



**UNIVERSITETI I TIRANËS**  
**FAKULTETI I EKONOMISË**  
**DEPARTAMENTI I KONTABILITETIT**



---

## **DISERTACION**

# **MBËSHTETJA NË ANALIZËN KOSTO-PËRFITIM PËR VENDIMMARRJEN NË INVESTIMET PUBLIKE NË INFRASTRUKTURË – RASTI I SHQIPËRISË**

**Kandidati:**  
**M.Sc. Blerta ZILJA**

**Udhëheqësi shkencor:**  
**Prof.Dr. Suzana GUXHOLLI**

Tiranë, 2014



## ABSTRAKT

Investimet publike janë një ndër faktorët kryesor që ndikojnë në rritjen ekonomike të një vendi, por zhvillimet e viteve të fundit i kanë vendosur ato në një kontekst tepër delikat. Ndërthurja e disa elementëve si: (i) nivelet e larta të borxhit shoqëruar me presionet për konsolidim fiskal, (ii) pamundësia për të rritur të ardhurat nëpërmjet rritjes së tatimeve, (iii) pesha e lartë e shpenzimeve sociale në buxhetin e shtetit dhe tendenca e tyre për t'u sjellë si kosto fikse në periudha afatshkurtra, (iv) rritja e kërkesës për transparencë në vendimmarrjen e alokimit të buxhetit dhe përdorimit sa më eficient të tij si dhe (v) nevoja për investime publike për të mbështetur rritjen ekonomike, po i shtojnë përherë e më shumë qeveritë drejt analizave tepër të kujdesshme dhe të hollësishme me qëllim kanalizimin e fondeve drejt projekteve të duhura e që shfrytëzojnë në mënyrë eficiente burimet e kufizuara.

Analiza të ndryshme empirike argumentojnë se studimet vetëm në nivel makroekonomik janë të pamjaftueshme dhe shpeshherë jo të suksesshme në alokimin e fondeve drejt investimeve të duhura (Quinet, 2006). Për një planifikim dhe vendimmarrje eficiente të investimeve sugjerohen analiza sintetike, të një niveli më mikroekonomik siç janë Analizat Kosto-Përfitim (Florio, 2006). Këtë linjë filozofie, qeveria shqiptare e përqafoi në vitet 2000 nëpërmjet reformave të Procedurave të Investimeve Publike, si një përpjekje për të përmirësuar menaxhimin e investimeve publike (IP) dhe për t'i kthyer Programet e Investimeve Publike, nga një listë dëshirash, me besueshmëri të ulët dhe pre e presioneve të larta politike, në lista investimesh, që kanë kaluar testet e analizave ekonomiko-financiare dhe janë në përputhje me nevojat e zhvillimit ekonomik të vendit. Megjithatë, pavarësisht reformave të ndërmarra “...ka akoma shumë mangësi në mënyrën se si zhvillohen dhe përfshihen investimet në procesin e buxhetimit” planifikimi i të cilave “...nuk është bërë mbi baza më të organizuara” (Word Bank, 2014, fq 79).

Ky punim motivohet nga nevoja në rritje e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim si dhe nga mangësia e studimeve përshkruese dhe empirike në këtë fushë në kontekstin shqiptar. Ai studion procesin e vendimmarrjes dhe analizës së investimeve publike në infrastrukturë, duke zbardhur rolin e Analizave Kosto-Përfitim dhe shkallën e përdorimit të tyre në vendimmarrjen e politikëbërësve dhe alokimin e fondeve për investime publike. Kërkimi mbështetet në bazën teorike të Analizave Kosto-Përfitim dhe teston nivelin e zbatimit të saj në realitetin shqiptar, duke identifikuar bazën reale të problemeve dhe duke ngritur një debat shumë të qenësishëm dhe thelbësor mbi investimet infrastrukturore në Shqipëri.

Kërkimi ka karakter përshkues dhe shpjegues dhe ndërthur strategjitë e kërkimit sasior dhe cilësor. Të dhënat parësore, që lidhen drejtpërsëdrejti me procesin e vendimmarrjes së investimeve në infrastrukturë, janë siguruar nëpërmjet anketimit dhe janë shoqëruar me intervistat përkatëse të vlefshmërisë (Van der Stede et al., 2007). Ndër të tjera, kërkimi është mbështetur në të dhënat dytësore, duke mundësuar një gërshetim të analizës në të gjitha aspektet. Rezultatet e tyre janë përpunuar nëpërmjet Analizës Përshkruese dhe Analizës Eksploruese Faktoriale, duke iu përgjigjur pyetjeve kërkimore të ngritura në punim. Informacioni dytësor është përpunuar në formën e rastit të studimit nëpërmjet metodës së Rastit Krahasues (Yin, 2009) për të shqyrtuar variablat e interesit në hapat e vlerësimit të IP-ve të parashikuar në Procedurat e Investimeve Publike (Bryman dhe Bell, 2007).

Studimi arrin në përfundimin se pavarësisht reformave të ndërmarra në menaxhimin e investimeve publike dhe përpjekjeve për të përmirësuar procesin e përzgjedhjes dhe analizës së tyre, Shqipëria ende nuk ka arritur të ndërtojë një proces efektiv dhe eficient, duke përfshirë përdorimin e Analizave Kosto-Përfitim. Disa nga faktorët që kanë ndikuar në këtë situatë dhe vështirësitë e hasura në zbatimin e AKP-ve lidhen kryesisht me vlerësimin e kostove dhe përfitimeve sipas teorisë së vendimmarrjes, pa mënjanuar efektin e vlerësimit të alternativave dhe zbatimit të testeve të qëndrueshmërisë së modelit. Një rol të rëndësishëm luan gjithashtu mungesa e eksperiencës dhe trajnimeve në analizat e investimeve publike dhe AKP-ve, sikurse manuali i cunguar në informacion, teknika të vlerësimit të investimeve, shqyrtimit të koncepteve të kostove dhe përfitimeve dhe shembujve praktikë për të zbërthyer bazën teorike të tyre.

## FALENDERIME

*“Feeling gratitude and not expressing it is like wrapping a present and not giving it” William Arthur Ward*

*Shkrimi i këtij punimi ka qenë një rrugëtim i gjatë e i vështirë, pjesë e të cilit janë bërë shumë miq e kolegë, që më kanë mbështetur dhe ndihmuar ditë pas dite. Janë plot 4 vjet punë, që kanë vlejtur për të forcuar disa nga lidhjet më të bukura në jetën time e të njoh njerëz të rinj, që më kanë pasuruar akoma më tej horizontet.*

*Faleminderit Manjola Naço e Valbona Kapllani për këshillat, orientimet, mbasditet e gjata plot durim teksa dëgjonit dilemat e frikërat e mia dhe këmbunguljen për të finalizuar një punim dinjitoz. Zoti më ka bekuar me miq të ditur!*

*Faleminderit Aida Gjika për çdo rishikim që i ke bërë studimit, kurajos dhe besimit që më ke dhënë përherë, pas çdo rreshti të lexuar. Ky punim nuk do kishte kripën në masën e duhur pa syrin tënd!*

*Faleminderit Edlira Kalaja për konsultimet e vazhdueshme mbi investimet publike dhe buxhetimit. Ministria e Financave solli jo vetëm një mike të mirë, por edhe një kritike të zonjën.*

*Me shumë mirënjohje falenderoj udhëheqësin tim, Prof. Dr. Zana Guxhollin, e cila ka qenë përherë e gjendur dhe shumë mbështetëse gjatë këtyre viteve. Ndihem vërtet e lumtur që ky dizertacion mban edhe firmën tuaj!*

*Një falenderim të veçantë ia dedikoj edhe kolegëve të Departamentit të Kontabilitetit, bashkëpunëtorëve të mi dhe recensuesve Prof. Dr. Lindita Lati dhe Prof. Dr. Ingrid Shuli. Mes jush kam ditur të lexoj vlera dhe motivohem për të dhënë përherë më të mirën.*

*Me shumë dashuri dhe përlujtë dëshiroj të falenderoj familjen time. Tim atë për besimin dhe vlerat që më ka ushqyer, Drinin për durimin e treguar dhe Takun e hallën time për gjithë dashurinë e dhënë! Ju jeni bekimi i jetës sime!*

*Mirënjohje për të gjithë ju! Faleminderit që ishit pjesë e udhëtimit!*

## PASQYRA E LËNDËS

ABSTRAKT.....	ii
FALENDERIME .....	iv
LISTA E SHKURTIMEVE .....	xi
HYRJA .....	1
1. Formulimi i Problemit .....	3
2. Qëllimi i studimit dhe pyetjet kërkimore .....	5
3. Rëndësia e studimit.....	7
4. Kufizimet e studimit dhe supozimet .....	9
5. Struktura e punimit .....	10
KAPITULLI I: RËNDËSIA E INVESTIMEVE PUBLIKE DHE FAKTORËT QË NDIKOJNË MBI TO .....	14
I.1. Përkufizimi i investimeve publike .....	14
I.2. Arsyet e financimit të investimeve publike.....	16
I.3. Faktorët që ndikojnë në Investimet Publike .....	19
1.3.1. Ndikimi i variablave ekonomike mbi investimet publike .....	20
1.3.1.1. Qëndrimi ndaj investimeve publike në periudhat e konsolidimit fiskal .....	21
1.3.1.2. Investimet publike dhe iluzioni fiskal.....	30
1.3.2. Ndikimi variablave strukturorë dhe politiko-institucional.....	33
I.4. Investimet publike dhe rritja ekonomike.....	36
1.4.1. Si ndikojnë investimet publike në rritjen ekonomike .....	36
1.4.2. Probleme të vlerësimit të ndikimit të investimeve publike në rritjen ekonomike .....	39
I.5. Përfundime .....	41
KAPITULLI II – RISHIKIMI I LITERATURËS DHE KUADRI TEORIK .....	43
II.1. Një shikim i përgjithshëm mbi Analizën Kosto-Përfitim .....	43
II.1.1. Nevoja për AKP .....	43
II.1.2. Përkufizimi i AKP-së dhe qëllimi i saj .....	45
II.1.3. Zhvillimi i AKP-së .....	46
II.1.4. Realizimi i misionit të AKP-së .....	49
II.2. Kritikë ndaj AKP-së.....	50

II.2.1. Debatet lidhur me drejtësinë dhe moralin e AKP-së .....	51
II.2.1.1. Mbrojtja bazuar në teorinë e Paretos.....	52
II.2.1.2. Mbrojtja nëpërmjet teorisë së Kaldor dhe Hicks .....	54
II.2.1.3. Mbrojtja nëpërmjet teorisë së dobishmërisë .....	56
II.2.1.4. AKP si procedurë vendimmarrjeje dhe jo si standard morali .....	58
II.2.2. Kritikkat lidhur me bazën teorike të AKP-së .....	60
II.2.3. Roli i AKP-së në vendimmarrje .....	71
II.2.4. Mbijetesa e AKP-së .....	79
II.3. Përfundime .....	82
KAPITULLI III – METODOLOGJIA E PUNIMIT DHE ANALIZA E TË DHËNAVE .....	87
III.1. Pyetjet e punës kërkimore dhe dizenjimi i kërkimit .....	87
III.2. Mbledhja e të dhënave .....	93
III.2.1. Mbledhja e të dhënave parësore.....	93
III.2.1.1. Pyetësorët .....	93
III.2.1.2. Intervistat.....	106
III.2.2. Mbledhja e të dhënave dytësore .....	108
III.3. ANALIZA E TË DHËNAVE .....	109
III.3.1. Analiza e të dhënave parësore.....	109
III.3.1.1. Analiza Faktoriale Eksploruese.....	110
III.3.2. Analiza e të dhënave dytësore.....	115
III.4. Përfundime .....	116
KAPITULLI IV: REZULTATET DHE DISKUTIMI I ANKETËS .....	118
IV.1. Rezultatet e analizës përshkruese dhe analizës faktoriale.....	118
IV.1.1. Analiza përshkruese.....	118
IV.1.2. Besueshmëria .....	120
IV.1.3. Ndërtimi i vlefshmërisë së Analizës Faktoriale .....	121
IV.1.3. Rezultatet e Analizës Faktoriale Eksploruese .....	122
IV.2. Diskutimi i rezultateve .....	126
Pyetja kërkimore 1 .....	126

Pyetja kërkimore 2 .....	128
Pyetja kërkimore 3 .....	129
Pyetja kërkimore 4 .....	133
Pyetja kërkimore 5 .....	150
Pyetja kërkimore 6 .....	151
IV.3. Përfundime .....	152
KAPITULLI V: ANALIZA KRAHASIMORE E PROCEDURAVE TË INVESTIMEVE PUBLIKE ME LIBRIN E GJELBËR .....	162
V.1. Procedura e Investimeve Publike .....	162
V.1.1. Faza e parë – Krijimi i projekt-idesë së investimit publik .....	163
V.1.2. Faza e dytë – Përgatitja e propozimit të projektit të investimit .....	165
V.1.2.1. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve .....	168
V.1.2.2. Analiza dhe krahasimi i alternativave të investimit .....	169
V.1.2.3. Rishikimi i FPPI-së brenda institucionit .....	170
V.1.3. Faza e tretë – Rishikimi, miratimi dhe financimi i investimeve publike .....	171
V.2. Green Book – Metodologjia Angleze .....	172
V.2.1. Cikli i Librit të Gjëlber .....	173
V.2.1.1. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve .....	176
V.2.1.2. Marrja e vendimit, zbatimi dhe vlerësimi .....	178
V.3. Krahasimi i metodologjisë shqiptare me atë angleze .....	179
V.3.1. Cikli PIP kundrejt Ciklit ROAMEF .....	181
V.3.1.1. Justifikimi i projektit/ndërhyrjes .....	183
V.3.1.2. Vendosja e objektivave .....	184
V.3.1.3. Identifikimi i alternativave .....	185
V.3.1.4. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve të opsioneve .....	188
V.3.1.5. Rregullimet e kostove dhe përfitimeve .....	194
V.3.1.6. Zgjedhja e alternativës më të mirë .....	198
V.4. Përfundime .....	201
KAPITULLI VI: PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME .....	202



VI.1. Përfundime .....	202
VI.2. Rekomandime.....	206
VI.3. Studime të mëtejshme .....	209
REFERENCAT .....	210
ANEKSE.....	224
Aneksi 1: Rezultatet e Analizave .....	224
Aneksi 2: Figurat.....	230
Aneksi 3: Literaturë shtesë .....	232
Aneksi 4: Anketa .....	242

## LISTA E TABELAVE

Tabela 1: Shpenzimet kapitale në Buxhetin Fillestar, Buxhetin e Rishikuar, Aktin Normativ dhe Shpenzimet Kapitale Faktike.....	29
Tabela 2: Rezultatet e testeve të besueshmërisë.....	123
Tabela 3: Rezultatet e testit KMO dhe Barlett’s Sphericity .....	124
Tabela 4: Rezultatet e matricës së korrelacionit të faktorëve.....	126
Tabela 5: Rezultatet e matricës së modelit.....	1127
Tabela 6: Rezultatet e Analizës Përshkruese për rolin e FIPI-së në vendimmarrje .....	131
Tabela 7: Rezultatet e Analizës Përshkruese për rëndësinë e FPPI-së brenda institucionit.....	133
Tabela 8: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimint e elementëve të FPPI-së - pjesa I.....	137
Tabela 9: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimint e elementëve të FPPI-së - pjesa II.....	139
Tabela 10: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimint e elementëve të FPPI-së – pjesa III.....	141
Tabela 11: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të AKP-së – pjesa I.....	144
Tabela 12: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të AKP-së – pjesa II.....	145
Tabela 13: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër – pjesa I .....	183
Tabela 14: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër – pjesa II .....	186
Tabela 15: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në identifikimin e alternativave .....	189
Tabela 16: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve .....	192
Tabela 17: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve jo monetare... ..	195
Tabela 18: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në rregullimet e kostove dhe përfitimeve .....	199
Tabela 19: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në përzgjedhjen e alternativës më të mirë.....	202
Tabela A 1.1: Rezultatet për zhvendosjen dhe formën e shpërndarjes .....	227
Tabela A 1.2: Vlerat e Communalities të gjeneruara nga Analiza Faktoriale.....	228
Tabela A 1.3: Vlerat Eigen dhe varianca e shpjeguar nga Analiza Faktoriale .....	229
Tabela A 1.4: Vlerat e Matricës së Parrotulluar të gjeneruar nga Analiza Faktoriale.....	230
Tabela A 1.5: Matrica e Modelit e gjeneruar nga Analiza Faktoriale pas rrotullimit oblique.....	232

## LISTA E FIGURAVE

Figura 1: Kuadri konceptual i punimit.....	13
Figura 2: Deficiti fiskal në milionë lekë dhe si % ndaj PBB-së .....	25
Figura 3: Shpenzimet kapitale dhe shpenzimet korrente si % ndaj Shpenzimeve totale dhe Shpenzimet totale si % ndaj PBB-së .....	27
Figura 4: Dizajnimi i punës kërkimore .....	94

Figura 5: Hapat e anketimit .....	96
Figura 6: Hapat për kryerjen e Analizës Faktoriale Eksploruese .....	113
Figura 7: Gërshetimi i rezultateve të Analizës Përshkruese me Analizën Faktoriale.....	161
Figura A.1.1: Testi Scree i gjeneruar nga Analiza Faktoriale .....	230
Figura A 2.1: Shpenzimet kapitale në milionë lekë dhe si % ndaj PBB dhe Shpenzimeve Totale.....	233
Figura A 2.2: Teprica e konsumatorit, prodhuesit dhe shoqërisë në lidhje me kostot e përgjithshme ekonomike .....	233
Figura A 2.3: Skema aktuale dhe Skema e propozuar e momentit kur duhet të kryhen Analizat Kosto-Përfitim .....	234

## LISTA E SHKURTIMEVE

AKP	Analiza Kosto-Përfitim
ARRSH	Autoriteti Rrugor Shqiptar
BB	Banka Botërore
CMIP	Cikli i Menaxhimit të Investimeve Publike
DP	Drejtuesi i Programit
EFA	Analizën Faktoriale Eksploruese
EMP	Ekipi i Menaxhimit të Projektit
FIPI/F1	Formulari i Identifikimit të Projekt-Idesë/Formulari 1
FPPI/F2	Formulari i Propozimit të Projektit të Investimit/Formulari 2
FAKP/F3	Formulari i Analizës Kosto-Përfitim/Formulari 3
FSH	Fondi i Shkrirjes
GMS	Grupit për Menaxhim Strategjik
HWP	Havard Water Program
IP	Investim Publik
KE	Komisioni Evropian
LGJ	Libri i Gjellbër
MB	Mbretëria e Bashkuar
MCA	Multicriteria Analysis
MF	Ministria e Financave
MZHETS	Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes
NBR	Norma e Brendshme e Kthimit
PBA	Projektbuxheti Afatmesëm
PBB	Prodhimi i Brendshëm Bruto
PIP	Procedurat e Investimeve Publike
RFF	Resources for the Future
ROAMEF	Rationale-Objectives-Appraisal-Implementation/Monitoring-Evaluation-Feedback
RPA	Revealed Preference Analysis
SP	Sekretari i Përgjithshëm
SPA	Stated Preference Analysis
VAN	Vlera Aktuale Neto
VK	Variacioni Kompensues

## HYRJA

Investimet Publike janë një ndër faktorët më të rëndësishëm që ndikojnë në zhvillimin ekonomik të një vendi (Aschauer, 1989; Levine dhe Renelt, 1992; Sturm dhe De Haan, 2000) dhe pavarësisht debateve të shumta se *si* dhe *sa* ndikon, kapitali publik, në mos qoftë motori i zhvillimit, është të paktën rrota që e shtyn para atë (World Bank, 1994). Ndjeshmëria e suksesit ekonomik dhe nivelet e larta të financimit, i kanë bërë investimet publike dhe aspekte të ndryshme të tyre, një ndër temat e preferuara të kërkuesve dhe autorëve të ndryshëm. Teza e Aschauer (1989), se ngadalësimi i rritjes ekonomike në vitet '80 erdhi si pasojë e rënies së peshës së investimeve publike ndaj PBB-së, u kthyesubjekt i shumë diskutimeve në qarqet akademike, duke i ndarë studiuesit në dy grupe. Në njërën anë u renditën mbështetësit e hipotezës<sup>1</sup>, ndërkohë që pjesa tjetër u tregua më skeptike, duke këmbëngulur në mungesë faktesh të besueshme për vërtetimin e saj<sup>2</sup>. Megjithatë, duket se ka një konsensus mes palëve se në grupin e investimeve publike, infrastruktura ndikon në mënyrë statistikisht të rëndësishme (Milbourne et al., 2003; Calderon dhe Serven, 2004), sidomos në vendet që ende nuk e kanë krijuar rrjetin bazë infrastrukturor (Sanchez-Robles, 1998; Fernald, 1999).

Zhvillimet ekonomike të dekadave të fundit i vendosin investimet publike (IP) në një kontekst tepër delikat. Borxhi i lartë dhe kostoja e tij i ka shtyrë qeveritë pas viteve '80-'90 drejt konsolidimit fiskal, i cili është shoqëruar me rënie të investimeve publike<sup>3</sup>, duke bërë që qeveri miope të sakrifikojnë rritjen e zhvillimit ekonomik të vendit në favor të përmirësimit të parametrave financiarë përgjithësisht nëpërmjet iluzionit fiskal (De Haan et al., 1996; Sturm, 2001)<sup>4</sup>. Të gjendura përballë pamundësisë për të rritur të ardhurat nga rritja e tatimeve, pasi kjo do të ulte konkurrueshmërinë e vendit dhe do të stimulonte lëvizje të kapitalit, si dhe të bllokuara në periudha afatshkurtra nga pesha e lartë që zënë shpenzimet sociale në

---

<sup>1</sup> Shiko studiues të shumtë në mbrojtje të Aschauer (1989), si: Ghura(1995); Savvides(1995); De Gregorio(1991); Fischer(1991); Khan dhe Kumar(1993); Khan dhe Reinhart(1990); Sturm dhe de Haan (2000); Sturm (2001); Romp dhe de Haan(2007).

