbatim gjë që ul efektivitetin e tyre.

**Figura 0.A. Fuqia institucionale e institucioneve të MIP**



Burimi: Vlerësime të stafit

Institucionet e planifikimit: 1-5, institucione për ndarje: 6-10, institucione të zbatimit 11-15.

**Institucionet e planifikimit për investime janë gjithëpërfshirëse, por jo tërësisht efektive (Pjesa III.A). Më saktësisht:**

- Kosova ka rregull të borxhit (që nga 2009) dhe rregull të deficitit (nga viti 2014) me klauzolë të përjashtimit, një mekanizëm korrigjimi automatik dhe një klauzolë e investimeve që, në kushte të caktuara, përjashton investimet publike të financuara nga të ardhurat e privatizimit dhe donatorët e jashtëm nga tavan i deficitit prej 2 për qind të BPV-së. Ndërsa deficit i qëndroi brenda kufijve të lejuar sipas rregullit, ai e kapërceu tavanin me 0.4 për qind të BPV-së më 2014, që ishte viti i parë i zbatimit..
- Strategjia Kombëtare për Zhvillim (SKZH) është duke u përgatitur. Janë botuar rreth 80 strategji sektoriale, të cilat përfshijnë tregues të performancës dhe vlerësim të kostove për projekte të mëdha, por shumë prej vlerësimeve të kostove nuk janë gjithëpërfshirëse.
- Planet qendrore dhe komunale për investime (që përbëjnë një të pestën e shpenzimeve kapitale) janë të konsoliduara dhe diskutohen zyrtarisht gjatë procesit të buxhetit, por nuk ka sistem gjithëpërfshirës të bazuar në rregulla për transferimet kapitale për komunat.
- PPP-të (stok kapitali prej 1.7 për qind të BPV-së më 2014) drejtohen nga një strategji për PPP dhe rishikohen, sipas vlerës për para, nga njësia e PPP-ve në Ministrinë e Financave (MF).
- Kuadri ligjor dhe rregullativ mbështet konkurrencën në tregjet për infrastrukturë ekonomike dhe çmimet përcaktohen nga katër rregullatorët e pavarur. Mbikëqyrja e 18 ndërmarrjeve publike (NP) është e përqendruar kryesisht në performancën operative.

**Sistemet për ndarjen e fondeve për investime kapitale janë vlerësuar si të mira apo mesatare, me disa hendeqe në zbatim (Pjesa III.C). Më saktësisht:**

- Korniza afatmesme e shpenzimeve (KASH) përfshin tavane indikative për shpenzimet kapitale për një periudhë tre vjeçare, por nuk përfshin informata për zotimet shumëvjeçare. Janë vërejtur gabime të konsiderueshme të parashikimit për dy vitet e fundit të KASH (23 për qind për dy vitet vijuese, dhe 10 për qind për një vit vijues).
- Buxheti tregon një pasqyrë relativisht të plotë të shpenzimeve kapitale. Vetëm projektet e financuara nga grantet e jashtme, që përbëjnë më pak se 3 për qind të investimeve totale, dhe PPP-të, nuk janë të përfshira.
- Prezantimi i shpenzimeve kapitale dhe rrjedhëse është në përputhje me standardet e Doracakut të FMN-së për Statistikat Financiare të Qeverisë (GFSM) të vitit 2001, por 5 për qind e shpenzimeve kapitale janë klasifikuar gabimisht më 2014.
- Doracaku i Programit të Investimeve Publike (PIP) përcakton udhëzime gjithëpërfshirëse për vlerësimet e projekteve (duke përfshirë analizën e përfitimeve dhe kostove). Megjithatë, shumë organizata buxhetore (OB) nuk i kryejnë procedurat e kërkuara dhe vlerësimi i rrezikut nuk kryhet.

- Përzgjedhja e projekteve kryesisht i takon OB-ve, bazuar në kriteret e përcaktuara në doracakun e PIP-it. Janë krijuar dy lista të projekteve të investimeve, por ato japin udhëzime të kufizuara për përfshirjen e projekteve në buxhet dhe KASH.

**Institucionet qeveritare për zbatimin e investimeve janë vlerësuar në përgjithësi si mesatare por me hendeqe të konsiderueshme (Pjesa III.D).** Më saktësisht:

- Ndarjet për investime kapitale janë vjetore, rialokimet nga shpenzimet kapitale në rrjedhëse lejohen sipas rregullave të legjislacionit të buxhetit, dhe ka hapësirë të kufizuar për bartje të fondeve të pashpenzuara, gjë që kufizon mbrojtjen e ndarjeve buxhetore për investime gjatë jetës së projekteve individuale dhe ndikon në ekzekutim. Ndërsa mesatarja prej 10 për qind e nën-ekzekutimit të buxhetit kapital në vitet e fundit është mjaft nën mesataren e EME prej 26 për qind, nën-ekzekutimi vetëm në vitin 2014 ishte nën 23 për qind.
- Ligji i prokurimit parashikon procedura konkurruese dhe transparente, por ato nuk zbatohen gjithmonë në mënyrë sistematike.
- Rrallëherë kryhen auditime ex post të projekteve të mëdha (për shkak të rasteve të shumta të proceseve të vazhdueshme gjyqësore) dhe, gjithashtu, në përgjithësi nuk bëhen rishikime ex post të projekteve nga ana e MF dhe OB.
- Ligji kërkon që zbatimi i projekteve të monitorohet dhe të paraqiten shpjegime për vonesat apo tejkalimet e kostove, por në praktikë monitorimi është i kufizuar dhe shpjegimet jepen rrallëherë edhe nëse vonesat ose tejkalimet janë të konsiderueshme.
- Sistemi kontabël i qeverisë përfshin një deklaratë gjithëpërfshirëse të aseteve, duke përfshirë amortizimin, që publikohet në raportin vjetor financiar të Qeverisë. Megjithatë, Auditori i Përgjithshëm vazhdimisht ka vënë në pikëpyetje cilësinë e këtyre të dhënave.

**Ky raport ofron tetë rekomandime që kanë për qëllim avancimin dhe fuqizimin e institucioneve aktuale si dhe mbylljen e hendeqeve të identifikuara.** Këto përfshijnë nevojën për të:

- Zbatuar dhe publikuar Strategjinë Kombëtare për Zhvillimin dhe për të konsoliduar strategjitë sektoriale, duke përfshirë vlerësimet e kostove kapitale dhe shpenzimeve rrjedhëse gjatë periudhës afatmesme.
- Rritur transparencën e dokumenteve të buxhetit duke përfshirë edhe një shtojcë për PPP dhe investimet e NP, si dhe një deklaratë të detyrimeve të mundshme.
- Përfshirë kalendarin e zotimeve/ kontratave shumëvjeçare dhe informatat për kostot totale të projektit dhe kohëzgjatjen e projektit në buxhet.
- Përfshirë planifikimin e shpenzimeve vijuese operationale dhe mirëmbajtjes në propozimet për projekte kapitale dhe strategji sektoriale, dhe për të kryer studime sistematike të nevojave të mirëmbajtjes në sektorët kyç.

- Forcuar rolin e Departamentit të Buxhetit dhe MF-së në përgjithësi në vlerësimin e projekteve dhe përzgjedhjen përmes legjislacionit, dhe kanalizimin e rregullimeve institucionale për marrjen e vendimeve për projektet e kualifikuara.
- Vendosur kontrollin e cilësisë nga MF për të dhënat e futura nga OB-të në sistemin e PIP-it, dhe shqyrtimin e funksioneve dhe përdorimit të sistemit.
- Pilotuar rishikimet ex post, nga MF dhe OB-të, të projekteve të përzgjedhura me rrezik të lartë.
- Nisjen e një dialogu për kushtet në të cilat Auditori i Përgjithshëm mund të kryejë auditime të projekteve të cilat janë në procedurë gjyqësore, me qëllim që të nisen sa më shpejt auditimet e projekteve të investimeve duke përdorur qasjen e bazuar në rrezik.

Tabela 0. Vlerësimi i Menaxhimit të Investimeve Publike: Diagrami përmbledhës i dendësisë

Faza / Institucioni			Forca institucionale	Efekshmëria	Rek.
A. Planifikimi	1	Rregullat fiskale	<b>E fortë:</b> Rregulla e borxhit që nga 2009, rregulla e deficitit në fuqi që nga 2014, me një klauzolë për investime dhe mekanizëm automatik të ndryshimit.	<b>E mesme:</b> Në 2014, deficitit tejkaloi tavanin për 0.4 për qind të BPV-së brenda marzhës, përkundër nën-ekzekutimit të shpenzimeve kapitale.	5, 6
	2	Planifikimi kombëtar dhe sektorial	<b>E mirë:</b> Zhvillimi kombëtar në përgatitje e sipër: shumëllojshmëria e strategjive sektoriale me disa masa të performancës.	<b>E ulët:</b> Janë rreth 80 strategji sektoriale, pa një koordinim të qartë dhe mri kosto jo të kompletuar.	1, 4
	3	Koordinimi qendror-lokal	<b>E mesme:</b> Kufijtë e borxhit kufizojnë borxhin e komunave; informacione me kohë për komunat; nuk ka alokime të transfereve kapitale bazuar në rregulla.	<b>E mesme:</b> Në 2014, projeksionet optimiste të të hyrave vetanake prej 6 milionë rezultuan në nën-ekzekutim korrespondues të shpenzimeve kapitale për komunat.	
	4	Partneritetet publiko-private	<b>E mirë:</b> PPP-të udhëhiqen nga strategjia brenda kornizës së fortë institucionale dhe ligjore, por nuk janë përfshirë në KASH ose dokumentacion të buxhetit.	<b>E lartë:</b> Stoqet kapitale ekzistuese të PPP-ve vlerësohen në 1.2 për qind të BPV-së, por janë planifikuar disa projekte. Rreziku fiskal aktualisht i ulët.	2
	5	Rregullorja për kompanitë e infrastrukturës	<b>E mirë:</b> Korniza rregullative përkrah konkurrencën; çmimet caktohen nga rregullatorë të pavarur; vlerësim i dobët i mbikëqyrjes financiare të rreziqeve fiskale të NSH-ve.	<b>E mesme:</b> Sfida për pavarësinë e rregullatorëve. Investimi publik i NSH-ve përbën 1 për qind të BPV-së, por rreziqet fiskale nuk janë vlerësuar.	2
B. Ndajja (e buxhetit)	6	Buxheti shumëvjeçar	<b>E mirë:</b> Tavanet shumëvjeçare të shpenzimeve kapitale publikohen bazuar në projeksione të papublikuara të kostos së plotë të projekteve kapitale, por nuk është e obligueshme.	<b>E ulët:</b> Ka mospërputhje të mëdha në mes të tavanëve të KASH-së dhe ndarjeve buxhetore (22 për qind për n+2).	1, 3
	7	Gjithëpërfshirja e buxhetit	<b>E mesme:</b> Buxheti përfshinë kreditë dhe fondet donatore të bashkëfinancimit, por jo edhe grantet me financim të jashtëm dhe PPP-të.	<b>E lartë:</b> Projektet e financuara nga jashtë që nuk janë në buxhet më pak se 3% e shpenzimeve të përgjithshme kapitale; shpenzimi kapital jashtë buxhetor është i papërfillshëm.	2
	8	Uniteti i buxhetit	<b>E mirë:</b> Buxhetet paraqesin ndarjet buxhetore kapitale dhe rrjedhëse në një dokument të vetëm në përputhje me GFS, por nuk paraqiten informata specifike për projektet.	<b>E ulët:</b> Auditori i Përgjithshëm i ka kualifikuar deklaratat financiare 2014 për shkak se 5% të shpenzimeve rrjedhëse janë kualifikuar gabimisht si kapitale.	4
	9	Vlerësimi i projektit	<b>E mesme:</b> Metodologjia është gjithëpërfshirëse; por rezultatet nuk publikohen dhe analizë e kufizuar e rreziqeve.	<b>E mesme:</b> MF-së dhe OB-ve u mungojnë resurset për të ndërmarrë analizën e kërkuar.	5
	10	Përzgjedhja e projektit	<b>E mesme:</b> Shumica e projekteve zgjidhen nga OB-të, gjerësisht në përputhje me kriteret në Doracakun e PIP-së; por roli i MF-së i dobët dhe nuk ka bazë ligjore.	<b>E ulët:</b> Vendimmarrje e dobët dhe e fragmentuar për priorizimin dhe përzgjedhjen e projekteve kontribuon në 45 për qind të hendeut të efekshmërisë.	5, 6
C. Zbatimi	11	Mbrojtja e investimeve	<b>E ulët:</b> Vetëm projektet e financuara në bazë vjetore, nuk kufizohen transferet, dhe bartjet në vitin pasues të kufizuara.	<b>E mesme:</b> Nën-ekzekutimi mesatar i buxhetit vjetor ishte 10 për qind në përputhje me mesataren në rajon.	3
	12	Financimi në dispozicion	<b>E mirë:</b> Rrjedha e parasë planifikohet çdo tre muaj dhe në përgjithësi bëhet në kohë, por disa grante janë jashtë LLVTH-së.	<b>E mesme:</b> 1.1 për qind e shpenzimeve kapitale janë në borxhet, por borxhet e përgjithshme janë 2 për qind të BPV-së në 2014.	
	13	Transparenca e ekzekutimit	<b>E mesme:</b> Ligji i prokurimit në përputhje me standardet ndërkomb.; monitorim tremujor; auditim i kufizuar ex post i projekteve.	<b>E ulët:</b> Procedurat gjyqësore i kufizojnë auditimet ex post të projekteve të financuara nga donatorët.	8
	14	Menaxhimi i projekteve	<b>E mesme:</b> Projektet madhore kanë menaxherë të projektit; në përgjithësi ekzistojnë rregullat e ndryshimit; nuk ka shqyrtime ex post.	<b>E mesme:</b> Në 2012 dhe 2013, në rreth një të katërtën e projekteve ka pasur vonesa.	7
	15	Llogaritja e aseteve	<b>E mirë:</b> Asetet jofinanciare analizohen rregullisht, amortizohen dhe raportohen çdo vit.	<b>E mesme:</b> Cilësia e dobët e të dhënave, p.sh. mospërputhje ndërmjet shpenzimeve kapitale dhe stoqeve prej 33 për qind.	

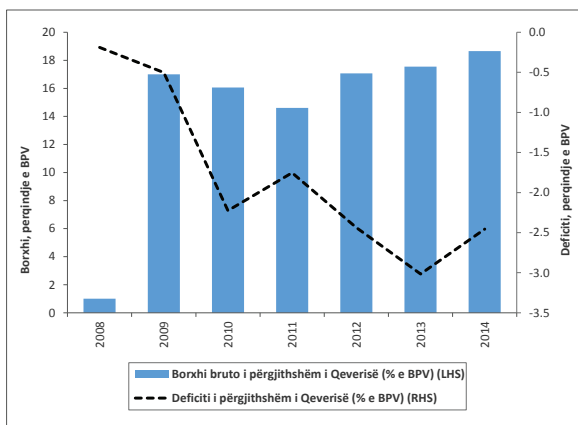
## I. TRENDET NË INVESTIMET PUBLIKE<sup>1</sup>

### A. Trendet në investimet totale publike dhe stokun kapital

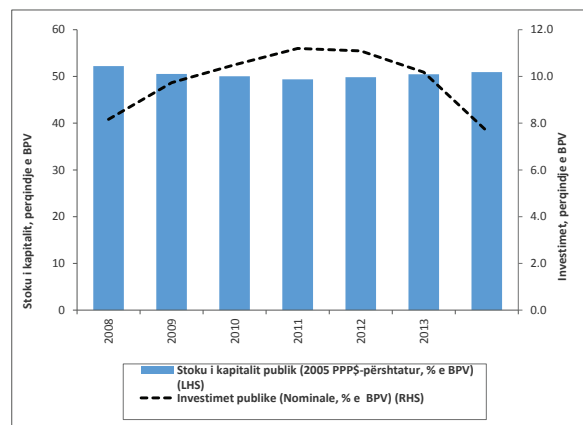
#### 1. Shpenzimet kapitale kanë qenë element kyç i politikës fiskale që nga pavarësia.

Që nga viti 2008, autoritetet kanë aplikuar një politikë fiskale kundër-ciklike që favorizon investimet publike në infrastrukturë për të mbështetur rritjen ekonomike. Deficiti i përgjithshëm qeveritar – që mbulon qeverinë qendrore dhe lokale – arriti kulmin në 3.0 për qind të BPV-së në vitin 2013. Megjithë përkeqësimin e deficitit prej afro 3 pikë përqindjeje të BPV-së që nga viti 2008, borxhi bruto i përgjithshëm i qeverisë mbeti në nivele të qëndrueshme, në 17.5 për qind të BPV-së mesatarisht (Figura 1.A). Nga viti 2008 deri në vitin 2012, investimet publike janë rritur nga 8 për qind të BPV-së në 11 për qind (Figura 1.B). Kjo rritje kryesisht vjen si pasojë e zbatimit të një projekti të vetëm madhor të transportit, Rugës 7<sup>2</sup>. Ky projekt përbënte 40 për qind të shpenzimeve totale kapitale për 2012 dhe 2013 (Figura 1.C). Stoku i kapitalit ishte mesatarisht 50 për qind e BPV-së gjatë periudhës së njëjtë, me përmirësime të vogla pas vitit 2012 për shkak të investimeve të mëdha që nga viti 2009 (Figura 1.B).<sup>3</sup>

**Figura 1.A. Kosova: Borxhi dhe deficitit i përgjithshëm i qeverisë (përqindje e BPV)**



**Figura 1.B. Kosovë: Investimet publike dhe stoku i kapitalit (përqindje e BPV)**



Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

#### 2. Pas konfliktit, rreth një e treta e shpenzimeve publike janë ndarë për financimin e zhvillimit të infrastrukturës bazike. Investimet publike përbënin 10 për qind të BPV-së në vitin

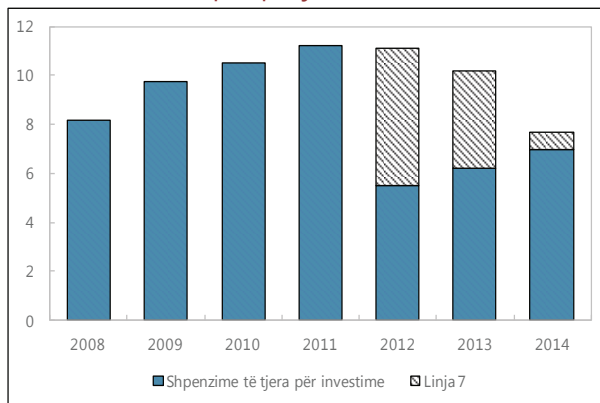
<sup>1</sup> Investimet publike maten si formimi kapital fiks bruto i qeverisë së përgjithshme dhe përfshin vlerën totale neto të blerjeve të qeverisë së përgjithshme të aseteve fikse gjatë periudhës kontabël, plus ndryshimet në vlerësimin e aseteve jo të prodhuara (p.sh., pasuritë nëntokësore).

<sup>2</sup> Autostrada në Rugën 7, që lidh Prishtinën dhe Shqipërinë, është projekt publik i prokuruar nga Ministria e Infrastrukturës. Kostoja e ndërtimit të autostradës me kufirin Shqiptar në periudhën ndërmjet 2012-2014 përbënte rreth 20 për qind të BPV.

<sup>3</sup> Metodologjia për vlerësimin e kapitalit publik është paraqitur në Dokumentin e Bordit të FMN "Rritja e Efikasitetit të Investimeve Publike", qershor 2015.

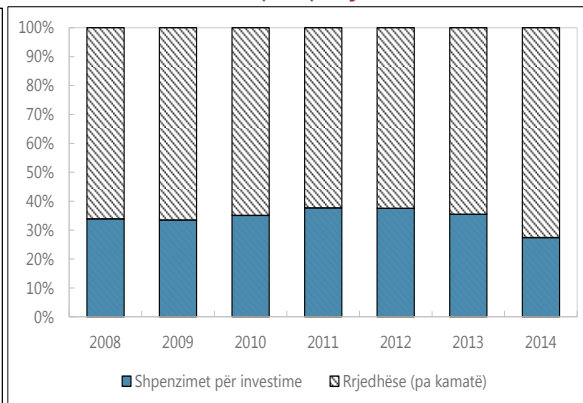
2013 dhe 36 për qind të shpenzimeve primare (Figura 1.D). Shkalla e realizimit të shpenzimeve kapitale (ndarja buxhetore në krahasim me ekzekutimin aktual) gjithashtu është përmirësuar gjatë kësaj periudhe, nga 80 për qind në vitin 2008 në mesatarisht 90 për qind në periudhën 2009-13, ndonëse kjo pjesërisht reflekton ndikimin e një projekti madhor rrugor (Rruga 7).

