



REPUBLIKA E KOSOVËS
ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT

Nr. i Dokumentit: 21.9; 5.3-2013/16-08

RAPORTI I AUDITIMIT
PLANIFIKIMI PËR KONTRATA TË NDËRTIMIT

Auditim i Performancës

Prishtinë, korrik 2017

Auditori i Përgjithshëm, i Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, i cili me Kushtetutën dhe ligjet e vendit gëzon pavarësi funksionale, financiare dhe operative.

Zyra Kombëtare e Auditimit kryen auditime të rregullsisë dhe të performancës dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Kosovës.

Misioni ynë është që të kontribuojmë në menaxhim të shëndoshë financiar në administratë publike. Ne kryejmë auditime në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit të sektorit publik dhe praktikat e mira evropiane.

Raportet e Zyrës Kombëtare të Auditimit promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien pasi që ato ofrojnë bazë për ti kërkuar llogari menaxherëve të çdo organizate buxhetore. Në këtë mënyrë ne rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe palëve të tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike.

Auditimet e performancës vlerësojnë nëse programet qeveritare menaxhohen në mënyrë të duhur, kost-efektive dhe efikase dhe nëse sistemet për matjen dhe raportimin e efikasitetit tyre janë funksionale.

Ky raport shqyrton nëse planifikimi i kontratave të ndërtimit bëhet në mënyrë të duhur si dhe identifikon mundësitë për përmirësim në planifikim.

Auditori i Përgjithshëm ka vendosur në lidhje me këtë raport të auditimit “Planifikimi i kontratave të ndërtimit” në konsultim me Ndihmës Auditoren e Përgjithshme Vlora Mehmeti, e cila e ka mbikëqyrur auditimin.

Raporti i lëshuar është rezultat i auditimit të kryer nën menaxhimin e Drejtorit të auditimit Mirlinda Ahmeti, i mbështetur nga Arben Selimi (Udhëheqës ekipi) dhe Fexhrie Thaqi (Anëtare).

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme.....	5
1 Hyrje.....	8
1.1 Problemi i auditimit	9
1.2 Objektivi i auditimit	9
1.3 Pyetjet dhe kriteret e auditimit.....	9
1.4 Fushëveprimi i auditimit.....	10
1.5 Metodologjia e auditimit	12
2 Përshkrimi i planifikimit të ndërtimit	13
3 Të gjeturat kyçe.....	15
3.1 A bazohen planet e ndërtimit nga subjekti kërkues në informacionet e duhura?	15
Përgatitja dobët e vlerësimit të nevojave	15
Ekzaminimi i dobët i kushteve fizike	16
Certifikatat e pronësisë.....	17
3.2 A janë bërë hapat kryesorë në procesin e planifikimit në Ministrinë përgjegjëse?	17
Mungesa e fondeve të mjaftueshme për të zbatuar projektet?	18
Verifikimi i dobët i përputhshmërisë së ST-së me specifikat e lokacionit.....	18
Verifikimi nëse kompania projektuese ka interpretuar saktë TS-në e projektit, në përputhje me nevojat e përdoruesve?	20
Verifikimi nëse lokacioni i caktuar nuk ka konteste pronësore.....	20
3.3 Përmbledhje e projektve	21
4 Konkluzione.....	23
A janë planet e ndërtimit nga subjekti kërkues të bazuara në informatat e duhura?	23
A janë ndërmarrë hapat kryesorë në procesin e planifikimit nga Ministria përgjegjëse?	23
5 Rekomandimet.....	24

Lista e shkurtesave

DN	Dokumentet e Ndërtimit
Ministria	MAP dhe/ose MKRS
MKRS	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve
MPA	Ministria e Administratës Publike
ST	Specifikimet Teknike
ZKA	Zyra Kombëtare e Auditimit

Përmbledhje e përgjithshme

Një nga përpjekjet e Qeverisë për të përmirësuar standardin e jetesës së qytetarëve të saj është investimi në infrastrukturë si p.sh. objektet arsimore dhe rekreative. Autoritetet qeveritare në katër vitet e fundit për këtë qëllim kanë shpenzuar mesatarisht 57 milion euro në vit në kontrata të ndërtimit që përfaqësojnë më shumë se 4% të buxhetit vjetor kombëtar.

Vetëm Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Kulturës Rinisë dhe Sporteve kanë shpenzuar 58 milionë euro për ndërtimin e objekteve të tilla në katër vitet e fundit (2013-2016). Qëllimi i këtij investimi ishte që të përmirësohet infrastruktura në administratën publike si dhe standardi i jetës së qytetarëve.

Pavarësisht investimeve në këto fusha, jo çdo herë është arritur qëllimi i synuar. Qytetarët që synohet të përfitojnë prej këtyre investimeve kanë shfaqur, përmes raporteve të publikuara në media, pakënaqësinë ndaj akterëve të përfshirë në zbatimin e kontratave të ndërtimit¹.

Auditimet financiare² kanë identifikuar disa raste kur Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Kulturës Rinisë dhe Sporteve janë ballafaquar me probleme gjatë zbatimit të kontratave të ndërtimit. Disa nga çështjet që janë përmendur kishin të bëjnë me: ndryshimet në mes të punimeve të kontraktuara atyre të përfunduara në kuptim të sasisë, vonesat në zbatim që variojnë nga disa muaj deri në disa vjet, pagesa për punën që nuk është kryer etj.

Nëse nuk ndërmerren veprime, ekziston rrezik i madh i problemeve të vazhdueshme me tejkalim të koston dhe me vonesa. Për një periudhë më të gjatë, kjo mund të ketë pasoja të mëdha ekonomike për buxhetin e shtetit dhe qytetarët. Vetëm sa për ilustrim: një vonesë e panevojshme le të themi mesatarisht katër muaj për 58 milionë euro të shpenzuara në vit për kontrata të ndërtimit, me normë interesi prej 6%, nënkupton kosto shtesë prej mbi një milion euro vetëm në kosto kapitale. Për më tepër kjo nënkupton që edhe qytetarët nuk i marrin shërbimet e nevojshme me kohë.

Çfarë kemi audituar?

Zyra Kombëtare e Auditimit ka shqyrtuar planifikimin për kontratat e ndërtimit për të vlerësuar nëse janë bërë siç duhet dhe nëse ka vend për përmirësime. Auditimi përqendrohet në shqyrtimin nëse planet e ndërtimit nga subjektet kërkuese janë bazuar në informata të duhura dhe nëse hapat kyç në procesin e planifikimit në Ministrinë përgjegjëse janë ndërmarrë siç duhet.

¹ <http://m.gazetaexpress.com/lajme/klina-me-ne-fund-e-ndertoi-palestren-sportive-u-deshten-12-vjet-te-plota-205146/?archive=1>

<http://www.kosova-sot.info/sport/139368/vonesat-pergjegjesi-e-institucioneve-tona/>

² Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MKRS-së për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2014, faqe 20

Raporti i auditimit për Pasqyrat Financiare të MAP-it për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2014, faqe 19

Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MKRS-së për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2015, faqe 20

Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MAP-it për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2015, faqe 19

Ne kemi audituar Ministrinë e Administratës Publike dhe Ministrinë e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve si shpenzuesit më të mëdhenj në këtë fushë. Kemi audituar njëmbëdhjetë projekte të cilat kishin vlerë më të madhe se 100,000 € dhe ishin zbatuar ndërmjet viteve 2013 dhe 2016.

Çfarë kemi gjetur?

Bazuar në ekzaminimin tonë, ne konkludojmë se autoritetet përgjegjëse kanë vështirësi në menaxhimin efektiv të planifikimit të kontratave të ndërtimit.