<sup>2</sup> Shiko studiues si: Dessus dhe Herrera(1996); Levine dhe Renelt(1992); Sala-i-Martin (1997).

<sup>3</sup> Të këtij mendimi janë studiues si: Roubini dhe Sachs(1989); Hartley dhe Sandler(1990); Oxley dhe Martin (1991); Sturm (1998); Jonakin dhe Stephens(1999); Sturm(2001); Blanchard dhe Giavazzi(2004).

<sup>4</sup>Shiko Sturm (2001) për një analizë më të detajuar se si konsolidimi fiskal nëpërmjet tkurrjes së IP-ve mund të rezultojë në iluzion fiskal nëse nuk shoqërohet me ndryshim të pasurisë neto të qeverisë

buxhetin e shtetit, qeveritë do të orientohen drejt shkurtimeve të investimeve publike sepse kjo është politikisht më e lehtë (Oxley dhe Martin, 1991) dhe me më pak pasoja politike.

Ulja e fondeve në dispozicion të investimeve publike për shkak të uljes së peshës së shpenzimeve publike ndaj PBB-së (Curristine et al., 2007) dhe konsolidimit fiskal, si dhe rritja e kërkesës për transparencë në vendimmarrjen e alokimit të buxhetit dhe përdorimit sa më eficient të tij (Tanzi dhe Schuknecht, 2000; Heller, 2003; Joumard et al., 2004), po i shtynë qeveritë drejt analizave tepër të kujdesshme dhe të hollësishme *ex ante* dhe *ex post*, për të siguruar kanalizimin e tyre drejt projekteve të duhura, që shfrytëzojnë maksimalisht burimet e kufizuara, në mënyrë që investimet publike të vazhdojnë të mbështesin zhvillimin ekonomik të vendit.

Studimet tregojnë se analizat empirike dhe në nivel makroekonomik nuk janë më të mjaftueshme dhe të suksesshme në planifikimin e investimeve (Quinet, 2006), duke sugjeruar orientimin e shteteve drejt analizave mikroekonomike, si Analiza Kosto-Përfitim (AKP), e cila pavarësisht kufizimeve të ndryshme, ngelet udhëheqësi i duhur në planifikimin dhe vendimmarrjen e investimeve publike (Florio, 2006). Për të marrë vendimet e duhura, politikëbërësit kanë nevojë paraprakisht për informacion të plotë lidhur me tërësinë e kostove dhe përfitimeve të rëndësishme, nevojës për financim, efekteve anësore, eksternaliteteve, pasojat nga ndërhyrja në treg dhe ndikimet në mjedis, të cilat përmbledhen në një emërues të përbashkët: *analizë*. AKP-ja është teknika e përshtatshme në përmbledhjen dhe përpunimin e gjithë këtij informacioni, duke i renditur projektet në bazë të kontributit e tyre në arritjen e objektivave të qeverisë dhe rritjes së mirëqenies. Ajo ofron një sërë avantazhesh në vendimmarrje, duke forcuar rolin e kontabilitetit në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve që neglizohen në vlerësimet e tjera dhe tregon transfertat që përfiton shoqëria si një e tërë, duke trajtuar gjithë mundësitë alternative të përdorimit të burimeve. Në rastin e investimeve publike në infrastrukturë, duke patur parasysh nivelin e lartë të fondeve të angazhuara nga buxheti i shteti, burimet e kufizuara dhe ndikimin në zhvillimin e vendit, përdorimi i saj bëhet akoma më i nevojshëm.

Shtete dhe institucione të ndryshme financiare kanë punuar mbi ideimin dhe perfeksionimin e çmuarjes dhe vlerësimit të investimeve publike, duke hartuar standarde, të cilat synojnë të orientojnë procesin drejt një vendimmarrje efektive. Pavarësisht kritikave të shumta nga bota akademike, AKP-ja është teknika që shfaqet thujse në çdo manual të hartuar, duke e zgjeruar përdorimin e saj edhe në vlerësimin e politikave,

ligjeve, rregullave apo udhëzimeve të reja. Aktualisht, vende të ndryshme në gjithë botën, si: Mbretëria e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara, Australia, Zelanda e Re, Bashkimi Evropian, Norvegjia, Holanda, Franca, etj, kanë hartuar manualet e tyre, të cilët synojnë realizimin sa më profesional dhe objektiv të këtyre analizave. Institucionet financiare ndërkombëtare si Banka Botërore dhe FMN, përveçse kanë nxjerrë manualet dhe guidat plotësuese për çështje të caktuara të AKP-së, po ushtrojnë përherë e më shumë presion për zbatimin e tyre në vendimet për financimin e projekteve të ndryshme, ndërsa Komisioni Evropian i ka vendosur AKP-të si një ndër kushtet që duhet të plotësohen për të aplikuar për financim nga Fondi i Përbashkët apo ISPA, IPA për vendet candidate në BE.

Në kuadrin e reformave për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike, Shqipëria ka hartuar manualin për Procedurat e Investimeve Publike, i cili është pjesë e anekseve të Projekt-Buxhetit-Afatmësëm (PBA). I përballur me sfidën e madhe për ndryshim rrënjësor në vendimmarrjet për financimin e IP-ve, ai synon krijimin e një strukture solide, që do të siguronte përdorimin efektiv dhe eficient të fondeve për shpenzime kapitale, në përputhje me nevojat për zhvillimin e vendit.

## **1. Formulimi i Problemit**

Efektiviteti dhe eficientia e përdorimit të fondeve publike është kthyer në sfidën më të rëndësishme për qeveritë. Domsdoshmëria për të rritur aftësinë konkurruese të vendit, shqetësimet për qëndrueshmërinë fiskale dhe kontrollin e borxhit si dhe kërkesat e taksapaguesve për përmirësimin e shërbimeve publike me kosto të ulta, ka bërë që cilësia e menaxhimit të financave publike të jetë në qendër të vëmendjes së reformave të ndërmarra nga qeveritë dhe organizmat ndërkombëtarë (Curristine et al., 2007). Studimet tregojnë se planifikimi afatmësëm, buxheti i orientuar nga rezultatet dhe performanca dhe trajtimi koherent i gjithë burimeve në dispozicion janë disa nga mjetet më të rëndësishme për të rritur eficientë të sektorit publik (ECFIN/EPC, 2007).

Edhe vendi ynë, në vitet 2000, u përfshi në një sërë reformash që synonin ngritjen dhe funksionimin e një strukture menaxhimi të shpenzimeve publike, që do t'i përgjigjej kërkesave të zhvillimit të vendit. Ato shënonin hapat e parë drejt rritjes së përgjegjësisë, transparencës dhe parashikueshmërisë së përdorimit të burimeve për të realizuar tre objektivat më të rëndësishëm të Menaxhimit të Shpenzimeve Publike: qëndrueshmërinë fiskale, shpërndarjen efektive të fondeve dhe eficientë operative (Ministria e Financave, 2004, fq 13). Një vend shumë të rëndësishëm në këto reforma zinte Menaxhimi i Investimeve

Publike, të cilat synonin të ndryshonin thelbësisht procesin përzgjedhës së financimit të IP-ve, për t'i kthyer Programet e Investimeve Publike, nga një listë dëshirash, me besueshmëri të ulët dhe pre e presioneve të larta politike, në lista investimesh me projekte që kanë kaluar testet e analizave ekonomiko-financiare dhe janë në përputhje me nevojat e zhvillimit ekonomik. Pjesë e këtyre nismave ishte hartimi i Procedurave të Investimeve Publike (PIP), të cilat u përfshinë në PBA në vitin 2006 për disa nga ministritë e rëndësishme dhe prej vitit 2007 u kthyen në të detyrueshme për gjithë ministritë e linjës. Ideimi i PIP-it u bë në mbështetje të nevojave të qeverisë për analiza, të cilat duhet të paraprinin vendimmarrjen e investimeve publike sipas llogjikës ekonomike.

Qëllimi i gjithë këtyre reformave dhe filozofisë së re të prezantuar ishte krijimi i një lidhjeje të fortë midis prioriteteve dhe strategjive të qeverisë me shpenzimet kapitale (Ministria e Financave, Udhëzimi për PBA 2008-2010, fq 4), të cilat marrin një rëndësi të veçantë në rastin e investimeve publike në infrastrukturë. Megjithatë, hapat e hedhur në këtë drejtim nga ministritë e linjës nuk ecën në të njëjtën shpejtësi me suksesin që po merrte konsolidimi i PBA-së dhe procesi po çalonte kryesisht në cilësinë e analizave të investimeve dhe formularëve të dorëzuar pranë Ministrisë së Financave (MF).

Pavarësisht theksit që po mundohej t'i jepej nga ana e MF-së, procesi po kthehej në formalitet dhe AKP-të nuk morën vendin e merituar, duke bërë që analizat e investimeve të mos iu përgjigjeshin standardeve të kërkuara, IP-të e financuara të ishin pre e subjektivizmit dhe vetë PIP-i të dështonte në përmbushjen e gjithë misionit të tij. Banka Botërore, në raportin e saj në vitin 2014 do të theksonte *“...pavarësisht forcimit të lidhjeve të investimeve kapitale me marrëveshjet e planifikimit të integruar, ka akoma shumë mangësi në mënyrën se si zhvillohen dhe përfshihen investimet në procesin e buxhetimit”* dhe më tej *“... është e habitshme që planifikimi i investimeve publike nuk është bërë mbi baza më të organizuara”* apo *“Qeveria mund të marrë shumë masa për ta bërë procesin e menaxhimit të investimeve publike më efektiv dhe eficient, duke përfshirë analizat kosto-përfitim, si dhe prioritizim, monitorim dhe vlerësim më të mirë”* (Word Bank, 2014, fq 79).

Në 15 vitet e fundit, Shqipëria ka shpenzuar për investime publike mesatarisht 20% të buxhetit të shtetit apo 6% të PBB-së (Aneksi 2 –FiguraA 2.1), ndërsa shpenzimet për infrastrukturë kanë thithur 10%-20% të shpenzimeve totale, duke u shndërruar në një ndër funksionet më të financuara sipas klasifikimit të Kombeve të Bashkuara për Shpenzimet Publike (Zilja, 2012; 2013). Situata e rrjetit infrastrukturor të



vendit dikton nevojën për investime të mëtejshme, pavarësisht se ato mund të mos jenë në nivelet e viteve të mëparshme. E gjendur përballë një stoku të lartë borxhi, me shpenzime për mbrojtje sociale rreth 28% të fondeve totale<sup>5</sup>, me një skemë pensionesh shumë të varur nga buxheti, me presione nga grupet e biznesit për mosrritje të mëtejshme të tatimeve, me kërkesë të lartë nga shoqëria civile për transparencë në vendimmarrje dhe përdorim të taksave, nevojës për investime publike sidomos në infrastrukturë për të mbështetur zhvillimin ekonomik të vendit dhe kosto të lartë oportune të burimeve të kufizuara, qeveria shqiptare është në një vorbull, ku analiza të kujdesshme, objektive, larg grupeve të interesit për shpërndarjen e buxhetit kthehen në domosdoshmëri jetike për t'u siguruar që paratë po shpenzohen në favor të publikut, në mënyrën më të mirë të mundshme dhe me përfitimet maksimale.

Nëse qeveritë shqiptare nuk e kthejnë vëmendjen drejt analizave mikro-ekonomike dhe projekteve që sjellin përfitime neto për gjithë shoqërinë, nuk identifikojnë problemet në zbatimin e PIP-it, nuk konsolidojnë procesin dhe nuk merren masa për të përgatitur një administratë që të prodhojë analiza cilësore, ato rrezikojnë të ngelen pre e vendimmarrjeve emocionale, politike, me ndikim të mefshtë ekonomik dhe të humbasin mundësinë për të përfituar nga fondet ISPA, të cilat kërkojnë detyrimisht shoqërimin e çdo aplikimi për fonde me analizat kosto-përfitim. Udhëheqja e vendimmarrjes politike nga analizat dhe jo nga vullneti politik dhe grupet e interesit është një ndër sfidat kryesore që Shqipëria duhet të zgjidhë. Kontabiliteti i kostos dhe i drejtimit, i cili ofron një qasje të plotë të kostove dhe përfitimeve, mund të luajë një rol shumë të rëndësishëm në sigurimin e analizave të përshtatshme, që duhet të udhëheqin procesin vendimmarrës të politikëbërësve.

## **2. Qëllimi i studimit dhe pyetjet kërkimore**

Qëllimi kryesor i punimit është të studiojë procesin e vendimmarrjes dhe analizës së investimeve publike në infrastrukturë, duke zbardhur rolin e Analizave Kosto-Përfitim dhe shkallën e përdorimit të tyre në vendimmarrjen e politikëbërësve dhe alokimin e fondeve për investime publike. Kërkimi mbështetet në bazën teorike të Analizave Kosto-Përfitim dhe synon të testojë nivelin e zbatimit të saj në realitetin shqiptar, duke eksploruar situatën vendimmarrëse dhe duke identifikuar faktorët që shpjegojnë krijimin e saj.

---

<sup>5</sup> Referuar të dhënave të Buxhetit të Konsoliduar për vitin 2014

Pyetjet kërkimore bazë të punimit janë:

**Pyetja e parë kërkimore:** A udhëhiqet vendimmarrja për investimet publike në infrastrukturë nga Analizat Kosto-Përfitim? Për t'i dhënë përgjigje kësaj pyetje është menduar të trajtohen tre dimensione:

- (i) situata aktuale e vendimmarrjes për investimet publike në infrastrukturë, alokimi i buxhetit të tyre dhe realizimi i analizave për përzgjedhjen e projekteve fituese
- (ii) shkalla e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim në vlerësimin e investimeve publike në infrastrukturë
- (iii) rëndësia e Analizave Kosto-Përfitim për zbatuesit e Procedurave të Investimeve Publike në përmirësimin e performancës së investimeve publike

**Pyetja e dytë kërkimore:** Cilat janë vështirësitë e hasura në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim? Kjo pyetje i referohet problematikës që shfaqet nga zbatimi i AKP-ve dhe zbërthimin e saj kemi menduar ta sjellim nëpërmjet:

- (i) identifikimit të problemeve kryesore në zbatimin e AKP-ve në planin teorik dhe praktik
- (ii) hulumtimit dhe shpjegimit të situatës aktuale, duke nxjerrë në dukje arsyet dhe shkaqet kryesore

Kërkimi ka karakter përshkrues dhe shpjegues pasi përdor shtjellimin e procesit të vendimmarrjes dhe vlerësimit të IP-ve në infrastrukturë (Adams et al., 2007) si bazë për gjetjen e faktorëve që kanë përcaktuar formën e situatës aktuale. Për t'ju përgjigjur pyetjeve të mësipërme do të përdoret një strategji kërkimi e ndërthurur e natyrës sasiore dhe cilësore. Të dhënat parësore do të sigurohen bazuar në dy nga metodat më të përdorura për kërkime në fushën e kontabilitetit të drejtimit (Van der Stede et al., 2007), anketimi dhe intervistat e vlefshmërisë dhe përpunimi i rezultateve të tyre do të mbështetet në Analizën Përshkruese dhe Analizën Eksploruese Faktoriale (EFA). Informacioni dytësor do të përpunohet në formën e rastit të studimit nëpërmjet metodës së Rastit Krahasues (Yin, 2009) për të shqyrtuar variablat e interesit në hapat e vlerësimit të IP-ve të parashikuar në Procedurat e Investimeve Publike (Bryman dhe Bell, 2007).

### 3. Rëndësia e studimit

Rezultatet e këtij studimi do të përbëjnë një kontribut në aspektin praktik dhe teorik. Në kontributin e punës shkencore, ai do të jetë një vlerë të shtuar në fushën e kontabilitetit të drejtimit, duke përdorur një metodologji vlerësimi të teorisë së vendimmarrjes në përzgjedhjen e investimeve publike. Ky model vlerësimi do t'i shtohet literaturës që merret me trajtimin e investimeve publike në përgjithësi dhe me Analizat Kostot-Përfitim në veçanti, duke shërbyer si bazë për studime të mëtejshme për sistemet e vendimmarrjes në gjithë sektorët e tjerë. Faktorët e identifikuar nga analiza krijojnë hapësira për kërkime të mëtejshme për të parë ecurinë e tyre ndër vite dhe reflektimin e problemeve të shfaqura në zbatimin e AKP-ve.

Shumica e studimeve për investimet publike në vendin tonë kanë trajtuar ndikimin që kanë pasur ato në zhvillimin ekonomik të vendit. Mund të përmendim këtu: Vela (2011), e cila në punim e saj të doktoraturës ka studiuar ndikimin e investimeve publike në infrastrukturë në rritjen ekonomike dhe thithjen e Investimeve të Huaja Direkte (IHD) në rastin e Shqipërisë si dhe kompleksitetin e procesit të vendimmarrjes për IP-të në infrastrukturë e parë në aspektin politik; Zoto (2011), e cila është fokusuar në efektet dhe politika e IHD-ve në Shqipëri dhe ndikimin e tyre në rritjen ekonomike; Milova (2010) e cila ka studiuar efektet e ndikimit të ndërhyrjes së shtetit në ekonomi, apo Luçi dhe Gorica (2008), të cilat marrin në studim ndikimin e investimeve publike dhe private në rritjen ekonomike. Një pjesë e tyre është ndalur edhe në trajtimin e portofolit të investimeve publike apo strukturës së financimit, por analizat kanë qenë në nivel makroekonomik dhe faktorët që kanë ndikuar në vetë ecurinë e investimeve publike nuk ishin pjesë e fokusit të tyre. Ky punim plotëson literaturën mbi investimet publike në nivel makro, duke prezantuar ndikimin që ka patur një nga faktorët më të trajtuar në literaturën botërore, konsolidimi fiskal dhe qasjen e qeverive ndaj IP-ve në rastin e Shqipërisë.

Në literaturën shqiptare vihet re një boshllëk i madh në studimin e çmuarjes dhe vlerësimit të investimeve publike, si dhe përdorimit, ndikimit dhe rolit që duhet të luajnë apo kanë luajtur Analizat Kosto-Përfitim në procesin vendimmarrës së politikëbërësve. Menaxhimi i investimeve publike dhe arsyet pse Shqipëria ende nuk ka një sistem efektiv për të përgatitur, përcaktuar, vlerësuar dhe monitoruar IP-të është një fushë ende e paeksploruar nga studiuesit. Studimi i prezantuar sjell disa kontribute në këtë drejtim:

Së pari, ai hedh dritë mbi literaturën që trajton AKP-të dhe zbatimin e tyre, e parë në tre plane: moralin dhe drejtësinë e prodhuar prej saj, objektivitetin e rezultateve dhe rolin që duhet të luajë ajo në vendimmarrje.

Së dyti, studimi i projekton tre planet e literaturës në realitetin shqiptar, duke bërë një analizë të performancës aktuale, për të identifikuar problemet e hasura në analizën e investimeve publike dhe Analizat Kosto-Përfitim si dhe rolit të tyre në alokimin e fondeve.

Së treti, ai kontribuon në literaturën vendase me sigurimin për herë të parë të të dhënave parësore që lidhen drejtpërsëdrejti me procesin e analizave të IP-ve dhe elementëve të AKP-ve. Vlerë e shtuar e këtij punimi është se mbledhjen e të dhënave parësore e mbështetet në të dhënat dytësore, duke mundësuar një ndërthurje të tyre për plotësimin e analizës.

Së katërti, punimi përbën risi në trajtimin e kontabilitetit mikroekonomik social në vendin tonë, e diktuar kjo edhe nga periudha e shkurtër kohore që teknikat mikroekonomike janë përfshirë në procesin e vlerësimit të investimeve publike. Në këtë mënyrë, punimi ofron një këndvështrim të ri të përfshirjes së kontabilitetit të kostos dhe drejtimit në financat publike, duke theksuar rolin që duhet të luajë ai në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve sipas teorisë së vendimmarrjes.

Së pesti, punimi plotëson literaturën e vendeve në zhvillim për problemet dhe vështirësitë e hasura prej tyre në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim dhe aspektet e vendimmarrjes së investimeve publike në infrastrukturë me rastin e Shqipërisë.

Rezultatet e punimit do të shërbejnë si pikë referimi për politikëbërësit në hapat që duhen të merren prej saj për ekonomizimin e buxhetit dhe kanalizimit të burimeve në drejtimet e duhura, në mënyrë që të mbështesi rritjen ekonomike të vendit, me kosto oportune sa më të ulta. Gjetjet mund të përdoren në mënyrë specifike nga Ministria e Financave, Ministria e Ekonomisë, Sekretarët e Përgjithshëm dhe Drejtuesit e Programeve si nxitje për të marrë masat e duhura në tejkalimin e vështirësive në kryerjen e Analizave Kosto-Përfitim dhe rritjen e suksesit të Procedurave të Investimeve Publike.