**Figura 1.C. Kosovë: Përbërja e investimeve publike në projektet madhore (përqindje e BPV)**



Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

**Figura 1.D. Kosovë: Përpjesa e investimeve publike në shpenzimet primare (në përqindje)**



3. **Në vitin 2014, shpenzimet kapitale u rikthyen në nivelet e vërejtura më 2008, si rezultat i masave fiskale të ndërmarra për të ruajtur qëndrueshmërinë fiskale.** Rregulli fiskal i miratuar në vitin 2013, kufizon deficitin dhe borxhin publik për të siguruar qëndrueshmëri fiskale. Në vitin 2014 – viti i parë i zbatimit – autoritetet shkurtuan shpenzimet për investime nën nivelin e buxhetuar fillimisht për ta mbajtur deficitin brenda kufijve të rregullit, karshi një rritjeje të mprehtë të shpenzimeve rrjedhëse. Si rrjedhojë, shpenzimet për investime pësuan ulje prej 2.5 pikë përqindjeje të BPV-së, duke rënë në 7.3 për qind të BPV-së në vitin 2014, ngjashëm me nivelin e vërejtur më 2008. Megjithatë, një pjesë e kësaj rënieje lidhet me përfundimin e Rrugës 7. Me përjashtim të kësaj të fundit, investimet për shpenzime u rritën për 0.8 pikë përqindjeje të BPV-së në krahasim me vitin 2013, edhe pse nën shumën fillimisht të ndarë në buxhet.

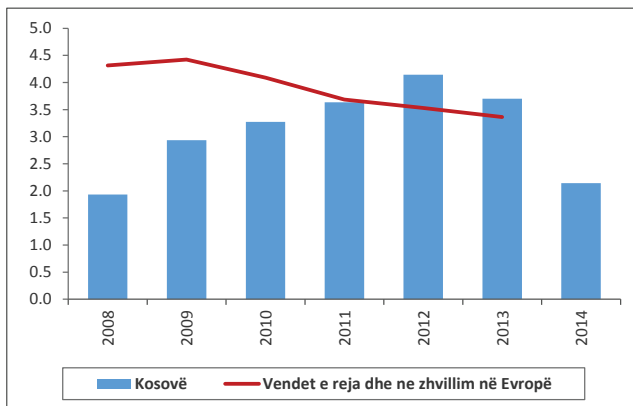
4. **Investimet publike financohen kryesisht përmes burimeve të brendshme.** Financimi i jashtëm për investime ra ndjeshëm nga nivelet e vërejtura në fillim të viteve 2000<sup>4</sup>. Deri më 2013, donatorët financuan më pak se 7 për qind të investimeve publike. Megjithatë, rreth 40 për qind të këtij financimi të jashtëm zhvillohet jashtë buxhetit (pra, administrohet drejtpërdrejt nga donatorët dhe nuk është i përfshirë në buxhet).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Raporti i Bankës Botërore "Kosova, shënim politik për menaxhimin e investimeve publike", publikuar në vitin 2007, vlerësonte se shpenzimet për investime të financuara nga donatorët përbëjnë 17 për qind të gjithsej investimeve publike.

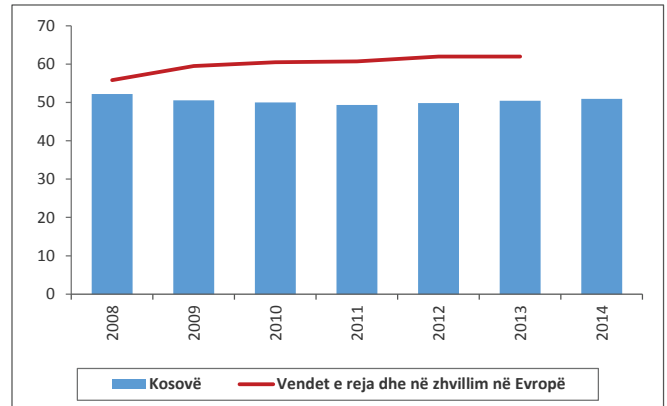
<sup>5</sup> Si rrjedhojë, gjithsej shpenzimet e investimeve nga qeveria janë baras me shpenzimet investuese vendore plus disbursimet nga donatorët për projekte kapitale.

5. **Krahasuar me vendet e tjera të rajonit, investimet publike në Kosovë kanë qenë relativisht të larta, duke reflektuar prioritetin e autoriteteve për të nxitur shpenzime që çojnë në rritje.** Që nga viti 2008, Kosova ka shpenzuar më shumë në investime publike sesa mesatarja e vendeve në zhvillim dhe në ngjitje në Evropë (EDE) (Figura 1.E), duke reflektuar prioritetin e autoriteteve për t'i mbështetur shpenzimet që nxisin rritje. Përkundër shpenzimeve më të mëdha për investime gjatë dekadës së fundit, stoku i kapitalit në Kosovë mbetet pak nën mesataren e vendeve fqinje (Figurat 1.F dhe 1.G).

**Figura 1.E. Kosovë: Investimet publike, krahasime me vende të ngjashme**  
(2005 PPP\$-përshtatur, përqindje e BPV)

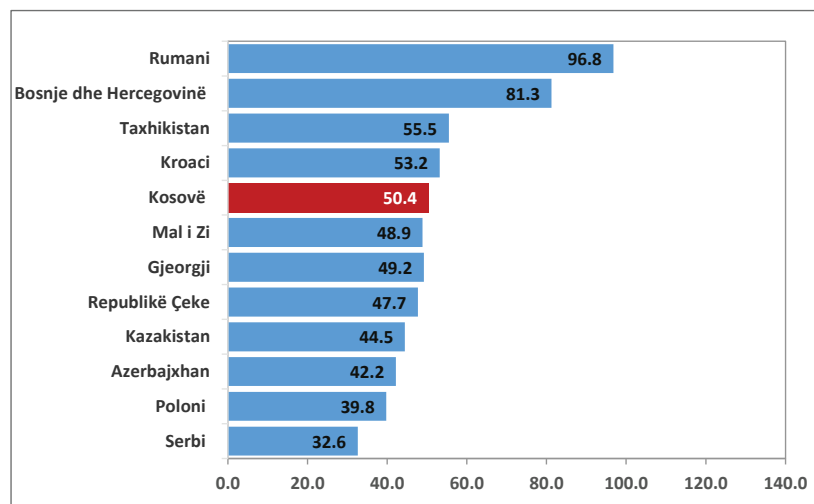


**Figura 1.F. Kosovë: Stoku i kapitalit publik, krahasim me vende të ngjashme**  
(2005 PPP\$- përshtatur, përqindje e BPV)



Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

**Figura 1.G. Stoku i kapitalit publik, krahasim me vende të ngjashme**  
(2005 PPP\$-përshtatur, përqindje e BPV)



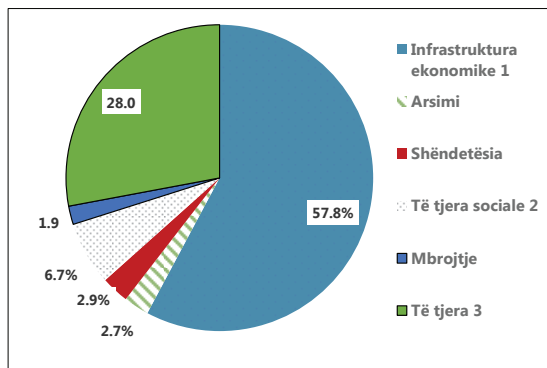
Burimi: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

## B. Përbërja e investimeve publike

6. **Investimet në sektorin e transportit kanë pasur përparësi.** Gjatë pesë viteve të fundit, investimet kapitale të Kosovës në infrastrukturën ekonomike përbënin gati 60 për qind të gjithë investimeve publike, nga të cilat 50 për qind kishin të bënin me rehabilitimin e rrjetit të transportit (Figura 1.H). Krahësuar me vendet e EDE, shpenzimet kapitale të Kosovës në infrastrukturën ekonomike, duke përfshirë transportin, përbënin një përqindje paksa më të madhe të gjithë shpenzimeve kapitale publike. Megjithatë, shpenzimet kapitale në sektorët socialë, siç janë shëndetësia, arsimi dhe strehimi, janë vetëm sa rreth gjysma e nivelit të vendeve EDE.

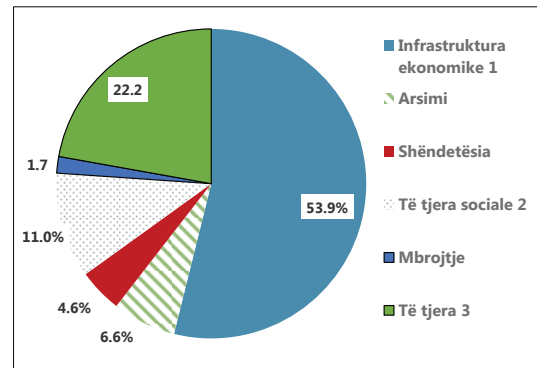
**Figura 1.H. Investimet publike të Kosovës sipas funksionit**

(Mesatarja 2009–13, përqindja e gjithë investimeve publike)



**Figura 1.I. Kosovë: Investimet publike të EDE sipas funksionit**

(Mesatarja 2009–13, përqindja e gjithë investimeve publike)



Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare bazuar në klasifikimin COFOG.

1/ "Infrastruktura ekonomike" përfaqësohet nga çështjet ekonomike dhe përfshin investimet publike për infrastrukturën e transportit, midis përbërësve të tjerë.

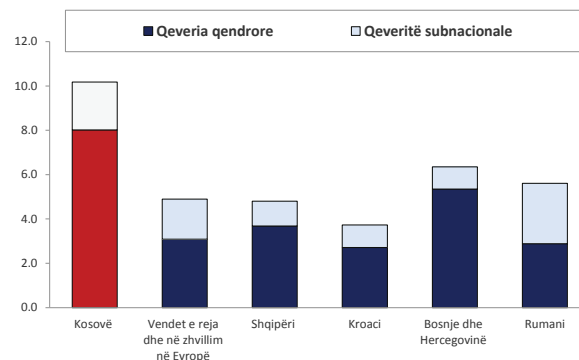
2/ "Të tjera sociale" përbën investimet publike në strehim, mbrotjtje sociale, argëtim dhe kulturë.

3/ "Të tjera" përfshin investime publike për shërbime të përgjithshme publike, siguri dhe rend publik, si dhe mjedis.

## 7. Qeveritë e nivelit vendor janë kontribuuese të forta të investimeve publike në Kosovë.

Shpenzimet komunale përbëjnë afro një të pestën e gjithë investimeve nga ana e qeverisë së përgjithshme, që është afër mesatares së vendeve të EDE (Figura 1.J). Përderisa qeveria qendrore në Kosovë ende është përgjegjëse për pjesën më të madhe të investimeve publike, qeveritë e nivelit vendor gjithnjë e më shumë po marrin përsipër përgjegjësi në ofrimin

**Figura 1.J. Kosovë: Investimet publike sipas nivelit të qeverisë, 2013, (Nominal, përqindje e BPV)**

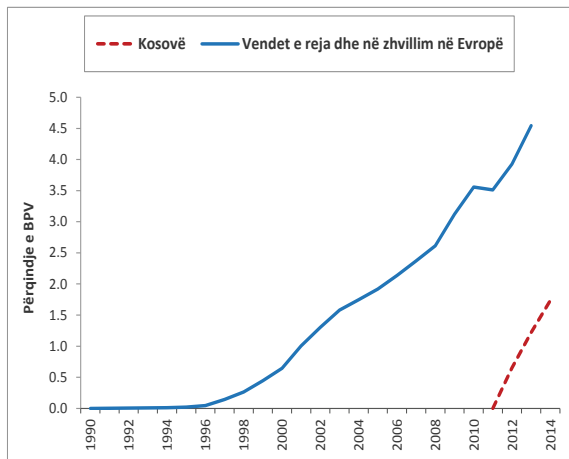


Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

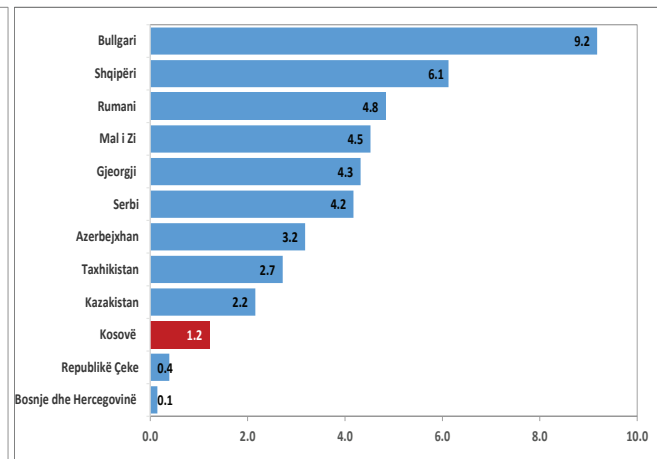
e infrastrukturës sociale, në përputhje me politikën e decentralizimit të qeverisë. Pjesëmarrja e shpenzimeve kapitale të komunave pritet të rritet në 26 për qind në vitin 2018 (nga 22 për qind në vitin 2009). Kontributi i ndërmarrjeve publike (NP) në gjithë investimet në sektorin publik është marginal, duke përbërë rreth 0.1 për qind të BPV në vitin 2013.

8. **Kosova ende nuk ka aplikuar përdorim të gjerë të Partneriteteve Publiko-Private (PPP), por shumë projekte janë në pritje për realizim.** Stoku i vlerësuar kapital i këtyre projekteve PPP përbën 1.2 për qind të BPV deri në vitin 2013<sup>6</sup>, më pak se një e treta e mesatares për EDE, dhe shumë më e ulët se ajo e vendeve fqinje (Figurat 1.K dhe 1.L). Megjithatë, rreth dhjetë projekte të reja PPP janë aktualisht në faza të ndryshme të procesit të zhvillimit, dhe kanë kosto të llogaritur prej 1.5 për qind të BPV.

**Figura 1.K. Kosovë: Stoku kapital i partneriteteve publike-private**  
(2005 PPP\$-përshtatur, përqindje e BPV)



**Figura 1.L. Kosovë: Stoku kapital i partneriteteve publike-private, 2013**  
(2005 PPP\$-përshtatur, përqindje e BPV)



Burimet: WEO dhe vlerësimet e stafit bazuar në të dhënat zyrtare.

## II. EFİKASITETI DHE NDIKIMI I INVESTIMEVE PUBLIKE

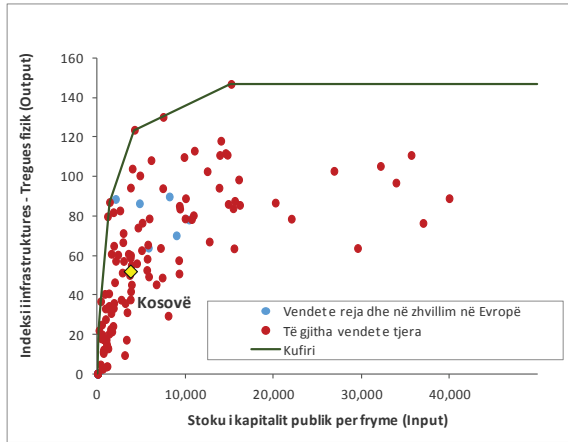
9. **Efikasiteti i përgjithshëm i investimeve publike<sup>7</sup> në Kosovë është relativisht i ulët.** Efikasiteti i investimeve publike në Kosovë është shumë më i ulët se ai në vendet krahasuese me hendekefikasiteti prej 45 për qind krahasuar me mesataren në vendet fqinje (Shqipëri, Mal të Zi dhe ish-Republikën Jugosllave të Maqedonisë) me 30 për qind dhe mesatare EME prej 40 për

<sup>6</sup> Vlerësuar duke përdorur kostot totale të ndërtimit si prokurë.

<sup>7</sup> "Efikasiteti" i investimeve publike është përkufizuar si marrëdhënia ndërmjet vlerës së kapitalit të sektorit publik dhe mbulimit të matur dhe cilësisë së aseteve të infrastrukturës. Në Figurën 2.A, niveli i efikasitetit përfaqësohet me largësinë e një vendi nga kufiri i efikasitetit të përcaktuar nga vendet me mbulimin më të lartë dhe cilësinë e infrastrukturës (outputit) për një nivel të caktuar të kapitalit publik (inputi). Shih FMN, *Rritja e efikasitetit të Investimeve Publike*, qershor 2015.

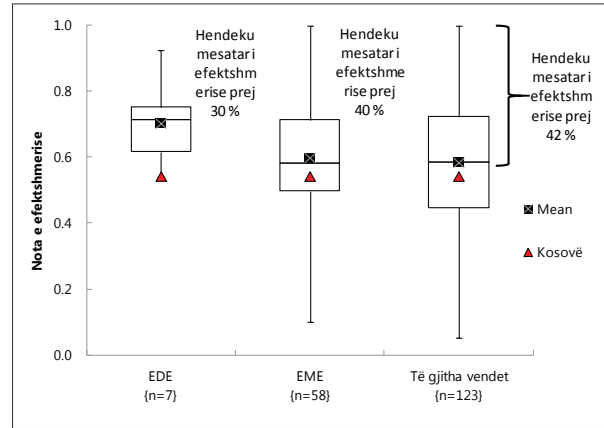
qind (Figurat 2.A dhe 2.B). Qasja në infrastrukturë në Kosovë është mjaft më e ulët për arsimin, shëndetin publik dhe rrugët, dhe shumë më e ulët për energjinë elektrike dhe ujin (Figura 2.C).

**Figura 2.A. Kosovë: Kufiri i efikasitetit, Treguesit fizikë, (2008–14)**



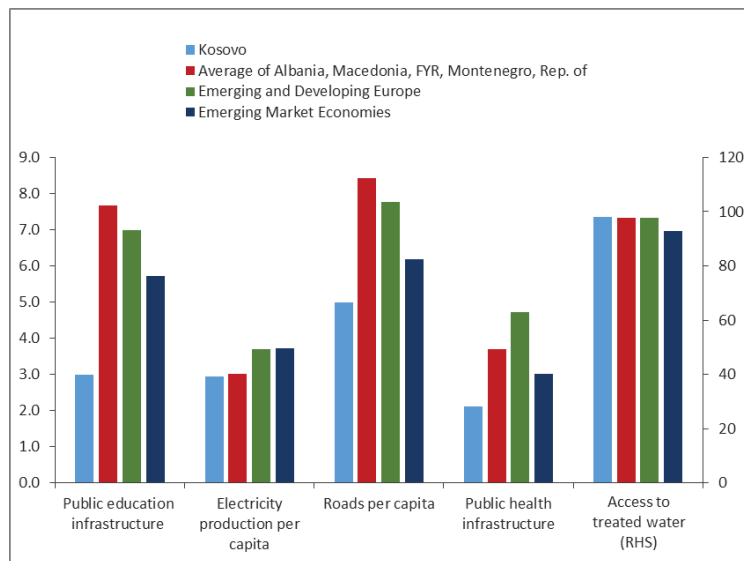
Burimi: Vlerësime të stafit

**Figura 2.B. Kosovë: Hendeku i efikasitetit, Treguesit fizikë, (2008–14)**



Burimi: Vlerësime të stafit

**Figure 2.C. Masat e qasjes në infrastrukturë (2014)\***



Burimi: Banka Botërore, Agjencia e Statistikave të Kosovës, Vlerësime të stafit. \*Njësitë ndryshojnë për t'ju përshtatur shkallës. Shtylla e majtë: Infrastruktura e arsimit publik matet me mësimdhënësit e nivelit të mesëm për 1,000 persona; prodhimi i energjisë elektrike për kokë banori me mijëra kWh për person; rrugët për kokë banori me km për 1,000 persona; dhe infrastruktura e shëndetësisë publike me shtretërit spitalorë për 1,000 persona. Shtylla e djathtë: qasja në ujë të pijshëm matet si përqindje e popullatës.

10. **Një numër faktorësh strukturorë, të shtjelluar më tutje në këtë raport, kontribuojnë në efikasitetin relativisht të ulët të investimeve publike. Në veçanti:**

- Presionet politike për të shpenzuar në fusha jo urgjente janë të forta, dhe këto presione vijnë nga grupe të fuqishme të lobimit, siç janë pensionistët, veteranët, ish të burgosurit politikë dhe nëpunësit civilë, së bashku me disa partnerë të huaj. Këto shpenzime rrezikojnë largimin e investimeve në shëndetësi, arsim, si dhe projekte të tjera kapitale të cilat do të mund të nxisnin rritjen ekonomike dhe uljen e varfërisë.<sup>8</sup>
- Ka një tendencë në Kosovë për të mbi-investuar në stokun e ri të kapitalit dhe nën-investuar në mirëmbajtjen e rrugëve dhe infrastrukturës tjetër, pjesërisht sepse shpenzimet e mirëmbajtjes tkurren nga prioritetet e tjera politike. Shpenzimet e mirëmbajtjes kanë rënë viteve të fundit, si në vlerë monetare ashtu dhe në raport me kapitalin (shih Figurën 3.D).
- Procesi i vendimmarrjes për investime kapitale është i dobët. Në sektorin e arsimit, vendimmarrja është e ndarë në mes të qeverisë qendrore dhe komunave<sup>9</sup> dhe llogaridhënia është e paqartë.