Në shumicën e projekteve të shqyrtuara, kemi gjetur probleme jo vetëm kur bëhet fjalë për përcaktimin e nevojave të përdoruesit dhe ekzaminimin e kushteve fizike të lokacioneve por gjithashtu kemi gjetur vështirësi lidhur me financimin e projekteve dhe sigurimin nëse specifikimet teknike përputhen plotësisht me realitetin. Si rezultat, projektet e ndërtimit shpesh në tejkallim të kostos dhe është dashur më shumë kohë për t'u përfunduar se sa pritej apo duhej.

Pra, të gjeturat e auditimit tregojnë se shkaktoreshat e sipër cekur janë disa elemente të cilat ndërlidhen me fazën e planifikimit e të cilat nuk janë marr plotësisht në konsideratë gjatë planifikimit të punëve ndërtimore.

Zyra Kombëtare e Auditimit e sheh të arsyeshëm supozimin se këto probleme nuk përkojnë vetëm me projektet që kemi shqyrtuar. Problemi aktual i menaxhimit të projekteve ndërtimore shkakton pasojat të kostos për shoqërinë dhe për buxhetin e shtetit, jo vetëm në formë të shpenzimeve kapitale (për shkak të vonesave).

Çka rekomandojmë?

Për të arritur objektivat e investimeve publike, institucionet përgjegjëse për implementimin e këtyre objektivave duhet të planifikojnë punën e tyre në hollësi: kush do të bëjë dhe çka, çka dhe si, kur dhe sa do të kushtojë. Në këtë aspekt, nevojitet bashkëpunim i ngushtë me Ministrinë e Financave për të siguruar që buxheti planifikohet në pajtim me prioritetet e vendosura nga qeveria, për të përmbushur nevojat e qytetarëve të Republikës së Kosovës. Përveç kësaj Ministria dhe subjektet kërkuese duhet ta forcojnë bashkëpunimin e tyre në fazën e planifikimit për t'u siguruar se investimet publike bëhen në harmoni me nevojat e qytetarëve dhe brenda kornizës kohore të parashikuar.

Ne rekomandojmë Ministrinë përgjegjëse që:

- Të sigurojnë që të hartohet një strategji mbi të cilën Ministrinë i bazojnë investimet e ardhshme publike, përcakton kriteret e investimit dhe identifikon mekanizmat për koordinim me Ministrinë e Financave dhe Njësitë kërkuese dhe monitorimin e zbatimit të Strategjisë. Ky dokument duhet të pasohet nga një Plan i Veprimit i cili duhet të përfshijë udhërrëfyesin për objektivat dhe hapat vijues në procesin e planifikimit, duke përfshirë kostot buxhetore dhe pasojat financiare;

- Bashkëpunojnë ngushtë me Ministrinë e Financave për të siguruar që të bëhet një planifikim i qëndrueshëm i buxhetit për projektet kapitale të cilat mund të realizohen plotësisht përmes argumentimit të detajuar dhe konkret të nevojave institucionale. Ky bashkëpunim do të parandalonte buxhetimin e projekteve kapitale me fonde të pamjaftueshme dhe rritje të detyrimeve të Ministrive që mund të ngarkojnë buxhetin e vitit të ardhshëm; dhe
- Të sigurojnë ngritjen e kapaciteteve të stafit duke ofruar trajnime të mjaftueshme për procesin e planifikimit të projekteve kapitale duke konsideruar atë në sigurimin e efektivitetit në ofrimin e shërbimeve administrative, efikas nga pikëpamja e kostove dhe evropiane në organizimin dhe metodat e punës.

Ne rekomandojmë stafin e Ministrisë dhe Subjektet kërkuese që:

- Të forcojnë bashkëpunimin mes tyre duke vendosur një procedurë që përshkruan rolet dhe përgjegjësitë e të dyja palëve. Ata duhet të përcaktojnë veçanërisht rrjedhën e informacionit nga subjektet kërkuese në Ministri me qëllim të marrjes së informatave të duhura kur bëhet fjalë për nevojat e njësisë kërkuese.
- Të vendosë një procedurë operative që përshkruan të gjitha hapat e nevojshëm të cilat do të ndërmerren në fazën e planifikimit të kontratave të ndërtimit dhe duhet të kontrollojë se kjo procedurë operative zbatohet në të gjithë departamentin; dhe
- Të ushtrojë kontroll mbi projektet e saja në mënyrë që të shohë rezultatet e synuara dhe të përcaktojë arsyen e ndryshimeve, nëse ka.

Përgjigja e Ministrit

Ministria e Administratës Publike dhe Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit janë pajtuar me të gjeturat dhe konkluzionet e auditimit. Ne inkurajojmë Ministrat për adresimin e rekomandimeve të dhëna në këtë raport.

1 Hyrje

Qëllimi i Qeverisë është përmirësimi i standardit të jetesës së qytetarëve të saj. Një mënyrë për të bërë këtë është edhe përmes investimit në infrastrukturë siç janë shkollat, qendrat kulturore dhe sportive etj.

Institucionet publike të nivelit qendror dhe lokal kanë obligim të kryejnë aktivitete që ndërlidhen me ndërtimin dhe të sigurojnë plotësimin e nevojave të qytetarëve. Për ta arritur këtë, Qeveria ka mandatuar ministrinë përkatëse për të menaxhuar projektet kapitale lidhur me ndërtimin, renovimin ose adoptimin e objekteve shtetërore - të nivelit qendror dhe lokal - në përputhje me Ligjin për ndërtim.

Edhe pse paraqesin vetëm një pjesë të vogël nga shpenzimi i përgjithshëm për investime kapitale, shpenzimet për investime të tilla janë të rëndësishme. Rreth 3% (57 milionë euro) e buxhetit të shtetit 2016 janë shpenzuar në kontrata të ndërtimit për shkolla, ndërtesa kulturore, qendra sportive etj. Në dy ministri – Ministrinë e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve (MKRS) dhe Ministrinë e Administratës Publike (MAP) – rreth një e katërta e buxhetit të tyre është shfrytëzuar për punë të tilla ndërtimore.

Raportet e mëparshme të auditimit³ të rregullsisë kanë konstatuar se MKRS dhe MAP janë përballur me probleme të performancës sa i përket kontratave të ndërtimit siç janë: variacionet midis punëve të kontraktuara dhe atyre të realizuara dhe vonesa në dorëzimin e projektit. Variacionet zakonisht ndodhin për shkak se nevojat nuk identifikohen siç duhet. Kjo kryesisht ndodh sepse nuk ka informacione të mjaftueshme dhe të duhura për lokacionin ku bëhet ndërtimi. Në mungesë të këtij informacioni plani i ndërtimit nuk i reflekton nevojat reale për punë dhe material ndërtimor që janë të nevojshme për të implementuar tërësisht projektin. Si pasojë rezultojnë ndërtime të pakompletuara të cilat, si të tilla, kërkojnë fonde shtesë për t'u kompletuar. Përveç që nuk janë të gatshme për shfrytëzim për qytetarë kanë edhe kosto kapitale. Shuma të mëdha të parave të investuara në objekte që nuk mund të përdoren kanë për pasojë kosto kapitale. Një pjesë e institucioneve publike ende gjendet në ndërtesa private për të cilat paguhet qira. Mos zgjidhja e problemit të akomodimit të këtyre institucioneve shkakton kosto të panevojshme për buxhetin e shtetit.

³ Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MKRS-së për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2014, faqe 20
Raporti i auditimit për Pasqyrat Financiare të MAP-it për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2014, faqe 19
Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MKRS-së për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2015, faqe 20
Raporti i Auditimit për Pasqyrat Financiare të MAP-it për vitin e përfunduar më 31 Dhjetor 2015, faqe 19

1.1 Problemi i auditimit

Punimet e ndërtimit shpesh përballen me vonesa. Data e planifikuar dhe data aktuale e zbatimit në disa raste, janë me vite larg njëra tjetrës. Disa kontratave i duhen vite për t'u zbatuar, derisa zbatimi i projekteve me përmasa të ngjashme nuk duhet të zgjasë shumë. Kjo ka gjasa të ketë pasoja negative ekonomike dhe të tjera.

Sipas ekspertëve⁴ të fushës ndërtimore, shumica e problemeve të tilla shkaktohen nga planifikimi i dobët: nevojat nuk përcaktohen qartë, nuk sigurohen fonde të mjaftueshme, ekzaminimi i kushteve fizike nuk është bërë siç duhet, etj. Si rezultat, duhet të bëhen ndryshime në kontratë, kërkohen fonde shtesë dhe zbatimi i kontratës zgjatet.

1.2 Objektivi i auditimit

Objektivi i këtij auditimi është të shqyrtojë nëse planifikimi i kontratave të ndërtimit të këtyre llojeve bëhet në mënyrë të duhur apo ka hapësirë për përmirësime. Duke identifikuar mangësitë në procesin e planifikimit, auditimi mund të ndihmojë në përmirësimin e procesit të planifikimit dhe të kontribuojë drejt një praktike të mirë dhe të shëndoshë financiare të prokurimit.

Auditimi është përqendruar në disa aspekte të rëndësishme për një proces të suksesshëm të planifikimit, domethënë nëse plani i ndërtimit bazohet në informacionin e duhur, nëse kushtet fizike janë ekzaminuar siç duhet dhe nëse hapat kryesorë në procesin e planifikimit janë bërë siç duhet.

1.3 Pyetjet dhe kriteret e auditimit

Pyetja e përgjithshme e auditimit është si më poshtë: A është bërë planifikimi i kontratave të ndërtimit në mënyrë të duhur? Kjo pyetje është shndërruar në dy pyetje kryesore të auditimit, siç mund të shihet më poshtë.

1. A bazohen planet e ndërtimit nga subjekti kërkues në informacionet e duhura?

Për të siguruar këtë informacion nga entiteti pritet që të plotësojë së paku kërkesat e mëposhtme:

- Subjekti kërkues bën një vlerësim të arsyetuar të nevojave (duke përdorur të dhëna të azhurnuara) duke përfshirë një vlerësim të shfrytëzimit të objektit, si numri i shfrytëzuesve dhe shpeshtësia e shfrytëzimit - pra çdo ditë, një ndërrim apo më shumë, nevojat specifike të shfrytëzuesve të veçantë.
- Subjekti kërkues siguron certifikatën e pronësisë, kopjen e planit dhe pëlqimet nga kompanitë komunale (rryma, uji, kanalizimi etj).
- Specifikat e lokacionit shqyrtohen hollësisht në mënyrë që të hartohet një projekt që përshtatet me specifikat e lokacionit.
- Zhvillohet elaborati gjeo-mekanik dhe gjeodezik para se të dizajnohet projekti.

⁴ Intervistat me ekspertë vendorë të fushës

2. A janë ndërmarrë siç duhet hapat kryesorë në procesin e planifikimit në ministrinë përgjegjëse? Për të arritur këtë, nga Ministria pritet që të plotësojë së paku kërkesat e mëposhtme:

- Ministria sigurohet që fondet për secilin projekt të planifikuar janë në dispozicion.
- Ministria ka rishikuar siç duhet çdo projekt para fillimit të prokurimit dhe kur është e nevojshme kryen inspektim në lokacion: merret parasysh infrastruktura përreth, si dhe struktura e tokës dhe pjerrësia e lokacionit.
- Ministria e verifikon që dokumentet e pronësisë dhe pëlqimet nga komuna dhe kompanitë e komunalive duhet të jenë të përfshira në dokumentet e ndërtimit.
- Ministria sigurohet që dizajni i projektit të korrespondojë me nevojat e shfrytëzuesit.

Pyetja e parë e auditimit do të adresojë veprimet që subjekti kërkues (shfrytëzuesi i objektit) ka bërë për të specifikuar nevojën e tyre sa më qartë dhe të detajuar, për ti mundësuar kompanisë projektuese të hartojë një projekt që i plotëson nevojat e shfrytëzuesit.

Pyetja e dytë do të adresojë faktin nëse veprimet e ndërmarra nga Ministria, si autoritet zbatues, ishin të duhura për të siguruar se kontratat e ndërtimit përmbushin nevojat e shfrytëzuesve.

Kriteret e auditimit bazohen në kërkesat ligjore, udhëzimet ekzistuese dhe praktikrat e mira të planifikimit për kontratat e ndërtimit, të njohura përgjithësisht.⁵

Kriteret tona të auditimit janë kritere kundrejt të cilave krahasohet performanca e subjekteve tona të zgjedhura. Kriteret më të hollësishme do të paraqiten më vonë në tekst.

1.4 Fushëveprimi i auditimit

Ne kemi zgjedhur të ekzaminojmë më në detaje planifikimin për kontratat e ndërtimit të zbatuara ndërmjet viteve 2013-2016 nga MKRS dhe MAP. Gjithsej 41 projekte janë zbatuar gjatë kësaj periudhe: 13 nga MKRS dhe 28 nga MAP. Për zbatimin e shumë prej këtyre projekteve janë dashur mbi tre vite.

Projektet që kemi zgjedhur janë dy kategori, kategoria e parë përfshin projekte me vlerë më shumë se një milion euro dhe është dashur deri në katër vjet për tu zbatuar. Kategoria tjetër përfshin projekte të vlerësuara nga 100 në 500 mijë euro dhe është dashur më shumë se një vit për t'u zbatuar. Mostra është e rëndësishme për shkak të vlerës së lartë të kontratës.

Bazuar në këtë kriter, 11 projekte janë përzgjedhur si mostër për shqyrtim më të afërt (pesë nga MKRS dhe gjashtë nga MAP).

⁵ Shembull i akteve ligjore janë Ligji për Prokurimin Publik dhe Ligji për Ndërtim. Praktikrat e mira në këtë fushë reflektohen në dokumente të ndryshme:

http://ec.europa.eu/oib/pdf/mit-standard-building-specs_en.pdf

<https://www.coaa.ab.ca/COAA-Library/COP-WFP-PBP-01-2013->

<v1%20WFP%20Best%20Practice%20and%20all%20supporting%20instructional%20documents.pdf>

Projektet e përzgjedhura përfaqësojnë më shumë se një të katërtën e projektit të zbatuar gjatë kësaj periudhe, dhe rreth 30% të shpenzimeve totale të shpenzuara për projektet e ndërtimit gjatë së njëjtës periudhë.

Ne kemi përzgjedhur 11 projektet të cilat kishin indikacione për probleme, bazuar në intervistat me stafin përgjegjës të ministrive përkatëse por nuk kemi synuar që të krahasojmë të gjeturat mes dy kategorive.

Tabelat më poshtë tregojnë mostrën e kontratave që i kemi audituar, vlerën e kontratës dhe shpenzimet përkatëse.