Punimi iu vjen në ndihmë edhe njësisë të qeverisjes vendore, të cilat dëshirojnë të zbatojnë procese më efektive buxhetimi, të bazuara në performancë apo analizash ex ante, në mënyrë që t'ju paraprijnë dhe të tejkalojnë vështirësitë potenciale apo pikat e dobta që lindin gjatë këtij procesi.

## 4. Kufizimet e studimit dhe supozimet

Pavarësisht nga vlerat dhe rëndësia, studimi ka disa kufizime.

Së pari, punimi tenton të ketë një bazë të gjerë, e shkaktuar nga mungesa e literaturës në vend për trajtimin e proceseve të vendimmarrjes së investimeve publike dhe përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim. Kjo është reflektuar sidomos në rishikimin e literaturës dhe kuadrit teorik, e cila, pavarësisht se përbën një vlerë të shtuar në trajtimin e tre dimensioneve të AKP-së, karakterizohet nga trajtimi dhe referimi i shumë autorëve dhe teorive të ndryshme mbi moralin, drejtësinë, objektivitetin dhe rolin që duhet të luajë AKP-ja.

Së dyti, studimi është i pari në llojin e tij për realitetin shqiptar, çfarë i jep një rëndësi të veçantë tematikës së trajtuar, por nga ana tjetër, mungesa e studimeve të ngjashme e kufizon atë në drejtim të bazës së krahasimit.

Së treti, të dhënat primare të përdorura në analizë i përkasin një periudhe të caktuar kohore dhe studimi nuk është i shtrirë në shumë vite për të parë ecurinë e gjetjeve dhe faktorëve të identifikuar. Megjithatë, ky punim përbën një bazë të mirë, e cila mund të përdoret në studime të ardhshme për të vlerësuar karakteristikat e procesit të analizave të IP-ve në vend jo vetëm në infrastrukturë, por edhe në sektorë të tjerë.

Së katërti, kampioni i të anketuarve mund të kishte qenë më i madh, për të rritur raportin e të anketuarve për variabël në analizën eksploruese faktoriale si dhe nivelin e përfaqësimit. Gjithsesi, numri i të anketuarve përbën mbi 80% të popullatës totale, çfarë krijon baza të mira për përgjithësimin e rezultateve si dhe kalon testet e vendosura nga studiues të shumtë (Kline, 1979; Catell, 1978; MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong, 1999; Preacher dhe MacCallum, 2002) për të legjitimuar kryerjen e EFA-s. Megjithatë, duhet theksuar se anketat në fushën e kontabilitetit të drejtimit shërbejnë për të testuar teorinë dhe për të gjetur lidhjen midis variablave e jo të masin “mesataren” e tyre (Van der Stede et al., 2007), duke i bërë studiuesit e kësaj fushe të mos jenë shumë të shqetësuar për numrin e të anketuarve në vetvete sesa për shpjegimin e lidhjeve mes variablave.

Së pesti, analiza krahasimore e manualit të Procedurave të Investimeve Publike është kryer vetëm me një nga praktikantët më të mira botërore, Librin e Gjellbër, të eksperiencës angleze. Ky fakt gjithsesi nuk

kufizon rëndësinë e gjetjeve për dy arsye kryesore: (i) manualët nga praktika të tjera të mirënjohura nuk kanë ndryshime thelbësore në trajtimin e elementëve të AKP-së, ato kanë bazë konceptuale të njëjtë dhe ndryshojnë përgjithësisht nga niveli i thellimit të aspekteve të ndryshme të analizës së IP-ve apo çështje teknike; (ii) ndryshimet e rëndësishme midis këtyre manualeve kanë në themel debate akademike si përdorimi i dy normave të ndryshme skontimi për analizat ekonomike dhe financiare apo përdorimin e çmimeve rezervë në vlerësimin e kostove oportune. Ndërkohë, PIP-i shqiptar është të paktën një hap larg nivelit për t'ju nënshtruar këtyre lloj debeteve pasi vuan nga plotësimi me bazën teorike dhe praktike të koncepteve që trajton.

Supozimet kryesore që shoqërojnë punën e këtij kërkimi janë:

Së pari, është supozuar se të anktuarit iu janë përgjigjur pyetjeve me sinqeritet të plotë lidhur me situatën vendimmarrëse dhe analizën e investimeve publike dhe jo situatën që ata do të dëshironin të ishte apo mendojnë se duhet të ishte.

Së dyti, konceptet për të cilat iu është kërkuar informacion në anketa dhe proceset e pyetura nëpër intervista janë të qarta për të intervistuarit. Në rastet kur kjo është dyshuar nga anketuesi, janë bërë sqarimet përkatëse për të shmangur marrjen e përgjigjeve që nuk tregojnë situatën reale.

## 5. Struktura e punimit

Në funksion të qëllimit, pyetjeve kërkimore të ngritura dhe metodologjisë së përzgjedhur, punimi është organizuar në gjashtë kapituj, si më poshtë:

**Kapitulli i parë** hedh dritë mbi nevojën e qeverive për të investuar dhe pse ato duhet të jenë shumë të kujdesshme në çmuarjen, vlerësimin dhe përzgjedhjen e investimeve publike nëpërmjet analizave të hollësishme Kosto-Përfitim. Ai nis me një prezantim të përgjithshëm të investimeve publike, duke shtjelluar arsyet pse shteti ndërhyr në treg dhe deri në çfarë mase kjo ndërhyrje nuk do të cënonte sektorin privat apo ulte eficiencën e përdorimit të fondeve publike. Në pjesën e dytë, kapitulli fokusohet në teoritë e ndikimit të investimeve publike, sidomos atyre në infrastrukturë, në rritjen ekonomike dhe faktorëve kryesor që ndikojnë në nivelin e financimit të IP-ve, duke sjellë edhe qasjet e qeverive shqiptare ndaj investimeve publike në periudhat e konsolidimit fiskal në 15 vitet e fundit.

**Kapitulli i dytë** ka në qendër rishikimin e literaturës dhe kuadrin teorik të Analizave Kosto-Përfitim. Nisur nga literatura e gjerë që trajton aspekte të ndryshme të AKP-së dhe debatet akademike që kanë shoqëruar ndër vite përdorimin e saj, rishikimi i literaturës, pasi jep disa përkufizime, është organizuar në tre linja kryesore. Fillimisht, ai sjell kritikën mbi përdorimin e Analizave Kosto-Përfitim si metodologji që prodhonë drejtësi, barazi dhe efikasitet në shpërndarjen e fondeve, për të gjykuar nëse AKP-ja është një metodologji që e justifikon përdorimin dhe nëse prodhon rezultat moral. Linja e dytë vijon me debatet mbi disa nga elementët kyç të kësaj metode, që vendosin në pikëpyetje objektivitetin e rezultateve, duke prezantuar në të njëjtën kohë edhe kuadrin teorik të AKP-së, ndërsa linja e tretë fokusohet mbi debatet e rolit normativ apo pozitivist që duhet të luajë AKP-ja në vendimmarrje.

**Kapitulli i tretë** shtjellon metodologjinë e zgjedhur për t'ju dhënë përgjigje pyetjeve kërkimore dhe analizën e rezultateve. Në pjesën e parë, kapitulli arsyeton mbi tipin e kërkimit dhe shtjellon dizajnimin e tij duke argumentuar se pse metodat e përzgjedhura janë të përshtatshme dhe ndihmojnë në zbërthimin e qëllimit të temës. Ai prezanton instrumentat për mbledhjen e informacionit, ideimin e pyetësorit dhe intervistave, zgjedhjen e popullsisë dhe kampionit, si dhe pyetjet kërkimore që do iu përgjigjet anketimi. Në pjesën e dytë, kapitulli ndalon në analizën e përzgjedhur për përpunimin e të dhënave, duke i dhënë një rëndësi të veçantë Analizës Faktoriale Eksploruese, pa anashkaluar në çdo rast çështjet e besueshmërisë dhe vlefshmërisë.

**Kapitulli i katërt** diskuton rezultatet e anketës nëpërmjet analizës përshkruese dhe analizës faktoriale. Në pjesën e parë, ai fokusohet në testimin e besueshmërisë së të dhënave dhe argumentimit të vlefshmërisë së rezultateve të gjeneruara nga analiza faktoriale sipas standardeve të parashtruara në Kapitullin 3, ndërsa në pjesën e dytë vjen diskutimi i të dhënave sipas rezultateve të gjeneruara nga analiza përshkruese dhe faktoriale, në funksion të pyetjeve kërkimore të anketës, duke hedhur dritë mbi shpjegimin e situatës së analizës së investimeve publike në vend dhe vështirësive të hasura në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim.

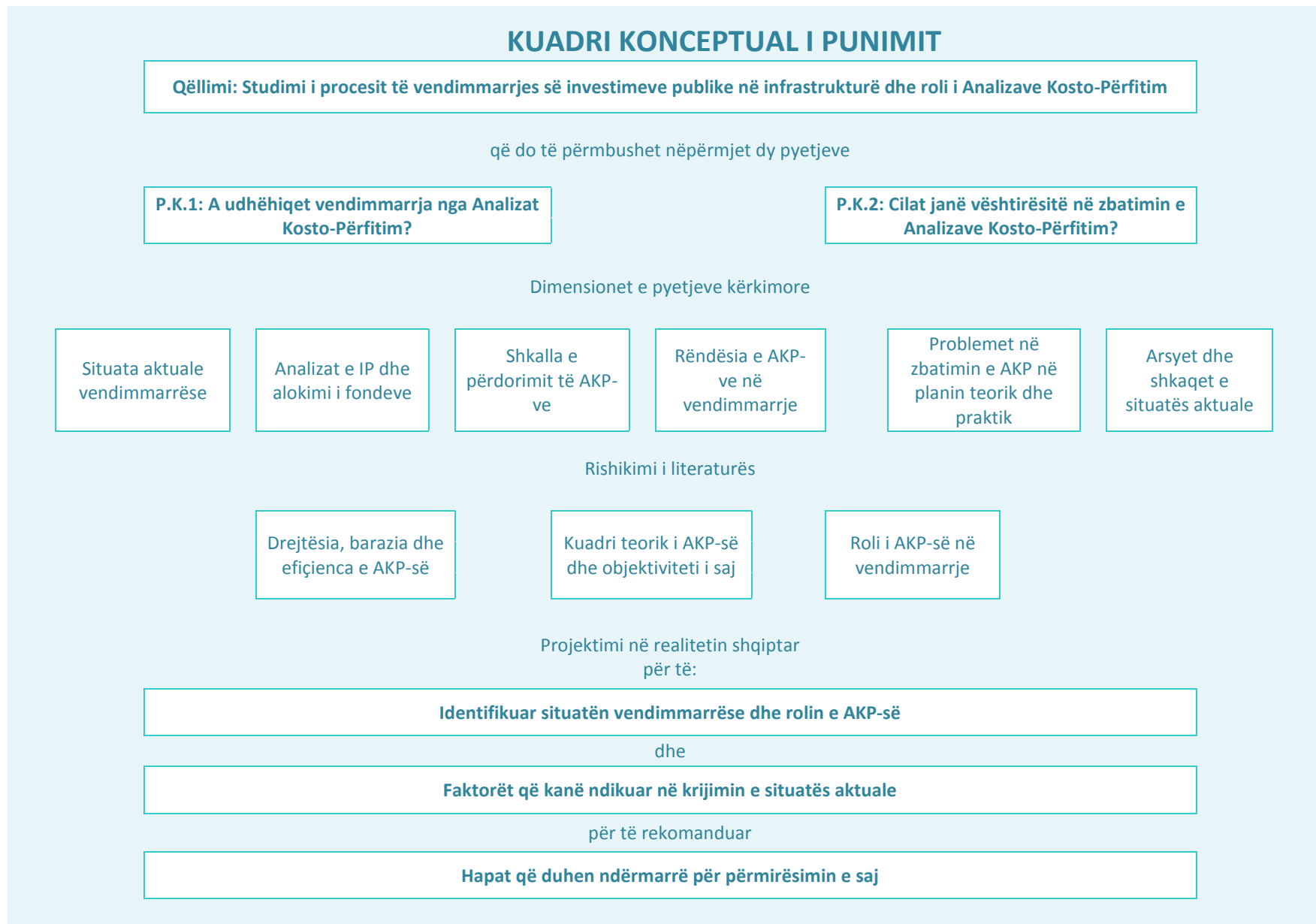
**Kapitulli i pestë** i dedikohet Procedurave të Investimeve Publike, të para si një burim potencial i vështirësive që kanë zbatuesit e AKP-ve dhe analizave të investimeve publike. Ai vjen në trajtën e një analize krahasimore, duke përballur PIP-in shqiptar me një nga praktikat më të mira botërore, Librin e Gjelbër nga eksperiencia angleze dhe ka si qëllim të gjykojë plotësinë, qartësinë dhe mënyrën e shtjellitimit

të analizave që duhet të kryhen për investimet publike nga specialistët. Kapitulli nis me një analizë të detajuar të Procedurave të Investimeve Publike, vijon me elementët kryesor të Librit të Gjëlber dhe mbyllet me krahasimin e trajtimeve që iu bëjnë të dy manualët pikave më të rëndësishme të analizës dhe vendimmarrjes së IP-ve.

**Kapitulli i gjashtë** sjell një përmbledhje të përfundimeve të punës kërkimore dhe rendit gjetjet kryesore të saj, duke dhënë në çdo rast rekomandimet përkatëse se si mund të përmirësohet situata e analizës dhe vendimmarrjes së investimeve publike në vend dhe cilat do të ishin fushat me interes kërkimi për këtë çështje në të ardhmen.



Figura 1: Kuadri konceptual i punimit



# KAPITULLI I: RËNDËSIA E INVESTIMEVE PUBLIKE DHE FAKTORËT QË NDIKOJNË MBI TO

Në këtë kapitull trajtohen investimet publike në një këndvështrim të gjerë, duke nisur fillimisht me qëndrimet e ndryshme që hasen në literaturë në përkufizimin e tyre dhe problematikat e diferencat që mbartin ato, për të vijuar më pas me arsyet pse sektori publik është pjesëmarrës në treg dhe cili do të ishte niveli optimal i IP-ve. Një vëmendje e veçantë i kushtohet faktorëve kryesor që ndikojnë në ecurinë e investimeve publike në një kontekst të caktuar kohor dhe të zhvillimit ekonomik të një vendi dhe më specifikisht kemi ndaluar të trajtojmë rastin shqiptar. Në pjesën e tretë të kapitullit kemi shtjelluar gjerësisht faktorët ekonomikë, duke qëndruar më gjatë në koncepte si konsolidimi fiskal dhe iluzionin fiskal dhe në pjesën e fundit të kapitullit trajtohen teoritë e ndryshme në lidhje me ndikimin e investimeve publike mbi rritjen ekonomike të një vendi, studimet e kryera për matjen e tyre dhe rezultatet e publikuara në lidhje me to.

## I.1. Përkufizimi i investimeve publike

Në shumë tekste, Investimet Publike përcaktohen si shpenzime kapitale që kryhen nga sektori publik për të prodhuar të mira apo shërbime, të cilat do të sjellin përfitime në periudhat e ardhshme. Ndërtimi i infrastrukturës (si ura, rrugë, hekurudha, etj) apo blerja e mallrave (si pajisjet e një spitali apo shkolle) janë shembuj tipik të investimeve publike (IP).

Në llogaritë kombëtare të statistikave, IP-të përcaktohen si shpenzime kapitale, të cilat përfshijnë shpenzimet vetëm për sendet dhe shërbimet me afat përdorimi mbi një vit. Megjithatë, përkufizimi statistikisht më i përdorur për investimet publike është ai i *Formimit të Kapitalit Fiks Bruto nga qeverisja e përgjithshme* (Turrini, 2004). Përcaktimi i detajuar i formimit të kapitalit fiks bruto është bërë nga Sistemi i Llogarive Kombëtare të Kombeve të Bashkuara (UNSNA), Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) apo Sistemi Evropian i Llogarive (ESA) dhe konteksti i tyre është përgjithësisht i ngjashëm.

Sipas ESA95, Formimi i Kapitalit Fiks Bruto (FKFB) është *“blerja apo prodhimi nga rezidentët i asetëve fikse minus humbjen e vlerës gjatë një periudhe të caktuar kontabël, plus disa shtesa të vlerës së aktiveve të paproduara, të identifikuar nga aktiviteti prodhues i prodhuesit apo institucionit. Aktivet fikse janë mjete të prekshme ose të paprekshme, të prodhuara si output nga procesi i prodhimit, të cilat nga ana e*

*tyre përdoren në mënyrë të vazhdueshme dhe të përsëritur në procesin e prodhimit për më shumë se një vit*". Në mënyrë specifike, ESA95 nënvizon përfshirjen e aktiveve të paprekshme, si përshebull patentat, programet kompjuterike, etj, ndërkohë që disa tipe shpenzimesh për ushtrinë, si "blerja e armëve dhe sistemet e tyre mbështetëse" nuk i përfshin<sup>6</sup>.

Kur flitet për përkufizimin e Investimeve Publike sipas sistemit të llogarive, probleme lindin me përkufizimin dhe përcaktimin, për shkak të diferencave midis investimeve publike dhe kapitalit të akumuluar. Përkufizimi i IP-ve sipas llogarive kombëtare përfshin transaksionet kryesore që rezultojnë në ndryshim të stokut të kapitalit fizik, por përjashton shumë shpenzime që lidhen me akumulimin e kapitalit njerëzor. Kështu, nëse ndërtimi i laboratorëve të kërkimit apo blerja e programeve kompjuterike klasifikohen si IP, pagat për kërkuesit apo shkencëtarët klasifikohen si shpenzime korrente, pavarësisht faktit se puna e kryer prej kësaj kategorie ndihmon në formimin e kapitalit human apo stokut të njohurive. Edhe SNA-ja e vitit 2008 e përjashton kapitalin human nga aktivet.

Një problematikë tjetër e rëndësishme që shoqëron përkufizimin e IP-ve është edhe dallimi midis investimeve bruto dhe neto të sektorit publik. Investimet neto marrin në konsideratë amortizimin apo rënien e vlerës ekonomike (zhvlerësimin) si pasojë e përdorimit. Kjo do të ishte mënyra korrekte për të matur rritjen faktike në vlerën e stokut të kapitalit publik. Por nga ana tjetër, vlerësimi i investimeve publike neto do të ishte në varësi të metodës së përdorur për amortizimin. Kjo do të bënte që shifrat të mos ishin shumë të besueshme, por edhe të pengonin analizat krahasimore për IP-të midis shteteve të ndryshme. Madje edhe analizat krahasimore të IP-ve brenda një shteti, në periudha të ndryshme mund të shfaqnin probleme nëse politikat e përdorura për amortizimin dhe vlerësimin e rënies së vlerës nuk do të ishin të njëjta për të gjithë periudhën e marrë në shqyrtim. Prandaj, përgjithësisht, kur flitet për investime publike nga qeverisja e përgjithshme, nënkuptohet Formimi i Kapitalit Fiks Bruto.

---

<sup>6</sup>Në lidhje me investimet për ushtrinë UNSNA, në vitin 2003 (SNA, 2003) i klasifikoi blerjet e armatimeve si konsum final ose të ndërmjetëm, jo si aktiv fiks. Vite më vonë, në rishikimin që iu bë klasifikimit të aktiveve fikse në vitin 2008 (SNA, 2008), shpenzimet për armë që përputhen me përcaktimin e përgjithshëm u riklasifikuan si FKFB. Nga ky fakt i thjeshtë vihet re se pavarësisht që përkufizimet mundohen të jenë të qartë se çfarë duhet apo nuk duhet përfshirë në FKFB, klasifikimi i zërave rast pas rasti është i komplikuar. Për shembull, blerja e një makine është aktiv fiks, por sipas këtij klasifikimi, ajo mund të futet në FKFB vetëm nëse përdoret për të prodhuar diçka, në rast të kundërt ajo nuk do të merret në konsideratë.

Nëse do t'i referoheshim fjalorit të përdorur nga Ministria e Financave, në Shqipëri, termi shpenzim kapital “përfshin vetëm shpenzimet për sendet dhe shërbimet me afat përdorimi mbi një vit. Këtu futen pagesat për përfitimin e sendeve me afat të gjatë përdorimi, mjetet e kapitalit fiks, si dhe pagesat për zëvendësimin e mjeteve themelore të shkatërruara”. Në punimin tonë, ne do t'i përmbahemi përkufizimit që: *Investimet Publike janë shpenzime kapitale të bëra nga qeveria për të blerë apo prodhuar aktive fikse, të cilat do të përdoren për më shumë se një vit, si: tokë, aktive të paprekshme, stok publik pa përfshirë aktive ushtarake dhe financiare.*

## **I.2. Arsyet e financimit të investimeve publike**

Investimet publike na rrethojnë ngado. Ne ecim në rrugë që janë shtruar nga fondet publike, përdorim ujin dhe energjinë, të mira që mbështeten nga fondet publike, marrim dije apo shërbime spitalore kryesisht në ndërtesa të financuara nga Buxheti i Shtetit e kështu me rradhë. Shembuj të të mirave publike kemi pafundësisht dhe dilema e studiuesve të shkencave ekonomike është: A është sektori publik që duhet t'i ndërmarri këto investime? A duhet të përfshihet sektori privat dhe në çfarë niveli? Në literaturën e hulumtuar për qëllime të këtij punimi kemi gjetur të renditura disa arsye pse sektori publik duhet të mbështeti realizimin e investimeve publike.