11. **Një numër nismash të reja do të duhej të ndihmonin trajtimin e disa prej këtyre sfidave.** Së pari, qeveria është në proces të futjes së një kornize të re të planifikimit të integruar, siç është diskutuar në Shtojcën 1. Së dyti, një nismë e re e BE-së për të përgatitur një listë projektesh ka për qëllim përmirësimin e efikasitetit të investimeve në transport (rrugë dhe hekurudhë) dhe energji, si dhe ujë të pijshëm, trajtimin e ujërave të zeza dhe mbrojtjen nga përmbytjet.<sup>10</sup>

12. **Ka çështje specifike sektoriale të cilat duhet të trajtohen.**<sup>11</sup> Këto përfshijnë:

- **Transporti.** Theks i veçantë i është dhënë ndërtimit të rrugëve të reja, të cilat janë më pak miqësore ndaj mjedisit dhe mund t'u zënë vendin investimeve në forma të transportit me emetim të ulët, veçanërisht atij hekurudhor. Buxheti për mirëmbajtje të rrugëve është më i vogël se gjysma e atij në Serbi apo Bosnje dhe Hercegovinë, parë për kokë banori. FMN-ja dhe Banka Botërore kanë sugjeruar rritjen e tarifave për shfrytëzim të rrugëve dhe tarifave për regjistrimin e automjeteve për të siguruar fonde të mjaftueshme për mirëmbajtjen e rrugëve në periudhën afatmesme dhe afatgjate.
- **Energjia.** 98 për qind e prodhimit të energjisë elektrike në vend vjen nga dy termocentrale të vjetruara, jo efikase dhe shumë ndotëse, që veprojnë me djegie të linjtit. Ende ka ndërprerje të energjisë në disa zona, në kohën kur kërkesa është e lartë. Rreth 50 për qind e kompanive në Kosovë kanë identifikuar qasjen në energji elektrike si pengesë madhore, krahasuar me 6

<sup>8</sup> Shih: Banka Botërore, *Republika e Kosovës: Rishikimi i financave publike të Kosovës*, qershor 2014.

<sup>9</sup> Për shembull, Ministria e Arsimit është përgjegjëse për ndërtimin e disa shkollave, por jo dhe mirëmbajtjen e tyre, që është përgjegjësi e komunave.

<sup>10</sup> Republika e Kosovës, Komiteti Kombëtar i Investimeve, dhjetor 2015, *Lista e projekteve prioritare infrastrukturore*.

<sup>11</sup> Ky paragraf mbështetet fuqishëm në dy raportet e fundit: Banka Botërore, 2014, *Republika e Kosovës, Rishikimi i financave publike në Kosovë: Politikat fiskale për një shtet të ri*; Komisioni Evropian, 2014, *Instrument i para-anëtarësimit (IP II), Strategjia indikative për Kosovën, 2014–20.*

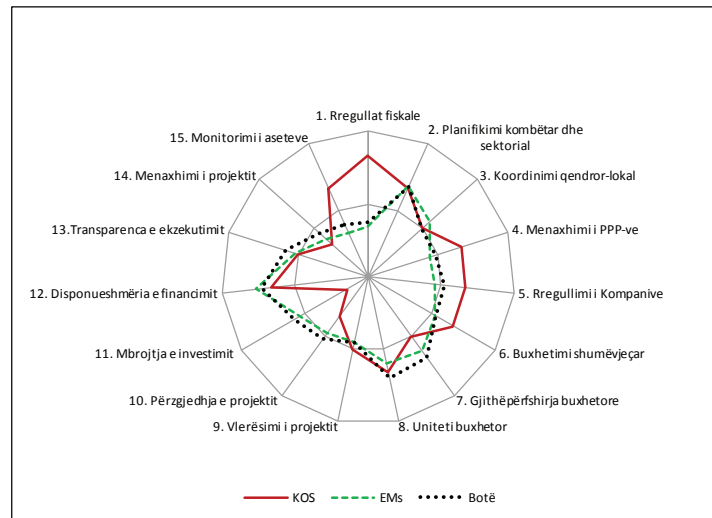
për qind në Mal të Zi, 8 për qind në Serbi dhe 10 për qind në Bosnje e Hercegovinë. Korporata Energjetike e Kosovës (KEK) është në proces të një projekti për termocentralin e ri të energjisë prej 500 MW, të financuar nga sektori privat, i cili do të zvogëlojë mungesën e furnizimit dhe do të përmirësojë ndjeshëm efikasitetin e energjisë. Gjithashtu, ka hapësirë për përmirësimin e efikasitetit nëpërmjet burimeve të ripërtëritshme të energjisë dhe përmirësimin e përdorimit të energjisë në ndërtesa publike.

- **Arsimi.** Kosova ka popullatën më të re në Evropë (gjysma e popullsisë është nën 25 vjeç). Papunësia është shumë e lartë dhe 60 për qind e të papunëve janë të pakualifikuar. Investimet e qeverisë në infrastrukturën arsimore gjatë viteve të fundit në përgjithësi kanë arritur të largojnë ndërrimin e tretë në shkolla, por shumë shkolla ende punojnë me dy ndërrime. Përveç kësaj, kapaciteti për arsimin e mesëm nuk është i mjaftueshëm, ndërkohë që ka vend për përdorim më të mirë të burimeve, sidomos në zonat rurale me klasa të vogla.
- **Shëndetësia.** Janë bërë investime në pajisje të reja mjekësore dhe ndërtesa, ndërsa ka mangësi në sistemet themelore të kanalizimit dhe ujësjellësit në institucionet shëndetësore. Efikasiteti i ofrimit të shërbimeve mund të rritet, për shembull, duke i përqendruar shpenzimet në kujdesin shëndetësor primar dhe përmirësimin e mirëmbajtjen e objekteve ekzistuese. Banka Botërore gjithashtu ka rekomanduar një skemë të sigurimit shëndetësor me kontribute, që do të hyjë në fuqi në vitin 2017. Kjo skemë do të krijonte burime shtesë për sektorin e nën-financuar shëndetësor dhe do të zgjeronte bazën tatimore.

### III. INSTITUCIONET PËR MENAXHIMIN E INVESTIMEVE PUBLIKE

#### A. Vlerësim i përgjithshëm

13. **Institucionet e Kosovës për menaxhimin e investimeve publike janë përgjithësisht të strukturuar mirë dhe kanë efektivitet mesatar në zbatimin e tyre.** Figura 3.A krahason vlerësimet e forcës institucionale të Kosovës me atë të vendeve të tjera; efektiviteti është vlerësuar në mënyrë cilësore, në mënyrë të veçantë për Kosovën. Mesatarisht, institucionet e planifikimit kanë shënuar vlerësim mjaft të lartë, por ende mbesin sfida në përcaktimin e kostove dhe fragmentimin e strategjive sektoriale. Mekanizmat e ndarjes buxhetore për investimet publike kanë marrë vlerësim të mirë apo mesatar, por ka mangësi në zbatimin e vlerësimeve dhe përzgjedhjeve të projekteve. Vlerësimi i institucioneve të zbatimit është i përzier. Investimet nuk janë të mbrojtura sa duhet gjatë ekzekutimit të buxhetit, dhe menaxhimi i projekteve është vlerësuar i dobët. Nga ana tjetër, kontabiliteti i aseteve është gjithëpërfshirës, ndonëse cilësia e të dhënave duhet të përmirësohet.

**Figura 3.A. Kosovë: Forca institucionale e Institucioneve të MIP**

Burimi: Vlerësime të stafit

Institucionet e planifikimit: 1–5, institucionet e ndarjes buxhetore: 6–10, institucionet zbatuese 11–15.

## B. Planifikimi i investimeve

### 1. Rregullat fiskale (Forca—E fortë; Efektshmëria—E mesme)

14. **Kosova ka aprovuar rregulla që kanë për qëllim ruajtjen e qëndrueshmërisë fiskale dhe, deri në një farë mase, nxitjen e nivelit të investimeve publike.** Rregulli i borxhit, i miratuar më 2009, kufizon borxhin bruto të qeverisë në 40 për qind të BPV (përfshirë garancitë), dhe kërkon që qeveria të paraqesë një strategji në Kuvend për korrigjimin e shmangieve të mundshme nga ky kufizim, dhe ky rregull është respektuar që nga fillimi i zbatimit<sup>12</sup>. Në vitin 2013, qeveria miratoi një rregull të ri fiskal, që është në fuqi që nga viti 2014, i cili përcakton një tavan për deficitin e qeverisë së përgjithshme në vlerën prej 2 për qind të BPV. Ndonëse rregulli i deficitit nuk është “rregull i artë”, ai lejon që projektet kapitale të financuara nga të ardhurat nga privatizimi të përjashtohen nga ky tavan, si dhe përfshin një mekanizëm automatik të korrigjimit.<sup>13</sup> Rregulli fiskal gjithashtu përcakton rrethanat kur rregulli mund të pezullohet

<sup>12</sup> Ligji nr. 03/L- 175, 29 dhjetor 2009.

<sup>13</sup> Klauzola e investimeve mund të përdoret vetëm nëse: (i) bilanci bankar i qeverisë arrin së paku 4½ për qind të BPV; dhe (ii) zotimet buxhetore janë në përputhje me deficitin prej 2 për qind të BPV ose më pak. Çdo deficit i tepërt duhet të korrigjohet brenda tre viteve të ardhshme fiskale, në mënyrë që deficitin mesatar gjatë periudhës katërvjeçare të jetë 2 për qind.

përkohësisht, si për shembull në rast të recesionit ekonomik<sup>14</sup>, fatkeqësive natyrore, krizës në sistemin bankar, apo thirrjes për garanci të shtetit.<sup>15</sup>

**15. Në dhjetor të vitit 2015, parlamenti miratoi një ndryshim në klauzolën e investimeve e cila krijon hapësirë shtesë për projektet kapitale, ndonëse me disa masa të forta mbrojtëse.** Si pjesë e Marrëveshjes Stand-By (SBA) të miratuar në korrik të vitit 2015, autoritetet kanë ndryshuar klauzolën e investimeve për të mundësuar që projektet e reja kapitale të financuara nga donatorët – përveç atyre të financuara nga privatizimi – të përjashtohen nga tavan i deficitit. Ky ndryshim përmban garanci të forta, dhe është i zbatueshëm vetëm nëse:

- caku i deficitit është nën 2 për qind të BPV;
- balancat bankare të qeverisë janë mbi 4.5 për qind të BPV; dhe
- borxhi publik nuk tejkalon 30 për qind të BPV (në të cilin rast do të lirohen vetëm projektet e financuara nga mjetet e privatizimit).

Përveç kësaj, ajo përfshin një klauzolë të pushimit të efektit prej 10 vitesh, pas së cilës skadon përjashtimi i shpenzimeve kapitale të financuara nga donatorët. Për më tepër, Ministria e Financave do t'i dorëzojë parlamentin raporte gjatshëmujore mbi të gjitha projektet e reja të financuara nga donatorët të cilët kualifikohen në kuadër të klauzolës së investimeve, duke dhënë arsyet e detajuara, kostot e pritshme, dhe zërat e financimit (kjo është gjithashtu një pikë referimi strukturore për rishikimin e dytë nën SBA).

**16. Ndërsa në vitin 2014 shpenzimet kapitale u desh të shkurtoheshin për të mbajtur deficitin brenda kufijve të rregullit, ndryshimi i propozuar duhej të nxiste investimet publike.** Në vitin e parë të zbatimit (2014), sfidat lidhur me zbatimin e rregullit të deficitit u panë qartas. Deficiti i përgjithshëm fiskal tejkaloi tavanin prej 2 për qind të BPV-së për 0.4 pikë përqindjeje, edhe pse mbeti brenda margjinës ex post të lejuar sipas rregullit. Frenimi i deficitit kërkoi shkurtime të thella të shpenzimeve kapitale për të kompensuar rritjen e mprehtë të shpenzimeve rrjedhëse (kryesisht pagat dhe përfitimet sociale)<sup>16</sup>. Ndryshimi i fundit, megjithatë, mbështet objektivin e programit për kufizimin e shpenzimeve rrjedhëse joproduktive në favor të investimeve shumë të nevojshme. Ai mbron ndarjet e shpenzimeve kapitale të përfshira në kuadër të klauzolës së investimeve nga ridestimi për të mbuluar shpenzime joprioritare, apo për të financuar mungesat në buxhetin e shpenzimeve rrjedhëse.

<sup>14</sup> Recesioni ekonomik njihet kur të ardhurat tatimore nominale janë të barabarta ose më të ulëta sesa të ardhurat tatimore të mbledhura gjatë periudhës së njëjtë të vitit paraprak fiskal, duke përjashtuar ndikimin e politikave dhe të ardhurave të njehershme tatimore.

<sup>15</sup> Në mënyrë të veçantë, klauzola e përjashtimit i referohet një garancie shtetërore që duhet të paguhet nga qeveria dhe që ka ndikim në shpenzimet e përgjithshme mbi 1.5 për qind të BPV.

<sup>16</sup> Më 2014, shpenzimet rrjedhëse janë rritur për 11 për qind në terma realë, gjersa shpenzimet në investime (përveç Linjës 7), janë rritur me 17 për qind në terma realë, ndonëse më pak se ishin buxhetuar.

## 2. Planifikimi kombëtar dhe sektorial (Forca—E mirë; Efektshmëria—E ulët)

17. **Strategjia Kombëtare për Zhvillim (SKZH) është në hartim e sipër, ndërsa strategjitë e shumta sektoriale janë të aprovuara dhe të publikuara që nga viti 2012.** Zyra për Planifikim Strategjik (ZPS), e themeluar më 2010 në kuadër të Zyrës së Kryeministrit, ka mandatin të koordinojë përgatitjen e SKZH-së si dhe strategjitë e tjera gjegjëse sektoriale. SKZH aktualisht është në hartim e sipër, dhe autoritetet presin që ta miratojnë atë në fillim të vitit 2016. Që nga viti 2012, ZPS ka zhvilluar edhe procedurat administrative dhe metodologjitë për përgatitjen dhe miratimin e dokumenteve sektoriale strategjike që shërbejnë si bazë për KASH, buxhetin vjetor dhe financimin e mundshëm nga donatorët. Në qershor të vitit 2015, qeveria miratoi një strategji të re për përmirësimin e planifikimit të politikave dhe koordinimit, Sistemin e Planifikimit të Integruar<sup>17</sup> (SPI). Kjo strategji e re përcakton një sërë parimesh operative dhe strukturash mbështetëse për harmonizimin, integrimin dhe përmirësimin e efikasitetit të planifikimit të politikave të qeverisë dhe sistemeve të monitorimit, duke përfshirë planifikimin e investimeve, si komponent kryesor (i detajuar në Shtojcën I).

18. **Procesi i planifikimit strategjik është i fragmentuar, pjesërisht për shkak të mungesës së SKZH-së.** Janë rreth 80 strategji sektoriale që mbulojnë sektorët kryesorë ekonomikë. Shumica prej tyre identifikojnë prioritetet, objektivat, pikëarritjet, aktivitetet dhe caqet e matshme. Treguesit e rezultateve janë të përgjithësuar dhe të vështira për t'u monitoruar. Hartimi i SKZH së re është mundësi për konsolidimin e strategjive sektoriale dhe përmirësimin e lidhjes midis prioritetëve të politikave dhe buxhetit. Fragmentimi është po ashtu i pranishëm në procesin e vendimmarrjes në projektet e reja të investimeve (shih Shtojcën I)

19. **Dobësitë në përlogaritjet shumëvjeçare të kostove të projekteve të investimeve rezultojnë në plane jorealiste, pjesërisht në shpërputhje me parashikimet makroekonomike.** Në përgjithësi, planet sektoriale përfshijnë vlerësime të kostove që mbulojnë periudhën afatmesme, por disa janë të paplota. Pavarësisht kërkesave që OB-të të përfshijnë përlogaritje të plota të kostove të projekteve përgjatë tërë ciklit të tyre, llogaritja shumëvjeçare e kostove të projekteve të mëdha shpeshherë është jo e plotë, si pasojë e përjashtimit të kostove për mirëmbajtjen e aseteve.

## 3. Koordinimi qendror-lokal (Forca—E mesme; Efektshmëria—E mesme)

20. **Ligji për borxhin publik kufizon borxhin e përgjithshëm të komunave, por kjo dispozitë nuk identifikon specifikisht investimin si arsye të mundshme për huamarrje.** Ligji përcakton kufijtë e borxhit të përgjithshëm bruto të komunave, duke përfshirë garancitë, në 40 për qind të të ardhurave të tyre dhe granteve të përgjithshme. Ligji<sup>18</sup> parashikon kufizime shtesë

<sup>17</sup> Zyra e Kryeministrit, *Strategjia për përmirësimin e planifikimit të politikave dhe koordinimit në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar)*, korrik 2015.

<sup>18</sup> Neni 32 i Ligjit për borxhin publik, ligj nr. 03/L – 175, 29 dhjetor 2009.

për borxhin komunal afatshkurtër dhe afatgjatë, por nuk përcakton kufij të huamarrjes apo rregulla që kanë të bëjnë në mënyrë specifike me investimet. Përveç kësaj, Ligji për Financat e Pushtetit Lokal (LFPL) përcakton që komunat duhet të kërkojnë miratimin e MF-së për të marrë hua.

21. **Planet e investimeve qendrore dhe komunale janë të konsoliduara dhe diskutohen zyrtarisht gjatë procesit të negocimit të buxhetit.**<sup>19</sup> Komisioni i Granteve, organ ndërqeveritar, që ndihmohet nga sekretariati i kryesuar nga Drejtori i Departamentit të Buxhetit Komunal në Ministrinë e Financave, mbikëqyr përputhshmërinë me kornizën ligjore të përcaktuar me Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP) dhe LFPL. Kjo e fundit përcakton kornizën ligjore për komunat, përfshirë përkufizimin e transfertave nga qeveria qendrore, procedurat e ndarjeve buxhetore, dhe standardet që mbështesin shpërndarjen e transfertave.

22. **Transferimet tek komunat për qëllime të investimeve nuk janë të bazuara në rregulla, por janë transparente.** Janë tri lloje kryesore të transferimeve qeveritare: grantet e përgjithshme, grantet specifike të kujdesit shëndetësor, dhe grantet specifike të arsimit, por nuk ka transferime të veçanta kapitale nga qeveria qendrore tek komunat. LFPL përcakton kriteret për ndarjen e këtyre transferimeve në komuna, bazuar në parametra (siç janë popullsia, madhësia territoriale, numri i shërbimeve të ofruara). Komunat i marrin këto grante për të mbuluar shpenzimet rrjedhëse ashtu dhe ato të investimeve, së bashku me burimet e tyre të ardhurave. Ato mund t'i përdorin grantet për qëllime specifike për të financuar ose bashkë-financuar projekte të investimeve në kujdesin shëndetësor apo arsim, të cilat menaxhohen nga ministrinë e linjës, por këto transferime specifike nuk ndjekin një mekanizëm të paracaktuar ose të bazuar në rregulla.

23. **Procesi i përgatitjes së buxhetit parashikon shkëmbimin në kohë të informacionit midis qeverisë qendrore dhe komunave.** Transferimet diskutohen dhe miratohen nga Komisioni i Granteve sipas afatit kohor të përcaktuar në LMFPP. Deri më 30 prill të çdo viti, Ministria e Financave siguron informata të përgjithshme lidhur transferimin që do të ndahet nga buxheti qendror për komunat për vitin e ardhshëm dhe për dy vitet e ardhshme. Qarkorja e parë buxhetore, e lëshuar në maj, përfshin vlerësimet fillestare të transferimeve sipas burimit të financimit për komunat për vitin e ardhshëm. Qarkorja e dytë e buxhetit, e lëshuar në korrik, përcakton tavanet përfundimtare të shpenzimeve të buxhetit sipas kategorive ekonomike dhe udhëzime për finalizimin e buxhetit. Komunat dorëzojnë propozim-buxhetet e tyre në kuvendet e tyre komunale për shqyrtim deri më 31 gusht, për t'u miratuar deri më 30 shtator.

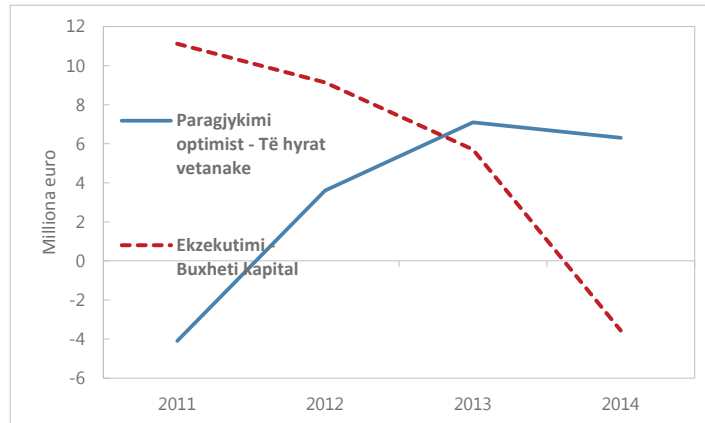
24. **Koordinimi qëndror dhe lokal për planifikimin e investimeve është i komplikuar si pasojë e informacionit të pamjaftueshëm dhe/ose jo të plotë.** Ndonëse diskutimet formale zhvillohen në kuadër të procesit të përgatitjes së buxhetit, të dhënat që përdoren për t'i informuar këto diskutime janë të paplota. Komunat nuk kanë krijuar teknika të vlerësimit të kostove të nevojshme për të përgatitur informata të plota mbi implikimet fiskale afatmesme të

<sup>19</sup> Sektori nën qeveritar i Kosovës përbëhet nga 38 komuna.

planeve të tyre të investimit, veçanërisht të shpenzimeve rrjedhëse të lidhura me projektet e investimeve (d.m.th të shpenzimeve të mirëmbajtjes). Ngjashëm, komunat theksuan se ndarjet për investime janë të bazuara në parashikimet gjithnjë më optimiste të të hyrave vetanake të komunave. Kur të ardhurat e mbledhura janë më të ulëta se pritja, siç ishte rasti më 2014, rezulton nën-ekzekutimi i shpenzimeve kapitale (Figura 3.B).