Ministria e Administratës Publike

#	Emri i kontratës	Vlera e kontraktuar €	Shuma e paguar €
1	Qendra e Paraburgimit në Prishtinë	5,850,000	6,369,000
2	Universiteti i Mitrovicës faza 1	1,600,000	1,550,000
	Universiteti i Mitrovicës faza 2	4,390,000	4,071,000
3	Prokuroria Gjilan	820,000	830,000
4	Shkolla në Kishnarekë	270,000	248,000
5	Aneksi i shkollës në Gjilan	210,000	230,000
6	Salla në Pogragjë	180,000	110,000

Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit

#	Emri i kontratës	Vlera e kontraktuar €	Shuma e paguar €
1	Palestra në Deçan.	1,530,000	1,659,000
2	Palestra në Drenas.	650,000	700,000
3	Palestra në Klinë.	1,270,000	1,326,000
4	Palestra në Kaçanik.	1,300,000	1,295,000
5	Stadiumi ndihmës në Prizren.	390,000	435,000

1.5 Metodologjia e auditimit

Pyetjeve të auditimit iu kemi përgjigjur përmes:

- Analizimit të ligjeve dhe rregulloreve relevante në këtë fushë;
- Analizimit të statistikave, dokumenteve dhe protokolleve përkatëse nga autoritetet përgjegjëse të përfshira;
- Intervistave me zyrtarë nga autoritetet përgjegjëse të përfshira dhe me ekspertët dhe palët e interesuara në këtë fushë; dhe
- Studimeve përkatëse dhe hulumtimet nga vende të ndryshme dhe institucionet relevante.

Më konkretisht, ne kemi shqyrtuar dokumentet që kanë të bëjnë me kontratat e ndërtimit, kemi intervistuar zyrtarët kyç të cilët ishin përgjegjës për të ndërmarrë veprime para dhe pas marrjes së vendimit për ndërtim. Kemi shqyrtuar të gjitha dokumentet që kanë të bëjnë me procesin deri në dhënien e kontratës. Shumat e kontraktuara janë krahasuar me shpenzimet aktuale dhe Specifikimi Teknik (ST) i kontraktuar është krahasuar me gjendjen aktuale për të përcaktuar se a ka ndryshime mes tyre dhe, nëse po, sa ndryshojnë ato.

Me qëllim të sigurimit të besueshmërisë ne kemi angazhuar ekspertë për të shqyrtuar të gjeturat tona paraprake. Ne gjithashtu kemi ftuar të gjitha autoritetet e përfshira që të analizojnë të gjeturat dhe konkluzionet tona dhe të shqyrtojnë se mos kemi keqinterpretuar ndonjë informacion ose argument. Përveç kësaj, kemi bërë disa ekzaminime të vogla në mënyrë që të kontrollojmë nëse informatat e dhëna (dhe statistikat) janë të besueshme. Ne jemi munduar të shqyrtojmë të gjitha argumentet relevante për një numër të madh të palëve të interesit.

Të gjeturat janë bazuar në një mostër të një periudhe të caktuar. Kjo periudhë mbulon katër vite, dhe mostra mbulon projekte të mëdha gjatë asaj periudhe. Bazuar në këto fakte dhe në atë që është përmendur më lartë, Zyra Kombëtare e Auditimit nuk ka arsye që të besojë se të gjeturat janë të anshme ose që nuk janë të besueshme.

2 Përshkrimi i planifikimit të ndërtimit

Institucionet qeveritare në nivel lokal dhe qendror, si dhe agjencitë shtetërore të pavarura (në vijim, subjektet kërkues) përfitojnë nga bashkëpunimi me MAP/MKRS, si financiarisht ashtu edhe në aspektin e ekspertizës. Ky bashkëpunim përmirëson dhe zgjeron infrastrukturën ekzistuese të subjektit kërkues, i cili u mundëson atyre të kryejnë punën e tyre në mënyrë më efikase dhe ofrojnë shërbime më të mira për qytetarët.

Departamenti i Sportit i MKRS i kushton kujdes të veçantë infrastrukturës së sportit prandaj ka ndarë gjysmën e buxhetit të tij për renovim, përmirësim dhe zgjerim të kësaj infrastrukture.

Departamenti për menaxhimin e projekteve në MAP i menaxhon të gjitha projektet kapitale të cilat kanë të bëjnë me ndërtimin, renovimin apo adaptimin e objekteve shtetërore.

Faza e planifikimit përbëhet nga disa veprime që duhet të ndërmerren nga Ministria ose nga subjekti kërkues. Grafiku poshtë tregon veprimet që merren dhe kush është përgjegjës për to.

Figura 1. Autoritetet e përfshira dhe përgjegjësitë e tyre

Subjekti	Përgjegjësitë kryesore
Subjekti kërkues	<ul style="list-style-type: none"> •Përshkrimi i nevojave •Vendimi për ndërtim •Certifikata e pronësisë dhe kopja e planit
Ministria (MAP/MKRS)	<ul style="list-style-type: none"> •Buxheti •Elaborati gjeo-mekanik dhe gjeodezik •Konkurs Projektimi (Dokumentet e Ndërtimit) •Rishikimi i Dokumenteve të Ndërtimit •Prokurimi për ndërtim

Subjekti kërkues përgatit një përshkrim të hollësishëm të nevojave në lidhje me objektin që synon të ndërtojë. Përshkrimi i nevojave përfshin informacion për: qëllimin e ndërtesës, numrin e shfrytëzuesve, mënyrën se si do të shfrytëzohet hapësira dhe kush do të shfrytëzojë hapësirën.

Pastaj merr vendim për ndërtim të lëshuar nga autoriteti më i lartë vendimmarrës i subjektit kërkues. Kjo do të thotë se subjekti kërkues ka ndarë një lokacion që duhet të mbështetet me kopje të planit dhe certifikatë të pronësisë. Këto dokumente duhet t'i dorëzohen ministrisë për fazën e ardhshme të planifikimit.

Ministria është përgjegjëse për fondet buxhetore për zbatimin e projektit. Në rastet kur nuk ka buxhet, procedura nuk iniciohet, deri në sigurimin e fondeve.

Ministria pastaj viziton lokacionin e caktuar për inspektim të përgjithshëm dhe shpall tender për elaborat gjeo-mekanik dhe gjeodezik për të siguruar informacion mbi përbërjen e tokës dhe gjendjen e terrenit. Kjo nevojitet për çdo projekt sepse specifikat e tokës dhe terrenit janë të ndryshme në secilin projekt.

Ministria gjithashtu shpall tender për dizajn të projektit dhe kompania projektuese do të hartojë dokumentet e ndërtimit (DN-të) bazuar në përshkrimin e nevojës së shfrytëzuesit dhe rezultatet e elaboratit gjeo-mekanik dhe gjeodezik.

DN-të janë vizatimet përfundimtare dhe specifikim teknik që saktëson hollësisht nevojën për: materialet, dimensionet dhe sasinë e punës në lidhje me objektin që duhet të ndërtohet.

Ministria rishikon DN-në, gjegjësisht kontrollon vizatimet për ta krahasuar atë me përshkrimin e nevojës së ofruar nga shfrytëzuesi dhe kontrollon që sasinë e zërave kyç në ST janë specifikuar siç duhet në mënyrë që të korrespondojnë me specifikat e lokacionit që është ndarë.

Prokurimi për kontratën e ndërtimit është hapi i fundit në procesin e planifikimit të ndërmarrë nga Ministria. ST që është kontrolluar tani bëhet pjesë e dokumenteve të tenderit dhe më pas bëhet pjesë e kontratës të lidhur mes operatorit ekonomik dhe ministrisë.