*Arsyeja e parë është oferta e të mirave publike.* Investimet publike lidhen sidomos me ato që quhen të mira publike të ndërmjetme. Shembulli tipik i tyre është infrastruktura e transportit, si rrugë apo hekurudha, ku infrastruktura është e mira kapitale, që ndihmon në prodhimin e të mirave përfundimtare, qofshin këto nga njësi publike apo private. Shpesh, investimet të bëra nga sektori publik përkthehen në një rritje të vlerës së stokut të veprimtarisë që kryhet pasi vetë infrastruktura e ngritur ndihmon në realizimin e produktit nga firma apo bashkia/komuna. Në këtë rast, investimi publik do të renditej në listën e inputeve të prodhimit, i cili mbështet dhe lehtëson vetë procesin.

*Arsyeja e dytë, që lidhet me domosdoshmërinë e investimeve publike, është dështimi i tregut.* Kjo çështje ka disa aspekte, të cilat mundohen të hedhin dritë mbi faktin se pse dështimi i tregut justifikon ndërhyrjen e shtetit. Momenti i parë lidhet me të mirën e përgjithshme dhe rritjen e mirëqenies së një vendi. Sjellim një shembull, investimet në arsim mund të justifikohen nga përfitimet në rritjen e kapitalit human dhe ngritjes së dijes. Nëse shteti nuk do të ndërhynte në këtë sektor, vlerësohet se do kishte nën-investim në shkollim, gjë që do të çonte në produktivitet marxhinal social më të ulët po që se në treg do të operonte

vetëm arsimit privat (Turrini, 2004). Është kjo arsyeja, që në mënyrë që të maksimizojë mirëqenien e shtetasve të vet nëpërmjet rritjes së stokut të njohurive, qeveria duhet të marrë pjesë në tregun e arsimit nëpërmjet investimeve publike. Momenti i dytë lidhet me domosdoshmërinë e sigurimit të infrastrukturës. Kjo është rezultat i rritjes së vazhdueshme të normave të kthimit dhe monopolit natyral të tregut që e karakterizon infrastrukturën. Sigurimi i rrjetit të infrastrukturës, si në transport apo shpërndarjen e energjisë elektrike është subjekt i rritjes së normave të kthimit nga investimi, i cili shoqërohet me të ashtuquajturat efekte anësore në rrjet. Në këtë lloj sektori, rritja e kostove nuk është në përpjestim të drejtë me madhësinë e tregut, pasi ky i fundit është pak a shumë i përcaktuar. Në këto kushte, kostot e larta do të shkaktonin pjesëmarrje të shumë pak firmave në ofrimin e këtij shërbimi, duke e çuar sektorin në pozicionin monopol. Për këtë arsye, ndërhyrja e shtetit nëpërmjet sigurimit të drejtpërdrejtë të shërbimit apo rregullimit të sektorit është e nevojshme për të ulur mungesën e eficientëve, të cilat do të vinin nga oferta e ulët që do të bënte sektori privat.

*Arsyeja e tretë* që shkon në favor të IP-ve është *mungesa e tregjeve të pastra të kapitalit apo sigurimeve*, për shkak të informacionit josimetrik që zotërojnë pjesëmarrësit e ndryshëm në treg. Duhet theksuar se prezenca e një informacioni të barabartë për të gjithë në sasi dhe në kohë, është një ndër kushtet kryesore për funksionimin sa më të mirë të tregut apo akoma më tej, për një treg që funksionon në konkurrencë të plotë. Për rrjedhojë, firmat private nuk do të ishin të interesuara të ndërmerrnin projekte me risk të lartë, rreth të cilave nuk zotërojnë informacion të plotë e të saktë apo projekte që mund të shlyejnë veten e tyre vetëm pas një periudhe kohore shumë të gjatë, duke bërë që financimi nga sektori publik të shndërrohet në alternativën e vetme.

*Arsyeja e katërt* është se IP-të, nëpërmjet politikave investuese të qeverisë mund të shikohen si një mënyrë e mirë për të *rishpërndarë të ardhurat*, sidomos ndërmjet zonave të caktuara gjeografike. Kjo do të bënte që kapitali të mos përqëndrohej vetëm në grupe shoqërore apo zona të caktuara, por të shpërndahej dhe të ndihmonte në zhvillimin e të gjithë vendit, duke përmbushur kështu edhe një ndër misionet e qeverive, që lidhet me rishpërndarjen sa më e drejtë të të ardhurave.

Faktikisht, në literaturë gjejmë shumë teori që mundohen të zbërthejnë dilemën nëse sektori publik duhet të investoj, duke mbështetur domosdoshmërinë e tyre apo jo dhe akoma më tej, cilat janë sferat ku ai duhet të përfshihet, pa çënuar sektorin privat. Kërkimi jonë në literaturë, për arsyet e domosdoshmërisë

së IP-ve, na drejtoi në klasifikimin e tyre në dy grupe: arsye që reflektojnë çështje mikroekonomike dhe makroekonomike.

Nga aspekti mikroekonomik, një shtet duhet të ndërhyjë atje ku tregu dështon. Nga ky këndvështrim, në favor të investimeve publike rreshtohen faktorë si: shuma të mëdha financimi, kosto të zhytura dhe theksi mbi përfitimin social më shumë se sa në atë ekonomik. Të gjitha këto janë kryesisht karakteristika të infrastrukturës, e cila është shndërruar në një monopol natyral të shtetit. *“Normat e kthimit të përfitimit social duhet të përfshijnë edhe ndikimin e IP-ve në investimet private”*...citojmë këtu Erenburg (2003); Erenburg dhe Wohar (1995). *“Për të gjitha projektet, kthimi social duhet të jetë më i lartë se kostoja oportune e përdorimit të fondeve publike. Pra, duhet që fondet e përdorura të maksimizojnë dobishmërinë sociale të një vendi”*.

Nga këndvështrimi makroekonomik, investimet publike duhet të jenë financiarisht të përballueshme. Atëherë kur financimi është i mundur, IP-të duhet të mbështesin qëndrueshmërinë makroekonomike të vendit dhe të ndihmojnë në rritjen ekonomike të tij. Kjo lidhet drejtpërsëdrejti me borxhin dhe financimin i IP-ve me hua. Është e domosdoshme që normat e kthimit të IP-ve (e cila reflektohet në tatimin mbi fitimin, tarifat e përdorimit, etj) të jenë më të larta se sa kostot e huasë. Zhvillimi i politikave të investimeve në një vend duhet t'i marri parasysh të dy këta elementë në mënyrë që të sigurohet rritja e mirëqenies së qytetarëve dhe përdorimi sa më eficient i fondeve të kufizuara.

Njëherë që janë identifikuar arsyet pse sektori publik duhet të kryejë investime publike, lind pyetja se deri ku duhet të investojë ai, cila është pika e artë të cilën shteti nuk duhet ta tejkalojë duke përdorur fondet në mënyrë joeficiente apo duke pushtuar hapësirat për sektorin privat. Në parim, investimet publike janë të dëshiruara deri sa *produktiviteti social marxhinal tejkalon kostot sociale marxhinale*. Në praktikë zbatimi i këtij kushti haset rrallë. Oferta aktuale e IP-ve varet nga konteksti institucional specifik i çdo vendi si dhe nga vlerësimet ekonomike të hartuesve të politikave zhvilluese. Shpesh, informacioni josimetrik, faktorët kufizues institucional, grupet e interesit apo edhe paaftësia menaxhuese bëjnë që një vend të shfaqet me mbi apo nën ofertë të IP-ve krahasuar me optimumin teorik. Një ndër problemet kryesore që shoqëron IP-të është konsumi i të mirës publike pa paguar për të, koncept që në literaturë ne e gjejmë me termin *“free-riding”*. Ky përcaktim iu referohet personave që përdorin një burim pa paguar për të ose paguajnë më pak se sa kostoja e plotë. Sfida kryesore është kufizimi sa më i madh i efekteve negative që

i sjell ky fenomen investimit të sektorit publik. *Free riding* është një ndër arsyet kryesore pse të mirat publike mund të jenë nën pikën optimale të tyre, çfarë rezulton më tej në mungesë të Efiçencës-Pareto. Kujtojmë që pika optimale për prodhimin e IP-ve do të ishte aty ku kërkesa barazon ofertën, me supozimin që pjesëmarrësit në treg gëzojnë të njëjtin informacion dhe janë të lirë në vendimarrjen e tyre. Mirëpo, duke qenë se të mirat publike nga natyra janë jo-rivale, agjentët e tregut, në këtë rast përdoruesit e të mirës publike, nuk kanë motiv që të tregojnë vlerësimin e tyre real për këto të mira, si për shembull të mund të identifikohet realisht sa do të ishte i gatshëm një qytetar të paguante për transportin publik. Nëse tarifa e të mirës publike lidhet drejtpërsëdrejti me kërkesën e tyre, agjentët do të tentojnë të nënvlerësojnë kërkesën reale pasi kjo do të çonte në një tarifë më të ulët për këtë të mirë. Këtë veprim ata e bëjnë me qëllim që të përfitojnë nga kontributet e të tjerëve, ndërkohë që vetë janë duke u sjellë si *Free Riders*(Turrini, 2004).

Mbi apo nën ofertën e investimeve nga sektori publik e shpjegojnë edhe parimet e politikës ekonomike. Kështu, investimet publike në sektorë të ndryshëm, si për shembull në infrastrukturë, tentojnë t'i përqëndrojnë përfitimet në një ndarje relativisht të vogël të popullsisë, ndërkohë që kostot e tyre janë të shpërndara e përballohen nga një grup më i madh sesa përfituesit. Jo në pak raste qeveritë ndërmarrin këto lloj projektesh duke pasur në synim votat dhe mbështetjen e grupeve të interesit (Drazen, 2000), duke bërë që oferta të jetë mbi pikën optimale për disa zona dhe në mungesë oferte për disa të tjera.

### **I.3. Faktorët që ndikojnë në Investimet Publike**

Kur i kthehemi kërkimit për investimet publike dhe faktorët që ndikojnë mbi vendimarrjet lidhur me to, interesant është fakti që niveli i alokuar i fondeve për investime publike ka pësuar rritje apo rënie gjatë periudhave të ndryshme kohore apo se vende të ndryshme kanë përqasje të ndryshme në lidhje me nivelin e tyre, por megjithatë, pak studime ka të publikuara në këtë drejtim. Pjesa më e madhe e punimeve që trajtojnë investimet publike, janë fokusuar në mbrojtjen apo hedhjen poshtë të tezës së ngritur nga Aschauer (1989) që rënia e shpenzimeve produktive të sektorit publik si përqindje ndaj PBB-së ka çuar në rënie të rritjes ekonomike, duke lënë pas dore studimet për të identifikuar faktorët që kanë ndikuar në shpenzimet kapitale, në mënyrë që të shpjegohet edhe trendi i IP-ve ndër vite. Në studimet e kryera për faktorët që ndikojnë mbi IP-të, kryesisht është marrë në shqyrtim një vend i caktuar, në një periudhë të caktuar, si përsëmbull: Aubin et al. (1988) për Francën, Herenkson (1988), Kirchgassner dhe

Pommerehne (1988) për Gjermaninë dhe Zvicrën dhe Sorensen (1988) për Norvegjinë. Ndërsa De Haan, Sturm dhe Sikken (1996) përdorën një panel të dhënash për 22 vende të OECD-së, ndërsa Sturm (2001) bëri studimet e tij për këtë çështje duke marrë në shqyrtim 123 vende më pak të zhvilluara, për periudhën 1970-1998. Në punimin e tyre Kirchgassner dhe Pommerehne (1988), tërësinë e variablave, të cilët ndihmojnë për të kuptuar faktorët që ndikojnë mbi IP-të, i grupuan në tre kategori: variabla strukturorë, politiko-social dhe ekonomik. Secili prej tyre, së bashku me elementët përbërës ndikon sipas rastit mbi nivelin e IP-ve në një vend. Megjithatë, studimet kanë treguar se jo domosdoshmërisht të gjithë llojet e variablave ndikojnë, sikurse edhe në rastet kur vërtetohet lidhja midis variablave dhe IP-ve, fortësia e tyre varion në mënyrë të konsiderueshme. Bazuar në klasifikimin e Kirchgassner dhe Pommerehne (1988), po bëjmë një shfletim të literaturës lidhur me ndikimin e variablave të ndryshëm mbi investimet publike.

### **1.3.1. Ndikimi i variablave ekonomikë mbi investimet publike**

Grupi i variablave ekonomikë është një ndër grupet që ndihmon për të shpjeguar jo vetëm nivelin e investimeve publike në një vend të caktuar dhe kohë të caktuar, por edhe ecurinë e tyre ndër vite. Sipas Kirchgassner dhe Pommerehne (1988) brenda këtij grupi variablash përfshihen: rritja ekonomike reale, deficitit buxhetor, stoku borxhit, pagesa e interesave të borxhit, investimet private, ndihma e huaj, hapja e ekonomisë dhe investimet e huaja direkte. Megjithatë, në rastet kur subjekt i analizës është studimi i faktorëve ciklik të ekonomisë, në variablat ekonomikë duhen përfshirë patjetër edhe papunësia dhe inflacioni, për të matur qëndrimin e qeverive ndaj IP-ve. Qëllimi kryesor i qeverive është stabiliteti ekonomik i vendit, në këtë aspekt pritet që IP-të, sikurse edhe shpenzimet buxhetore, të përdoren në funksion të qëllimeve qeverisëse, duke i rritur ato gjatë periudhave të rënies ekonomike dhe duke i zvogëluar gjatë rritjes. Megjithatë, kemi raste kur gjatë zbatimit të politikave “kundër-ciklit ekonomik” pritet që me rritjen e inflacionit, qeveria të përgjigjet nëpërmjet tkurrjes së shpenzimeve publike, sikurse në rastet kur papunësia është e lartë, shpenzimet publike tentohen të rriten (Aubin et al., 1998). Duke qenë se IP-të janë pjesë e shpenzimeve publike, sipas rastit ato do të ndikohen sa herë që ndryshojnë (në rritje ose ulje) shpenzimet totale publike, duke theksuar faktin që ato janë një armë e mirë në dorën e qeverive për të përmbushur qëllimet e saj dhe për të stimuluar rritjen e investimeve në vend, sidomos në rastet kur investimet nga sektori privat tkurren.



Literatura tregon që përqasja e qeverive ndaj shpenzimeve në investime publike është e ndryshme në periudha të ndryshme, kjo ka bërë që shumë autorë të fokusojnë vëmendjen e tyre në gjetjen e arsyeve që ndikojnë mbi IP-të. Të rëndësishme janë punimet që i referohen sidomos periudhës së mirënjohur të konsolidimit fiskal, vitet 1970-1990, të cilat tregojnë se në pjesën më të madhe të vendeve të industrializuara, në 40 vitet e fundit, investimet publike (bruto) kanë qenë mesatarisht në nivele deri në 5% të Prodhimit të Brendshëm Bruto. Pas viteve '70, IP-të filluan të bien në shumicën e vendeve të OECD-së (Oxley dhe Martin, 1991), edhe pse masa e uljes së tyre varionte nga njëri vend në tjetrin. Në Evropë dhe SHBA rënia e investimeve publike vazhdoi përgjatë gjithë viteve '70 e deri në mesin e viteve '80, por ndërsa në Amerikë pati një reagim nga mesin i viteve '80, Evropa e vazhdoi trendin e saj në rënie të IP-ve përgjatë gjithë periudhës së viteve '80 (Turrini, 2004). Në të njëjtin përfundim arriti edhe Sturm (2001), i cili mori në studim dy grupe shtetesh, me 123 dhe me 37 vende, për periudhën 1970-1998. Pavarësisht problemeve që hasi analiza e tij, pasi jo të gjitha vendet kishin të dhëna për gjithë periudhën kohore, u vu re se deri në mesin e viteve '70 kishte një rënie të dukshme në pjesën e shpenzimeve kapitale të qeverive qëndrore. Megjithatë, Sturm (2001) thekson në studimin e tij se rreth 70% e vendeve kishin norma më të ulta në periudhën 1990-1995 se sa në vitet 1975-1980, çfarë do të thotë se qeveritë vazhduan të ulin investimet e tyre edhe në vitet '90. Megjithëse autorët mund të përmendin arsye të shumta që mund të kenë çuar në uljen e IP-ve, konsolidimi fiskal duket se ka marrë vëmendjen kryesore të studiuesve të kësaj fushe. Studimet që kemi hulumtuar për qëllimet e këtij punimi mund të ndahen në dy pjesë: në studime që analizojnë ndikimin e konsolidimit fiskal dhe krijimin e iluzionit fiskal. Të dyja këto teori nuk janë shumë të pavarura nga njëra-tjetra, pasi lidhen me masat e marra nga qeveritë për të mbajtur nën kontroll borxhin dhe deficitin. Shpesh konsolidimi fiskal mund të çojë në iluzion fiskal.

### **I.3.1.1. Qëndrimi ndaj investimeve publike në periudhat e konsolidimit fiskal**

Një ndër shkaktarët kryesor të tkurrjes së investimeve publike pas viteve '70 është cilësuar konsolidimi fiskal. Banka Botërore, në raportin e saj (World Bank, 1988) deklaroi se shkurtimeve në investime publike ishin mesatarisht tre herë më të larta se sa shkurtimeve në shpenzimet korrente gjatë periudhës së konsolidimit fiskal në vitet '80. Roubini dhe Sachs (1989) shpjegojnë se gjatë periudhave të një politike

fiskale jo ekspansioniste, vendet e OECD-së bënë shkurtim drastik dhe të menjëhershëm të fondeve për IP. Për vendet e eurozonës mendohet se limitet e deficitit të vendosura nga Pakti i Stabilitetit dhe Rritjes (SPG) kanë ndikuar në rënien e investimeve publike viteve të fundit (Blanchard dhe Giavazzi, 2004). Megjithatë, ka studiues të tjerë që uljen e IP-ve pas Traktatit të Mاستritit për të arritur objektivat e vendosur për deficitin dhe borxhin, e lidhin më shumë me dëshirën për qeveri qëndrore të vogla se sa me efekte të konsolidimit fiskal (Gali dhe Perroti, 2003). Zvogëlimi i madhësisë së sektorit publik, jo domosdoshmërisht sjell rënie përpjestimore në elementët përbërës të shpenzimeve qeveritare, ai mund të jetë përzgjedhës, duke rënduar më shumë mbi disa funksione dhe duke mbrojtur të tjerë. Në studimet e bëra për të parë ndikimin e konsolidimit fiskal mbi IP-të apo shpenzimet sociale (duke përfshirë arsimin, shëndetin dhe mirëqenien sociale), studiuesit ndahen në dy grupe. Grupi parë thekson se rregullimet fiskale do të bien mbi investimet publike dhe do të mbrojnë shpenzimet sociale. Në këtë kontekst, Roubini dhe Sachs (1989) mendojnë se kjo ndodh sepse IP-të janë zëri më pak i fortë i shpenzimeve, ndërsa Oxley dhe Martin (1991) mendojnë se është politikisht më e lehtë të ndërpresësh apo shtysh për më vonë IP-të se sa të zvogëlosh shpenzimet korrente. Këtë tezë e çon akoma më larg Sturm (1998), i cili arrin në përfundimin se qeveritë miope, në rast të nevojave për shkurtime të buxhetit do të ulin shpenzimet më pak të dukshme dhe afatgjata, në mënyrë që të minimizojnë kostot politike që shoqërojnë uljen e shpenzimeve publike. Bazuar në këto korniza teorike, studimi i Henrekson (1988), për Suedinë në periudhën 1950-1992, apo studimet e Sturm (1998), për 22 vende të OECD-së për periudhën 1980-1992 dhe Jonakin dhe Stephens (1999) për 5 vende të Amerikës Qëndrore për periudhën 1975-1993, vërtetuan se rregullimet fiskale ndikojnë veçanërisht mbi investimet publike. Sturm (2001) studioi gjerësisht ndikimin e deficitit mbi IP-të, sepse sipas tij, një pjesë e mirë e IP-ve financohet nëpërmjet deficitit. Gjerësisht mbrohet teza se një qeverie i lejohet të marri borxh përse kohë ai përdoret për të financuar investime publike, pasi kjo ndikon edhe në një rishpërndarje të efekteve financuese midis brezave që do t'i përdorin IP-të, por, nivelet e larta të deficitit dhe/ose borxhi i qeverisë mund të çojnë në tkurrje të politikës fiskale, sikurse pagesat e larta të interesave për borxhin zvogëlojnë fondet në dispozicion për kategoritë e tjera. Është kjo arsyeja që vendet reagojnë për uljen e pagesave të borxhit nëpërmjet uljes së shpenzimeve kapitale. Sturm (2001) arriti në përfundimin se mbartja e deficiteve të larta nga periudhat e mëparshme do të shoqërohet me IP më të ulta në të ardhmen. Borxhi i lartë bën që çlirimi i fondeve për

IP-të të jetë më i vështirë, megjithatë, sipas tij, interesat e paguara duket se nuk shpjegojnë shumë sjelljen e IP-ve.