**Figura 3.B. Të hyrat vetanake të komunave të Kosovës dhe shpenzimet kapitale**

(Krahasimi ndërmjet të dhënave aktuale dhe të buxhetuara, miliona EUR)



Burimet: MF, Pasqyrat e konsoliduara të qeverisë qendrore dhe dokumentet e buxhetit.

25. **Një e pesta e investimeve publike në Kosovë menaxhohet nga komunat.** Në përputhje me politikën e decentralizimit të qeverisë, komunat janë duke marrë përsipër gjithnjë e më shumë përgjegjësi në prokurimin e aseteve infrastrukturore, duke përfshirë ato që kanë të bëjnë me ofrimin e shërbimeve sociale (d.m.th, spitalet dhe shkollat). Përpjesa e shpenzimeve kapitale të komunave pritet të rritet me 26 për qind në vitin 2018 (nga 22 për qind në vitin 2009).

#### 4. Partneritetet publike-private (Forca—E mirë; Efektshmëria—E lartë)

26. **Korniza ligjore dhe strategjia tre vjeçare<sup>20</sup> udhëzojnë politikat qeveritare dhe angazhimin e PPP-ve, por ato nuk janë tërësisht të mishëruara në KASH dhe ciklin vjetor buxhetor.**<sup>21</sup> Në veçanti, PPP-të vlerësohen, përzgjidhen dhe aprovohen ndaras nga projektet e tjera të investimeve publike (shih Shtojcën I), gjë që cenon integritetin e vlerësimit dhe procesin e përzgjedhjes së projekteve kapitale.

27. **Ligji PPP i jep MF-së rol të fuqishëm në menaxhimin e kostove të mundshme fiskale dhe rreziqeve që dalin nga projektet e investimeve të prokuruar si PPP.** Ministri i Financave kryeson Komitetin e Partneritetit Publik-Privat (KPPP)<sup>22</sup> – organ ndërmintor përgjegjës për mbikëqyrjen, koordinimin e politikave dhe miratimin e projekteve PPP – me të drejtë vetoje për të ndërprerë projektet që konsiderohen shumë të rrezikshme apo të papërballueshme. Një njësi e dedikuar për PPP në MF ofron shërbime këshillimore për agjencitë kontraktuese, kontrollon vlerën për paratë dhe buxhetin e projekteve, si dhe i jep opinionin Ministrit.

28. **Kostot fiskale dhe rreziqet fiskale që lidhen me PPP-të nuk vlerësohen në mënyrë sistematike dhe nuk raportohen.** Të gjitha PPP-të duhet të dorëzojnë raporte vjetore tek KPPP, por këto raporte përfshijnë vetëm të dhëna të kufizuara lidhur me rreziqet fiskale. Njësia PPP nuk bën vlerësime të rreziqeve fiskale të projekteve ekzistuese (p.sh., në lidhje me klauzolat për ndërprerje) apo projekteve në pritje për realizim (p.sh., rreziqet që kanë të bëjnë me disponueshmërinë e tokës) dhe nuk angazhohet në mënyrë proaktive për t'i identifikuar masat e mundshme zbutëse në rast të materializimit të rreziqeve të tilla. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për rastin e Kosovës, duke pasur parasysh numrin në rritje të projekteve PPP në pritje për realizim dhe mungesën e kufijve ligjorë për ekspozimin e përgjithshëm të qeverisë ndaj rreziqeve që mund të lindin. Përveç kësaj, korniza ligjore nuk përfshin dispozita për kontabilitetin e aseteve dhe detyrimeve gjegjëse të PPP-së sipas standardeve ndërkombëtare, apo dispozita për raportimin e të dhënave mbi PPP-të në buxhet dhe pasqyrat financiare vjetore.<sup>23</sup>

29. **Deri më tani, Kosova ende nuk ka përdorim të gjerë të PPP-ve, por janë të planifikuara disa projekte.** Deri më tani janë ekzekutuar vetëm dy projekte PPP të financuara nga përdoruesit – projekti për modernizimin e aeroportit ndërkombëtar të Prishtinës, dhe

<sup>20</sup> Ligji PPP nr. 04/L-045, 25 nëntor 2011; dhe Strategjia për zhvillimin e PPP 2014-16.

<sup>21</sup> Neni 22 i ligjit PPP saktëson se çdo financim i siguar nga qeveria për nevojat e sektorit privat duhet të ndahet sipas LMFP dhe ligjin e buxhetit.

<sup>22</sup> KPPP ka pesë anëtarë të përhershëm: Ministri i Financave dhe katër anëtarë të tjerë që kanë rangun e Zëvendëskryeministrit apo Ministrit.

<sup>23</sup> Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit, IPSAS, Nr. 32 "Marrëveshjet Koncesionare të Shërbimit", përcakton parimet e kontabilitetit për transaksionet PPP në baza akruale. Fakti që Kosova ende nuk zbaton kontabilitetin akrual nuk parandalon qeverinë që t'i raportojë të dhënat për PPP-të, sipas "parimit akrual", si informata plotësuese në buxhet dhe pasqyrat financiare vjetore.

projekti i Transportit Urban me Autobus në komunën e Pejës – me kapital të kombinuar prej 1.7 për qind të BPV-së në fund të vitit 2014. Megjithatë, një numër projektsh në nivel të qeverisë së përgjithshme janë në zhvillim e sipër, ose në fazën e studimit të fizibilitetit ose në fazën e prokurimit të kontratës, me kosto të llogaritur ndërtimi prej rreth 1.5 për qind të BPV-së. Shumica e këtyre projekteve pritet të financohen plotësisht nga përdoruesit, pa garanci nga qeveria.

## 5. Rregullimi i kompanive infrastrukturore (Forca—E mirë; Efektshmëria—E mesme)

30. **Korniza ligjore dhe rregullative mbështet konkurrencën në tregjet për infrastrukturë ekonomike.** Ajo mbështet një treg transparent dhe jo diskriminues, të bazuar në parimet e tregut të lirë, dhe nxit konkurrencën në tregjet e kontestueshme për infrastrukturë ekonomike. Ligji i Prokurimit është përgjithësisht në përputhje me standardet e BE-së. Në vitin 2013, 12,551 kontrata të prokurimit publik janë dhënë në vlerë prej € 444 milionë euro. Kontratat e dhëna përmes konkursit të hapur përbënin 88 për qind të vlerës totale të kontratave të dhëna, ndërsa përdorimi i procedurave të negociuara, veçanërisht ato pa publikim të njoftimit për kontratë, ishin 6 për qind.<sup>24</sup>

31. **Katër rregullatorë formalisht të pavarur përcaktojnë dhe aprovojnë metodologjitë tarifore për shërbimet kryesore të infrastrukturës ekonomike, por pavarësia e tyre është sfiduar në praktikë.** Sipas ligjit, rregullatorët kanë pavarësi të plotë organizative e financiare dhe autonomi menaxheriale (Tabela 3.A). Për Zyrën e Rregullatorit të Energjisë (ZRRE), sipas raportit të Progresit të KE-së, operacionaliteti dhe pavarësia është penguar nga ndërhyrjet politike, kapacitetet e dobëta administrative, mungesa e burimeve njerëzore dhe shkurtimi i buxhetit për 17 prej qind. Bordi i saj aktualisht ka vetëm dy nga pesë anëtarë. Ky raport rekomandon ruajtjen e pavarësisë së ZRRE-së, emërimin e bordit të saj të plotë, sigurimin e stabilitetit të saj financiar, si dhe krijimin e mekanizmave transparente për të rregulluar çmimet e energjisë.

**Tabela 3.A. Kosovë: Lista e rregullatorëve të pavarur për infrastrukturën**

Zyra Rregullative për Ujë dhe Mbeturina
Zyra Rregullative për Hekurudha
Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit
Zyra Rregullative e Energjisë
Burimet: Të dhëna zyrtare.

32. **Mbikëqyrja financiare e 18 NP-ve është e dobët, meqë raportet e konsoliduara të Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik (MZHE) kryesisht kanë fokus performancën operative me informata të kufizuara mbi performancën financiare dhe pa vlerësim formal të rrezikut fiskal.** Ndarjet për investime të NP-ve financohen nga burimet vetanake, grantet kapitale dhe kreditimi nga qeveria qendrore. Në vitin 2014, shpenzimet për investime nga NP-të kapën vlerën

<sup>24</sup> Vlerësimi PEFA në Kosovë, korrik 2015.

prej 5,6 milion euro, që përbën 0.1 për qind të BPV-së. MZHE është përgjegjëse për monitorimin e NP-ve në përputhje me Ligjin për Ndërmarrjet Publike<sup>25</sup>. NP-të janë të obliguara t'i auditojnë pasqyrat e tyre financiare vjetore dhe të dorëzojnë raporte tremujore dhe vjetore tek Njësia e MZHE-së për Politika dhe Monitorim të NP-ve, e cila pastaj përgatit një raport përmbledhës vjetor dërguar Komisionit Ndërmarrës, i kryesuar nga Ministri i Zhvillimit Ekonomik, dhe Komisionit për Monitorimin e Financave publike të Kuvendit të Kosovës. Qeveria nuk përgatitë raport të konsoliduar mbi planet e investimit.

33. **Ka koordinim të kufizuar në mes të MZHE-së dhe MF-së për vlerësimin e rreziqeve të përgjithshme fiskale që dalin nga NP-të.** MZHE publikon raporte vjetore në faqen e tyre zyrtare, por nuk ka procedura formale për koordinimin ndërmarrës për të diskutuar monitorimin dhe mbikëqyrjen financiare të NP-ve<sup>26</sup>. Si rezultat, KASH-i ose dokumentet e buxhetit vjetor nuk trajtojnë rreziqet fiskale që vijnë nga NP-të.

## C. Ndarjet për investime

### 6. Buxheti shumëvjeçar (Forca—E mirë; Efektshmëria—E ulët)

34. **Qeveria përgatit kornizën afatmesme të shpenzimeve (KASH) në vazhdimësi, e cila prezantohet në Kuvend në fund të çdo muaji prill dhe publikohet në faqen e internetit të MF-së.** Kjo kornizë përfshin parashikimet për shpenzimet kapitale nga ministritë, organizatat buxhetore (OB) dhe programet (p.sh, ndërtimi i shkollave, spitaleve dhe rrugëve, si dhe shpenzimet e lidhura me mirëmbajtjen), si dhe komunat, për një periudhë tre vjeçare. KASH-i tregon burimet e financimit për projektet kapitale, por të dhënat janë të ndara vetëm sipas ministrive dhe sipas programeve, jo sipas projekteve. Tavanet në shpenzime kapitale janë të përfshira në KASH, por nuk përfshijnë të dhëna sistematike mbi zotimet shumëvjeçare (p.sh., kontratat ligjrisht të detyrueshme me furnizuesit) të cilat do të duhej të futeshin nga OB-të<sup>27</sup>. Propozimet buxhetore të dorëzuara në MF nga OB-të shoqërohen me parashikimet e kostove të plota të projekteve kapitale, por këto të dhëna nuk publikohen, dhe nuk ka sistem për monitorimin e shpenzimeve rrjedhëse kundrejt këtyre parashikimeve.

35. **Tavanet e përfshira në KASH nuk janë të detyrueshme dhe shpeshherë revidohen para se buxheti vjetor të dorëzohet në kuvend për miratim në dhjetor.** Revidimet e tilla kanë qenë të konsiderueshme viteve të fundit, siç edhe kanë qenë revidimet e ndarjeve kapitale të bëra brenda vitit gjatë ekzekutimit të buxhetit. Këto revidime kanë çuar në gabime të konsiderueshme të parashikimeve mesatare (vlera absolute e ndryshimit midis realizimit dhe buxhetimit) prej 23 për qind për dy vjet përpara dhe 10 për qind për një vit përpara. Figura 3.C

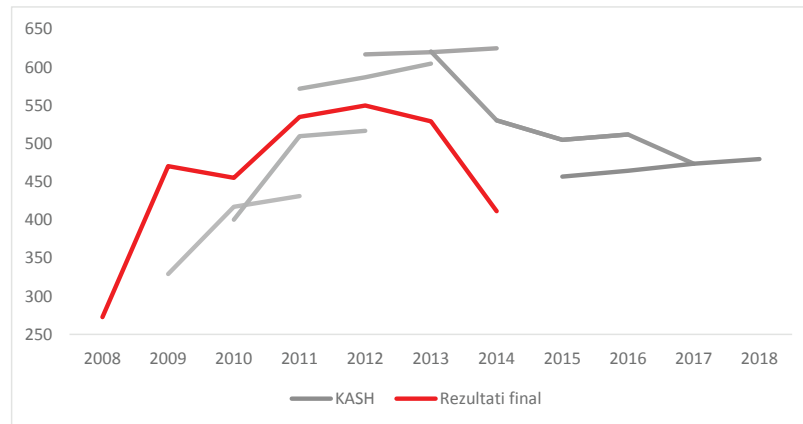
<sup>25</sup> Ligji për ndërmarrjet publike, 2008.

<sup>26</sup> Raportet vjetore të Auditorit të Përgjithshëm kanë theksuar dobësi në menaxhimin financiar dhe monitorimin e NP-ve.

<sup>27</sup> Sistemi KFMIS ka funksione të regjistrimit të zotimeve shumëvjeçare por të dhënat e futura janë të paplota.

tregon se tavanet ishin vazhdimisht nën rezultatet deri në vitin 2010, me prirje të kundërt nga viti 2011. Aktualisht, MF-ja nuk ka dhënë shpjegime në dokumentet e buxhetit apo KASH lidhur me ndryshimet që u janë bërë tavaneve.

**Figura 3.C. Kosovë: Parashikimi i performancës së shpenzimeve kapitale për qeverinë e përgjithshme në KASH**  
(€ milionë)



Burimi: Dokumentacioni i buxhetit, pasqyrat financiare, vlerësimet e stafit.

## 7. Gjithpërfshirja buxhetore (Forca—E mesme: Efektshmëria—E lartë)

### 36. Buxheti paraqet një pasqyrë relativisht gjithëpërfshirëse të shpenzimeve kapitale.

Burimet e ndryshme të financimit trajtohen si në vijim:

- Një përqindje e lartë (93 për qind në vitin 2015) e shpenzimeve kapitale është financuar nga burime të brendshme, përmes buxhetit.
- Bashkëfinancimi i projekteve të financuara nga jashtë është i integruar në buxhet.
- Projektet kapitale të financuara nga grantet e jashtme nuk shënohen shprehimisht në PIP ose buxhet, por përbëjnë më pak se 3 për qind të shpenzimeve të përgjithshme kapitale<sup>28</sup>.
- Nuk ka subjekte dhe fonde jashtë-buxhetore që realizojnë sasi të konsiderueshme të shpenzimeve kapitale, me përjashtim të një fondi të vogël që i shpërndan ndihmë të huaj një grupi të paracaktuar të komunave, shpenzimet kapitale të të cilit janë më pak se një për qind të totalit për komunat.
- Informatat për PPP-të aktualisht nuk paraqiten në buxhet. Ndonëse madhësia aktuale e programit PPP është modeste me 1.7 për qind të BPV në vitin 2014, ajo pritet të rritet me kalimin e kohës.

<sup>28</sup> Ndonëse qeveria publikon raport vjetor mbi aktivitetet e donatorëve, misionit nuk i janë siguruar të dhëna mbi shkallën e absorbimit të financave të donatorëve. Të dhënat në raportin mbi aktivitetet e donatorëve nuk janë të harmonizuara me shtojcën për financimin e jashtëm në buxhet.

- Të gjitha projektet e financuara nga kreditë e jashtme shënohen në buxhet dhe dokumentohen në sistemin qendror të dokumentacionit, Planin e Investimeve Publike (PIP).

37. **Aranzimet aktuale për kontabilitetin dhe raportimin e PPP-ve nuk janë në përputhje me praktikën e mira.** Pasqyrat financiare vjetore nuk përfshijnë informata mbi PPP-të nën kontrollin qeveritar në formë të asetit apo detyrimit, në përputhje me standardet ndërkombëtare<sup>29</sup>, si dhe garancitë dhe detyrimet e tjera të paparashikuara të lidhura me PPP-të nuk shënohen si pikë memorandumi në llogari.

## 8. Njësia buxhetore (Forca—E mirë; Efektshmëria—E ulët)

38. **Buxheti paraqet informata mbi shpenzimet kapitale së bashku shpenzimet rrjedhëse përkatëse (operacionet dhe mirëmbajtja), por në praktikë ka gabime të konsiderueshme në klasifikim.** Buxheti grupon shpenzimet kapitale dhe rrjedhëse sipas ministrisë dhe programit për qeverinë qendrore, së bashku me një përmbledhje të shpenzimeve sipas klasifikimit ekonomik për secilën komunë. Ai paraqet projektet e investimeve, si pjesë e ndarjeve buxhetore për shpenzimet kapitale dhe rrjedhëse sipas programit, por nuk ofron ndarje të zbërthyer të këtij informacioni sipas projektit. Plani kontabël bën dallim të qartë në mes të shpenzimeve kapitale dhe rrjedhëse<sup>30</sup>, dhe përkufizimet e shpenzimeve kapitale dhe rrjedhëse janë përgjithësisht në përputhje me *GFSM 2001*<sup>31</sup>. Ndarjet e shpenzimeve për projekte përfshijnë edhe disa shpenzime rrjedhëse të ndërlidhura drejtpërdrejt me projektin<sup>32</sup>, praktikë kjo e rekomanduar në Doracakun e PIP. Në praktikë, megjithatë, ndodhin gabime serioze në klasifikimin e shpenzimeve rrjedhëse dhe kapitale – që arrijnë deri rreth 5 për qind të gjithë shpenzimeve kapitale më 2014 – pjesërisht nën drejtimin e MF, duke bërë që Auditori i Përgjithshëm t'i kualifikojë pasqyrat financiare të qeverisë në vitin 2014.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> IPSAS 32 në veçanti, apo GFSM 2014.

<sup>30</sup> Doracaku i PIP (Pasqyrë, faqe 8) kërkon nga OB-të që me projekt-propozime të dorëzojnë "parashikimet për shpenzimet rrjedhëse operationale të cilat do të kërkojnë për të siguruar shfrytëzim të investimit, p.sh., pagat dhe mëditjet e stafit, kostot për furnizime, materiale harxhuese, mirëmbajtje të rregullt, apo zëvendësim të pajisjeve."

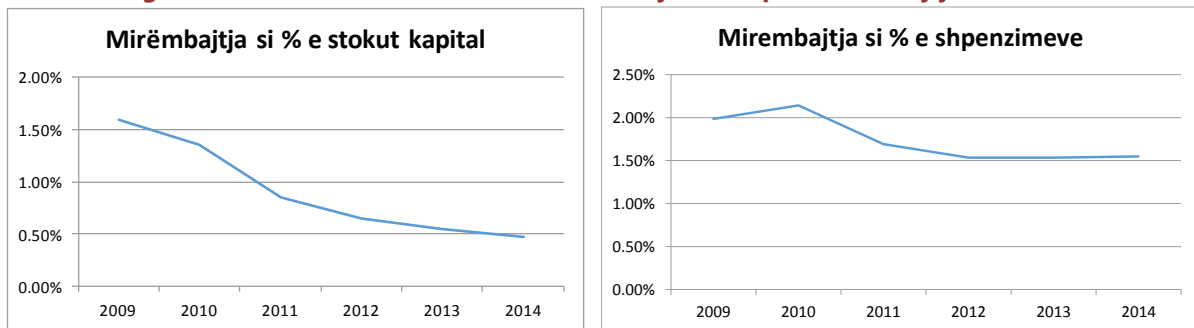
<sup>31</sup> Republika e Kosovës, tetor 2013, *Shpenzimet publike dhe llogaridhënia financiare, Vlerësim i menaxhimit të financave publike*.

<sup>32</sup> Për shembull, kostoja e angazhimit të konsulentëve për përgatitjen e studimeve të para-fizibilitetit dhe fizibilitetit dhe operacionet për njësinë e implementimit të projektit (NJIP).

<sup>33</sup> Zyra e Auditorit të Përgjithshëm, gusht 2015, *Raporti Vjetor i Auditimit për vitin 2014*. Në raport thuhet se: "Sipas opinionit tonë, pasqyrat vjetore financiare të buxhetit të Kosovës tregojnë një pamje të drejtë dhe të vërtetë të të gjitha aspekteve materiale, me përjashtim të çështjes në vijim: 24,470,260 euro të shpenzimeve për mallra, shërbime, subvencione dhe transfere, u klasifikuan gabimisht si investime kapitale. Kjo ndodhi pjesërisht për shkak të një udhëzimi nga Ministria e Financave, që rezultoi në buxhetim të gabuar dhe pjesërisht për shkak të veprimit të papërshtatshëm nga ana e organizatave buxhetore në klasifikimin e shpenzimeve." (Faqe 12).