Të gjitha veprimet e mësipërme duhet të merren përpara shpalljes së tenderit.

3 Të gjeturat kyçe

Ky kapitull paraqet të gjeturat lidhur me veprimet që subjekti kërkues dhe MKRS/MAP kanë ndërmarrë për të siguruar se planifikimi për kontratat e ndërtimit është kryer siç duhet dhe siç përshkruhet më sipër.

3.1 A bazohen planet e ndërtimit nga subjekti kërkues në informacionet e duhura?

Subjekti kërkues duhet të identifikojë dhe përcaktojë si duhet nevojat e tij duke kryer vlerësim të nevojave (duke përdorur të dhëna të azhurnuara) të arsyetuar mirë. Subjekti kërkues duhet të bëjë një vlerësim të shfrytëzimit të objektit në lidhje me p.sh. numrin e shfrytëzuesve, shpeshtinë e shfrytëzimit dhe nevojat specifike të përdoruesve të veçantë. Subjekti kërkues duhet gjithashtu të sigurojë një certifikatë të pronësisë dhe një kopje të planit.

Përgatitja dobët e vlerësimit të nevojave

Vlerësimi i nevojave është baza për hartimin e një detyrës projektuese e cila siguron informacionin bazë për kompaninë e projektimit për hartimin e dokumentit të ndërtimit. Mungesa e vlerësimit mund të rezultojë në një objekt që nuk plotëson nevojat e shfrytëzuesve siç duhet.

Nga gjashtë raste të ekzaminuara në MAP, tre prej tyre kishin vlerësim të nevojave. Këto vlerësime ndryshojnë në formë ku vetëm njëri prej tyre e ka përshkruar nevojën në detaje duke përshkruar numrin e shfrytëzuesve, numrin e dhomave, metër katror për shfrytëzues etj.

Dy dokumentet tjera të vlerësimit të nevojave përmbanin vetëm informacion rreth numrit të shfrytëzuesve. Në një rast të tillë, MAP duhej të merrte më shumë informacione për ta bërë atë të plotë.

Tre projekteve tjera u mungonin vlerësimet e nevojave. Mungesa e këtij informacioni ka rezultuar në lidhjen e kontratave që nuk përmbushin plotësisht nevojat e shfrytëzuesit. I tillë është rasti i sallës së shkollës në Pogradje, kontrata e së cilës duhej të rregullohej për t'iu përshtatur nevojave të shfrytëzuesit.

Meqë MKRS ka aplikuar Dokumente ndërtimore “model” për ndërtimin e palestrave, subjekteve kërkuese nuk u është kërkuar të bëjnë vlerësim të nevojave. DN Model është DN që vizatohet/specifikohet një herë dhe i njëjti përdoret për ndërtim në vende të ndryshme. MKRS ka marrë DN nga Komisioni Evropian.

Tabela e mëposhtme tregon se si subjektet kërkuese të Ministrisë kanë ofruar vlerësim të nevojave. Plotësisht-nënkupton se vlerësimi i nevojave përfshinte të gjitha detajet e nevojshme, pjesërisht nënkupton se informacioni nuk ishte i plotë, ndërsa aspak nënkupton se nuk kishte vlerësim të nevojave.

Tabela 1. Vlerësimi i nevojave nga subjektet kërkuese

Ministria	Plotësisht	Pjesërisht	Aspak	Gjithsej
MAP	1	2	3	6
MKRS			5	5

Siç shihet më lart, vlerësimi i duhur i nevojave është bërë vetëm në një nga njëmbëdhjetë projektet, dhe në më shumë se dy të tretat e rasteve nuk kishte pasur kurrfarë vlerësimi të nevojave. Kjo do të thotë se shumica e projekteve janë iniciuar pa pasur një pasqyrë të qartë të nevojave. Kjo pastaj ka gjasa të shkaktojë probleme me hartimin e dokumenteve ndërtimore dhe rrjedhimisht mund të çojë në specifikim teknik që nuk i përmbush nevojat reale të përdoruesit. Gjithashtu ka gjasa që të ketë pasoja negative gjatë implementimit të projektit sepse mund të kërkohen procedura shtesë gjë që do të shtojë rrezikun për vonesa.

Ekzaminimi i dobët i kushteve fizike

Ekzaminimi i kushteve fizike është një veprim i nevojshëm që merret për të kontrolluar se mbi çfarë lloj terreni do të bëhet ndërtimi. Kjo nënkupton një inspektim të përgjithshëm të infrastrukturës përreth: a është lokacioni lehtësisht i qasshëm, a ka infrastrukturën e nevojshme, a ka ndonjë pengesë që duhet të merret parasysh para fillimit të ndërtimit. Ky veprim siguron informacion të rëndësishëm për kompaninë projektuese për të hartuar ST të saktë.

Meqë nuk ekziston një procedurë që përshkruan vendosjen e bashkëpunimit mes Ministrisë dhe subjekteve kërkuese, që do të përcaktonte se çfarë duhet të bëhet dhe nga kush, mënyra e bashkëpunimit ndryshon nga rasti në rast. MAP kishte marrë DN të gatshme nga subjekti kërkues. Në këto raste ekzaminimi fizik i lokacionit, si aktivitet, duhet të kryhet nga subjekti kërkues dhe duhet të jetë pjesë përbërëse e DN-së.

DN -ja e dorëzuar nga subjektet kërkuese në MAP nuk kishte marrë parasysh kushtet fizike të lokacionit. Në dy raste kemi vërejtur se, gjatë zbatimit të projektit, MAP kishte hasur në pengesa fizike (transformatori i energjisë duhej të zhvendosej) dhe mungesa e infrastrukturës (nuk ka qasje në rrugë dhe komunal).

DN-ja e projekteve të MKRS-së ishte siguruar nga vetë Ministria, prandaj subjekti kërkues nuk është i detyruar të bëjë një ekzaminim fizik.

Tabela 2. Kontrollimi i kushteve fizike të lokacionit

Ministria	Plotësisht	Pjesërisht	Fare	Gjithsej
MAP			6	6
MKRS			N/A	5

Siç shihet në tabelën më lartë subjektet kërkuese nuk e kishin ekzaminuar gjendjen fizike të lokacionit. Kjo ka gjasa që të shkaktojë probleme lidhur me hartimin e dokumentit ndërtimor sepse jo të gjitha informacionet janë në dispozicion të kompanisë projektuese për t'i përfshirë në hartim të projektit. Mos pasja parasysh e gjendjes fizike, si p.sh. qasja në rrugë dhe komunali, mund të shkaktojë punë shtesë gjë që mund të kërkojë kohë për të kompletuar dhe rrjedhimisht mund të shkaktojë vonesa.

Certifikatat e pronësisë

Përfshirja e certifikatës së pronësisë në DN është një kërkesë ligjore për të siguruar që ndërtimi do të bëhet në një lokacion që nuk ka është pjesë e një kontesti pronësor.

Subjektet kërkuese të MAP-it i kanë siguruar certifikatat e pronësisë, gjë që do të përdorej si dëshmi se lokacioni është pronë e subjektit kërkues dhe se çështja e pronësie është e definuar, megjithatë dy⁶ nga gjashtë rastet e audituara kanë rezultuar në mosmarrëveshje pronësore, edhe pse vetëm pjesërisht.

Në të gjitha pesë rastet e MKRS-së certifikata e pronësisë është siguruar me kohë ose nuk ka pasur çështje të kontesteve pronësore.