Grupi i dytë i studiuesve mendon se shkurtime në buxhet kanë më shumë gjasa të ndikojnë fillimisht në shpenzimet sociale se sa në shpenzimet produktive. Aubin et al. (1998) hedh tezën se zvogëlimi i investimeve, sidomos atyre produktive, ka më shumë pasoja politike se sa ulja e konsumit publik dhe pagave, pasi ato janë më të dukshme. Alesina et al. (1998), në studimin e tij për një grup prej 19 vendesh të OECD-së, tregon se rënia e shkurtimeve fillimisht mbi pagat dhe transfertat publike rritën probabilitetin e mbijetesës së qeverive në periudhën 1960-1995. Tanzi (2000) e shpie akoma më tej këtë ide. Sipas tij, globalizimi do të sjellë ulje të të ardhurave buxhetore dhe shpenzimeve për shkak të konkurrencës në taksa midis juridiksioneve dhe rritjes së lëvizjes së faktorëve prodhues. Më tej, ai argumenton se ulja e shpenzimeve të buxhetit nuk do të ndikojë në mënyrë përpjestimore të gjithë zërat dhe se shpenzimet sociale do të jenë veçanërisht të ndëshkuara pasi qeveritë do të tentojnë të mbrojnë shpenzimet produktive, të cilat rrisin konkurrencën dhe thithin Investimet e Huaja Direkte (Tanzi, 2000). Keen dhe Marchand (1997) përpunuan një model, në të cilin qeveritë nxisin konkurrueshmërinë e vendit të tyre duke i rritur investimet mbi nivelin optimal, ndërsa Ghate dhe Zak (2002) në modelin e tyre argumentuan se politikanët i maksimizojnë votat jo vetëm nga transfertat që përfitojnë votuesit, por edhe nga rritja ekonomike dhe se votuesit janë të gatshëm të pranojnë një rënie në transfertat nëse mendojnë se kjo do të ndikojë në rritjen ekonomike. Për të gjitha këto arsye, ky grup mendon se jo domosdoshmërisht fondet për investime publike do të jenë të parat që do të shkurtohen gjatë periudhave të konsolidimit fiskal.

Përveç këtyre dy grupeve studiuesish, ekziston edhe një linjë e tretë, që argumenton se sjellja e qeverive në periudhat e konsolidimit fiskal shpjegohet më mirë duke u përqëndruar jo vetëm në natyrën e shpenzimeve, por duke marrë në shqyrtim shpenzimet që bën sektori publik sipas funksioneve dhe qëllimeve. Ata sugjerojnë një analizë sipas funksioneve kundrejt një analize sipas natyrës ekonomike. Konsolidimi fiskal nuk bie menjëherë mbi shpenzimet produktive, si transporti apo komunikacioni, por mbi mbrojtjen e shërbimet ekonomike dhe kjo ndodh sepse një pjesë e votuesve janë të ndërgjegjshëm që prekja e këtyre shpenzimeve dëmton zhvillimin afatgjatë të vendit. Për këtë arsye, votuesit dëshirojnë një ekuilibër midis dobishmërisë dhe rritjes ekonomike, të cilën e arrijnë duke mbrojtur shpenzimet sociale, por ama ato me karakter produktiv. Studimet kanë treguar se ndikimi i konsolidimit fiskal mbi

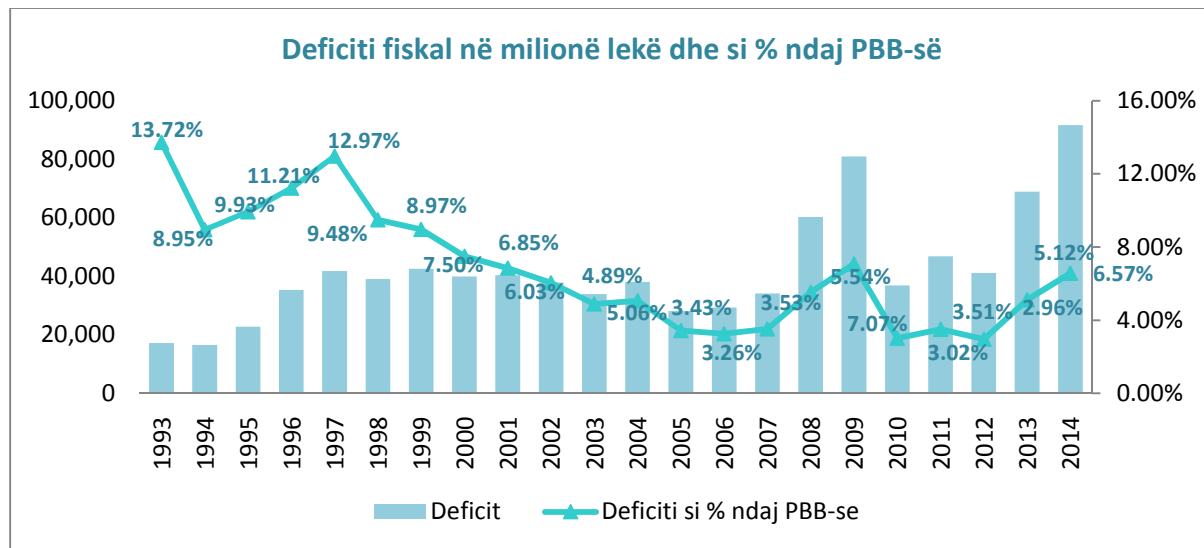
shpenzimet varet fillimisht nga qëllimi i shpenzimit dhe së dyti, nga karakteri i tij produktiv, prandaj analiza duke përdorur klasifikimin funksional është më e dobishme se sa analiza bazuar në klasifikimin ekonomik.

### **Qasja e qeverive shqiptare ndaj investimeve publike**

Teoria që mbizotëron, pavarësisht rrymave të ndryshme, është që në periudhat e konsolidimit fiskal apo gjatë reformave për të zvogëluar deficitin dhe ulur shpenzimet, qeveritë janë të prirura të ulin fondet për investime publike. Në përjasjen e qeverive shqiptare në situatat e konsolidimit fiskal, reagim pritet sidomos pas periudhave të politikës fiskale agresive, kur shpenzimet financohen kryesisht nëpërmjet borxhit, pasi rritja e stokut të borxhit shoqërohet me pagesa interesi të larta për periudhat pasardhëse, duke bërë që kostoja e borxhit të kthehet në një ndër funksionet kryesore të financuara nga Buxheti i Shtetit. Meqenëse publiku është më i ndjeshëm ndaj shpenzimeve korrente, sidomos shpenzimeve për mirëqenie sociale, qeveritë kanë preferuar të ulin shpenzimet kapitale dhe të mbrojnë shpenzimet që sjellin më shumë vota. Kjo sjellje ndaj shpërndarjes së fondeve të buxhetit theksohet akoma më shumë gjatë viteve elektorale, kur shkurtimet buxhetore në pensione, rroga apo punësim në sektorin publik bëhen më të vështira. Jemi munduar të pasqyrojmë sjelljen e qeverive shqiptare ndaj politikës së investimeve publike në 20 vitet e fundit, për të kuptuar nëse gjatë periudhave të konsolidimit fiskal dhe shkurtimit të shpenzimeve, qeveritë shqiptare kanë preferuar të shkurtojnë shpenzimet kapitale duke mbrojtur ato korrente, apo anasjelltas.

Kemi parë fillimisht nivelin e deficitit buxhetor, pasiai shoqërohet me rritje të stokut të borxhit, i cili nga ana tjetër do të kërkojë që qeveria të marrë masa për të ruajtur nivele të moderuara të deficitit buxhetor. Të dhënat tregojnë një balancë negative të buxhetit të vazhdueshme. Ajo që synohet në këto situata është reduktimi i deficit që mund të arrihet nëpërmjet rritjes së kahut të të ardhurave apo uljes në kahun e shpenzimeve. Rritja e të ardhurave përkthehet në ndryshim të politikës fiskale, rrugë që nuk preferohet nga qeveritë për shkak se luhatjet midis të tjerash krijojnë edhe përshtjellim për mjedisin ekonomik, në këtë kontekst, konsolidimi publik synohet të arrihet kryesisht nëpërmjet shkurtimit të shpenzimeve. Të dhënat e deficitit buxhetor për periudhën 1993-2014 jepen në Figurën 2.

**Figura 2: Deficiti fiskal në milionë lekë dhe si % ndaj PBB-së**



Burimi: Ministria e Financave

Vitet 1993-1997 janë karakterizuar nga një nivel i lartë i deficitit buxhetor, shprehur si % ndaj PBB-së, edhe pse nëse krahasimi do të bëhej sipas vlerës absolute të tij, mund të themi se deficitin e vitit 1993 ishte sa ¼ e deficitit të vitit 2008. Rritja vazhdoi deri në 1997-n, kur deficitin arriti nivelin e 12.9% të PBB-së. Në këto kushte, qeveria vendosi të marri masa të menjëhershme për reduktimin e tij, trend i cili vihet re deri në vitin 2005. Objektivi fiskal i vendosur ishte ulja e deficitit në 5.8% ndaj PBB-së brenda vitit 2005. Në vitin 2003 vërehet një ulje më e lartë e deficitit fiskal, si pasojë e një ritmi rritës të të ardhurave më të lartë se sa ritmi rritës i shpenzimeve. Vihet re se çdo mosrealizim i parashikuar i të ardhurave po shoqërohej edhe me një kontroll të rreptë të shpenzimeve, në mënyrë që të mos kaloheshin normat e parashikuara të deficitit.

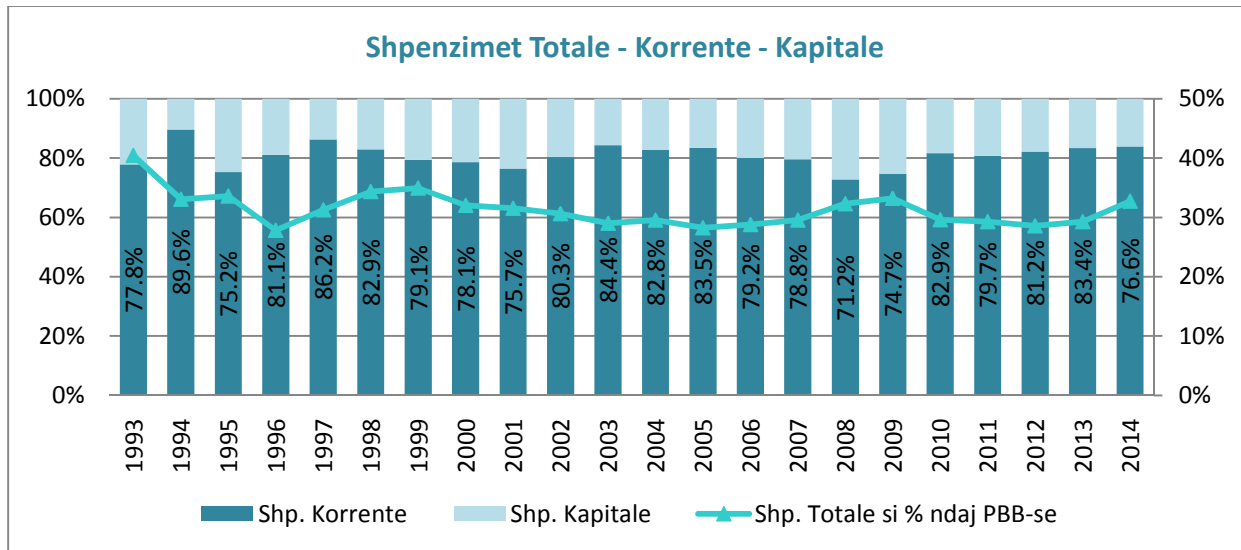
Trendi ndryshon pas vitit 2006, kjo si pasojë e një politike fiskale agresive, që tentonte të stimulonte tregun dhe nxiste investimet publike. Deficitin arriti nivel të lartë në vitin 2009 (rreth 7% e PBB-së) si pasojë e huasë së marrë për financimin e projektit “Ndërtimi i rrugës Rrëshen-Kalimash”. Rritja e nivelit të deficitit buxhetor është shoqëruar me rritje konstante të stokut të borxhit, i cili ka arritur nivelet e normave të lejuara prej 60% e PBB-së Deficitin arriti kulmin në vitin 2009 (rreth 7% e PBB-së) si pasojë e marrjes hua për financimin e një projekti të rëndësishëm në transport. Balanca në mënyrë konstante negative e buxhetit bëri që edhe stoku i borxhit të rritet në mënyrë të vazhdueshme, duke iu afruar normave të lejuara (60% e PBB-së). Për këtë arsye, qeveria shqiptare po mendohej të ishte më e kujdesshme, për të

patur një deficit jo më ë lartë se 3% e PBB-së për vitin 2012 dhe çdo mosrealizim i të ardhurave, u shoqërua me tkurrje të shpenzimeve (Buxheti Rishikuar 2012).

Por megjithatë, duket se sjellja e qeverisë nuk i qëndroi gjatë këtij qëllimi. 2013-a, si një vit elektoral shfaqti vështirësitë e tij si në realizimin e të ardhurave, edhe në dëshirën për të ulur nivelin e shpenzimeve. Ai u mbyll me një deficit të lartë 5.12% e PBB-së nga 3.4% që ishte parashikuar në buxhetin fillestar. Akoma më kritike paraqitet situata në parashikimet për vitin 2014, ku niveli i deficitit është planifikuar 6.57% e PBB-së, duke e paraqitur atë nga qeveria si *situata e vërtetë* e financave publike, e domosdoshme për të shlyer borxhin e buxhetit ndaj firmave private.

Ndër problemet që sjell niveli i lartë i borxhit, është edhe niveli i lartë i shpenzimeve të interesave, të cilat mbysin fondet në dispozicion për zërat e tjerë të buxhetit. Kështu, në vitin 2012, pagesat e interesave (Zilja, 2012, 2013) janë funksioni i dytë më i financuar nga Buxheti i Shtetit. Në kushtet e një buxheti të limituar dhe me nivel deficitit të percaktuar, qeveritë janë të detyruara të ulin shpenzimet në zërat e tjerë të buxhetit, qofshin këto shpenzime korrente apo kapitale. Për këtë arsye, ne morëm në shqyrtim nivelet e shpenzimeve kapitale dhe korrente ndër vite, për të parë raportin mes tyre dhe ecurinë në varësi të nivelit të deficitit. Pësja e shpenzimeve totale të buxhetit ndaj PBB-së ka qenë e ndryshme ndër vite. Të dhënat tregojnë një trend rritës në vitet 1996-1999, por të reflektuar me një normë në rënie së tyre ndaj PBB-së. Vitet 2000-2005, në të cilat qeveria po përpiqej të ulte deficitin buxhetor u shoqëruan me një rënie të shpenzimeve totale ndaj PBB-së, situatë e cila ndryshoi në vitet 2005-2009. Ne analizuam klasifikimin e shpenzimeve korrente dhe kapitale në tabelën fiskale të Buxhetit të Konsoliduar, duke dhënë peshën e tyre kundrejt shpenzimeve totale (Figura 3).

**Figura 3: Shpenzimet kapitale dhe shpenzimet korrente si % ndaj Shpenzimeve totale dhe Shpenzimet totale si % ndaj PBB-së**



Burimi: Ministria e Financave

Ajo që bie në sy nga grafiku është se nuk ka një sjellje të caktuar për qëndrimin ndaj shpenzimeve kapitale dhe korrente në periudhat e konsolidimit. Pavarësisht masave për uljen e deficitit buxhetor që prej vitit 1997, ulja e normës së shpenzimeve korrente ndaj shpenzimeve totale është alternuar me rritjen e shpenzimeve kapitale dhe anasjelltas, duke mos krijuar një tendencë disavjecare. Megjithatë, në vitet 2001-2003, kur u morën dhe masat më të forta për reduktimin e deficitit vihet re një rritje e peshës së shpenzimeve korrente, çfarë do të thotë se ulja e deficitit po realizohej duke u mbështetur në uljen e shpenzimeve kapitale. Trendi prishet në vitin 2004 sepse (i) defici si % e PBB-së u rrit krahasuar me vitin 2003 dhe (ii) ishte një vit para zgjedhjeve, arsye për të cilën qeveria preferoi të rriste IP-të. Ky fakt tregon ndikimin që kishin zgjedhjet elektorale në alokimin e buxhetit.

Vitet 2005-2009 karakterizohen nga rritja e njëkohëshme e deficitit dhe peshës së IP-ve. Kjo do të thotë se borxhi po merrej për të financuar shpenzimet kapitale. Ulja e deficitit pas këtij viti u shoqërua në të njëjtën kohë edhe me uljen e peshës së IP-ve, ndërkohë që shpenzimet korrente po arrinin në nivelin më të lartë që prej vitit 2004. Ka dy momente që duhen theksuar në këto zhvillime. Së pari, viti 2009 shënoi përfundimin e projektit “Ndërtimi i rrugës Rreshen-Kalimash”, i cili ishte shkaktari kryesor i rritjes paralele të deficitit, borxhit dhe nivelit të IP-ve për vitet 2008-2009. Përfundimi i tij solli rënien e IP-ve dhe kthimit të financimit të tyre në trendin normal. Së dyti, *sigurimet dhe mbrojtja sociale* është funksioni më i

financuar nga Buxheti i Shtetit ndër vite, i cili është njëkohësisht edhe një ndër elementët më të rëndësishëm të shpenzimeve korrente. Pozitat e këtij funksioni nuk janë ndikuar nga qëndrimi i qeverive ndaj deficitit apo borxhit dhe ka pak gjasa të ndikohen në të ardhmen për sa kohë që skema e pensioneve ka një varësi shumë të lartë nga buxheti. Pagesa e këtij zëri është detyrim fiks që do të paguhet patjetër dhe ulja e tij është thuajse e pamundur referuar tendencave të kaluara, por edhe atyre të pritshme lidhur me rritjen e pensioneve. Kjo përjasje është edhe për zërin paga, pavarësisht përpjekjes për të patur një qeveri të vogël. Në qoftë se këtyre elementëve iu shtohet dhe kostoja e borxhit, ku pagesat e interesit janë zëri i dytë më i financuar nga Buxheti i Shtetit (Zilja, 2012, 2013) atëherë, shpenzimet korrente gjenden në pozitë statike, të trajtura si kosto fikse. Ato mund të mos rriten, por ama ka pak gjasa që të zvogëlohen.

Ky përfundim përforcohet edhe nga një analizë që mund t'i bëhet Buxhetit të Rishikuar ndër vite. Kështu, në vitin 2011, shpenzimet totale të Buxhetit të Rishikuar u ulën me 4.5%, ulje kjo si rezultat i reduktimit me 3.2% i shpenzimeve korrente dhe 10.4% i shpenzimeve kapitale. Ndërsa, në vitin 2010, shpenzimet totale në Buxhetin e Rishikuar u ulën 9.4% krahasuar me Buxhetin e miratuar në fillim të vitit, por ndërsa shpenzimet korrente u ulën me 5.7%, shpenzimet kapitale rënë me 22.4%, rreth 5-herë më shumë se sa shpenzimet korrente, arsyeja është se në periudha afatshkurtra, të gjitha shpenzimet, sidomos korrente tentojnë të kenë sjellje fikse dhe nisur nga ndjeshmëria e lartë e publikut ndaj tyre, ato nuk mund të shkurtohen me të njëjtën lehtësi që mund të ulen investimet publike.

Si pasojë e zhvillimeve të fundit ekonomike brenda dhe jashtë vendit dhe nivelit të lartë të borxhit, që prej vitit 2012 qeveria shqiptare ka shpallur se do të jetë tepër e kujdesshme në shpenzimet buxhetore dhe se do të ruajë një stok borxhi 60% të PBB-së, ndërkohë që deficitin nuk do të kalojë 3% të PBB-së. Kjo do të thotë se financat publike po hynin drejt një faze të konsolidimit fiskal, por në fakt, ecuria e dy viteve të fundit flet ndryshe. Në buxhetin fillestar për vitin 2013, qeveria shqiptare u ngrit mbi nivelin e synuar të deficitit 3% të PBB-së, për të arritur në 3.4%, por megjithatë, ky buxhet u gjykua si tepër optimist dhe me nivel të ulët probabiliteti për tu përmbushur. Rishikimi i tij në fund të vitit përforcon këtë fakt, pasi të ardhurat u ulën me 9.6%, por mosrealizimi i tyre nuk u akomodua me rënie të shpenzimeve, të cilat u tkurrën vetëm me 0.04% kundrejt parashikimit fillestar. Interesant është fakti që në ndryshim nga pritshmëritë, shpenzimet kapitale u rritën me rreth 6 miliardë lekë apo 8.9%.



Situata ka ndryshuar në buxhetimin e vitit 2014. Deficiti është rritur ndjeshmërisht duke arritur në 6.57% të PBB-së, i cili është shoqëruar edhe me rritje të shpenzimeve totale, të cilat shënojnë 32.7% të PBB-së. Në këtë rritje, të dyja kategoritë e shpenzimeve kanë shënuar rënie krahasuar me një vit më parë, pasi në tabelën e buxhetit të konsoliduar shfaqet një zë i ri “detyrime të prapambetura”, i cili nuk klasifikohet as si korrent, as si kapital, por që ka një peshë të lartë kundrejt shpenzimeve totale. Në këto rrethana, do të jetë tepër me interes studimi i qëndrimit që do të mbajë qeveria për të arritur stabilitetin makroekonomik dhe konsolidimin e financave publike.

Për të plotësuar kuadrin e qëndrimit të qeverive shqiptare ndaj investimeve publike, menduam të merrnim në shqyrtim edhe nivelin e realizimit të investimeve publike në 10 vitet e fundit, për të kuptuar nëse fondet e alokuara drejt investimeve publike nëparashikimin fillestar të buxhetit kanë shërbyer për të stabilizuar mungesën e realizimit të parametrave makroekonomik dhe fiskal në fund të vitit.