39. **Ministritë e linjës dhe komunat pretendojnë se buxheti ka siguruar fonde të pamjaftueshme për shpenzime të mirëmbajtjes viteve të fundit.** Përveç kësaj, janë bërë disa vonesa në operacionalizimin e plotë të aseteve të reja (siç janë shkollat dhe objektet shëndetësore), si pasojë e mungesës së fondeve për shpenzime rrjedhëse. Ndonëse OB-të tashmë janë të obliguara të përgatisin parashikime të shpenzimeve operationale dhe të mirëmbajtjes që lidhen me projektet e reja kapitale, nuk ka në dispozicion informata sistematike mbi nevojat e tyre të mirëmbajtjes. Figura 3.D tregon shpenzimet rrjedhëse për mirëmbajtje si përqindje e kapitalit dhe buxhetit, siç është raportuar në raportet e vazhdueshme financiare vjetore. Shpenzimet për mirëmbajtje kanë stagnuar në aspektin buxhetor, gjersa asetet kanë vazhduar të rriten. Buxheti për mirëmbajtje rrjedhëse është aktualisht në nivelin më të ulët historikisht, prej më pak se 0.5 për qind të stokut të kapitalit.

**Figura 3.D. Kosovë: Evoluimi i buxheteve rrjedhëse për mirëmbajtje, 2009-14**



Burimi: Raportet vjetore financiare 2007-2014, MF, vl. stafit

## 9. Vlerësimi i projekteve (Forca—E mesme: Efektshmëria—E mesme)

40. **Manuali i PIP-it ofron udhëzime gjithëpërfshirëse për vlerësimin e projekteve kapitale, dhe korniza e PIP-it është në përputhje me praktikat e mira ndërkombëtare.** Ky udhëzim mbulon tërë ciklin e projektit, nga planifikimi dhe faza e projektimit deri në momentin kur objekti ose aseti është plotësisht funksional. Përveç kësaj, OB-të dhe MF duhet të dëshmojnë se propozimet për investime janë në përputhje me Planin e Qeverisë për Zhvillim Ekonomik dhe KASH-in, si dhe strategjitë sektoriale. Procedura përgjithësisht të ngjashme rekomandohen për projektet e propozuara nga komunat. Procedurat e kërkuara janë më të elaboruara për projektet e mëdha (prej më shumë se 400,000 euro) sesa për projektet më të vogla. Doracak i PIP kërkon që PPP-të t'i nënshtrohen një numri të ngjashëm procedurash të vlerësimit dhe rishikimit, së bashku me testin e vlerës për para, por jo të dymbëdhjetë projektet PPP të planifikuar aktualisht janë futur në PIP.

41. **Në praktikë, jo të gjitha OB-të kryejnë analiza sistematike të kostove dhe përfitimeve dhe procedura të tjera të vlerësimit të kërkuara nga Doracak i PIP-it, dhe analizat publikohen rrallëherë.** Për shembull, për projekte të mëdha, analiza e kostove dhe

përfitimit nuk kryhet dhe publikohet gjithmonë<sup>34</sup>. Të dhëna të rëndësishme për projektet (p.sh, parashikimet e shpenzimeve rrjedhëse) nuk futen çdo herë në bazën e të dhënave PIP-it nga menaxherët e projektit në OB. Ministritë kanë theksuar se kapacitetet e tyre teknike duhet të avancohen, pas qarkullimit të stafit që nga koha kur është kryer trajnimi fillestar për Doracakun e PIP-it. Sipas kërkesës OB-të marrin mbështetje nga Departamenti i Buxhetit të Ministrisë së Financave për punë teknike në vlerësimin e projekteve, por MF nuk kryen kontrole sistematike për të parë nëse analizat janë bërë në përputhje me procedurat e kërkuara.

42. **Procesi i vlerësimit ka zbrazëtira të konsiderueshme lidhur me transparencën dhe menaxhimin e rreziqeve dhe tejkalimin e kostove.** Informatat mbi vlerësimet e kryera nga OB-të nuk bëhen publike, dhe Doracaku i PIP gjithashtu nuk është botuar. Përkundër tejkalimeve të shpeshta dhe të konsiderueshme të shpenzimeve, doracaku nuk kërkon nga OB-të që të bëjnë vlerësime të rreziqeve financiare dhe operationale (p.sh., të tejkalimit të kostove), të cilat sipas praktikave të mira ndërkombëtare duhet të merren parasysh gjatë vlerësimit të projekteve. Në praktikë, ato normalisht absorbohen përmes transferimit të fondeve nga një linjë buxhetore në tjetrën përgjatë vitit fiskal, në vend se të shfrytëzohet fondi kontingjent i Buxhetit.

## 10. Përzgjedhja e projekteve<sup>35</sup> (Forca—E mesme; Efektshmëria—E ulët)

43. **Përzgjedhja e projekteve aktualisht qëndron kryesisht tek OB-të, bazuar në procedurat dhe kriteret e përcaktuara në Doracakun e PIP-it.** Ministritë mund të angazhojnë ekspertë të jashtëm për të realizuar vlerësimin, radhitjen dhe përzgjedhjen e projekteve, por kjo lehtësi nuk është aplikuar në mënyrë sistematike. Projektet kalojnë nëpër katër faza të aprovimit duke filluar me menaxherin e projektit në OB, pasuar nga menaxheri përkatës i departamentit, pastaj zyrtari kryesor financiar, dhe përfundimisht sekretari i përgjithshëm i ministrisë në fjalë. Sipas kriterëve të përzgjedhjes të përcaktuara në Doracakun e PIP-it<sup>36</sup>, të gjitha projektet e mëdha duhet të rishikohen nga MF, por nuk ka bazë ligjore për të propozuar dhe refuzuar projekte të investimeve. Kohë pas kohe, OB-të marrin vendime për të zbatuar projekte pa aprovimin formal të MF-së.

44. **PIP-i – i cili është shumë i madh, i përbërë nga më shumë se 15,000 projekte që janë aprovuar ose janë duke u propozuar për financim nga buxheti – ka kufizime kur përdoret si listë e planifikuar për prioritizim dhe përzgjedhje të projekteve të mëdha të reja.** Në veçanti (i) PIP dhe doracaku gjegjësisht nuk ka bazë të qartë ligjore, dhe MF ka përjetuar vështirësi në

<sup>34</sup> Për shembull, një projekt madhor rrugor me gjithsej kosto të projektit deri në 20 për qind të BPV-së është vendosur para zgjedhjeve, pa kryer fare analiza të tilla.

<sup>35</sup> Shtojca I përcakton diskutime të detajuara për këto çështje.

<sup>36</sup> Doracaku përcakton që MF duhet të vërtetojë se çdo projekt madhor është prioritet i qeverisë dhe sektorit përkatës, se është alternativa më e mirë për arritjen e objektivave të dëshiruara të OB-ve, analiza e kostove dhe përfitimeve rezulton pozitive, dhe është projekt i përballueshëm si në aspektin e shpenzimeve kapitale ashtu dhe atyre operationale dhe të mirëmbajtjes.

zbatimin e procedurave të nevojshme për futjen e të dhënave dhe analizimin e projekteve; (ii) kriteret për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve nuk aplikohen sistematikisht nga OB-të; dhe (iii) raportet standarde të krijuara nga PIP janë të cilësisë dhe dobisë së ndryshueshme për zyrtarët e lartë dhe politikëbërësit.

45. **Janë krijuar dy lista të projekteve investuese – PIP dhe Lista e Projekteve Prioritare Infrastrukturore e miratuar kohëve të fundit<sup>37</sup> – por aktualisht japin udhëzime të kufizuara për përfshirjen e projekteve në buxhet dhe KASH.** Mbulimi i bazës së të dhënave të PIP-it<sup>38</sup> nuk është gjithëpërfshirës dhe ka mangësi në metodologjinë për radhitjen dhe përzgjedhjen e projekteve të mëdha. Metodologjia që përdoret për vlerësimin e projekteve për tu përfshirë në Listën e Projekteve Prioritare është vënë në pikëpyetje edhe nga komuniteti i donatorëve dhe vlerësimet e ndikimit ekonomik nuk janë përcaktuar qartë. Radhitja përfundimtare e projekteve ka qenë mjaft e ndryshme nga radhitja fillestare, për arsye të cilat nuk janë shpjeguar. Përveç kësaj, projektet e identifikuar që janë lidhur me programin e BE-së ("procesi i Berlinit") për të forcuar "ndërlidhjen infrastrukturore" në Ballkanin Perëndimor, do të përfitojnë kryesisht nga financimi i BE-së dhe aktualisht janë të kufizuar në tre sektorë (transport, mjedis, dhe energji).

46. **Përveç kësaj, MF-së aktualisht i mungon forca institucionale për të luajtur rol udhëheqës në prioritzimin dhe përzgjedhjen e projekteve të mëdha të infrastrukturës.** Mungesa e një mekanizmi të fuqishëm qendror për bashkërendimin e vendimeve për përzgjedhjen e projekteve çon në ndarje nën-optimale të burimeve buxhetore, dhe kontribuon në hendekun e efikasitetit prej 45 për qind, që është shtjelluar në Pjesën II. Gjithashtu, kjo mund të dobësojë pozitën e qeverisë në negociimin e kredive dhe granteve me Institucionet Financiare Ndërkombëtare dhe donatorët.

47. **SPI<sup>39</sup>, që është paralajmëruar së fundi nga qeveria, do të përfshijë investimet publike si një shtyllë thelbësore.** Megjithatë, kjo kornizë përmban mangësi në lidhje me planifikimin e projekteve të mëdha kapitale: (i) janë krijuar dy lista të projekteve për investime – një për financim nga donatorët, tjetra për financim nga buxheti – që është ekonomikisht e paefektshme dhe është kundërtshënës me konceptin e strategjisë së integruar; (ii) kontrolli i MF-së në përzgjedhje të projekteve vendore për investime kapitale do të rritet, por projektet e financuara nga donatorët fillimisht do të shqyrtohen nga Ministria e Integritit Evropian; dhe (iii) menaxhimi i PPP-ve nuk është integruar brenda kornizës së re. Shtojca 1 përvijon kornizën e rishikuar të qeverisjes për SPI e cila do të bazohet në një listë të vetme të projekteve që kanë kryer me sukses testet e qëndrueshmërisë ekonomike dhe përputhshmërisë me planet strategjike

<sup>37</sup> Republika e Kosovës, Komisioni Kombëtar për Investime, dhjetor 2015, *Lista Prioritare e Projekteve Infrastrukturore: Transport, Mjedis dhe Energji*.

<sup>38</sup> Buxheti tregon projektet në tabelën 3.2 për nivelin qendror dhe tabelën 4.2 për nivelin komunal.

<sup>39</sup> Zyra e Kryeministrit, maj 2015, *Strategjia për Zbatim të Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar)*. Strategjia është miratuar nga Qeveria në qershor 2015.

kombëtare. Rishikimet e propozuara gjithashtu do të rrisin rolin e MF-së në shqyrtimin e projekteve të mëdha, dhe do t'i fusin PPP brenda kornizës.

## D. Realizimi i investimeve

### 11. Mbrojtja e investimeve (Forca—**E ulët**; Efektshmëria—**E mesme**)

48. **Shpenzimet për investime kapitale përcaktohen në bazë vjetore.** Tabela 3.2 e dokumentacionit vjetor të buxhetit paraqet informatat në vijim për secilin projekt: alokimin për vitin buxhetor; totalin e çdo transferi nga viti paraprak plus shpenzimin e planifikuar për vitin buxhetor; parashikimet për dy vitet e ardhshme; dhe shumën e këtyre tri vlerave.

Dokumentacioni nuk e paraqet shumën e shpenzuar për projektin deri në vitin buxhetor, e as nuk e tregon koston e përgjithshme të projektit për tërë kohëzgjatjen e tij. Projektet komunale kërkojnë aprovimin eksplisit të Asamblesë së tyre Komunale para se të zbatohen. Kjo praktikë nuk aplikohet në nivelin qendror, edhe pse LMFPK kërkon që Kuvendi t'i jap prioritet të lartë sigurimit të fondeve dhe të bëjë ndarjet e buxhetit në buxhetin aktual dhe në buxhetet e ardhshme për projektet kapitale të aprovuara. Mbikëqyrja e projekteve kapitale mund të forcohet dukshëm nëse në dokumentacionin e buxhetit do të jepeshin informata për koston e projektit për tërë jetëgjatësinë dhe kohëzgjatjen e tij. Format i aktual për buxhetin kapital mund të ridizajnohet për t'i bërë vend këtij informacioni, të nxjerrë nga baza e të dhënave të PIP-së, i cili do të mundësonte identifikimin e tejkalimit të koston dhe zgjatjen e projektit, duke e krahasuar me dokumentacionin e vitit buxhetor në fjalë me atë të viteve të mëhershme.

49. **Transferet brenda vitit ("transferet administrative" (virements) nga shpenzimet kapitale në ato rrjedhëse nuk janë të kufizuara dhe nuk e mbrojnë shpenzimin kapital.**

Neni 30 i LMFPK përcakton nivelet e autorizimit.<sup>40</sup> Transferet deri në 5 për qind mund të bëhen nga OB-të, ato deri në 15 për qind me aprovimin e MF-së dhe ato deri në 25 për qind me aprovimin e qeverisë.<sup>41</sup>

50. **Sipas kornizës së tanishme ligjore, për projektet kapitale lejohet një formë e kufizuar e bartjeve.** Ndërsa neni 27 i LMFPK ndalon bartjen përveç në rastet e të hyrave vetanake të komunave, neni 7 i Ligjeve për Buxhetet Vjetore i ka zgjeruar përjashtimet për të përfshirë edhe të hyrat vetanake të qeverisë qendrore, grantet e donatorëve dhe projektet kapitale. Qeveria miraton ndryshimet në Tabelat 3.2 dhe 4.2 për të mbuluar obligimet nga viti paraprak dhe e informon Parlamentin për këto ndryshime deri më 30 janar. Neni 7 i Ligjit për Buxhetin Vjetor është parim i përgjithshëm i sistemit të MFP-së dhe duhet në mënyrë

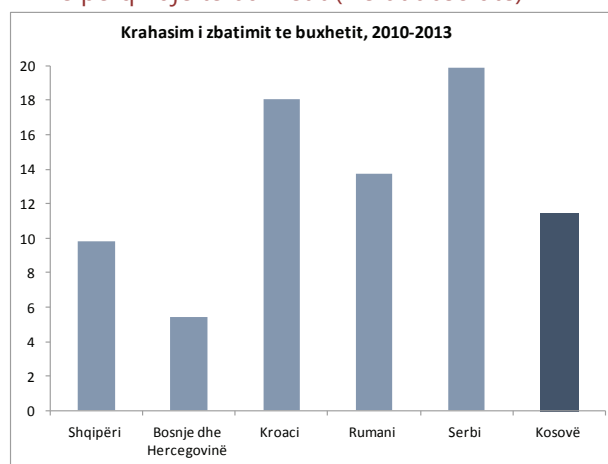
<sup>40</sup> Neni 13 i Ligjeve të Buxhetit Vjetor për 2015 dhe 2016 e ka ngritur këtë nivel të aprovimit në Kuvend.

<sup>41</sup> Për momentin, shpenzimet kapitale mbrohen përmes ndarjes (ring fencing) sipas Marrëveshjes Stand-By të mbështetur nga FMN. Megjithatë, ky trajtim preferencial për shpenzimet kapitale ka nxitur buxhetimin dhe llogaritjen e blerjeve të furnizimeve për shkolla dhe mirëmbajtjen e rrugëve, si dhe llojet e tjera të shpenzimeve rrjedhëse, në buxhetin kapital, të cilat nga Auditori i Përgjithshëm janë identifikuar si klasifikime të gabuara (shih Seksionin III.C.8)

sistematike të jetë pjesë e LMFP-së. Gjatë pesë viteve të fundit fiskale, bartjet kanë arritur në mesatarisht 8 për qind të investimeve të përgjithshme.

51. **Nën-ekzekutimi i buxhetit kapital është i konsiderueshëm por në nivel të njëjtë me vendet krahasuese.** Mes viteve 2010 dhe 2013, investimet publike kanë pasur një nën-shpenzim prej mesatarisht 10 për qind. Megjithatë, nën-shpenzimi është rritur në 23 për qind në vitin 2014. Përvoja në Kosovë është e krahasueshme me vendet e tjera në rajon por më pak se në ekonomitë e tregut në ngjitje (EME) (26 për qind) – shih Figurën 3.E. Për më tepër, edhe nën-ekzekutimi edhe nën-buxhetimi mund të jenë mjaft të konsiderueshëm kur shihen në nivel të projekteve – për shembull në vitin 2015 një projekt i madh kapital është nën-buxhetuar për 25 milionë euro ose 5 për qind të investimit të përgjithshëm. Megjithatë, përvoja e kohëve të fundit në Kosovë tregon se planet tepër optimiste dhe shtrëngesat në zbatim po ashtu kanë kontribuar në nën-ekzekutimin e shpenzimeve kapitale.

**Figura 3.E. Realizimi i buxhetit, 2010–13**  
Devijimi mesatar në mes të buxhetit vjetor dhe atij aktual  
Në përqindje të buxhetit (vlerat absolute)



Burimi: Vlerësimet e WEO dhe stafit.

## 12. Financimi në dispozicion (Forca—E mirë; Efektshmëria—E mesme)

52. **Planet e rrjedhës së parasë përgatiten çdo vit nga OB-të, të cilat Thesari i përdor si bazë për publikuar ndarjet e shpenzimeve tremujore.**<sup>42</sup> Zotimet e bëra nga OB-të regjistrohen duke i krahasuar me këto ndarje buxhetore në sistemin e Thesarit. Në praktikë, OB-të i azhurnojnë planet e tyre të rrjedhës së parasë çdo tre muaj. LMFP kërkon nga OB-të që për kontratat, përfshirë edhe kontratat shumëvjeçare, të njoftojnë Thesarin, i cili duhet të mbajë shënime të plota, edhe pse kjo dispozitë ende mbetet që të zbatohet plotësisht. Thesari është duke planifikuar përmirësimin (upgrade) e Sistemit Informativ të Menaxhimit Financiar të Kosovës (SIMFK), për të krijuar një modul për dokumentet elektronike (e-dokumente), që mund

<sup>42</sup> Rregullat e përcaktuara në nenet 34, 35, dhe 37 të LMFP-së.

të ndihmojë në zgjidhjen e kësaj mangësie. Planet vjetore të prokurimit përgatiten por nuk janë gjithmonë të harmonizuara me planet për rrjedhën e parave.

53. **Pagesat përgjithësisht bëhen në kohë, në përputhje me ndarjet buxhetore.** Të gjitha pagesat bëhen përmes Llogarisë së Vetme të Thesarit (LLVTH) duke përdorur SIMFK. LMFPF përcakton një afat prej 30 ditësh për OB-të që të kërkojnë pagesën e faturave të tyre, dhe u ofron mundësinë kreditorëve që t'i drejtohen drejtpërdrejt Thesarit nëse pagesat nuk bëhen brenda 60 ditësh. LMFPF po ashtu mundëson që pagesa të realizohet me detyrim përmes vendimeve gjyqësore si mjet të fundit. Në vitin 2015 ka pasur 318 raste të tilla, me një shumë të përgjithshme prej 5 milionë eurosh.

54. **Ndërsa borxhet e shpenzimeve kanë mbetur të menaxhueshme gjatë viteve të fundit, pranimi i obligimeve të konsiderueshme të papaguara në llogaritë e vitit 2014 rrezikon të minojë disiplinën e pagesave, e cila më pastaj do të ndikojë në shpenzimet kapitale.** Dispozitat e reja për shpronësimet e kaluara buxhetore shtojnë 113.8 milionë euro (7.5 për qind të shpenzimeve të përgjithshme) në obligimet e papaguara të raportuara në raportin financiar vjetor për 2014, duke i çuar obligimet e përgjithshme të papaguara për qeverinë e përgjithshme në 165.4 milionë euro, pak nën 11 për qind të shpenzimeve të përgjithshme. Sa për krahasim, obligimet e papaguara kanë qenë mesatarisht 2.5 për qind e shpenzimeve të përgjithshme mes viteve 2010 dhe 2013. Rreth një e treta e tyre kishin të bënin me faturat që nuk janë paguar për 60 ditë ose më shumë. Në vitin 2014, pak më pak se gjysma e tyre kishin të bënin me shpenzimet kapitale që paraqesin një vlerë totale prej 5.6 milionë eurosh (ose 1.1 për qind e shpenzimeve kapitale), prej të cilave 3.2 milionë euro ishin në nivelin komunal. Edhe pse borxhet që kanë të bëjnë me shpenzimet kapitale nuk janë aq të mëdha, presionet e shpenzimeve në të ardhmen, lidhur me zgjidhjen e kërkesave për ndarje buxhetore, mund të ndikojnë negativisht në shpenzimet kapitale duke marrë parasysh prioritetin e ulët që u është dhënë atyre në LMFPF.<sup>43</sup>

55. **Ku financimi i jashtëm kanalizohet përmes buxhetit, fondet janë plotësisht të integruara brenda LLVTH-së, me përjashtim të pagesave që donatorët ua bëjnë drejtpërdrejtë furnizuesve.** Një pjesë e financimit të jashtëm – kryesisht financimi përmes granteve bilaterale – mbetet jashtë buxhetit dhe LLVTH-së (por brenda Bankës Qendrore për qeverinë qendrore). Kur fondet janë jashtë LLVTH-së, nga OB-të kërkohet t'i regjistrojnë ato në Thesar, i cili i regjistron ato në SIMFK. Përpjekjet nga Ministria e Integritetit Evropian për të përcjellë të gjitha financimet nga donatorët përmes softuerit Platforma për Menaxhimin e Ndihmës (PMN,) deri më tani nuk kanë siguruar të dhëna të besueshme për të plotësuar informatat mbi shpenzimet e financuara nga grantet, që tashmë janë përfshirë në llogaritë e qeverisë. Të dhënat e sakta për financimin e përgjithshëm nga grantet e donatorëve jashtë LLVTH-së nuk janë në dispozicion, por ai vlerësohet në rreth 10 milionë euro në vit. Në anën

<sup>43</sup> Në rast mungese të parave, LMFPF i vendos shpenzimet kapitale si prioritet të ulët (nenet 38–39).

tjetër, financimi përmes kredive të jashtme (më pak se 1 për qind e shpenzimeve totale me përjashtim të vitit 2013 kur kjo ishte 6.4 për qind) kanalizohet përmes LLVTH-së.