Tabela 3. Kontrollimi i çështjeve pronësore

Ministria	Pa konteste	Kontesti i zgjidhur	Kontesti i pa zgjidhur	Gjithsej
MAP	4	1	1	6
MKRS	5			5

Siç shihet më lartë dy projekte kishin çështje pronësore njëra prej të cilave kishte mbetur e pazgjidhur dhe pjesërisht kishte ndryshuar dizajnin e dokumenteve ndërtimore dhe të projektit. Zgjidhja e çështjesh pronësore për projektin tjetër kishte kërkuar disa muaj gjë që kishte shkaktuar vonesa në zbatimin e tij.

3.2 A janë bërë hapat kryesorë në procesin e planifikimit në Ministrinë përgjegjëse?

Ministria, si kontraktuese dhe mbikëqyrëse e projekteve të ndërtimit, duhet të sigurojë që ka fonde të mjaftueshme për të implementuar plotësisht projektin. Gjithashtu duhet të sigurohet se DN janë krahasuar me përshkrimin e nevojave të përdoruesit.

Përveç kësaj ministria duhet të sigurojë që ST, që është hartuar nga kompania projektuese, të jetë në përputhje me vizatimet që përmban DN. Këtu përfshihen specifikat e lokacionit.

⁶ Qendra e Parburgimit në Prishtinë dhe Shkolla në Gjilan – Intervista me menaxherët e projekteve

Pronësia mbi lokacionin duhet të qartësohet para inicimit të prokurimit për kontratën e ndërtimit sepse kontestet pronësore pengojnë fillimin/zhvillimin e punëve.

Mungesa e fondeve të mjaftueshme për të zbatuar projektet?

Financimi i projekteve është një çështje që duhet të jetë e qartë që nga fillimi në fazën e planifikimit. Për të filluar dhe përfunduar projektin në një kohë të arsyeshme, fondet duhet të jenë të mjaftueshme, as në mungesë as të tepërta.

Financimi në MAP zakonisht nuk ka paraqitur si problem gjatë planifikimit për kontratat të ndërtimit përveç në ndërtimin e Universitetit të Mitrovicës. MAP kishte hasur në probleme në përmbushjen e detyrimeve të saj sepse dy kontrata financoheshin nga i njëjti fond. Buxheti i përgjithshëm për të dyja ishte 4.6 milion euro ndërsa vlera e kontraktuar e të dy projekteve ishte 11.6 milion euro. Megjithëse punimet në projektin e parë kishin përfunduar 95%, vetëm 60% e tyre ishte paguar, kështu që detyrimi i MAP-it ndaj kontraktorit ishte 1.6 milion euro për shkak të fondeve të pamjaftueshme.

MKRS kishte probleme me caktimin e prioriteteve. Kishte kontraktuar disa projekte njëkohësisht pa i siguruar fondet për implementimin e plotë të tyre. E tillë ishte palestra në Deçan e cila ishte paraparë të ndërtohet në dy faza. Në fazën e parë ishin paraparë të përfundohen punimet e vrazhda ndërsa në të dytën është dashur të kompletohet palestra dhe të fillojë përdorimi i saj. Por për shkak të ndryshimeve të shpeshta në specifikim teknik, punëve shtesë, fondet e ndara për projekt ishin harxhuar pa u kryer plotësisht të gjitha punët. Tani nevojiten edhe 670 mijë euro për të përfunduar plotësisht projektin në të cilin punimet kishin filluar në 2009 dhe ende nuk kishin përfunduar.

Rasti i njëjtë ishte edhe me palestrën në Drenas dhe Klinë.

Verifikimi i dobët i përputhshmërisë së ST-së me specifikat e lokacionit

Kur përdoren DN "Model", Ministria duhet të rishikojë DN-në dhe të verifikojë nëse ST-ja përputhet me specifikat e lokacionit duke krahasuar sasi të zërave kyç në ST me sasi të që rezultojnë nga elaborati gjeo-mekanik dhe gjeodezik dhe nga inpektimi i infrastrukturës ekzistuese përreth. Nëse mungon përputhshmëria mes këtyre dy dokumenteve, kjo mund të çojë në më shumë/më pak punë se sa është specifikuar fillimisht. Prandaj, elaborati gjeo-mekanik dhe gjeodezik duhet të kryhet paraprakisht dhe të përdoret gjatë hartimit të DN-së.

Tabela më poshtë tregon numrin e projekteve ST-ja e të cilave s'përputhej me specifikat e lokacionit. Plotësisht nënkupton se elaborati gjeo-mekanik ishte bërë siç duhet dhe me kohë dhe se specifikat tjera të lokacionit ishin marrë parasysh, pjesërisht nënkupton se kishte pasur elaborat gjeo-mekanik por specifikat e lokacionit (infrastruktura fizike, pengesat etj.) nuk ishin marrë parasysh, ndërsa aspak nënkupton se nuk kishte elaborat gjeo-mekanik ose që ishte kryer pas nënshkrimit të kontratës së ndërtimit.

Tabela 4. Kontrollimi i përputhjes së lokacionit me ST

Ministria	Plotësisht	Pjesërisht	Aspak	Gjithsej
MAP	1	2	3	6
MKRS			2 ⁷	2

MAP kishte inspektuar lokacionet dhe kishte qenë e vetëdijshme për mungesën e infrastrukturës por kishte llogaritur që këto çështje do të i trajtojë komuna bazuar ne planet e tyre rregulluese. Komuna nuk kishte siguruar qasje në kanalizim për dy objekte që tanimë janë të përfunduara prandaj të dy objektet nuk janë ende në përdorim. Për të zgjidhur problemin e kanalizimit MAP kishte lidhur një kontratë aneks për ndërtimin e impiantit dhe një kontratë tjetër për infrastrukturën përreth që kapnin shumën prej 343 mijë eurosh ose 5% e kontratës bazë. MAP nuk kishte ndërmarrë ndonjë veprim për të adresuar çështjen e mungesës së kanalizimit për projektin tjetër por kosto shtesë parashihen për ta bërë objektin funksional.

MKRS nuk i kishte inspektuar lokacionet para se të lidhë kontratën për ndërtim sepse ishte bazuar në DN "Model" për ndërtimin e palestrave. Ky DN ishte hartuar nën supozimin se lokacioni ku do të bëhet ndërtimi është i rrafshët. Por jo të gjitha lokacionet janë të rrafshëta e as që janë pa pengesa fizike. Dy kontrata ndërtimi⁸ ishin lidhur edhe pse elaborati gjeo-mekanik dhe gjeodezik nuk ishte përfshirë në DN. Për shkak të mungesës së elaboratit gjeo-mekanik dhe gjeodezik, ishte e pamundur të kontrolloheshin nëse sasinë e specifikuar të zërave të caktuar në ST janë të sakta.

Si rezultat i kësaj, në rastin e ndërtimit të stadiumit ndihmës në Prizren, është gjetur një mospërputhje e madhe midis punës së kontraktuar dhe asaj të kryer. Është dashur të kryhen një sasi e punëve shtesë për disa zëra të ST, e cila, krahasuar me sasinë e kontraktuar, kishte tejkaluar më shumë se 100% të sasisë dhe vlerës së kontraktuar. Ky ndryshim rezultoi në mos përfundimin e zërave të tjerë të kontraktuar që përbënin afro 50% të vlerës së kontratës. Për të kompletuar stadiumin në Prizren është vlerësuar se nevojiten edhe 440 mijë euro.