**Tabela 1: Shpenzimet kapitale në Buxhetin Fillestar, Buxhetin e Rishikuar, Aktin Normativ dhe Shpenzimet Kapitale Faktike** (në milionë lekë)

Shpenzimet kapitale	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Buxheti Fillestar (BF)	49,167	48,516	50,515	46,255	69,772	105,585	90,436	86,062	82,502	69,872	70,905	67,260
Buxheti Rishikuar (BR)	N/A	54,666	N/A	54,968	70,081	94,419	100,519	63,045	73,746	-	74,283	67,304
Akti Normativ (AN)	N/A	N/A	N/A	57,263	68,133	91,139	100,411	71,045	-	64,689	77,283	-
Shpenzimet Faktike (SHF)	31,472	38,266	38,375	51,108	56,707	93,783	95,881	67,503	68,731	63,600	65,477	-
SHF në raport me BF	64.0%	78.9%	76.0%	110.5%	81.3%	88.8%	106.0%	78.4%	83.3%	91.0%	92.3%	-
SHF në raport me BR	N/A	70.0%	N/A	93.0%	80.9%	99.3%	95.4%	107.1%	93.2%	-	88.1%	-
SHF në raport me AN	N/A	N/A	N/A	89.3%	83.2%	102.9%	95.5%	95.0%	-	98.3%	84.7%	-

Burimi: Ministria e Financave

Sikurse mund të vihet re edhe nga tabela, karakteristikë e buxhetit gjatë këtyre viteve ka qenë rishikimi i vazhdueshëm i tij mesatarisht 2 herë në vit, në fund të shtatorit, nëpërmjet Buxhetit të Rishikuar dhe në fund të dhjetorit me Aktin Normativ. Këto ndryshime kishin si qëllim të reflektonin shifrat faktike që sinjalizoheshin nga të dhënat paraprake të 6 dhe 9-mujorit si dhe ecurisë së ekonomisë në tërësi. Gjithashtu, ato i lejonin Ministrisë së Financave të ulnin nivelet e diferencave të theksuara midis parashikimeve fillestare me shpenzimet faktike, duke “mbuluar” buxhetimet jo efektive që mund të figuronin nga analizat e variancave.

Nga analiza e të dhënave vihet re se përqindja e realizimit të investimeve publike e shprehur si raport i shpenzimeve kapitale faktike me shpenzimet kapitale nga buxheti fillestar ka ardhur përgjithësisht në rritje, megjithatë niveli mesatar i tyre, duke përfshirë vitet 2007 dhe 2008 që ka pasur buxhet shtesë, është rreth 80%, shifër kjo që flet për probleme me parashikimet makro mbi të cilat është hartuar buxheti. Rishikimi i buxhetit gjatë vitit ka mundësuar përgjithësisht një përafrim të shifrave drejt bazave reale dhe ka zvogëluar hendekun midis buxhetit fillestar dhe shpenzimeve faktike. Megjithatë, luhatjet e shumta si viti 2007 apo 2010 tregojnë që gjithsesi, rishikimet nuk ishin shumë efektive pasi përqindjet e realizimeve faktike vijonin të qëndronin larg nivelit 100%. Ky trend shfaqet edhe në përlogaritjet e raporteve për Aktet Normative, ku spikasin vitet 2006, 2007 dhe 2013.

Ajo që vihet re është se ndër vite, hendeku midis shifrave të buxhetuara dhe shpenzimeve faktike ka ardhur në rënie. Kështu, nga 64% e 70% që ka qenë niveli i realizimit në vitet 2003-2004, ai ka tentuar të qëndrojë mbi 80% pas vitit 2007, për të arritur në 91% në 2012-n. Gjithsesi, performanca e ulët në vitin 2013, edhe pas Aktit Normativ, në 84.7% rindez alarmin për buxhetim më të kujdesshëm të investimeve publike, bazuar në analiza dhe strategji të qarta, të cilat do të mundësojnë nivele të larta realizimi dhe akoma më tej, mosshkurtim të fondeve si burim i konsolidimit të financave publike.

### **I.3.1.2. Investimet publike dhe iluzioni fiskal**

Studiuesit nënvizojnë se rregullimi fiskal është një iluzion për aq kohë sa ulja e deficitit buxhetor apo borxhit publik nuk shoqërohet me ndryshim të pasurisë neto të qeverisë. Matjet konvencionale të deficitit kapin kryesisht ndryshimin në detyrimet kontraktuale të qeverisë (borxhit) dhe nuk fokusohen në ndryshimin e aktiveve të qeverisë apo në ndryshimin e detyrimeve të ardhshme. *“Një matje më e përshtatshme për deficitin do të ishte ndryshimi në aktivet e sektorit publik minus gjithë detyrimet e tij, apo ndryshimi në kapitalin neto, thënë ndryshe, edhe pasuria neto”* është ky përkufizim matësi i duhur konceptual i deficitit (Ott dhe Yoo, 1980; Buitier, 1983, 1985, 1993; Blejer dhe Cheasty, 1993; Bohn, 1992).

Rregullimet e programeve nga FMN-ja dhe Banka Botërore shpesh shoqërohen me kërkesën për të ulur deficitin, sikurse edhe disa marrëveshje, si për shembull: Gramm-Rudman dhe ajo e Mastroitit. Në kushte të tilla, qeveritë tentojnë t'i përmbushin kushtet e vëna për të ulur deficitin duke e lënë të paprekur pasurinë neto. Ato mundohen të ulin stokun e borxhit duke ulur aktivet e tyre ose duke rritur detyrimet e fshehura në të njëjtën masë, duke u gjendur në këtë rast në iluzion fiskal. Ulja e borxhit nënkupton rritjen

e kapitalit dhe forcim të pozitive të pasurisë neto, por nëse preken të dyja anët e bilancit të një shteti, atëherë përmirësimi i kushteve financiare është thjesht një iluzion. Studime të shumta janë bërë mbi këtë çështje edhe pse duhet theksuar se është e vështirë të bëhen llogaritje që përfshijnë vlerësimin e detyrimeve potenciale dhe akoma më tej të pasurisë së një shteti, sidomos për vendet e varfra dhe ato në zhvillim. Pavarësisht kësaj vështirësisë në llogaritje, pasuria neto, aktivet dhe detyrimet janë shumë të rëndësishme për të parashikuar sjelljen e një qeverie.

Ka disa rrugë që një qeveri mund të ndjekë për të ulur aktivet e saj, por më tipikja është privatizimi. Shqyrtimi i privatizimit merr rëndësi të veçantë sidomos për shtete që mund të rezultojnë me ulje të stokut të investimeve kapitale. Privatizimi është një proces shumë normal në një shoqëri, i cili në vetvete kryhet për të rritur eficiencën e përdorimit të burimeve. Megjithatë, privatizimet që ndodhin në periudha të vështira për buxhetin dhe presion të lartë për shlyerjen e borxhit ngrenë shumë pikëpyetje lidhur arsyet e privatizimeve dhe transparencën e procesit sepse qeveritë e korruptuara mund të gjejnë hapësira për të favorizuar grupet e tyre të interesit dhe për të shitur me çmime shumë të ulta. Privatizimet duhet të bëhen vetëm kur ka përfitime të mëdha në eficiencë, por asnjëherë për arsye fiskale, pasi ato sjellin ulje të aktiveve të një shteti dhe zërit të investimeve në Bilancin e tij.

Mënyra e dytë shumë e njohur për uljen e akumulimit të aktiveve kur duhet të ulet borxhi publik është tkurrja e investimeve publike. Raporti i Bankës Botërore (1988) shpjegon se qeveritë i shkurtojnë shpenzimet kapitale shumë më shumë (rreth 35%) se sa kategoritë e tjera të sektorit publik, si për shembull pagat (rreth 20%). Edhe Hicks (1991) nga studimi i tij gjeti se vendet me rënie në shpenzimet buxhetore i ulin investimet me rreth 27%, ndërkohë që shpenzimet korrente rriten me 7.2%. Është e vërtetë se disa prej investimeve përmbajnë "White elephants", por ama brenda tyre ka edhe investime të cilat do të ndihmojnë në pagesat e ardhshme të qeverisë. Kështu përshembull, Banka Botërore (1994a, fq 17) ka vlerësuar se norma e kthimit nga investimet në infrastrukturë për periudhën 1983-1992 varioje nga 19% për telekomunikacionin në 29% për hekurudhat.

Mënyra e tretë për të ulur rritjen e aktiveve është duke zvogëluar shpenzimet e mirëmbajtjes dhe riparimit. Nuk duhet harruar se nga këndvështrimi i buxhetit, shpenzimet e rikonstruksionit dhe riparimeve klasifikohen brenda grupit 2, që i përket investimeve. Mungesa e shpenzimeve në nivelin e duhur për mirëmbajtje shkakton jo vetëm humbje vlere të aktiveve, por edhe shpenzime akoma më të

larta në periudhat e ardhshme. Kështu përshembull, sipas vlerësimeve të Bankës Botërore (1994c), Afrika do t'i kishte kursyer vetes 45 miliardë\$ investime në rrugë nëse do t'i kishte rikonstruktuar ato në kohën e duhur për 12 miliardë\$. Prerja e mirëmbajtjes dhe riparimeve thjesht shtyn në kohë shpenzimet. Ai është një mekanizëm i përdorur nga shumë qeveri për të mbrojtur konsumin e sotëm, duke shkëmbyer turnet me shpenzime apo të ardhura të tjera në mënyrë që të kapi edhe objektivat e ndryshëm që mund t'i jenë vendosur për deficitin monetar. Arsyeja tjetër pse qeveritë preferojnë të mos kryejnë në masë të lartë shpenzime për *mirëmbajtje dhe riparim* është se ato nuk konsiderohen si investime të reja dhe me to nuk fitohen pikë në opinionin publik. Në qoftë se ndërtohet një rrugë, merret gati e mirëqenë nga publiku se ajo e tillë do të qëndrojë përgjithmonë dhe mirëmbajtjet që bëhen për të ruajtur trajtën e saj nuk shikohen si një investim i ri. Qeveritë, duke e ditur këtë qëndrim, nëse do t'iu duhet të shkurtojnë fonde nga diku, shpenzimet për mirëmbajtje dhe riparim do të jenë ndër të parat pasi janë shumë pak të dukshme. Kjo ide shkon në të njëjtën linjë edhe me filozofinë e Oxley dhe Martin (1991). Qytetarët do ta kuptojnë se investimi nuk është kryer kur rruga të degradojë, por nëse shpenzohet për t'u ruajtur forma e saj, kjo gjë nuk do të vërehet pasi ajo e tillë duhet të jetë.

Në literaturë njihen edhe shumë forma të tjera nëpërmjet të cilave një qeveri mund të uli deficitin monetar duke shtyrë detyrimet e saj në pagesa apo duke arkëtuar në avancë taksat, por të gjitha këto klasifikohen si iluzione fiskale pasi në rast të kontabilitetit sipas të drejtave të konstatuara, detyrimet njësoj do të njihen në momentin që lind obligimi sikurse arkëtimet në avancë nuk janë të ardhura, por i përkasin seksionit të detyrimeve afatshkurtra. Gjithë çfarë një qeveri po bën është ulja e deficitit monetar për periudha afatshkurtra, por jo e deficitit real.

Në modelin e tij Easterly (1998) u mundua të parashikojë qëndrimin e një shteti kur i vendosen mekanizma nga jashtë për të ulur deficitin. Sipas tij një shtet do të përgjigjet për të ulur deficitin ose 1) duke ulur investimet publike, 2) duke privatizuar, 3) të shtyjë në kohë shpenzimet dhe afrojë në kohë të ardhurat, 4) të rrisi detyrimet e fshehura. Në një studim të saj, FMN vuri re se deficieti buxhetor ra me 4% ndaj PBB-së gjatë dy viteve të zbatimit të programit për zvogëlim të deficitit (Schandler et al. 1995, fq 19). Të njëjtën gjë vuri re edhe BB (Word Bank, 1996c, fq 33) në shumicën e vendeve që po zbatonin programet e vendosura prej saj. Easterly (1998) ngriti një bazë të dhënash me 15 vende që kishin marrë hua nga BB dhe FMN për vitet 1980-1994 dhe vuri re se të 15 vendet kishin përjetuar rënie të vazhdueshme të investimeve publike, përfshi këtu edhe të investimeve në infrastrukturë. Edhe në vendet e BE-së, pas

nënshkrimit të paktit të Mastritit, u ulën shpenzimet për investime. Në 1997-n investimet publike ndaj PBB-së ishin 1 % ose rreth kësaj shifre të PBB-së, niveli më i ulët historik për BE-në. Madje mënyra se si u përgjigjën vendet e BE-së këtij traktati duke zvogëluar investimet, rritur privatizimet dhe pa ndryshuar nivelin e konsumit tregoi se ulja e deficitit ishte thjesht një iluzion fiskal. Vendet e BE-së luajtën me investimet e ardhshme dhe ato që zotëronin për të ulur detyrimet, duke lënë të pandryshuar pasurinë neto. Madje pasuria neto e ardhshme do të jetë më e vogël se sa mund të ishte, pasi shkurtimi i investimeve, përfshi këtu sidomos investimet produktive në infrastrukturë, ulën të ardhurat potenciale të eurozonës. Të gjitha këto mekanizma i lejojnë një qeverie të mos e ndryshojë konsumin e saj, por sipas Easterly (1998) një qeveri fiskalisht e papërgjegjshme do të mundohet të mbajë nivel të lartë konsumin sot në kurriz të përfitimeve që mund të siguroheshin nesër.

### **I.3.2. Ndikimi variablave strukturorë dhe politiko-institucional**

Përveç variablave ekonomik, dy grupe të tjerë variablash, që ndikojnë mbi IP-të janë variablat strukturorë dhe variablat politiko-institucional. Në grupin e variablave strukturorë përfshihen elementë si shkalla e urbanizimit dhe rritja e popullsisë. Shumë prej studimeve që shpjegojnë madhësinë e qeverive i përfshijnë këto lloj variablash për të testuar ligjin e Wagnerit, sidomos në pjesën që thekson shndërrimin e shoqërisë tradicionale në shoqëri të industrializuar, duke ndërruar rolet nga familja te sektori publik për funksione si arsimi dhe kujdesi shëndetësor (Lybeck, 1988). Përfshirja e urbanizimit ndihmon në shpjegimin e ligjit tëWangerit, por në rastin e investimeve publike ato ndihmojnë për të shpjeguar kërkesën për kapital publik. Pritet që zonat rurale të kenë një nevojë më të lartë për IP, për rrjedhojë, sa më pak i urbanizuar një vend, aq më shumë IP duhet të ndërmarrë ai. Edhe variabli tjetër, rritja e popullsisë mund të sjelli një rritje të kërkesës për të mira publike. Në këtë përfundim arriti Sturm (2001) për 123 vendet që mori në shqyrtim. Modeli i ngritur prej tij tregonte një lidhje negative të shkallës së urbanizimit me IP-të, çfarë do të thotë se ekonomitë rurale kërkojnë nivele më të larta të shpenzimeve kapitale, sidomos në infrastrukturë. Ndërkohë, për rritjen e popullsisë, Sturm (2001) nuk gjeti ndonjë lidhje shumë të fortë me IP-të, duke arritur në përfundimin se ky variabël nuk është domethënës, pavarësisht modelit që përdoret.

Në grupin e fundit bëjnë pjesë variablat politiko-institucional. Në këtë grup përfshihet shpesh edhe variabli i papunësisë dhe kjo ndodh kur duhet të studiohet roli që luan burokracia dhe grupet e interesit për të mbështetur IP-të. Ideja është që një vend, shpesh mund të ndërmarrë IP për ulje të papunësisë për shkak

të faktorëve politik ose të jetë subjekt i ndikimeve të forta nga mënyra e organizimit institucional të saj. Nga ky këndvështrim, shkalla e politikës fiskale (për shembull pjesa e taksave që mbidhet nga qeveria qëndrore kundrejt taksave totale të një vendi) sikurse edhe ngjyra e partisë në pushtet apo fortësisë së qeverisë pritet të kenë ndikimin e tyre në masën e IP-ve. Duhet theksuar se në këtë grup, papunësia nuk është variabël që shkakton rritje apo ulje të IP-ve, por shërben si tregues për të matur ndikimin e elementëve politiko-strukturor mbi papunësinë, duke e trajtuar këtë të fundit si pasqyrim i një ndër efekteve të IP-ve. Në këtë grup variablash përfshihen: ideologjia, ciklet elektorale, koalicionet, liria ekonomike dhe politike dhe paqëndrueshmëria politike.

Një faktor që është trajtuar gjerësisht në literaturën mbi rritjen e sektorit publik është mundësia që qeveritë socialiste (apo social-demokrate) tentojnë të rrisin shpenzimet publike me një normë më të lartë se sa qeveritë e krahut të dhjathtë. Në të vërtetë, ka disa studime (Cameron, 1978; Roubini dhe Sachs, 1989b; De Haan dhe Sturm, 1994) të cilat flasin për rezultate që shkojnë në favor të këtyre cikleve partiake. Megjithatë, Henrekson (1988) nxorri në pah problemin që mund të shfaqet nga lidhja e madhësisë së sektorit publik me ngjyrën e partisë. Sjellja e partive të ndryshme politike kundrejt shpenzimeve publike, sipas tij, mund të varet nga lloji i shpenzimeve të cilat po merren në trajtim. Partitë e djathta, mundet për shembull, të jenë në mbështetje të shpenzimeve më të larta në mbrojtje dhe ruajtje, ndërkohë që partitë e majta mund të anojnë nga shpenzimet me karakter social. Van Dalen dhe Swank (1995) raportojnë prova se shpenzimet në infrastrukturë për Hollandën ishin më të larta nën qeveritë e djathta se sa ato të majta. Në linjën e këtyre autorëve, Sturm (2001) testoi nëse qeveritë e majta janë më të prirura për të shkurtuar investimet se sa qeveritë e djathta. Ndërkohë, në sfond shfaqet edhe një çështje tjetër lidhur me partinë politike në pushtet. Partitë rurale apo zonale mund të jenë më të dëshiruara për infrastrukturë sesa partitë e tjera. Sturm (2001) arriti në përfundimin se këto variabla ishin të parëndësishme dhe se nuk mund të gjendej një evidencë që ideologjia e qeverisë ndikon në ndonjë farë mënyre në investimet publike.

Nga autorë të ndryshëm është diskutuar gjithashtu se lloji i qeverisë (koalicion, qeveri me shumicë apo qeveri me pakicë) mund të ndikojë mbi akumulimin e borxhit (Grilli et al., 1991) dhe mbi nivelin e shpenzimeve të qeverisë (Roubini dhe Sachs, 1989b). Arsyeja është se koalicionet e gjera dhe qeveritë me minorancë mund të kenë vështirësi më të larta për të arritur marrëveshje për balancimin e buxhetit (De Haan dhe Sturm, 1997). Në këtë rast, shpenzimet e investimeve të qeverisë do të jenë sërish më të lehta për t'u shkurtuar. Henrekson (1988) në modelin e tij për qeverinë suedeze, përfshiu edhe një variabël

koalicioni, i cili rezultoi të ishte në mënyrë domethënëse negativ, përfundim ky në përputhje me idenë e Roubini dhe Sachs. Për këtë arsye, qeveritë më të dobta janë më të prirura të shkurtojnë IP-të se sa qeveritë politikisht të forta. Ndërkohë, Sturm (2001) testoi llojet e ndryshme të organizimeve të shtetit dhe pa se në sistemet presidenciale, në të cilat kontrollin e ekzekutivit dhe legjislativit e kanë parti të ndryshme, shpenzojnë shumë më pak në investime kapitale. Kjo është në përputhje edhe me Roubini dhe Sachs (1989b). Për sistemet parlamentare nuk u gjet ndonjë provë e bindshme për të mbështetur hipotezën lidhur me partitë udhëheqëse dhe ndikimin e tyre në IP (Sturm, 2001).

Për të testuar ciklet e biznesit politik janë marrë në konsideratë ciklet elektorale. Van Dalen dhe Swank (1995) gjetën se zgjedhjet ishin të rëndësishme në shpjegimin e shpenzimeve të infrastrukturës në Hollandë. Schuknecht (2000) arrin në përfundimin për një grup 24 vendesh në zhvillim, se veçanërisht IP-të shërbejnë si një instrument për të ndikuar në fushatat elektorale. Por Sturm (2001) në analizën e tij për 123 vende nuk gjeti ndonjë lidhje midis cikleve elektorale dhe investimeve publike.

Liberalizimi ekonomik dhe politik mund t'i japi sektorit privat më shumë hapësirë për nismat e veta, por megjithatë mendohet se qeveritë demokratike shpenzojnë më pak në infrastrukturë. Një tjetër hipotezë e ngritur nga Sturm (2001) ishte që qeveritë miopë do të shkurtojnë më shumë shpenzimet kapitale krahasuar me qeveritë që kanë një vizion më largpamës. Përderisa përfitimet e investimeve përgjithësisht nuk shfaqen në periudha afatshkurtra, vetëm politikëbërësit miopë do të jenë të prirur t'i shkurtojnë ato. Në modelin e tij, Sturm (2001) përdori renditjen e Gastil për të listuar vendet sipas karakterit të tyre demokratik. Gastil ka krijuar dy indikatorë matjeje të lirisë: lirinë politike dhe lirinë civile. Rënditja e të drejtave politike bazohet në nivelin sipas të cilit individët në një shtet kanë kontroll mbi ata që qeverisin. Ndërsa të drejtat civile lidhen me të drejtat e individit, si përsëmbull: pavarësia e gjyqësorit, liria e shtypit, liria e protestave, liria e organizatave politike, liria e unioneve tregare, liria e institucioneve fetare. Rezultatet treguan se këto variabla nuk janë të rëndësishëm, sikurse nuk kishin as shenjën pozitive që pritej. Për sa i përket papunësisë, si variabël për të shpjeguar sjelljen politike të qeverive, Herekson, (1998) dhe Sturm et al. (1996) arritën në përfundimin që IP-të përdoren nga qeveritë si mjet për uljen të papunësisë.