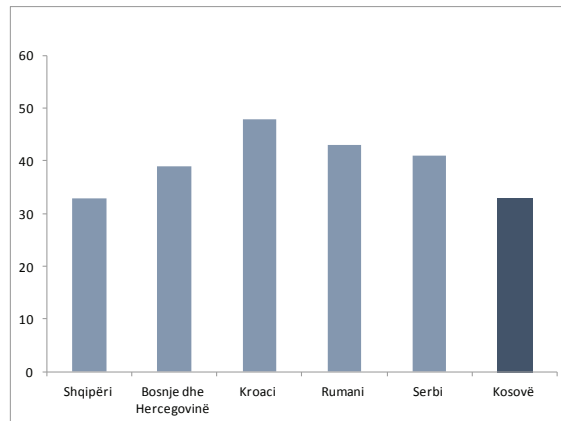
### 13. Transparenca e ekzekutimit (Forca —E mesme; Efektshmëria —E ulët)

56. **Ndërsa ligji aktual i prokurimit përmban dispozita adekuate, zbatimi i tij është larg nga të qëniet efektiv, sipas raportit të Auditorit të Përgjithshëm 2014.** Të gjitha prokurimet mbi 100,000 euro kërkohet të kalojnë përmes tenderimit me konkurrencë ndërkombëtare dhe është krijuar sistemi i bazuar në rrjetin e internetit për shpërndarjen e të dhënave kryesore të prokurimit.<sup>44</sup> Megjithatë, disa mungesa që janë identifikuar nga Auditori i Përgjithshëm përfshijnë planifikimin e dobët të prokurimit, bërjen e kontratës pa fonde të zotuara, ndarjen e tenderit në mënyrë që të shmangët procedura e hapur e tenderimit, përshtatjen e kriterëve të tenderit duke favorizuar kështu operatorë të caktuar, dobësitë në vlerësimin e ofertave, dhe bërjen e kontratave me çmime tepër të ulëta.

57. **Këto mangësi, të njohura nga autoritetet, pritet të adresohen në ligjin e ri të prokurimit të miratuar në dhjetor të vitit 2015.** Ligji përcakton një kontroll më të mirë të centralizuar të prokurimit përmes Agjencisë Qendrore të Prokurimit. Ai po ashtu e heq klauzolën preferenciale për furnizuesit vendorë që ishte shtuar në ligjin e vjetër, i jep qeverisë mundësinë që të krijojë një sistem të prokurimit elektronik (e-prokurimi), dhe përmban dispozita të reja për luftimin e korrupsionit. Në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit,<sup>45</sup> Kosova radhitet më ulët krahasuar me vendet e tjera të rajonit (Figura 3.F), me një trend të rënies. Zbatimi i plotë i ligjit të ri, për të cilin kërkohet legjislacion sekondar dhe trajnim i vazhdueshëm, do të sjellë praktikën e prokurimit në Kosovë në përputhje me praktikën e mirë të BE-së dhe do të përmirësojë ekzekutimin e buxhetit kapital.

<sup>44</sup> Vlerësimi arritjeve i SIGMA-s i prillit 2015, i realizuar në kontekstin e shteteve të konvergjencës së BE-së, thekson se korniza ligjore e Kosovës për prokurim është në masë të madhe e harmonizuar me *Acquis* të BE-së, por ka mangësi në zbatim.

<sup>45</sup> Indeksi i Perceptimit të Korrupsionit i radhit vendet dhe territoret sipas perceptimit për nivelin e korrupsionit në sektorin publik. Rezultati i një vendi ose territori tregon nivelin e perceptuar të korrupsionit në sektorin publik në shkallën nga 0 (shumë i korruptuar) në 100 (shumë i pastër).

**Figura 3.F. Krahasimi i Indeksit të Perceptimit të Korrupsionit 2014**

Burimi: Transparency International.

58. **Procesi i PIP-së ofron një sistem gjithëpërfshirës për krijimin e raporteve vjetore dhe tremujore për projektet kapitale.** OB-të i fusin informacionet bazike për projektet e tyre, përfshirë edhe kostot totale dhe afatet kohore, si dhe të dhënat për progresin financiar dhe fizik, drejtpërdrejt në bazën e të dhënave të PIP-së. Kjo punë bëhet si pjesë e procesit të përgatitjes së buxhetit vjetor dhe përditësohet në baza tremujore gjatë vitit.<sup>46</sup> Analistët e MF-së për buxhet kanë qasje në këto të dhëna dhe i përdorin ato gjatë vlerësimit që i bëjnë kërkesave buxhetore nga OB-të dhe për shqyrtimet gjashtëmujore të buxhetit.

59. **Megjithatë, edhe pse ekziston korniza e monitorimit, cilësia dhe gjithpërfshirja e të dhënave të regjistruara në sistemin e PIP-së nga OB-të, është e diskutueshme.** Në procesin e përgatitjes së buxhetit vjetor, fokusi vihet në periudhën kohore trevjeçare të KASH-së e jo në koston totale të projekteve (të cilat nuk raportohen në buxhet) ose vonesat në zbatim. Tabela 3.B analizon 57 projektet kryesore me shpenzime prej më shumë se 1 milionë euro në buxhetin 2015, prej të cilave rreth 60 për qind ishin vonuar dhe rreth 15 për qind me ndryshime të vazhdueshme.

**Tabela 3.B. Analiza e Projekteve të Mëdha në Buxhetin 2015**

57	Mostra totale e projektit (ndarja buxhetore > €1 milionë)
38	Projektet të cilëve data e përfundimit u është ndryshuar së paku një herë
8	Projektet të cilëve data e përfundimit u është ndryshuar 4 ose më shumë herë
7	Projektet në të cilët data e përfundimit < viti aktual (2015)

Burimi: Baza e të dhënave të PIP-së, Ministria e Financave.

<sup>46</sup> Tabelat 3.2 dhe 4.2 të dokumentacionit të buxhetit vjetor japin të dhëna për projektet kapitale dhe përpilohen drejtpërdrejt nga baza e të dhënave të PIP-së.

60. **Auditimet ex post nga Auditori i Përgjithshëm bëhen rrallë, edhe pse tani është duke u bërë auditimi i disa projekteve të financuara nga donatorët.** Në rastin e projekteve të financuara vendore, të cilat paraqesin pjesën më të madhe të investimeve publike, Auditori i Përgjithshëm ka marrë vendim të politikave që të mos auditohet asnjë projekt, që është në procedurë gjyqësore për shkak se auditimi mund të paragjykojë procedurën gjyqësor. Sipas Auditorit të Përgjithshëm, mbi 90 për qind e projekteve janë dërguar në gjykatë.

61. **Mosbërja e auditimeve ex post të projekteve e zvogëlon dukshëm mundësinë për të mësuar nga sfidat dhe gabimet gjatë zbatimit të projekteve të kaluara.** Auditimet ex post, veçanërisht të projekteve të mëdha siç është Rruga 7, do të japin informata të dobishme për mbikëqyrjen dhe menaxhimin e projekteve kapitale, të fokusuara në performancën e tyre financiare dhe fizike gjatë zbatimit, dhe në është arritur shfrytëzimi ekonomik, efikas dhe efektiv i resurseve. Informacionet e tilla do të ishin të dobishme për të ndihmuar në përmirësimin e praktikave në menaxhimin e projekteve.

#### 14. Menaxhimi i zbatimit (Forca—E mesme; Efektshmëria—E mesme)

62. **Shumica e ministrive krijojnë procedura formale për menaxhimin e zbatimit të projekteve të mëdha, por kjo nuk kërkohet me ligj.** Megjithatë, këto praktika dallojnë në ministrinë e linjës varësisht nga madhësia dhe ndërlíkimi i projektit dhe numrit të projekteve që janë ndërmarrë. Në Ministrinë e Infrastrukturës, për shembull, vetëm projektet më të mëdha kanë njësi të dedikuar për menaxhimin e projekteve e cila është jashtë ministrisë. Për shumicën e projekteve të rrugëve, menaxhimi i projekteve bëhet nga departamenti përkatës, ku kontrolli i cilësisë i nënkontraktohet një kompanie të pavarur. Ekzistojnë linja të qarta të raportimit në Ministrinë e Infrastrukturës, deri në nivel të sekretarit të përgjithshëm dhe/ose ministrit. PIP kërkon që planet e zbatimit të parashtrihen për të gjitha projektet para se të aprovohen për tu përfshirë në buxhet.

63. **Menaxhimi i projekteve duhet të forcohet edhe më tej për të ulur tejkálimin e kostove dhe vonesat që ndodhin në zbatimin e shumë projekteve.** Raporti i Auditorit të Përgjithshëm për vitin 2014 konfirmon se projektet kanë vonesa të konsiderueshme dhe se ka probleme në menaxhimin dhe mbikëqyrjen e kontratave. Kjo në mënyrë të drejtpërdrejtë i kontribuon nën-përformancës së buxhetit kapital të cekur në raportet e stafit të FMN-së si dhe në raportet e përgatitura nga Banka Botërore dhe BE (shih Seksionin III.D.11). Përmirësimi i shkallës së absorbimit të projekteve të financuara nga donatorët po ashtu do të kërkojë kapacitet më të mirë në menaxhimin e projekteve. Analiza paraprake e të dhënave nga baza e të dhënave të PIP-së tregon se në vitet 2012 dhe 2013, rreth një e katërta e projekteve kishin raportuar vonesa, por diskutimet me OB-të dhe pushtetet lokale gjatë misionit, sugjeruan se numri i rasteve të vonesave dhe tejkálimit të kostove është më i lartë.

64. **Procesi i PIP-së përcakton rregulla për ndryshimet e projekteve gjatë zbatimit të tyre.** Këto ndryshime duhet të aprovohen në nivele të ndryshme në kuadër të OB-ve si dhe të MF-së. Neni 14 i Ligjeve për Buxhetin Vjetor rregullon ndryshimet në shumat e ndara për

projektet kapitale përbrenda një nën-programi (ose programi për nivelin komunal) në buxhet.<sup>47</sup> Rregullat kërkojnë që të paraqiten arsyetimet, por kjo rrallë rezulton në ndonjë shqyrtim rrënjësor të projektit edhe në rastet e ndryshimeve substanciale.

65. **Në përgjithësi nuk bëhen shqyrtimet ex post të projekteve të MF-së dhe OB-ve, përveç për disa projekte të financuara nga donatorët.** Shqyrtimet e tilla janë një vegël e rëndësishme e menaxhmentit që synon të vlerësojë në se janë arritur përfundimet dhe rezultatet me sukses dhe në mënyrë efikase. Rezultatet e suksesshme varen pjesërisht nga ajo se sa shpejt asetet e krijuara vihen në funksion për ofrimin e lehtësirave ose shërbimeve të parashikuara. Shqyrtimet ex post duhet të bëhen veçanërisht për projektet e mëdha siç janë Rruga 6 dhe 7.

## 15. Llogaritja e aseteve (Forca— **E mirë**; Efektshmëria— **E mesme**)

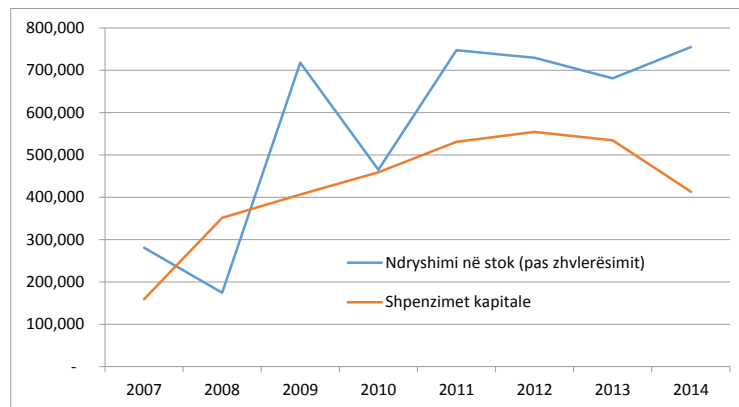
66. **Menaxhimi dhe raportimi i aseteve jo financiare në Kosovë është përgjithësisht e rregulluar mirë.** Rregullorja 02/2013 përcakton menaxhimin e aseteve jo financiare nga OB-të, duke kërkuar nga to që të: emërojnë zyrtarë për menaxhimin e aseteve; mbajnë një regjistër të aseteve; dokumentojnë të gjitha blerjet, shitjet dhe bartja e pronësisë mbi asetet; bëjnë verifikimin e aseteve të paktën një herë në vit; dhe të përgatisin deklaratat për asetet jo financiare. Këto aranzhime nuk janë zbatuar akoma plotësisht në disa OB dhe komuna.

67. **Raportet e OB-ve për asetet janë konsoliduar në raportet financiare vjetore të përgatitura nga Thesari.** Rregullorja 02/2013 përcakton /shkallën lineare të amortizimit specifik për asetin të aplikuar nga OB-të dhe komunat kur përgatisin raportet financiare vjetore të tyre. Ato përmbajnë të dhëna të rëndësishme analitike që janë esenciale për përgatitjen e bilanceve të plota, nëse autoritetet vendosin të kalojnë një raportim financiar me bazë akruale.

68. **Auditori i Përgjithshëm, megjithatë, vazhdon të ngrejë shqetësime rreth besueshmërisë së të dhënave dhe menaxhimit të aseteve në auditimet e OB-ve.** Raporti i tij i auditimit 2014 ka theksuar interesimin e kufizuar që menaxhmenti më i lartë i OB-ve i kushton kontrollit dhe mbikëqyrjes së aseteve jo financiare, dhe e citoi këtë çështje si arsye për dhënien e opinionit të kualifikuar për llogaritë e katër komunave. Raporti po ashtu vë në dyshim besueshmërinë e të dhënave për asetet jo financiare të raportuara në Raportin Financiar Vjetor të qeverisë për vitin 2014, duke theksuar se të dhënat që gjenden në dy sistemet kombëtare që përdoren për regjistrimin e aseteve nuk përputheshin. Figura 3.G tregon dallimin mesatar ndërmjet stoqeve të aseteve jo financiare dhe shpenzimeve kapitale prej 33 për qind, që ilustron pyetjet e ngritura nga Auditori i Përgjithshëm lidhur me besueshmërinë e të dhënave për asetet të paraqitura në raportet financiare vjetore.

<sup>47</sup> Deri në 15 për qind me aprovimin e Ministrit të Financave dhe deri në 25 për qind me aprovimin e qeverisë.

**Figura 3.G. Kosovë: Krahësimi i Ndryshimeve në Stokun Kapital dhe Shpenzimet Kapital (2007–14)**



Burimi: Raportet Financiare Vjetore 2007–14, Ministria e Financave.

#### IV. REKOMANDIMET

70. **Bazuar në vlerësimet e dhëna në Seksionin III, sugjerohen këto rekomandime (për më shumë hollësi, shih Shtojcën II):**

**Çështja 1:** Strategjitë sektoriale nuk janë harmonizuar me njëra tjetrën dhe ende nuk udhëhiqen nga Strategjia Kombëtare e Zhvillimit, e cila është duke u përgatitur dhe disa strategjive u mungon kostimi gjithëpërfshirës.

**Rekomandimi 1:** Të zbatohet dhe publikohet Strategjia Kombëtare e Zhvillimit (2016) dhe të konsolidohen strategjitë sektoriale siç paraqiten në Sistemin e ri të Planifikimit të Integruar të qeverisë (2016–19). Të përgatiten dhe zbatohen metodologjitë e kostimit për të vlerësuar kostot kapitale dhe rrjedhëse (2016–19).

**Çështja 2:** Disa lloje të investimeve publike, siç janë investimet e PPP-ve dhe NP-ve, nuk janë pasqyruar në buxhet, dhe monitorimi i rreziqeve fiskale nuk bëhet në mënyrë sistematike.

**Rekomandimi 2:** Të rritet transparenca e dokumentacionit të buxhetit duke përfshirë një aneks për investimet e PPP-ve dhe NP-ve (2016). Regjistri i aseteve, detyrimeve dhe rreziqeve fiskale lidhur me PPP-të dhe detyrimet e mundshme që dalin nga investimet e NP-ve në deklaratat financiare vjetore të qeverisë (2017).

**Çështja 3:** Kontratat/zotimet shumëvjeçare nuk planifikohen dhe nuk menaxhohen në mënyrë sistematike, dhe kostot totale dhe afatet kohore të projekteve kapitale nuk janë të përfshira në dokumentacionin e buxhetit, duke kufizuar fushëveprimin e verifikimit të buxhetimit, tejkalimit të kostove dhe vonësive në zbatim duke çuar në nën-buxhetim për projektet në vazhdim e sipër

dhe duke parandaluar llogaritjen e hapësirës fiskale në dispozicion për financimin e projekteve të reja kapitale.

**Rekomandimi 3:** Të përfshihet lista e zotimeve/kontratave shumëvjeçare në buxhet (2016) dhe deklaratat financiare (2017); të përfshihet një analizë që tregon hapësirën fiskale në dispozicion për financimin e projekteve të reja (2016); dhe të shtohen kostot e përgjithshme të projekteve dhe kohëzgjatja e projektit në Tabelat 3.2 dhe 4.2 të projektligjit vjetor për buxhetin (2016).

**Çështja 4:** Kostot e mirëmbajtjes nuk pasqyrohen në mënyrë adekuate në buxhet dhe është në dispozicion një analizë e kufizuar e nevojave për mirëmbajtje.

**Rekomandimi 4:** Kostoja e projekteve kapitale dhe e mirëmbajtjes së tyre të mëpastajme të planifikohen në mënyrë gjithëpërfshirëse (p.sh., në strategjitë sektoriale). Të përfshihet një artikull specifik për kostot e mirëmbajtjes në buxhet dhe të bëhet studimi i nevojave për mirëmbajtje në OB-të përkatëse (2016–17).

**Çështja 5:** Komitetet e shumta dhe dy lloje të listave të projekteve e ndërlikojnë pa nevojë vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve, derisa roli verifikues i Departamentit të Buxhetit dhe MF-së në përgjithësi mbetet i kufizuar.

**Rekomandimi 5:** Të formalizohen procedurat e vlerësimit dhe përzgjedhjes së projekteve dhe dokumentacioni që kërkohet në PIP sipas rregullores dhe ligjit (2016–17). Të kanalizohen aranzhimet institucionale për marrjen e vendimeve për listën e projekteve që i plotësojnë kriteret, siç përshkruhet në Shtojcën 1 (2016).

**Çështja 6:** PIP është potencialisht bazë e dobishme e të dhënave, por mungon futja sistematike e informatave të besueshme dhe gjithëpërfshirëse nga OB-të, nuk përdoret si vegël menaxheriale, dhe kërkon tipare të tjera shtesë për të dalluar llojet e projekteve dhe për të analizuar të dhënat.

**Rekomandimi 6:** Siç u diskutua në Shtojcën 1, të përcaktohen kontrollet e cilësisë nga Departamenti i Buxhetit (dhe organet e tjera të MF-së) për të dhënat e futura nga OB-të në sistemin e PIP-së (2016), të shqyrtohen funksionalitetet dhe përdorimi i sistemit të PIP-së (2016), të zgjerohet gama e raporteve standarde për monitorimin e projekteve investuese (2016-17) dhe të sigurohet bazë eksplicite ligjore për procedurat e PIP-së (2017).

**Çështja 7:** Analizat ex post të projekteve bëhen rrallë nga MF dhe OB-të, duke kufizuar mundësinë për të mësuar nga sfidat dhe mangësitë në zbatimin e projekteve, përfshirë vonesat dhe tejkalimin e kostove.

**Rekomandimi 7:** Të testohen analizimet ex post për disa projekte të zgjedhur me rrezik të lartë, siç janë Rruga 6 dhe 7 (2016/2017), nga MF bashkë me OB-të.