Një tjetër projekt i ngjashëm ishte edhe palestra sportive në Kaçanik, kur subjekti kërkues kishte vendosur të ndante një lokacion tjetër nga ai që kishte ndarë fillimisht. Ministria tanimë i kishte kryer të gjitha aktivitetet deri në lidhjen e kontratës së ndërtimit. Lokacionit të ri iu është dashur t'i bëhet një elaborat gjeo-mekanik/gjeodezik tjetër i cili rezultoi me nevojë për të ndryshuar ST-në e kontraktuar. Pavarësisht kësaj, MKRS nuk ri-tenderoi kontratën e ndërtimit. Për t'u kompletuar projekti është vlerësuar se nevojiten edhe 900 mijë euro.

MAP nuk ka kishte bërë elaboratin gjeo-mekanik dhe gjeodezik në tri projekte ndërtimi me arsyetim se projekti ishte i madhësisë së vogël dhe nuk kishte nevojë për të.

⁷ 3 projektet tjera ishin në fazën e dytë të ndërtimit prandaj këto kritere aplikohen vetëm në këto dy projekte.

⁸ Stadiumi in Prizren = 178,000€, Palestra në Kaçanik = 349,000€

MKRS nuk e kishte bërë me kohë elaboratin gjeo-mekanik për njërin projekt. Në projektin tjetër e kishte bërë elaboratin gjeo-mekanik pasi që ishte lidhur kontrata për ndërtim dhe nuk e kishin bërë asnjë veprim për ta korigjuar ST për t'iu përshtatur lokacionit. Të dyja këto kontrata për ndërtim ishin lidhur duke u bazuar në DN model.

Verifikimi nëse kompania projektuese ka interpretuar saktë TS-në e projektit, në përputhje me nevojat e përdoruesve?

Ministria duhet të rishikojë DN-në dhe të krahasojë vizatimet e saj me nevojat e shprehura të përdoruesve për të parë nëse përputhen. Vizatimet e gabuara mund të mos përmbushin plotësisht nevojën e përdoruesve. Meqë në shumicën e projekteve nuk kishte përshkrim të nevojave Ministria nuk ishte në gjendje të bëjë një krahasim të vizatimeve me nevojën. Gjithashtu Ministria nuk e kishte reviduar DN-në e ndonjë projekti, sepse Ligji mbi ndërtimin nuk e kërkon këtë.

MAP kishte identifikuar dy raste ku ST-ja kishte meta dhe se përmbante defekte serioze, por këto defekte u identifikuan vetëm pasi që kontrata e ndërtimit tashmë ishte nënshkruar. Në një nga këto raste, pas korigjimit të ST, vlera e kontratës ishte rritur për 64%. Por meqë LPP nuk lejon aneks kontratë që tejkalon 10% të vlerës së kontratës bazë, mbi 50% e punëve të nevojshme për kompletim të projektit kishin mbetur pa u përfunduar. Pjesa e mbetur e punëve që duhet të kontraktohet përmes një procedure të re të prokurimit ka vlerë të parashikuar rreth 60 mijë euro. Për projektin tjetër ishte dashur të nënshkruhet një aneks kontratë shuma e të cilës përbën afër 10% të kontratës bazë.

Siç është paraqitur më lart në këtë raport, MKRS nuk është konsultuar me subjektet e saj kërkuese lidhur me nevojat e tyre, prandaj procesi i verifikimit të ST kundrejt nevojave ishte i pamundur.

Verifikimi nëse lokacioni i caktuar nuk ka konteste pronësore

Ministria duhet të sigurohet se janë pranuar certifikatat e pronësisë nga subjektet kërkuese për t'u siguruar se subjekti kërkues është pronari legjitim i lokacionit. Çështjet e pronësisë duhet të sqarohen para prokurimit për kontratën e ndërtimit. Kjo do të thotë se Ministria duhet të vizitojë lokacionin, të shënjojë kufijtë e tij dhe të shoh se mos gjendet ndonjë objekt legal ose ilegal brenda kufijve të shënuar. Kontestet pronësore mbi lokacionin ku bëhet ndërtimi mund të pengojnë fillimin/zhvillimin e punimeve dhe mund të shkaktojnë vonesa në dorëzimin e projektit.

Tabela në vijim paraqet se si Ministria e ka kontrolluar çështjet e pronësisë lidhur me lokacionin ku ishte paraparë ndërtimi. *Plotësisht* do të thotë se është verifikuar kontrolluar, *Pjesërisht* do të thotë se ka pasur çështje pronësie të cilat nuk janë kontrolluar dhe *Aspak* do të thotë që nuk ka pasur kontroll të çështjeve të pronësisë.

Tabela 5. Kontrollimi i çështjeve të pronësisë nga Ministria

Ministria	Plotësisht	Pjesërisht	Aspak	Gjithsej
MAP	4	2		6
MKRS	5			5

Subjektet kërkuese të MAP-it i kanë ofruar certifikatat e pronësisë në kohë. MAP kishte bërë vizitë në lokacion, i kishte shënjuar kufijtë dhe asnjë problem nuk ishte identifikuar në atë kohë. Megjithatë kur zbatimi i kontratës kishte filluar, në 2⁹ nga 6 rastet e audituara Ministria kishte identifikuar mosmarrëveshje pronësore. Një qytetar pretendonte se një pjesë e lokacionit ku po bëhej ndërtimi i përkiste atij. Rasti ishte dërguar në gjykatë dhe ajo vendosi në favor të Ministrisë. Sidoqoftë, kjo mosmarrëveshje rezultoi me dorëzimin të vonuar të projektit sepse u dashtë që punimet të pezulloheshin përkohësisht për disa muaj.

Një çështje e pronësisë u gjet në projektin e Qendrës Korrektuese. Subjekti kërkues kishte ofruar certifikatën e e pronësisë, sipas së cilës subjekti kërkues ishte pronari ligjor i parcelës. Më vonë, një pjesë e ngastrës ishte shpronësuar nga Komuna dhe dy ndërtase që i përkasin komunës ishin ndërtuar aty, prandaj një pjesë e ndërtimit duhej të ndërtohej në një vend tjetër.

MKRS nuk ka pasur ndonjë çështje pronësie në asnjë nga pesë rastet.

3.3 Përmbledhje e projekteve

Tabela më poshtë paraqet mostrën tonë të kontratave të ndërtimit dhe kur kanë përfunduar punimet. Data aktuale e fillimit dhe e përfundimit të projektit u krahasuan me datën e dakorduar me kontratë.

Tabela 6. Kryerja e punëve ndërtimore krahas afateve kohore

Ministria	Të gatshme në kohë	Vonuar 1-3 muaj	Vonuar 4-6 muaj	Vonuar më shumë muaj	Total 11 100%
MKRS			2	3	5
MAP	3		3		6

Gjithsej më shumë se dy të tretat e projekteve ishin vonuar më shumë se katër muaj. Të gjitha projektet e MKRS-së ishin vonuar më shumë se katër muaj. Madhësia e projektit nuk kishte qenë faktor kontribuues në vonesë.

⁹ Salla në Pogradë, Qendra Korrektuese

Tabela 7. Projektet e përfunduara brenda buxhetit dhe sa prej tyre e kanë tejkualuar çmimin e kontraktuar

Ministria	Brenda buxhetit	Kostot e tejkualuara deri 10%	Tejkalmi deri 20%	Tejkalmi mbi 21%	Total 11 100%
MKRS		2		3	5
MAP	3	2		1	6

Siç shihet në tabelë, të gjitha projektet e MKRS-së dhe gjysma e projekteve të MAP-it kishin tejkualuar kostot. 60% e projekteve të MKRS-së kishin tejkualuar kostot me 21%, dhe në total më shumë se një e treta e projekteve kishin tejkalmim të ashpër të kostove. Shumica e tejkalimeve të kostove kishin ndodhur për shkak të ekzaminimit të dobët të gjendjes së lokacioneve.