## I.4. Investimet publike dhe rritja ekonomike

Shpesh njerëzit prirën të gjykojnë *apriori* se investimet publike ndikojnë në rritjen ekonomike të një vendi, madje janë ndër faktorët kryesor që i japin hov zhvillimit të tij, për këtë arsye, gjithmonë synohet një ofertë optimale nga shteti për të mirat publike. Ka një pyetje bazë, e cila shërben për të përcaktuar nëse kapitali publik është me mbi/nën nofruar në një vend apo zonë: sa janë përfitimet nga investimet publike? Nëse përfitimet nga IP-të janë shumë të larta, ka shumë mundësi që zona të jetë e karakterizuar nga IP të pamjaftueshme, ndërkohë që nëse përfitimet nga investimet publike janë të ulta, zona do të paraqitej me mbi ofertë dhe sipërmarrja e investimeve të mëtejshme publike do të sillte ulje të dobishmërisë së tyre.

Nisur nga mbizotërimi i një opinioni të përgjithshëm për një lidhje të drejtpërdrejtë të investimeve publike me rritjen ekonomike, në vitet '90 u bënë shumë studime me qëllim matjen e kontributit të kapitalit publik në rritjen e mundësive për prodhim, uljen e kostove për sektorin privat apo lulëzimin e perspektivës për rritje ekonomike. Pavarësisht hipotezave apo metodologjive të ndjekura, në të gjitha analizat u përfshi supozimi se kapitali publik është faktor prodhimi i një lloji të veçantë, por mënyra e matjes së tij varioi në disa elementë si: përkufizimet e ndryshme të përdorura nga llogaritë kombëtare të statistikave, nga vlerësimi i stokut neto të kapitalit publik, vlerësimi i infrastrukturës publike apo thjesht i infrastrukturës së transportit e kështu me radhë. Shumica e studimeve ekzistuese tregojnë se kapitali publik ka një ndikim pozitiv në output dhe produktivitet, por megjithatë rezultatet nuk janë shumë bindëse sikurse ka raste kur ndikimi shfaqet i parëndësishëm apo edhe negativ.

### 1.4.1. Si ndikojnë investimet publike në rritjen ekonomike

Për të parë se *sa* ndikojnë IP-të në rritjen ekonomike të një vendi, fillimisht duhet përcaktuar se *si* mund të ndikojnë IP-të në rritje. Lidhur me këtë fakt, janë zhvilluar teori të ndryshme, por përgjithësisht teoria pranon se kapitali publik është një element i funksionit të prodhimit makroekonomik, i cili mund të përfshihet në dy mënyra. E para duke e cilësuar atë si input direkt, i cili merr pjesë drejtpërdrejt në prodhim ose rruga e dytë, duke e cilësuar si ndikues multifunksional në produktivitet, e më tej si input



indirekt në prodhim. Në të dyja rastet, në mënyrë të nënkuptuar supozohet se shërbimet e kapitalit publik janë të mira publike të pastra, jo-rivale.

Një mënyrë për të nxjerrë në pah përfshirjen direkte të IP-ve në infrastrukturë sugjerohet nga Fernald (1999). Ai supozon se prodhimi varet nga shërbimi i transportit privat, i cili, nga ana e tij është në varësi të shërbimeve të ofruara nga stoku i shpenzimeve kapitale, në këtë rast rrugë dhe nga stoku i mjeteve qarkulluese në sektorin e transportit. Megjithatë, në infrastrukturë është gjerësisht e pranuar mungesa e fenomenit të ekonomive të shkallës, për shkak të një sërë faktorëve të jashtëm. Një karakteristikë shumë e rëndësishme e infrastrukturës moderne është oferta e shërbimeve nëpërmjet një rrjeti shpërndarjeje, i ideuar për t'iu shërbyer shumë përdoruesve. Kjo ndërlidhje nënkupton se përfitimet nga investimet në një pikë të caktuar do të varen përgjithësisht nga kapacitetet e pikave të tjera, sepse nëse pjesët përbërëse të të gjithë rrjetit nuk do të sigurojnë rrjedhje të njëjtë, krijimi i një ngushtice do të sjelli ulje të produktivitetit. Le ta ilustrojmë këtë ide nëpërmjet shembullit të një rrjeti rrugësh, të cilat shërbejnë për të transportuar mallin nga Tirana e janë të përcaktuara për t'u shpërndarë në tregun e Vlorës, shtrimi i autostradës Durrës-Kavajë me katër korsi, por lënia e pjesës Kavajë-Lushnje me 2 korsi nuk e zgjidh problemin dhe nuk do të lejonte përfitim maksimal nga investimi në segmentin Durrës-Kavajë, pasi ngushtica e segmentit Kavajë-Lushnje njësoj do të bllokonte trafikun për të shpërndarë mallin në Vlorë. Pra, duhet që i gjithë rrjeti të sigurojë të njëjtën shpejtësi në shpërndarje.

Karakteristikat e rrjetit janë gjithashtu të rëndësishme për marrëdhënien midis kapitalit publik dhe rritjes ekonomike. Një herë që përcaktohen pjesët bazike të një rrjeti, mundësitë për investime me produktivitet të lartë zvogëlohen. Në këtë vijë argumentimi, Fernald (1999) thotë që një herë që u ndërtua sistemi i autostradave në Shtetet e Bashkuara, pas vitit 1973, produktiviteti rritës i rrugëve është zero. Kjo do të thotë se ka shumë gjasa që investimet në infrastrukturë, e sidomos në rrugë, të kenë produktivitet më të lartë e ta ndihmojnë më shumë zhvillimin e ekonomisë kur sistemi i rrugëve nuk ekziston apo nuk është i kompletuar dhe pas këtij momenti, produktiviteti dhe dobishmëria e çdo investimi të vijë në rënie.

Ka një konsensus të gjerë mes ekonomistëve dhe politikanëve që investimet në infrastrukturë janë një aspekt shumë i rëndësishëm i politikës konkurruese mes zonave. Shpesh argumentohet se infrastruktura ul kostot fikse, duke afruar shumë kompani dhe faktorë prodhimi, të cilët rrisin produktivitetin (Haughwout, 2002; Egger dhe Falkinger, 2003), por kjo nuk çon domosdoshmërisht në rritje ekonomike

më të lartë në nivel kombëtar, pasi prodhimi në zona të tjera të vendit mund të ulet. Pra, prodhimi shikohet si një tortë, pavarësisht se rritet në një zonë, ajo është duke iu hequr një zone tjetër, çfarë do thotë se efekti neto ndryshon fare pak. Një rezultat i zakonshëm i këtij lloj modeli thotë që në kushte të caktuara, stoku i kapitalit me të cilin gjendet një vend, i pakoordinuar midis zonave apo shteteve është nën optimumin e duhur. Përderisa infrastruktura në zonën pritëse tërheq më shumë faktorë prodhimi se sa zona nga e cila po tërhiqen këta faktorë, ekziston risku që infrastruktura të jetë më e lartë se sa duhet në zonën e parë krahasuar me sa duhet të ishte nëse të dyja zonat të bashkëpunonin me njëra-tjetrën.

Në këto raste, menaxhimi sa më i mirë dhe vizioni i politikëbërësve të zhvillimit të vendit duhet të jetë shumë largpamës dhe profesional, në mënyrë që të mos zhvillohet një zonë duke i marrë gjithë trafikun e faktorëve të prodhimit një zone tjetër. Kjo do të sillte thjesht një rishpërndarje mes zonave dhe jo një maksimizim të shfrytëzimit të faktorëve që ka një vend në dispozicion. Kjo është linja e “ekonomisë gjeografike”, e sjell nga autorë si: Krugman (1991), Holtz-Eakin dhe Lovely (1996), Fujita et al. (2001). Ata sugjerojnë se përmirësimet në infrastrukturën e brendshme të transportit dhe komunikacionit mund të kenë ndikime shumë të larta në efektet e rritjes ekonomike duke ulur kostot e transportit, i cili është një ndër faktorët bazë që përcakton lokalitetin e vendosjes së firmës si dhe shkallën e aktivizimit ekonomik apo llojin e biznesit që do të ndërmerret.

Infrastruktura e transportit ka një ndikim shumë të lartë në madhësinë e tregut, ndaj prodhuesit nëpërmjet një procesi akumulativ të punës dhe faktorëve të tjerë mund të lëvizin drejt zonave të rëndësishme, në të cilat për shkak të rritjes së kthimit, nivelet e produktivitetit të punës janë më të larta, gjë që do të shpie në një përshpejtim të rritjes ekonomike të vendit, e cila mund të vazhdojë për vite me rradhë, madje edhe dekada. Pra, firmat, duke parë pëfitimet e tyre, të ndikuara kryesisht nga kostot e transportit, lëvizin drejt zonave të cilat njihen ndryshe si zona industriale. Në fakt, vetë shteti me politikat e tij investuese krijon kushtet që firmat të zhvendosen drejt tyre. Kjo bën që ato të jenë më të organizuara dhe më nën kontroll. Zhvillimet e fundit në Shqipëri janë një shembull tipik se si mund të ndikojë zhvillimi i infrastrukturës në pozicionimin e vendndodhjes së fabrikave të prodhimit. Nuk është rastësi që pjesa më e madhe e fabrikave tentojnë të ndërtohen në zonën Fushë-Krujë-Tiranë-Durrës apo rrethina të tyre, pasi kjo minimizon kostot e transportit deri në port, por ndërkohë edhe rrjeti i rrugëve i sistemuar bën që zona të preferohet mes të tjerave. Kjo është sidomos e vlefshme për firmat që eksportojnë apo kryejnë pjesë të caktuara të procesit të prodhimit për mallra të destinuara të shiten jashtë vendit (rrobaqepsitë janë një

shembull tipik i këtyre rasteve). Ndërkohë, edhe krijimi i zonave industriale, si përshembull ajo e Porto-Romanos, përveç krijimit të një sistemi të organizuar mirë e nënkontroll nga qeveria, ndihmon shumë edhe në specializimin dhe rritjen e ekonomive të shkallës për firmat operuese në to.

#### **I.4.2. Probleme të vlerësimit të ndikimit të investimeve publike në rritjen ekonomike**

Literatura e shfletuar tregon rezultate të ndryshme mbi rolin që luajnë IP-të në rritjen ekonomike të një vendi, madje shpesh ka kundërshtime të forta në teoritë që mbrojnë. Përkimi i rënies së raportit të shërbimeve produktive publike si përqindje ndaj PBB-së pas viteve '70 me rënien e rritjes produktive bëri që të ngrihej hipoteza se ka një lidhje të fortë midis ofertës të kapitali publik dhe rritjes ekonomike. Aschauer (1989) arriti në përfundimin se rënia e shërbimeve produktive të shtetit ishte pikë kyçe për të shpjeguar rënien e rritjes produktive që karakterizonte pjesën më të madhe të vendeve. Ndërsa studimi i Dessus dhe Herrera (1996), ishte një kundërpërgjigje e kritikave të bëra ndaj modelit të Aschauer si model që përdorte të dhëna jo të vazhdueshme në kohë dhe tek-tuk të cinguara. Ata morën në analizë 28 vende në zhvillim, për periudhën 1981-1991 dhe rikonfirmuan gjetjet e Aschauer, duke theksuar se, elasticiteti i produktit kombëtar ndaj investimeve publike është më i lartë se sa elasticiteti ndaj investimeve private. Canning dhe Bennathan (2000) testuan akoma më tej idenë e ndikimit të IP-ve mbi produktivitetin e ekonomisë, duke vlerësuar produktin marxhinal për dy sektorë të infrastrukturës: energjinë elektrike – kapacitetin gjenerues dhe gjatësinë e rrugëve të shtruara për periudhën 1960-2000. Studimi arriti në përfundimin se produktiviteti marxhinal i kapitalit publik varion shumë nga njëri vend në tjetrin. Calderon dhe Serven (2004) u munduan të masin këtë ndikim, por ata ndërtuan një model që nxirrte në pah ndikimin e sasisë dhe cilësisë së IP-ve. Duke u bazuar në indikatorë të ndryshëm të sektorit të infrastrukturës, ata arritën në përfundimin se ndikimi i sasisë së IP-ve ndaj PBB-së është i lartë dhe statistikisht i rëndësishëm, edhe pse nuk mund të thuhej e njëjta gjë për cilësinë e IP-ve.

Edhe studimet e fundit tregojnë se shumë ekonomistë janë të mendimit se investimet në infrastrukturë ndikojnë fuqishëm në rritjen ekonomike, ndërkohë që hartuesit e politikave theksojnë idenë se në mënyrë që ekonomia të lulëzojë, investimet publike duhet të jenë në rritje. Sipas Bankës Botërore (World Bank, 1994), kapitali publik, në mos është motori i aktivitet ekonomik, është të paktën rrota që e shtyn atë

përpara. Megjithatë, vetë BB (World Bank, 1994, fq 19) thotë se investimet në infrastrukturë nuk janë në vetvete të mjaftueshme për të gjeneruar rritje ekonomike.

Barro (1991), në modelin e ngritur prej tij për vitet 1960-1985, gjeti se raporti i IP-ve ndaj PBB-së ka një ndikim pozitiv në rritjen ekonomike, por që është statistikisht i parëndësishëm, përfundim ky që u ndoq nga Easterly dhe Rebelo (1993), të cilët e zgjeruan analizën e tyre në dy drejtime. Ata futën në lojë investimet e bëra nga ndërmarrjet publike dhe ato të bëra nga qeveria qendrore si dhe llogaritën diferencën midis IP-ve sipas sektorëve. Ndryshe nga Barro (1991) ata gjetën se IP-të nga qeveria qendrore kanë ndikim të rëndësishëm në rritjen ekonomike. Gjithashtu, nga modeli i tyre rezultoi se IP-të në sektorët e transportit dhe komunikacionit kanë një ndikim të veçanërisht të lartë dhe statistikisht të rëndësishëm. Në këtë përfundim arriti edhe Milbourne et al. (2003) vetëm se ai përfshiu në sektorët që ndihmojnë rritjen ekonomike edhe arsimin. Në një tjetër drejtim e çoi modeli i tij Devarajanin et al. (1996), i cili gjithashtu ndoqi dy linjasikurse Easterly dhe Rebelo (1993). Sipas tij, shpenzimet kapitale publike kanë një ndikim negativ (në përputhje me Barro, 1991) statistikisht të rëndësishëm në rritjen ekonomike, përfshi këtu edhe investimet sipas sektorëve në transport dhe komunikacion.

Shumë studime empirike kanë gjetur një ndikim të lartë dhe të fortë të investimeve mbi normën e rritjes ekonomike (Ghura, 1995; Savvides, 1995; De Gregorio, 1991; Fischer, 1991; Khan dhe Kumar, 1993, Khan dhe Reinhart, 1990). Levine dhe Renelt (1992), Sala-i-Martin (1997) dhe Sturm dhe De Haan (2000) arritën në përfundimin se raporti investime totale ndaj PBB-së është një ndër të paktët raporte të lidhur shumë fortë me rritjen ekonomike për një grup të shumtë vendesh, por ama sipas analizës së tyre për ndikimin vetëm të investimeve publike, Levine dhe Renelt (1992) si dhe Sala-i-Martin (1997) thonin se nuk ka asnjë matje që të flasi për një ndikim të shpenzimeve publike në përgjithësi, përfshirë këtu edhe investimet publike, mbi rritjen ekonomike.

Megjithatë, gjatë studimit të ndikimit të investimeve publike mbi rritjen ekonomike të një vendi shfaqen edhe disa probleme midis studiuesve teorik dhe empirik. Problemi i parë lidhet me konceptin e infrastrukturës. Sipas De Haan dhe Sturm (2007) studiuesit teorik shqetësohen më shumë për karakteristikat e të mirave publike apo rrjetit të infrastrukturës, ndërkohë që studiuesit empirik të kësaj çështjeje janë më shumë të fokusuar mbi pronësinë e kapitalit. Pra, të parët interesohen për shfrytëzimin e kapitalit, të dytët e ndërtojnë argumentimin duke u nisur nga fakti nëse investimi është publik apo privat.

Ndërkohë, të dyja palët janë të detyruara të përdorin të dhënat në dispozicion, të cilat në të shumtën e rasteve merren nga llogaritë kombëtare e që bazohen gjerësisht në klasifikimin tipik publik-privat, duke çuar në mospërputhje midis trajtimit teorik dhe atij empirik.

Në trajtimin teorik, studiuesit interesohen më shumë për sasinë e shërbimeve të kryera nga stoku i kapitalit. Në shumë kërkime empirike, supozohet në mënyrë të nënkuptuar se kjo mund të përfaqësohet nga stoku i kapitalit, por ky supozim mund të mos jetë i vërtetë. Kështu për shembull, sasia e shërbimeve të ofruara mund të varet edhe nga eficienta me të cilën këto shërbime po sigurohen nga përdorimi i stokut të kapitalit, ndërkohë që shumë autorë flasin për mungesë eficientie në shumë vende. Kjo bën që matja direkte e shërbimeve të ofruara nga kapitali publik të jetë një sipërmarrje e vështirë (De Haan dhe Sturm, 2007).

Momenti tjetër që vështirëson matjen e ndikimi të IP-ve në rritjen ekonomike është vlerësimi i stokut të kapitalit publik. Kërkuesit zakonisht përdorin shumën e investimeve të kaluara, të rregulluara me amortizimin. Në zbatimin e kësaj metode, të quajtur inventarë të përhershëm, një individ duhet të bëjë disa supozime për sa i përket jetëgjatësisë së aktiveve dhe amortizimit dhe akoma më tej i duhet edhe një vlerë fillestare e stokut të kapitalit. Këto probleme lindin sidomos me trajtimin e infrastrukturës, por edhe brenda kategorive lindin probleme. Përshembull, jetëgjatësia e një hekurudhe nuk është e njëjta me atë të një hidrocentrali apo ujësjellësi.

Kjo do të thotë se asnjë studim nuk është përfekt në vetvete. Ato mbartin pikat e tyre të dobta, por gjithsesi, në pjesën më të madhe të rasteve, ato lejojnë të hedhin dritë mbi dilemën nëse investimet publike ndikojnë në rritjen ekonomike të një vendi.

## **I.5. Përfundime**

Në literaturë gjenden përplasje të shumta lidhur me faktorët që kanë ndikuar në ecurinë e investimeve publike ndër vite sipas klasifikimit të variablave të prezantuar nga Kirchgassner dhe Pommerehne (1988). Në grupin e variablave ekonomik, spikat ndikimi i konsolidimit fiskal, i shoqëruar nga nivelet e larta të borxhit dhe deficitit buxhetor (World Bank, 1988; Roubini dhe Sachs, 1989; Henrekson, 1988; Sturm, 1998; Jonakin dhe Stephens, 1999; Sturm, 2001; Gali dhe Perroti, 2003; Blanchard dhe Giavazzi, 2004), i bazuar në tezën e Oxley dhe Martin (1991) se është politikisht më e lehtë të që është politikisht më e lehtë të ulësh IP-të sesa shpenzimet korrente. Megjithatë, autorë të tjerë (Aubin et al., 1998; Alesina et al., 1998;

Tanzi, 2000; Ghate dhe Zak, 2002) sugjerojnë se shkurtime buxhetore do të prekin fillimisht shpenzimet sociale, duke lënë hapësira të mëtejshme për debatin e ndikimit të konsolidimit fiskal mbi shpenzimet korrente apo kapitale.

Në studimin e qasjes së qeverive shqiptare ndaj investimeve publike në periudhat e konsolidimit fiskal rezultoi se qeveritë nuk kanë pasur një qëndrim konstant ndaj njërit apo tjetrit lloj të shpenzimeve publike. Në disa periudha rënia në shpenzimet totale është shoqëruar me rritje të shpenzimeve korrente, por në disa raste vihet re edhe rritje e shpenzimeve kapitale. Kjo do të thotë se qeveritë nuk kanë pasur një qëllim të paracaktuar për të kontrolluar borxhin nëpërmjet shkurtimeve në investime, e shkaktuar kjo edhe nga faza e zhvillimit në të cilin ndodhet Shqipëria, e cila kërkon një nivel të lartë investimesh sidomos në infrastrukturë.

Studimet tregojnë se qeveritë duhet të jenë të kujdesshme sepse jo domososhmërisht çdo IP çon në zhvillim ekonomik të vendit, qofshin këto edhe në infrastrukturë, pasi mungesa e koordinimit midis projekteve të ndryshme mund t'i kthejë IP-të potencialisht shumë të suksesshme në të dështuara nëqoftë se nuk shoqërohen me gjithë hallkat e tjera dhe ngelen si ishuj, në pamundësi për t'u shfrytëzuar. Nëse këtij fakti do t'i shtojmë edhe elementë të tjerë si, financimin e lartë që thithin IP-të dhe niveli i lartë i borxhit, i cili do t'i detyrojë financat të hyjnë drejt konsolidimit, atëherë qeveritë do të jenë të detyruara të gjejnë ekuilibrin e artë, në mënyrë që të ruajnë stabilitetin makroekonomik, por në të njëjtën kohë, të mos çënojnë mundësitë për zhvillimin ekonomik të vendit.