**Çështja 8:** Auditimet e projekteve kapitale kufizohen për shkak të dërgimit të rasteve në gjykatë.

**Rekomandimi 8:** Të ekzaminohen ndryshimet që kërkohen në legjislacion për të autorizuar Auditorin e Përgjithshëm të bëjë auditimin e projekteve që janë në procedurë gjyqësore për të mundësuar vlerësimin me kohë të të gjitha projekteve të investimit bazuar në qasjen e orientuar drejt rrezikut. Kjo do të kërkoj diskutime ndërmjet Ministrisë së Financave, Auditorit të Përgjithshëm, Komisionit të Prokurimit, Ministrisë së Drejtësisë dhe Këshillave Gjyqësore dhe Prokuroriale për tu pajtuar për qasjen më të përshtatshme (2016).

## **Shtojca 1. Prioritizimi dhe përzgjedhja e projekteve për investime kapitale në Kosovë**

### **Informacion i përgjithshëm**

1. **Në Letrën e saj të Qëllimit<sup>48</sup> të korrikut 2010 me FMN-në, Qeveria e Kosovës u zotua të ndërmarrë një varg masash për të përmirësuar planifikimin, përzgjedhjen dhe monitorimin e projekteve të investimeve kapitale.** Tiparet kryesore të saj ishin:
  - Themelimi i Komitetit për Investime Publike për të mbikëqyrë planifikimin dhe prioritizimin e shpenzimeve kapitale.
  - Përgatitja e listës së projekteve investuese, të radhitur sipas prioritetit.
  - Aplikimi i një sistemi të obligueshëm të analizës së kostos dhe përfitimit për të vlerësuar të gjitha projektet e mëdha të investimeve
  - Përgatitja e raporteve tremujore të monitorimit mbi ekzekutimin e shpenzimeve kapitale.
2. **Në vitin 2013, në bazë të këshillës nga KE, qeveria krijoi kornizën e Planifikimit të Investimeve Publike (PIP).** Kjo kornizë inkorporon elementet e përfshira në Letrën e Qëllimit të korrikut 2010. PIP përmban një sistem të TI-së dhe bazë të të dhënave në të cilën menaxherët e projekteve në OB mund të fusin të dhënat për të gjitha projektet investuese. Përveç kësaj, është përgatitur doracaku i PIP-së i cili ofron udhëzime për menaxherët e projekteve dhe përdoruesit e tjerë të sistemit.

### **Vlerësimi i rregullimeve institucionale dhe baza e të dhënave e PIP-së**

#### ***Rregullimet institucionale***

3. **Komiteti për Investime Publike nuk ka punuar siç është synuar.** Komiteti është takuar jo aq shpesh dhe nuk ka qenë mekanizëm efektiv për koordinimin e prioritizimit dhe përzgjedhjes së projekteve kapitale dhe për monitorimin e zbatimit të projekteve në vazhdim e sipër, funksione që kryesisht u përkasin OB-ve. Në praktikë, MF vazhdon të luajë vetëm një rol të kufizuar në këtë proces të prioritizimit. Po ashtu, nuk ka as bazë eksplicite ligjore për procesin e prioritizimit dhe përzgjedhjes së projekteve. Si rezultat, MF ka pasur vështirësi në zbatimin e procedurave të përcaktuara në Doracakun e PIP-së dhe në ruajtjen e cilësisë sa më të lartë të informacioneve që përmban baza e të dhënave e PIP-së.
4. **Në maj 2015, Zyra e Kryeministrit (ZKM) shpalli një arkitekturë të përforcuar të rregullimit institucional për planifikimin e zhvillimit kombëtar<sup>49</sup>—Sistemin e Planifikimit të**

<sup>48</sup> Raporti i Stafit të FMN-së, korrik 2010, Nr. 10/245.

<sup>49</sup> Zyra e Kryeministrit, maj 2015, *Strategjia për Zbatimin e Planifikimit dhe Koordinimit të Politikave në Kosovë (Sistemi i Planifikimit të Integruar)*. Strategjia është miratuar nga Qeveria në qershor 2015.

**Integruar (SPI).** Kjo kornizë e re përfshinte programin e investimeve si një prej elementeve të saja thelbësore. Raporti i ZKM-së (faqe 12) theksonte se përderisa investimi publik është thjesht një komponent i shpenzimeve publike, ai trajtohet ndarazi si komponent thelbësor i PSI-së “pasi që kërkon një proces dallueshëm të veçantë të identifikimit që kërkon përmirësime të konsiderueshme për tu lidhur si duhet me vendimmarrjen në kuadër të KASH-së dhe procesit të buxhetit vjetor”.

**5. Një strukturë komplekse e komiteteve dhe procedurave u shpall nga ZKM në maj të vitit 2015, por akoma s’ka hyrë plotësisht në fuqi.** Struktura e re përfshin karakteristikat në vijim që janë të rëndësishme për planifikimin e investimeve publike:

- Qeveria ka vendosur të shuajë Komitetin për Investime Publike, si dhe Komitetin për Çështje Fiskale dhe Buxhetore,<sup>50</sup> po ashtu i kryesuar nga MF, dhe të shkrijë funksionet e tyre në një komitet të ri të nivelit të lartë – Komiteti për Planifikim Strategjik (KPS) i kryesuar nga Kryeministri.<sup>51</sup>
- Mandati i KPS-së përfshin përzgjedhjen e prioritetëve strategjike, aprovimin e Strategjisë Kombëtare të Zhvillimit, shqyrtimin e nismave të politikave të reja, përcaktimin e kornizës makroekonomike të qeverisë, vendosjen e tavaneve që duhet të përfshihen në KASH, dhe shqyrtimin e çështjeve strategjike lidhur me investimet publike dhe ndihmën e jashtme.
- KPS do të përkrahet nga një komision i zyrtarëve të nivelit të lartë dhe nga Grupi Drejtues për Planifikim Strategjik,<sup>52</sup> bashkë me Grupin për Menaxhim Strategjik, të krijuar në nivel ministror, i cili do të monitorojë zbatimin e planeve të ministrive të tyre në kuadër të Strategjisë Kombëtare të Zhvillimit.
- Është krijuar një proces në tri faza për shqyrtimin e projekteve të investimeve publike: shqyrtimi i parë nga MF (ose nga Ministria e Integritit Evropian (MIE) për projektet e financuara nga jashtë), shqyrtimi i dytë nga Grupi Drejtues për planifikim Strategjik, dhe shqyrtimi i fundit nga Komiteti për Planifikim Strategjik. Të dhënat e nxjerra nga PIP dhe burimet e tjera do të përdoren për të kryer këtë punë.

**6. Si rezultat i një vendimi të veçantë, është krijuar Këshilli Kombëtar për Investime, por ky komitet nuk është përmendur në raportet e ZKM-së për KPS-në.** Duhet të theksohet se:

<sup>50</sup> Në arsyetimin e këtij vendimi, raporti i ZKM-së argumentonte se këto komitete kanë ekzistuar për dy vite por nuk ishin bërë plotësisht operacionale dhe ishin të kufizuara për shkak të mungesës së një mekanizmi efektiv koordinues ndërministror.

<sup>51</sup> Anëtarët e tjerë të përhershëm të KPS-së janë Zëvendës kryeministri, Ministri i Financave, Ministri i Integritit Evropian dhe Ministri i Tregtisë dhe Industrisë.

<sup>52</sup> Anëtarë të përhershëm janë përfaqësuesit e ZKM-së, të Ministrisë së Integritit Evropian, të MF-së dhe Ministrisë së Administratës Publike.

- Këshilli Kombëtar për Investime bashkëkryesohet nga Ministri i Integrimit Evropian dhe Ministri i Financave. Në dhjetor 2015, Këshilli shpalli Listën e Vetme të Projekteve (LVP) për projektet e infrastrukturës,<sup>53</sup> e cila pjesërisht do të financohet nga donatorët. Shpallja e LVP-së është në përputhje me strukturën e PSI-së në të cilën janë të identifikuar dy linja të vendimmarrjes: e para ka të bëjë me projektet e financuara nga buxheti dhe e dyta me projektet me financim të jashtëm, duke përfshirë për pasojë edhe LVP-në.
- Raporti i ZKM-së nuk diskuton për menaxhimin e PPP-ve në kuadër të kornizës së planifikimit të integruar, e as për rolin e Këshillit të PPP-ve i cili është themeluar me ligj në vitin 2011.

**7. Si përmbledhje, implikimet e kornizës së re të SPI-së për menaxhimin e investimeve publike janë se:**

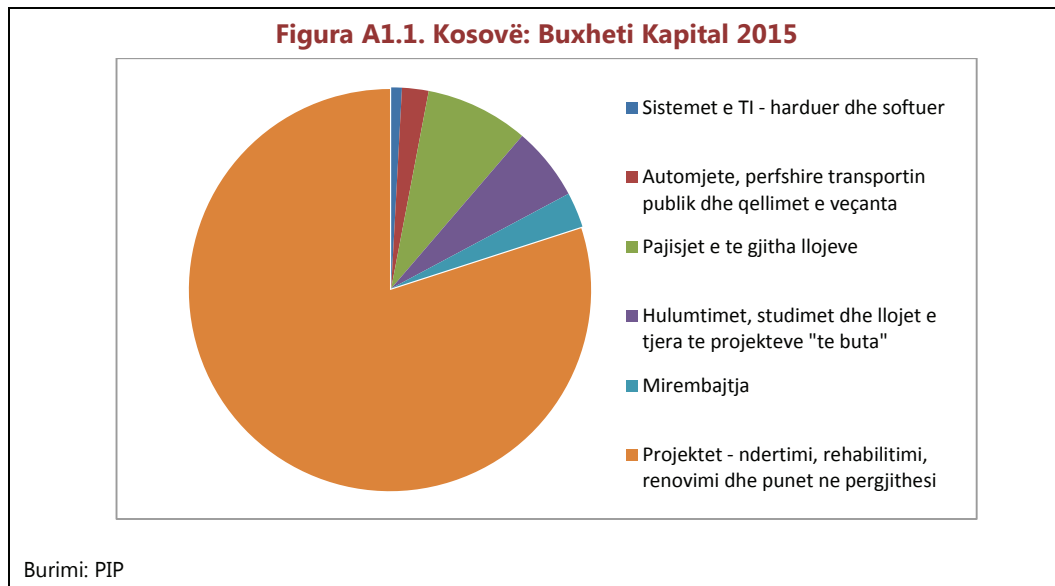
- a) janë krijuar dy lista prioritare të investimeve publike, të cilat ekonomikisht janë jo efikase dhe në kundërshtim me konceptin e një strategjie të planifikimit të integruar;
- b) MF e mban kontrollin e përzgjedhjes së projekteve të investimeve kapitale të financuara nga buxheti i vendit, po jo edhe të projekteve që financohen nga donatorët, të cilët fillimisht do të shqyrtohen nga MIE;
- c) mandati i Këshillit Kombëtar për Investime në kontekstin e strukturës së përgjithshme të qeverisjes së PSI-së mbetet i paqartë; dhe
- d) menaxhimi i PPP-ve nuk është integruar në kuadër të kornizës së re.

**Baza e të dhënave e PIP**

**8. Baza e të dhënave të PIP përmban më shumë se 15,000 projekte dhe blerje kapitale të bëra nga qeveria qendrore dhe komunat me kosto totale që tejkalon 1000 euro.**

Megjithatë, vetëm 2803 projekte janë identifikuar në buxhetin e vitit 2015 – 689 në nivelin kombëtar dhe 2114 në nivel komunal. Prej këtyre projekteve, 362 (286 kombëtarë e 76 komunalë) kualifikohen si projekte madhore me kosto të përgjithshme të llogaritur prej mbi 400,000 euro. Rreth 20 për qind e buxhetit kapital të qeverisë qendrore ka të bëjë me shpenzime kapitale jo-infrastrukturore dhe 80 për qind me projekte të infrastrukturës (Figura A1.1).

<sup>53</sup> Republika e Kosovës, Këshilli Kombëtar për Investime, Dhjetor 2015, *Lista Prioritare e Investimeve në Infrastrukturë: Transport, Mjedis dhe Energji*.



9. **Baza e të dhënave është sistem i vlefshëm i informatave që ofron lëndë të parë të rëndësishme për përgatitjen e KASH-it dhe buxhetit vjetor.** Megjithatë, kjo ka kufizimet e mëposhtme nëse duhet të përdoret si vegël për priorizimin dhe përzgjedhjen e projekteve kapitale:

- Baza e të dhënave të PIP-së është e dizajnuar vetëm për shpenzime kapitale, duke përfshirë edhe shumë projekte "të buta" zhvillimore që zakonisht hasen në sektorët e arsimit dhe shëndetësisë.<sup>54</sup> Ky kufizim inkurajon OB-të që të klasifikojnë disa projekte "të buta" si kapitale edhe kur është e qartë se shpenzimi është rrjedhës për nga natyra – artikuj siç janë shfrytëzimi i konsulentëve, blerja e mallrave dhe shërbimeve madje edhe pagat.
- Baza e të dhënave të PIP-së po ashtu përdoret për shpenzime kapitale administrative – p.sh., automjete, fotokopjues dhe kompjuterë – që janë të natyrës së ndryshme nga projektet tipike shumëvjeçare të investimeve dhe kërkojnë sisteme të ndryshme të planifikimit dhe zbatimit.
- Baza e të dhënave të PIP-së përfshijnë projektet në të gjitha fazat e zhvillimit. Të dhënat për projektet në një fazë më të hershme të zhvillimit, të cilat sidoqoftë mund të jenë të rëndësishme për përgatitjen e listës prioritare, nuk regjistrohen në mënyrë sistematike në bazën e të dhënave.

<sup>54</sup> Projektet "e buta" dallojnë nga infrastruktura fizike dhe janë të ndërlidhura me zhvillimin e stokun e kapitalit njerëzor, siç është përgatitja e kurrikulumit shkollor, ose programet e trajnimit për përmirësimin e kapaciteteve të mësimdhënësve, mjekëve ose administratorëve.

- Nuk është e sigurt që PIP përfshin të gjitha projektet që do të zbatohen nga NSH-të të cilat kërkojnë financim përmes buxhetit. Ngjashëm, duhet të konfirmohet përmasa në të cilën projektet e financuara nga donatorët përfshihen në bazën e të dhënave.<sup>55</sup>
- Në praktikë, shumë OB nuk fusin në mënyrë sistematike shumë nga të dhënat që kërkojnë nga PIP, përfshirë fushat e rëndësishme të analizës së kostos dhe përfitimit për projektet e mëdha,<sup>56</sup> dhe projeksionet afatmesme të kostove operacionale dhe të mirëmbajtjes<sup>57</sup> të ndërlidhura me investimet kapitale (p.sh., për funksionimin e shkollave dhe klinikave dhe mirëmbajtjen e rrugëve. Këto të dhëna janë esenciale për analizën e duhur të ndikimit ekonomik dhe buxhetor të projekteve të reja të investimeve.
- Departamenti i Buxhetit i MF-së nuk bën verifikim rigoroz të propozimeve të OB-ve për investimet kapitale, ose kontroll të cilësisë së të dhënave të futura nga OB-të. Doracaku i PIP-së thekson se MF duhet të verifikojë që çdo projekt madhor të jetë prioritet për qeverinë dhe sektorin përkatës, është opsioni më i mirë për arritjen e objektivave të dëshiruara të OB-së, përmbush analizën e kostos dhe përfitimeve dhe është i përballueshëm si sa i përket shpenzimeve kapitale ashtu edhe kostove të ndërlidhura operacionale dhe të mirëmbajtjes. Megjithatë, analiza të tilla rrallë bëhen nga MF, pjesërisht për shkak të një numri relativisht të vogël të zyrtarëve të buxhetit<sup>58</sup> dhe shumë kërkesave të tjera për resurse.
- Në parim, PIP mund të përdoret për vlerësimin e PPP-ve, por në praktikë kjo vegël nuk është testuar për këtë qëllim, dhe duhet të vlerësohen funksionalitetet e saj në këtë fushë. Procesi i PPP-së duhet të kërkojë që OB-të të fusin informacione për PPP-të në bazën e të dhënave të PIP-së, përfshirë informacionet për krahasimet në sektorin publik, si mënyrë për të dokumentuar krahasimin e PPP-ve me procesin tradicional të prokurimit. Përveç kësaj, baza e të dhënave duhet të përfshijë rastet e PPP-ve ku qeveria i bën pagesa një kontraktuesi privat, i cili është përgjegjës për dizajnimin, ndërtimin, mirëmbajtjen afatgjatë dhe financimin e projektit (të ashtuquajtura "pagesa të disponueshmërisë") përveç marrëveshjeve të koncesionit të përdorura deri më tani.
- Raportet standarde të gjeneruara nga sistemi i PIP-së nuk i plotësojnë të gjitha kushtet për udhëheqjen e vendimeve për priorizim, dhe përcjelljen e performancës së

<sup>55</sup> Raporti Vjetor për Aktivitetet e Donatorëve për 2014, i publikuar nga MIE, tregon disbursimet prej 212 milionë euro të regjistruara në bazën e të dhënave të Platformës për Menaxhimin e Ndihmës (PMN). Kjo shifër dallon shumë nga Raporti Financiar Vjetor i Republikës së Kosovës për 2014, i cili tregon vetëm 12.4 milionë euro të granteve të donatorëve dhe 9.8 milionë të kredive të jashtme.

<sup>56</sup> Disa OB ofrojnë informata për analizat e kostos dhe përfitimet në formë në letër.

<sup>57</sup> Shpenzimet operacionale dhe të mirëmbajtjes u referohen kostove rrjedhëse.

<sup>58</sup> Departamenti i Buxhetit përfshin 21 pjesëtarë të stafit, përfshirë 16 zyrtarë buxhetorë/analistë. Disa prej këtyre zyrtarëve mbulojnë katër ose më shumë OB.

projekteve të mëdha.<sup>59</sup>Për shembull, nga PIP është vështirë të nxirren raportet që tregojnë se sa projekte madhore janë vonuar, kohëzgjatjen e këtyre vonesave dhe masën e tejkallimit të kostove.

10. **Lista Prioritare e Projekteve të Projekteve të Infrastrukturës e botuar kohëve të fundit, përdor një metodologji më ndryshe dhe më gjithëpërfshirëse për prioritizimin dhe rangimin e projekteve se sa PIP.** Projektet e identifikuar në këtë listë prioritare, megjithatë, në mënyrë eksplicite ndërlidhen me “Procesin e Berlinit” të udhëhequr nga BE-ja për forcimin e “ndërlidhjes infrastrukturore” në Ballkanit Perëndimor; do të përfitojnë pjesërisht nga financimi i BE-së, përmes Kornizës së Investimeve në Ballkanin Perëndimor; dhe për momentin janë të kufizuara sa i përket gamës së sektorëve të konsideruar (transport, mjedis dhe energji).<sup>60</sup> Nuk është bërë krahasimi i projekteve të përfshira në Listën Prioritare të Projekteve dhe PIP-së, dhe nuk është e qartë se si financimi i projekteve do të përfshihej në buxhetin për 2016–18.<sup>61</sup>

### **Rekomandimet për forcimin e përzgjedhjes së projekteve dhe PIP**

#### **1. Të forcohet vendimmarrja e centralizuar për investimet publike**

11. **Aktualisht, PSI parashikon se mund të krijohen dy lista prioritare të ndara të projekteve të investimeve, duke e ndarë dhe komplikuar kështu edhe më shumë procesin.** Një listë prioritare do të financohet nga buxheti dhe aprovohet nga Këshilli për Planifikim Strategjik, tjetra financohet nga kreditë e jashtme dhe grantet dhe fillimisht e shqyrtuar nga MIE (shih Figura A1.2).

12. **Një rregullim ekonomikisht më i favorshëm do të ishte të përgatitet një listë e vetme prioritare në fillim të procesit, përfshirë të gjitha projektet e reja të investimeve, pavarësisht opsioneve për financimin e tyre, siç ilustruhet në Figurën A1.3.** Kjo qasje alternative do të funksiononte gjerësisht si vijon:

- MF do të bëjë shqyrtimin e parë të projekteve të reja të investimeve. Të gjitha projektet e reja të propozuara nga OB-të do t’u nënshtrohen procedurave të njëjta të vlerësimit dhe ato projekte që i kalojnë testet e realizueshmërisë ekonomike dhe konformitetit me prioritetet kombëtare dhe sektoriale të qeverisë, do të vendosen në listë, radhiten sipas kriterëve standarde, dhe do t’i parashtrohen Grupit Drejtues për Planifikim Strategjik. Ky

<sup>59</sup> Për krahasim, raporti për Listën Prioritare të Projekteve (korrik 2015) përfshin kapitujt për secilin prej 39 projekteve që përmbledhin për politikëbërësit, në disa faqe, një përshkrim të shkurtër të projektit, kriteret e përdorura në vlerësimin e rëndësisë së tij strategjike, radhitjen e projektit, pjekurinë, koston e përgjithshme, dhe ndarjen e kostove për secilin vit.