4 Konkluzione

Bazuar në ekzaminimin tonë, ne arrijmë në përfundimin se autoritetet përgjegjëse kanë vështirësi në menaxhimin e duhur të fazës së planifikimit të kontratave të ndërtimit.

Në shumicën e projekteve të shqyrtuara, ne kemi gjetur probleme jo vetëm në përcaktimin e nevojave të përdoruesit por dhe në shqyrtimin e kushteve fizike të lokacioneve. Ne gjithashtu kemi gjetur probleme lidhur me financimin dhe me sigurimin nëse specifikimet teknike të përgatitura fillimisht nga autoritetet korrespondojnë plotësisht me realitetin. Si rezultat, projektet e ndërtimit kanë çuar në tejkalimin e kostos dhe kanë marrë më shumë kohë për të përfunduar se sa pritej apo duhej.

Zyra e auditimit e gjen të arsyeshme të supozojë se këto probleme nuk janë unike për projektet e ekzaminuara. Problemi aktual i menaxhimit shkakton pasojë në kosto për shoqërinë dhe buxhetin e shtetit, jo vetëm në aspekt të shpenzimeve kapitale (për shkak të vonesave).

A janë planet e ndërtimit nga subjekti kërkues të bazuara në informatat e duhura?

Komunikimi në mes të Ministrisë dhe subjekteve kërkuese në disa raste nuk ishte dokumentuar siç duhet. Shumica e informacionit që kërkohet në fazën e planifikimit dhe që duhet të ishte siguruar nga subjekti kërkues nuk ishte i disponueshëm. Prandaj, në disa raste ne kemi vërejtur se, për shkak të mungesës së këtij informacioni, planet e ndërtimit nuk janë kryer siç duhet dhe që kanë rezultuar në vonesa dhe ndryshime ndërmjet punës së kontraktuar dhe punës faktike që është bërë, gjë që çon në tejkalimin e kostos ose në projekte të papërfunduara.

A janë ndërmarrë hapat kryesorë në procesin e planifikimit nga Ministria përgjegjëse?

Ministria nuk ka verifikuar nëse DN-ja përputhet me nevojat e përdoruesit dhe specifikat e terrenit, pra nuk e ka rishikuar DN-në. Kjo ka ndodhur pjesërisht sepse Ligji për Ndërtimin nuk kërkon që një veprim i tillë të merret paraprakisht dhe pjesërisht për shkak se Ministria nuk ka burime njerëzore për ta bërë atë.

Gjatë zbatimit të kontratave të ndërtimit, Ministria identifikoi probleme në DN, të cilat mund të ishin identifikuar para se të fillonte ndërtimi, para se të shpallej tenderi për kontratë ndërtimi, duke rishikuar DN-në. Gabimet kryesore janë gjetur për sa i përket verifikimit të përputhshmërisë së ST-së me specifikat e lokacionit.

Kjo çështje zakonisht është një shkak kryesor për vonesat dhe tejkalimin e kostos. Me fjalë të tjera, është shumë e rëndësishme që të kryhen studimet/inspektimet e duhura të lokacionit së caktuar. DN-ja nuk ishte rishikuar, dhe nuk u kryen inspektimet e duhura të lokacionit, prandaj sasia e punës që është kryer në disa raste ka ndryshuar në krahasim me sasinë e punës që është kontraktuar.

Këto ndryshime rezultuan në fonde të pamjaftueshme për të përfunduar projektin - prandaj duhej të nënshkruheshin aneks kontratat - ose projektet nuk ishin përfunduar plotësisht.

5 Rekomandimet

Nëse nuk ndërmerren veprime në fazën e planifikimit për ndërtimin e objekteve ekziston rreziku i lartë i përsëritjes së problemeve të vazhdueshme të ndërlidhura me tejkalimin e kostos dhe vonesat. Për një periudhë afatgjate, kjo mund do të ketë pasoja ekonomike për buxhetin e shtetit dhe për qytetarët. Sa për ta ilustruar: një vonesë e panevojshme le të themi prej mesatarisht katër muajsh për 57 milionë euro të shpenzuara në vit për ndërtimin e kontratave, me një normë interesi prej 6%, do të thotë një kosto shtesë prej mbi një milion euro vetëm në shpenzime kapitale.

Për të arritur objektivat e investimeve publike, institucionet përgjegjëse për implementimin e këtyre objektivave duhet të planifikojnë punën e tyre në hollësi: kush do të bëjë dhe çka, çka dhe si, kur dhe sa do të kushtojë. Në këtë aspekt, nevojitet bashkëpunim i ngushtë me Ministrinë e Financave për të siguruar që buxheti planifikohet në pajtim me prioritetet e vendosura nga qeveria, për të përmbushur nevojat e qytetarëve të Republikës së Kosovës. Përveç kësaj Ministria dhe subjektet kërkuese duhet ta forcojnë bashkëpunimin e tyre në fazën e planifikimit për t'u siguruar se investimet publike bëhen në harmoni me nevojat e qytetarëve dhe brenda kornizës kohore të parashikuar.

Ne rekomandojmë Ministrinë përgjegjëse që:

- Të sigurojnë që të hartohet një strategji mbi të cilën Ministrinë i bazojnë investimet e ardhshme publike, përcakton kriteret e investimit dhe identifikon mekanizmat për koordinim me Ministrinë e Financave dhe Njësitë kërkuese dhe monitorimin e zbatimit të Strategjisë. Ky dokument duhet të pasohet nga një Plani i Veprimit i cili duhet të përfshijë udhërrëfyesin për objektivat dhe hapat vijues në procesin e planifikimit, duke përfshirë kostot buxhetore dhe pasojat financiare;
- Bashkëpunojnë ngushtë me Ministrinë e Financave për të siguruar që të bëhet një planifikim i qëndrueshëm i buxhetit për projektet kapitale të cilat mund të realizohen plotësisht përmes argumentimit të detajuar dhe konkret të nevojave institucionale. Ky bashkëpunim do të parandalonte buxhetimin e projekteve kapitale me fonde të pamjaftueshme dhe rritje të detyrimeve të Ministrive që mund të ngarkojnë buxhetin e vitit të ardhshëm; dhe
- Të sigurojnë ngritjen e kapaciteteve të stafit duke ofruar trajnime të mjaftueshme për procesin e planifikimit të projekteve kapitale duke konsideruar atë në sigurimin e efektivitetit në ofrimin e shërbimeve administrative, efikas nga pikëpamja e kostove dhe evropiane në organizimin dhe metodat e punës.

Ne rekomandojmë stafin e Ministrisë dhe Subjektet kërkuese që:

- Të forcojnë bashkëpunimin mes tyre duke vendosur një procedurë që përshkruan rolet dhe përgjegjësitë e të dyja palëve. Ata duhet të përcaktojnë veçanërisht rrjedhën e informacionit nga subjektet kërkuese në Ministri me qëllim të marrjes së informatave të duhura kur bëhet fjalë për nevojat e njësisë kërkuese.
- Të vendosë një procedurë operative që përshkruan të gjitha hapat e nevojshme të cilat do të ndërmerren në fazën e planifikimit të kontratave të ndërtimit dhe duhet të kontrollojë se kjo procedurë operative zbatohet në të gjithë departamentin; dhe
- Të ushtrojë kontroll mbi projektet e saja në mënyrë që të shohë rezultatet e synuara dhe të përcaktojë arsyen e ndryshimeve, nëse ka.