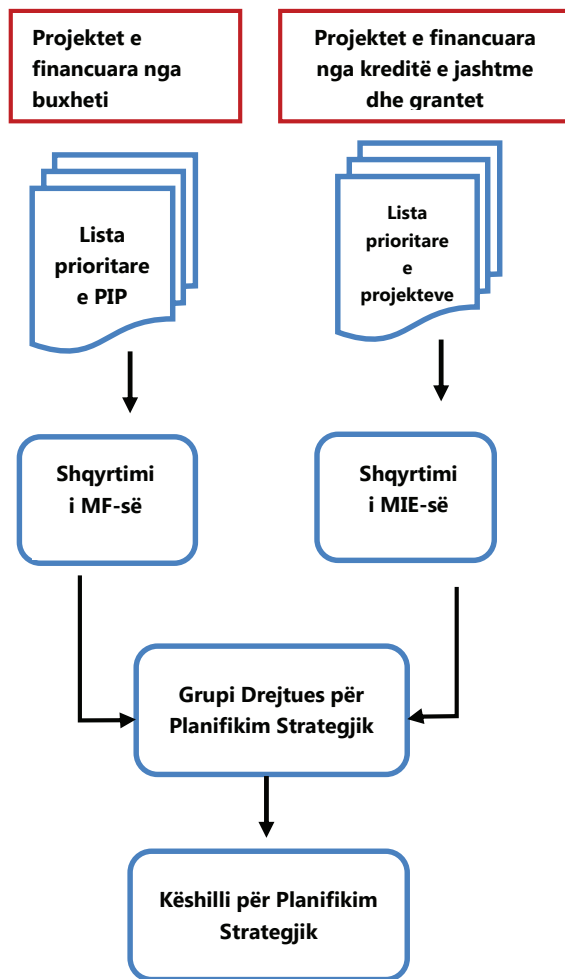
<sup>60</sup> Megjithatë, synohet që mbulimi i LPP-së të shtrihet edhe në sektorët socialë. Shih Komunikatën për shtyp të Ministrisë së Integritimit Evropian, korrik 2015.

<sup>61</sup> Projektet në LPP kanë një kosto të vlerësuar të përgjithshme prej 2.35 miliardë euro të shpërndarë në dhjetë vite.

këshill do të identifikojë opsionet e mundshme të financimit: përmes buxhetit, financimit të donatorëve, PPP-ve ose NP-ve. Diskutimet për të ngjallur interesimin e donatorëve për financimin e disa prej projekteve do të informojnë këtë proces, dhe do të kryesohen bashkërisht nga MF dhe MIE.

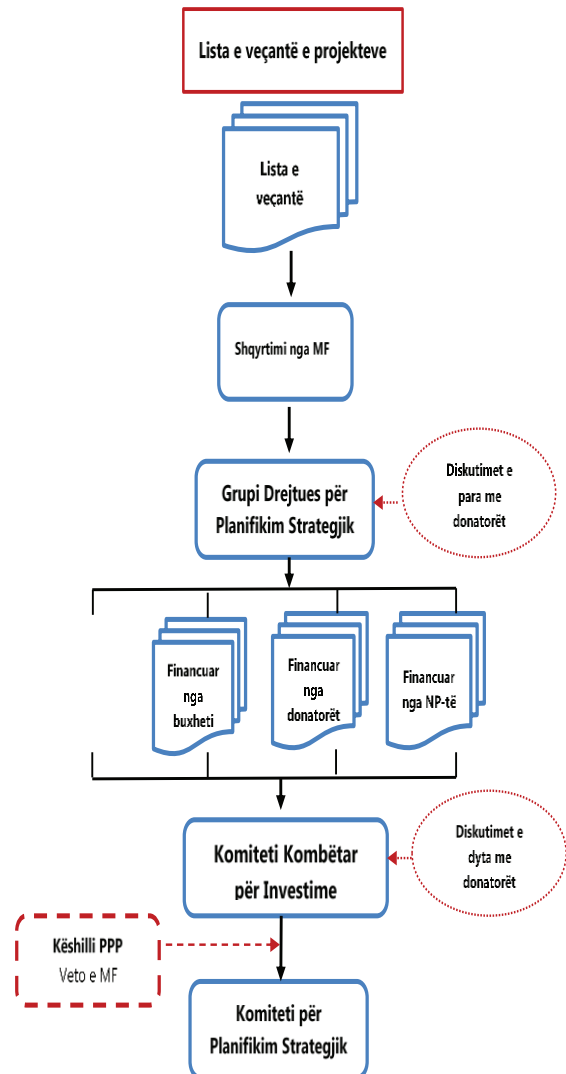
- Lista prioritare pastaj do të ndahet në katër lista të projekteve të reja: (i) ato që pritet të financohen përmes buxhetit; (ii) ato që pritet të marrin financim nga BE ose donatorët e tjerë; (iii) ato që pritet të prokurohen si PPP; dhe (iv) ato që pritet të financohen nga buxhetet e NP-ve.
- Përgatitja e këtyre listave prioritare do të informojë përzgjedhjen e projekteve të reja nga MF të, cilat do të jenë subjekt i klauzolës së investimit të rregullës fiskale.
- Në hapin tjetër, katër listat prioritare do të paraqiten dhe diskutohen në nivel ministror, ndoshta nga KKI (shih më poshtë). Një rund i dytë konsultimesh me donatorët po ashtu mund të informojë këtë proces. Paralelisht, vendimet për PPP-të do të vazhdojnë të aprovohen nga Këshilli i PPP-ve, siç theksohet në Ligjin për PPP-të, ku MF ka fuqinë e vetos.
- Në fund, KKI do të dërgojë listën përfundimtare të projekteve të reja për konfirmim nga Këshilli për Planifikim Strategjik dhe miratim përfundimtar nga Kabineti.

Figura A1.2. Kosovë: Struktura ekzistuese



Burimi: Staf.

Figura A1.3. Kosovë: Struktura e propozuar



13. Në mënyrë që të kanalizohet struktura e këshillit, roli dhe mandati i Këshillit Kombëtar për Investime mund të ndryshohet në mënyrë që ai, bashkë me Këshillin e PPP-ve të veprojë si nënkëshill i Komitetit për Planifikim Strategjik (siç ilustron në Grafikon B). Komiteti Kombëtar për Investime do të vazhdojë të bashkë-kryesohet nga Ministrat e Integritimit Evropian dhe Financave dhe do të ketë mandatin në vijim:

- Të shqyrtojë dhe aprovojë të gjitha projektet e reja të mëdha kapitale para se të përfshihen në KASH dhe në propozimin për projektbuxhet, dhe të sigurojë se janë marrë në konsideratë opsionet alternative për sigurimin objekteve/pajisjeve dhe shërbimeve të nevojshme në mënyrë më efektive dhe efektive.

- Të sigurojë se të gjitha projektet e aprovuara të jenë në përputhje me prioritetet e përcaktuara në Strategjinë Kombëtare të qeverisë për Zhvillim dhe me strategjitë përkatëse sektoriale.
- Të konsiderojë burimet alternative të financimit të projekteve në fjalë, përfshirë edhe kreditë e jashtme dhe financimin përmes granteve.
- Të monitorojë zbatimin e projekteve të mëdha, përfshirë tejkalimin e kostove dhe vonesat në futjen e aseteve dhe pajisjeve/objekteve në përdorim.

## 2. ***Të shqyrtohen dhe bëhen modifikime në PIP***

14. **MF të bëjë një shqyrtim gjithëpërfshirës të PIP-së.** Shqyrtimi duhet të vlerësojë se sa mirë i realizon sistemi objektivat e përcaktuara në doracakun e PIP-së; përmasa në të cilën aplikohen funksionalitetet e ndryshme të saj; përparësitë dhe dobësitë e perceptuara të sistemit nga këndvështrimi i përdoruesve të ndryshëm, dhe sfidat me të cilat ata janë përballur; sa adekuate janë raportet e hartuara nga sistemi; dhe aftësitë dhe resurset e kërkuara për të operuar sistemin në mënyrë efikase. Shqyrtimi duhet të bëjë rekomandime për modifikimin ose përmirësimin e PIP-së.

## 15. ***Çështjet kyçe të shqyrtimit duhet të përfshijnë:***

- Ndarjen e dy funksioneve thelbësore të bazës së të dhënave të PIP-së të paraqitur më lart. Kjo ndarje duhet të arrihet ose duke e bërë dallimin në mes të dy llojeve të projekteve në bazën e të dhënave të PIP-së – i pari që merret me të gjitha projektet ekzistuese dhe i dyti me projektet e reja të mëdha të propozuara —ose duke hartuar raporte të veçanta për projektet e reja të mëdha të cilat pastaj shqyrtohen nga MF dhe KKI sipas kushteve që u diskutuan më lart.
- Kufizimin e kërkesës që OB-të të radhisin projektet sipas prioritetit vetëm për projektet e reja, duke lehtësuar kështu detyrën e KKI-së në përzgjedhjen e projekteve për financim përmes buxhetit ose mënyrave të tjera.<sup>62</sup>
- Zhvillimin e procedurave dhe kritereve specifike për bërjen e analizës së kostos dhe përfitimeve, renditjen e projekteve dhe përzgjedhjen e projekteve që duhet të bazohen në praktikën e mira ndërkombëtare<sup>63</sup> dhe inkorporimi në kornizën e propozuar ligjore për përzgjedhjen e projekteve. Këto procedura duhet të marrin parasysh metodologjinë e

<sup>62</sup> Buxhetet komunale në PIP mund të kërkojnë trajtim të veçantë, për shkak se madhësia tipike e projekteve të tyre është më e vogël.

<sup>63</sup> Shih, për shembull, Bashkimi Evropian, 2008, *Udhëzuesi i Analizës së Kostos dhe Përfitimeve të Projekteve të Investimeve*. Ky udhëzues fokusohet në Fondet Strukturore të BE-së, Fondet e Koherencës dhe Instrumentet e Para-anëtarësimit, por ka një aplikim më të gjerë. Në Kore, është realizuar një sistem modern i menaxhimit të investimeve publike, përfshirë edhe procedurat për priorizimin dhe përzgjedhjen e projekteve. Shih Banka Botërore, 2012, *Fuqia e Menaxhimit të Investimeve Publike: Shndërrimi i Resurseve në Asete për Zhvillim*, Rast Studimor i Koresë nga Jay Hyung-Kim.

përdorur për të ndërtuar Listën Prioritare të Projekteve, si dhe udhëzimet tashmë të përcaktuara në Doracakun e PIP-së.

- d. Përgatitjen e raporteve analitike për të treguar fushat e rëndësishme që mungojnë të cilat nuk janë plotësuar nga OB-të (p.sh. analizat e kostos dhe përfitimit dhe projeksionet e kostove afatmesme të shpenzimeve operacionale dhe të mirëmbajtjes lidhur me projektet e mëdha) në mënyrë që zyrtarët e buxhetit të mund t'i përcjellin. Një ndryshim i tillë do të forconte dorën e MF-së në procesin e planifikimit dhe përzgjedhjes së projekteve.
- e. Hartimi i raporteve të tjetra standarde, tabelave dhe skicave nga PIP që ofrojnë informacione esenciale për ministrat dhe zyrtarët e lartë në monitorimin e zbatimit të projekteve të mëdha, dhe në marrjen e vendimeve për të aprovuar projektet e reja.
- f. Mbyllja e fushave dhe funksionaliteteve të PIP-së – sipas rezultateve dhe rekomandimeve të shqyrtimit të propozuar – që nuk përdoren në mënyrë sistematike dhe që nuk kontribuojnë me ndonjë vlerë të rëndësishme në procesin e vlerësimit, përzgjedhjes, zbatimit dhe monitorimit të projekteve.
- g. Përshtatshmëria e funksionaliteteve të PIP-së për vlerësimin e vlerës ekonomike dhe rreziqeve fiskale të PPP-ve të propozuara dhe gjenerimi i raporteve për PPP-të, mund të përdoret nga Këshilli i PPP-ve për miratimin ose refuzimin e propozimeve përkatëse, si dhe monitorimin e progresit të tyre.

16. **Përveç ndryshimeve në bazën e të dhënave të PIP-së, mund të përgatitet një version i ripunuar i doracakut pasi të përfundojë shqyrtimi i propozuar.** Rezultatet e shqyrtimit së pari duhet të diskutohen dhe dakordohen me homologët në OB dhe me palët e tjera të interesit.

### ***3. Forcimi i bazës ligjore për Menaxhimin e Investimeve Publike***

17. **Rregullat formale për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve të mëdha të investimeve duhet të miratohen nga Kabineti dhe Kuvendi.** Aktualisht nuk ka bazë ligjore formale për procedurat dhe rregullat lidhur me vlerësimin, prioritizimin, dhe përzgjedhjen e projekteve të investimeve. Kjo mungesë duhet të korrigjohet, dhe duhet të aprovohet një ligj ose rregullore të reja nga Kabineti për të krijuar një kornizë të qartë për politikëbërësit dhe përdoruesit e PIP-së dhe për të përforcuar autoritetin e Departamentit të Buxhetit dhe të MF-së në përgjithësi, në ushtrimin e rolit të vet mbikëqyrës dhe për sigurimin e cilësisë.

#### **4. Ndërtimi i kapaciteteve**

18. **Do ketë nevojë për riorganizimin e resurseve në MF për të mbështetur procesin e Sistemit të Integritit të Planifikuar dhe implikimet e tij për investimet publike dhe procesin e buxhetit.** Resurse të tjera shtesë do t'i mundësonin Departamentit të Buxhetit të ushtronte rol më të fortë në sigurimin e cilësisë së PIP-së dhe përmirësimin e efektshmërisë e tij në mbikëqyrjen dhe sigurimin e cilësisë së punës teknike të kryer nga OB-të, të cilët do të kenë nevojë të shqyrtojnë bazën e aftësive të tyre dhe kërkesat për burime njerëzore.

#### **Zbatimi**

19. **Rekomandohet të ndërmerren hapa sipas radhitjes së mëposhtme:**

- Ndryshimet në rregullimet institucionale për marrjen e vendimeve mbi listën prioritare të projekteve që i plotësojnë kriteret (2016);
- Rishikimi i PIP-së (2016);
- Përgatitja e legjislacionit të ri për menaxhimin e investimeve publike (2016); dhe
- Ndryshimet në bazën e të dhënave të PIP-së dhe në Doracakun e PIP-së (2017).

## Shtojca 2. Metodologjia e vlerësimit të menaxhimit të investimeve Publike

**Për qëllim të vlerësimit të marrëveshjeve të menaxhimit të investimeve publike në Kapitullin 3, dy dimensione janë vlerësuar për secilin institucion:**

- *Forca institucionale:* Forca institucionale vlerëson dizajnin e proceseve, ligjeve, sistemeve, dhe instrumenteve menaxheriale të zbatuara nga pikëpamja e dizajnit. Ajo bazohet në pyetësin e paraqitur në Dokumentin e Bordit të FMN-së, “Rritja e Efikasitetit të Investimeve Publike”. Ky pyetësor përfshin 15 institucione, secili me nga tre indikatorë. Për secilin indikator janë përcaktuar tri vlerësime të mundshme (i ulët, i mesëm dhe i mirë). Vlerësimi i tre indikatorëve për institucion mbledhet duke përdorur një mesatare të thjeshtë. Është përdorur kodi i mëposhtëm i ngjyrave dhe vlerësimet për secilin institucion janë caktuar sipas këtyre parimeve:

	E fortë	E mirë	E mesme	E ulët
Forca e institucionit	Mesatarisht vlerësimi më i lartë	2 vlerësimet më të larta dhe një i ulët, ose dy të mesme dhe një vlerësim më i lartë	Mesatarisht vlerësim i mesëm	Mesatarisht vlerësimi më i ulët

- *Efektshmëria:* Efektshmëria vlerëson se si është zbatuar në praktikë institucioni dhe se a i ka arritur rezultatet e parashikuara. Ajo është vlerësuar në aspektin cilësor, bazuar në dëshmi (p.sh., numerike, shqyrtime dhe vlerësimet e organizatave ndërkombëtare, raportet e auditimit). Është përdorur kodi i ngjyrave në vijim:

	E lartë	E mesme	E ulët
Efektshmëria e institucionit			

### Shtojca 3. Plani i Veprimit sipas radhës së veprimeve

Rekomandimi	2016	2017	2018 -	Agjencia përgjegjëse
<b>1. Zbatimi dhe botimi i strategjisë kombëtare, konsolidimi dhe kostimi i strategjive sektoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalizimi i strategjisë kombëtare</li> <li>- Verifikimi i statusit të të gjitha strategjive sektoriale</li> <li>- Krijimi i kornizës për kostimin e strategjive sektoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsolidimi i strategjive sektoriale dhe kostimi i tyre</li> <li>- Zgjerimi i listës prioritare të projekteve dhe integrimi me strategjinë kombëtare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vazhdimi i konsolidimit të strategjive sektoriale dhe kostimit të tyre</li> </ul>	MF (Departamenti i Buxhetit) MIE, ZPS, OB-të
<b>2. Rritja e transparencës së dokumentacionit të buxhetit duke përfshirë investimet e PPP-ve dhe NP-ve dhe rreziqet fiskale lidhur me to</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Përfshirja e një shtojce në buxhetin 2017 për PPP-të dhe rreziqet që lidhen me to</li> <li>- Përfshirja e një shtojce në buxhetin 2017 për investimet publike në NP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Përfshirja e deklaratës së detyrimeve të mundshme lidhur me PPP-të dhe NP-të në deklaratat financiare 2016</li> <li>- Zhvillimi i standardeve të kontabilitetit dhe raportimit bazuar në IPSAS për PPP-të</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplikimi standardeve të kontabilitetit dhe raportimit të bazuara në IPSAS për PPP-të në deklaratat financiare 2017</li> </ul>	MF (Departamenti i Buxhetit, Thesari), Njësia për PPP-të, Njësia për NP-të në MZHE
<b>3. Përfshirja e obligimeve të projekteve në vazhdim e sipër krahasuar me hapësirën fiskale për projekte të reja, dhe e kostos totale dhe kohëzgjatjes së projekteve në dokumentacionin e buxhetit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dizajnimi i një formati të ripunuar për Tabelat 3.2 dhe 4.2 dhe përfshirja në dokumentacionin e buxhetit 2017</li> <li>- Forcimi i raportimit për zotimet shumëvjeçare siç kërkohet në LMFPP</li> <li>- Paraqitja e zotimeve shumëvjeçare në buxhetin 2017</li> <li>- Paraqitja e një analize për hapësirën fiskale për projekte të reja në buxhetin 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paraqitja e zotimeve shumëvjeçare në një shtojcë të deklaratave financiare 2016</li> <li>- Monitorimi i zotimeve shumëvjeçare përmes SIMFK-së</li> </ul>		MF (Departamenti i Buxhetit, Thesari) OB-të
<b>4. Përfshirja e kostove të mëpastajme të mirëmbajtjes në planifikimin e projekteve kapitale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bërja e studimeve për nevojat e mirëmbajtjes</li> <li>- Përfshirja e një radhe “prej të cilave” për mirëmbajtjen nën Mallra dhe Shërbime në buxhetin 2017</li> <li>- Verifikimi i parashtrësve për buxhet 2017 për të siguruar që shpenzimet kapitale dhe rrjedhëse janë klasifikuar si duhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forcimi i fokusit në kostot aktuale të projekteve kapitale në strategjitë sektoriale</li> </ul>		MF (Departamenti i Buxhetit), OB-të

Rekomandimi	2016	2017	2018 -	Agjencia përgjegjëse
<b>5. Forcimi i rolit të MF-së për vlerësimin dhe përzgjedhjen e projekteve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Harmonizimi i rregullimeve institucionale për marrjen e vendimeve për listën prioritare</li> <li>- Ndryshimi i kornizës rregullative për menaxhimin e investimeve publike</li> </ul>			MF (Departamenti i Buxhetit), ZPS, MIE
<b>6. Përmirësimi i sistemit të PIP-së</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rishikimi i funksionalitet dhe përdorimit të sistemit të PIP-së</li> <li>- Zhvillimi i ndryshimeve në PIP, përfshirë raportet e targetuara të monitorimit</li> <li>- Krijimi i një procesi të MF-së për kontrollin e cilësisë për projektet e mëdha dhe përcjellja e OB-ve</li> <li>- Përcaktimi i përcjelljes për projektet nën klauzolën e investimeve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zbatimi i ndryshimeve në bazën e të dhënave të PIP-së</li> <li>- Ripunimi i Doracakut të PIP-së</li> <li>- Zgjerimi i procesit të kontrollit të cilësisë për të mbuluar edhe projektet e madhësisë së mesme</li> </ul>	- Zgjerimi i kontrollit të cilësisë nga MF edhe në projektet e tjera	MF (Departamenti i Buxhetit, Departamenti i TI-së), OB-të
<b>7. Përcaktimi i procedurave për shqyrtimet ex post</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dizajnimi i një procesi të shqyrtimi ex post të ndërmarrë në bazë të rreziqeve të larta të përzgjedhura</li> <li>- Përzgjedhja e pilot projekteve</li> </ul>	- Bërja e shqyrtimeve testuese ex post		MF (Departamenti i Buxhetit), OB-të
<b>8. Zgjerimi i auditimeve ex post nga Auditori i Përgjithshëm</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Shqyrtimi i ndryshimeve të nevojshme në legjislacion për t'i mundësuar auditorit të përgjithshëm të bëjë auditimin ex post të projekteve me raste të pazgjidhura në gjykatë</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zhvillimi i auditimeve ex post për të gjitha projektet e mëdha</li> </ul>	- Bërja e auditimeve ex post për të gjitha projektet	Auditori i Përgjithshëm, MF, MD, Këshillat Gjyqësore dhe Prokuroriale

**Fiscal Affairs Department**

International Monetary Fund  
700 19th Street NW  
Washington, DC 20431  
USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>