Kjo do të thotë se qeveritë do të kenë nevojë për analiza shumë të kujdesshme, të cilat do të çojnë në vendimmarrje efektive dhe do të sigurojnë që paratë po kanalizohen në drejtimin e duhur. Të gjitha sinjalet çojnë drejt përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim, në mënyrë që procesi i vendimmarrjes së investimeve publike të kthehet në çelsin e suksesit për qeveritë. Gjykojmë se një analizë e tillë do t'i ndihmojë qeveritë për të marrë vendimin e duhur lidhur me faktin se si t'i shpërndajnë fondet e kufizuara në dispozicion dhe cilat projekte duhet të mbështesi, kjo pasi AKP-të i shikojnë projektet në plan të përgjithshëm, duke shqyrtuar të gjitha kostot dhe përfitimet sociale që ndikohen nga investimi në shkallë kombëtare, pa anashkaluar faktin se AKP-të sigurojnë jo vetëm efikasitet në përdorim fondesh, por edhe në rishpërndarje dhe zhvillim rajonal. Janë këto arsye që ne menduam se një punim i tillë do të kishte jo vetëm vlera teorike, por do të ofronte një filozofi të re në gjykimin e projekteve lidhur me infrastrukturën në realitetin shqiptar.

## **KAPITULLI II – RISHIKIMI I LITERATURËS DHE KUADRI TEORIK**

Ky kapitull ka në qendër rishikimin e literaturës mbi Analizat Kosto-Përfitim dhe kuadrin teorik të saj. Në pjesën e parë jepen disa përkufizime të AKP-së nga studiues të ndryshëm, bëhet një prezantim se çfarë është AKP-ja, cili është historiku i përdorimit të kësaj metodologjie dhe si e realizon AKP-ja misionin e saj. Në pjesën e dytë trajtohen problemet e ngritura në literaturë lidhur me Analizën Kosto-Përfitim, të shtrira në tre linja. Fillimisht ato shikohen në rrafshin e përdorimit të AKP-së si metodologji për vlerësimin e projekteve të investimeve publike, për të gjykuar nëse AKP-ja është një metodologji që e justifikon përdorimin dhe prodhon rezultat moral. Më pas vijohet me debatet që lidhen me disa nga elementët kyç të metodës e që vendosin pikëpyetjet mbi objektivitetin e rezultatit, duke prezantuar në të njëjtën kohë edhe kuadrin teorik të AKP-së. Për të mbyllur ciklin, linja e tretë të rishikimit të literaturës trajton dilemën e rolit që duhet të luaj AKP-ja në vendimmarrje, duke dhënë debatin e zhvilluar midis teorive normative dhe pozitiviste rreth ndikimit të AKP-së mbi vendimmarrësit. Në pjesën e fundit, kapitulli trajton mbijetësinë e AKP-së pavarësisht kritikave dhe debateve dhe të ardhmen e përdorimit të saj në vendimmarrjen e përdorimit të fondeve publike si dhe përfundimet nga shfletimi i literaturës.

### **II.1. Një shikim i përgjithshëm mbi Analizën Kosto-Përfitim**

Analiza Kosto-Përfitim është shndërruar në trendin e fundit të qeverive dhe institucioneve ndërkombëtare financiare në çmuarjen dhe vlerësimin e investimeve publike. Por megjithatë, interesante është dilema se pse lindi nevoja për përdorimin e AKP-ve, çfarë përcaktimi i japin asaj studiues dhe manuale e ndryshme, cili është qëllimi dhe si e përmbush ajo këtë qëllim dhe akoma më tej, cili është historiku dhe vendi i AKP-së ndër vite në vendimmarrje.

#### **II.1.1. Nevoja për AKP**

Synimi kryesor që çoi në lindjen e metodave të vendimmarrjes ishte përpjekja për të lënë jashtë ndikimit në alokimin e fondeve publike politikën apo grupet e interesit. Dëshira për të qenë objektiv, transparent dhe të sigurt në përdorimin e burimeve në favor të publikut bëri që vendosja e disa rregullave, pas të cilave fshihej edhe një llogjikë e fortë ekonomike të përqafshme menjëherë. Akoma më tej, në kushtet e burimeve të kufizuara, qeveritë janë të detyruara të zgjedhin për të financuar vetëm një pjesë të projekteve. Kjo do të thotë se ato janë vazhdimisht në kushtet e kostos oportune, pasi financimi i një

projekti do të thotë automatikisht zvogëlim i fondeve në dispozicion për financimin e një tjetër projekti, situatë e cila komplikohet më shumë nëse do të mbahet parasysh se për të njëjtat fonde konkurrojnë projekte me qëllime të ndryshme. Në këto rrethana, nevoja për ekonomizim sa më të mirë të burimeve dhe përdorimin sa më eficient të tyre kthehet në domosdoshmëri dhe iu takon qeveritarëve të një vendi të vendosin prioritetet dhe linjën që do të udhëheqi vendimmarrjen e tyre. Për të realizuar këtë qëllim, ata duhet të kenë paraprakisht informacion të plotë lidhur me tërësinë e kostove dhe përfitimeve relevante, nevojës për financim, jetës së dobishme të projektit, efekteve anësore, eksternaliteteve apo edhe ndikimeve në mjedis, të cilat mund të përmbliken fare mirë në një fjalë të vetme: *analizë*.

Grøvdal dhe Hjelle (1998) thoshin se kjo situatë i përballë politikanët me zgjedhjen se cilat projekte do të mbështesin, në mënyrë që të arrihet alokimi më i mirë me burimet në dispozicion, por në të njëjtën kohë edhe arritja e qëllimeve të vendosura. Kjo është edhe arsyeja pse vendimmarrësit, përveç informacionit, kanë nevojë për metoda dhe teknika vlerësimi, në mënyrë që gjithë të dhënat e mbledhura të përpunohen për të lejuar renditje të projekteve potenciale, duke patur parasysh kontributin e tyre në arritjen e objektivave të qeverisë dhe rritjes së mirëqenies së qytetarëve.

Kjo nevojë thellohet akoma më shumë po të mbahen parasysh shumat e mëdha të shpenzimeve publike që alokohen për të financuar investimet publike në përgjithësi dhe shpenzimet kapitale në infrastrukturë në veçanti. Vendosja e qëllimeve, objektivave, prioriteteve financuese apo strategjive lidhen të gjitha me vendimmarrjen që i takon sektorit publik (Berechman, 2009, fq 1). Akoma më tej, infrastruktura, si pjesë e rëndësishme e buxhetit dhe zhvillimit ekonomik të vendit ka nevojë për analiza të mirëfillta që të udhëheqin vendimmarrjen. Këto analiza sa vijnë e bëhen përherë më komplekse (Gamper dhe Turcanu, 2007; Walker, 2000), më të detajuara dhe gjithëpërfshirëse, duke u fokusuar jo vetëm në anët ekonomike dhe financiare, por duke e vendosur theksin përherë e më shumë mbi efektet sociale dhe mjedisore.

Për këtë arsye, vende në të gjithë botën kanë punuar mbi ideimin dhe perfeksionimin e proceseve të çmuarjes dhe vlerësimit të investimeve publike, duke hartuar standarde, të cilat synojnë të orientojnë procesin drejt një vendimmarrje efektive. Teknikat e përdorura për këtë qëllim janë të shumta, por pjesa më e madhe e vendeve duket se kanë përqafuar Analizën Kosto-Përfitim, e cila i përgjigjet një llogjike të thjeshtë: se investimet publike duhen financuar atëherë kur përfitimet që rrjedhin prej tyre justifikojnë kostot. Pavarësisht kritikave të shumta nga bota akademike, AKP-ja është teknika që shfaqet thuajse në



çdo manual të hartuar nga shtete të ndryshme apo institucion financiar ndërkombëtar, duke përfshirë këtu edhe vendin tonë. Ajo e ka zgjeruar përdorimin e saj jo vetëm mbi vlerësimin e investimeve publike, por edhe mbi politikën, ligjet, rregullat apo udhëzimet e reja, duke u kthyer thuajse në proces paraprijës të çdo vendimmarrjeje publike.

### II.1.2. Përkufizimi i AKP-së dhe qëllimi i saj

AKP-ja mund të marrë trajta të ndryshme, duke nisur nga një përpjekje utopike e deri në një shpërdorim fondesh, që mundohet të masë të pamatshmen (Prest dhe Turvey, 1965). Në literaturë mund të gjenden përkufizime pafund të AKP-së, si përshembull nga autorët Haveman dhe Weimer (2003), Boardman et al. (2006), Berechman (2009), Tudela, Akiki, dhe Cisternas (2006) etj, por ajo që bie në sy është se të gjitha kanë në thelb dy elementë të përbashkët: *efiçencën* dhe *çështjet e politikave publike*. Përgjithësisht, AKP-ja shikohet si një metodologji vendimmarrëse që shërben për vlerësimin e çështjeve të politikave publike, duke përcaktuar efiçencën e një politike apo projekti. Damart dhe Roy (2007) do ta përkufizonin si një teknikë për të vlerësuar shpenzimet publike, e cila synon të shmang shpërndarjen e padrejtë të burimeve publike. Weick et al. (1988) do ta shikonte si një procedurë formale, rigorozë, sasiore dhe me tepër të dhëna, ndërsa Chandra (1995) do t'a përmbledhte si një metodologji e thjeshtë, e zhvilluar për të vlerësuar projektet e investimeve, duke i parë nën këndvështrimin e shoqërisë apo ekonomisë si një e tërë.

Në tekstet e shfletuara, Boardman et al. (2006, fq 31), e përkufizon AKP-në si: *“një metodë për përcaktimin e politikave, e cila shpreh në terma sasiore vlerën e ndikimit dhe pasojave të një politike të caktuar në terma monetarë”* me qëllim *“të ndihmojë në vendimmarrje sociale sa më efektive nëpërmjet alokimit efiçient të burimeve të shoqërisë në rastet kur tregu dështon”*.

Pra, duket se qëllimi final i AKP-së është të sigurojë një shpërndarje efiçente të burimeve në dispozicion të shtetit. Natyra e efiçencës varet nga objektivat që i ka vendosur vetes çdo qeveri, por përgjithësisht në literaturë, rritja e të ardhurës kombëtare duket se shfaqet si objektivi kryesor. Thënë ndryshe, gjithë qëllimi i qeverisë është maksimizimi i mirëqenies sociale në kushtet e kufizimeve mbi të cilat ajo nuk ka asnjë kontroll apo fuqi (Layard, 1972). Kështu, sipas Stanbury (1988) qëllimi i AKP-së është *“...të përmirësojë apo të sigurojë shpërndarje efiçente si dhe rritjen ekonomike e ndoshta edhe mirëqenies sociale”*, ndërsa Nas (1996, fq 2) lidhur me qëllimin do të shprehej: *“...të ndihmojë vendimmarrjen sociale duke krahasuar të gjithë informacionin rilevant të një projekti apo politike, në mënyrë që të marrë një*

*vendim mbi kontributin e alternativave në mirëqenien sociale duke përdorur metoda si – vlera aktuale neto, norma e brendshme e kthimit apo raporti përfitime/kosto...”.*

Nga ky këndvështrim duket se rregulli mbizotërues i AKP-së është të zgjedhi projektin i cili maksimizon përfitimet neto sociale (Walker, 2000), apo projektet që maksimizojnë tejkalimin e përfitimeve sociale mbi kostot sociale (Haveman dhe Weimer 2003, fq 2845). Ky trajtim i AKP-së në fakt është në përputhje të plotë edhe me nevojën e përdorimit të saj për vlerësimin e investimeve publike në përgjithësi dhe atyre në infrastrukturë në veçanti. Sikurse është trajtuar edhe në Kapitullin 1, një ndër qëllimet kryesore të IP-ve në infrastrukturë është rritja ekonomike e vendit, e cila rezulton në rritje të mirëqenies. Dhe në fakt, procesi i vlerësimit të IP-ve nëpërmjet AKP-ve nuk bën gjë tjetër veçse mat apo përcakton kontributin e saj në mirëqenie si pasojë e këtij projekti apo alternativave të tjera, duke shqyrtuar për çdo rast tërësinë e kostove dhe përfitimeve. Pra, AKP-ja i shërben qëllimit final të IP-ve.

Përkufizimi në vijim i dhënë nga Berechman (2009) për të lidhur qëllimin e transportit me mirëqenien sociale është një ndër më të spikaturit, që përforcon akoma më shumë këtë mendim. Sipas tij *“në kontekstin e transportit, mirëqënia sociale mund të përcaktohet në terma të kohës së udhëtimit të kursyer, rritje të lëvizjes, përmirësim të sigurisë dhe ulje të eksternaliteteve negative, si përshembull ndotja e ajrit apo emëtimi i gazrave. Megjithatë, maksimizimi i mirëqenies duhet të arrihet në kushtet e burimeve të kufizuara, kryesisht në kapital dhe hapësirë (si toka), por edhe të pasigurive të konsiderueshme rreth vlerës së ardhshme të variablave kryesor, si: ecuria e transportit, çmimeve, normave të interesit dhe demografisë”* (Berechman, 2009, fq 10).

### **II.1.3. Zhvillimi i AKP-së**

Analiza Kosto-Përfitim u prezantua për herë të parë si ide në vitin 1844 nga inxhinjieri dhe ekonomisti Arsne-Jules-Tienne-Juvnal Dupuit. I angazhuar në inspektimin e investimeve në rrugë dhe ura, ai nisi të shfaq interes në problemet ekonomike që shoqëronin kontratat e ndërtimit të veprave publike si dhe në analizën e efektivitetit të koston së tyre. Megjithatë, ishte ekonomisti britanik Alfred Marshall, i cili krijoi

bazat për matjen e “të pamatshmes” dhe popullarizimin e AKP-së. I fokusuar në teoritë e kostos, vlerës dhe shpërndarjes, ai zhvilloi konceptin e dobishmërisë marxhinale. Kontributet e tij më të mëdha teknike janë vlerësuar të jenë në fushën e çmimeve dhe analizës së vlerës. Sipas tij, dobishmëria, duke qenë subjektive, nuk është e matshme, por ama ajo reflekton një sjellje psikologjike kritike në çdo aktivitet ekonomik, duke përcaktuar sjelljet e klientëve dhe ofertuesve në çdo situatë dhe në këto kushte, çmimet përfaqësojnë dobishmërinë e pjesëmarrësve në treg. Kjo çështje në fakt shërbeu si pikë për të tentuar të matej e pamatshmja.

Shekullin e XX, Shtetet e Bashkuara e nisën me përkrahje të lartë të AKP-së. Më 1902, “Akti i Lumenjve dhe Porteve” kërkonte një raport mbi përfitimet dhe kostot e ndërtimit të porteve mbi lumenj. Për AKP-në gjatë kësaj periudhe, Hammond (1958) do të shprehej: “...në origjinë, një entitet administrativ, i cili nuk i detyrohet asgjë teorisë ekonomike dhe që zbatohet mbi një numër të ulët e të kufizuar të aktivitetit Federal që lidhet me lundrimin” (fq 3). Dhe në fakt, grupi zbatues i këtij akti nisi të punonte mbi teknika të ndryshme vlerësimi të kostove dhe përfitimeve të prekshme.

Kthimin e AKP-së në metodologjinë lider për analizën e investimeve publike e bëri “Akti i Kontrollit të Ujërave” në 1936, i cili kërkonte që qeveria federale e Shteteve të Bashkuara të ndërmerre projekte vetëm nëse përfitimet e të gjithëve, të ishin më të larta se sa kostot e vlerësuara. Tashmë, njësitë zbatuese të AKP-ve kishin përfshirë në analizë edhe përfitimet dhe kostot jo direkte, apo dytësore si dhe kostot dhe përfitimet e paprekshme. Mirëpo akoma AKP-ja nuk kishte marrë rolin e duhur. Sipas Pearce (1971), AKP-ja mori trajtën formale vetëm në vitet 1950. Në këtë ndihmuan punimet e Eckstein (1958), McKean (1958) dhe Krutilla dhe Eckstein (1958), të cilët formalizuan kriteret e investimeve publike në raport me kriteret e përcaktuara të mirëqenies.

Menjëherë pas SHBA-ve, Mbretëria e Bashkuar (MB) ishte vendi i dytë që e përqafoi përdorimin e kësaj metodologjie. Ajo u zbatua për herë të parë në MB në vitin 1960 (Coburn, Beesley dhe Reynolds, 1960), në vlerësimin e autostradës së parë në Britani dhe që prej asaj kohe, transporti ngeli një ndër fushat kryesore ku përdorimi i AKP-së zbatohet gjerësisht.

Analizat Kosto-Përfitim filluan të ishin pjesë e Planifikimit dhe Programimit të Buxhetit, duke nisur fillimisht në vitin 1962 në SHBA (Agard, 1970). Pavarësisht se përmbushja e kërkesave për vlerësimin e kostove dhe përfitime që sipas “Aktit të Kontrollit të Ujërave” janë ende të debatueshme (Shapiro dhe

Schroeder, 2000) kjo linjë filozofie u përqaftua shumë shpejt nga agjensitë qeveritare të vendeve të ndryshme, pasi në thelb, ajo mbështet ndërhyrjen e shtetit kurdoherë që investimi e justifikon veten.

Në vitin 1950, një komitet i përbërë nga agjensi të ndryshme që merreshin me AKP-të, krijuan “Green Book” – Librin e Gjelbër, i cili që atëherë është cilësuar si bibla e AKP-së. Ai shënonte një përpjekje për të kodifikuar dhe rënë dakord mbi bazat e përgjithshme të metodologjisë. Aktualisht, vende të ndryshme në gjithë botën, si: Mbretëria e Bashkuar, Shtetet e Bashkuara, Australia, Zelanda e Re, Bashkimi Evropian, Norvegjia, Hollanda, Franca, etj, kanë hartuar manuallet e tyre, të cilët synojnë realizimin sa më profesional dhe objektiv të këtyre lloj analizave. Institucionet financiare ndërkombëtare si Banka Botërore dhe FMN, përveçse kanë nxjerrë manuallet dhe guidat plotësuese për çështje të caktuara të AKP-së, po ushtrojnë përherë e më shumë presion për zbatimin e këtyre lloj analizash për financimin e projekteve të ndryshme në gjithë botën. Madje një theks në rritje po iu vendoset edhe analizave ex-post, të cilat synojnë të nxjerrin në pah përgjegjshmërinë e vendeve dhe institucioneve që kanë kryer këto analiza.

Edhe Bashkimi Evropian (BE) duket se është përfshirë nga kjo valë tendence, duke e vendosur AKP-në si një ndër kushtet që duhet të plotësojnë vendet gjatë aplikimit për financim nga Fondi i Përbashkët apo ISPA për vendet candidate në BE. Duhet theksuar se AKP-ja nuk është tendencë vetëm e vendeve të zhvilluara. Sipas Caufield (1996), AKP-ja është përdorur gjerësisht nga vendet në zhvillim për të vlerësuar investimet në hidro-energji, transport dhe ujë edhe pse teknikat e zbatimit ndryshojnë shumë nga vendi në vend, kryesisht për shkak të niveleve të papunësisë apo edhe kufizimeve në burime të tjera.

Sipas Adler dhe Posner (1999), nisja e përdorimit të gjerë e AKP-së ishte pasojë e tre zhvillimeve të rëndësishme historike, të cilat krijuan kushtet për lulëzimin e saj. Së pari, ishte “Akti i Kontrollit të Ujërave”, në vitin 1936. Ky moment shënoi dhe nisjen e një përdorimit në masë nga agjensitë publike në Shtetet e Bashkuara të kësaj metodologjie (Porter, 1995). Zhvillimi i dytë që ndikoi ishte era e Progresivizmit në vitet 1890-1920. Përkrahësit e kësaj lëvizjeje besonin në pastrimit e qeverisjes dhe ndarjen e politikës nga ekspertiza e administratës. Ata mbështesnin *Lëvizjen e Efiçencës*, e cila do të mund të identifikonte sektorët e vjetër që duhet të modernizoheshin nëpërmjet zgjidhjeve inxhinjerieke dhe shkencore, gjë që vlente edhe për sektorin publik (Nelson, 1987). Sipas tyre, parimet shkencore dhe ekspertiza mund të përdorreshin e të udhëhiqnin shtetin dhe vendimmarrjen e tij (Purcell, 1973) si dhe të ulnin pushtetin e politikës dhe lidhjeve mbi administratën dhe qeverinë (Callahan dhe Jennings, 1983).

Mendimi se dija do ta bënte shoqërinë civile të reagoje vazhdoi deri në vitet '60, kur u shfaq linja e debateve për ndikimin e analizave ekonomiko-sociale mbi vendimmarrjen.

Elementi i tretë që mbyllte qarkun ishte shpikja e *ekonomiksit së mirëqenies*, e cila mund të zbatonte principet shkencore që propagandoheshin nga progresistët. Dasgupta dhe Pearce (1972) thonin se ekonomistët e hershëm të mirëqenies besonin se konceptet ekonomike mund të përdreshin për të mundësuar zbatimin sa më efektiv të politikave qeverisëse. Ata i forcuan akoma më shumë pozitat kur shtete të vendeve të ndryshme nisën të kërkonin ndihmën e tyre në hartimin e procedurave formale të AKP-së.

#### II.1.4. Realizimi i misionit të AKP-së

Në mënyrë që të realizojë qëllimin e saj, AKP-ja shpreh në terma sasior monetarë kostot dhe përfitimet dhe i krahason ato me njëra-tjetrën, për të përcaktuar nga këndvështrimi i shoqërisë nëse politika apo projekti përmirëson situatën sipas konceptit të Pareto-Efiçencës. Nas (1996) dhe Boardman (2006) e shikojnë AKP-në si një mjet të pastër vendimmarrjeje. Kështu, teksa autori i parë nënvizonte se: *“...në AKP, identifikohen të gjitha kostot dhe përfitimet potenciale të një propozimi, kthehen në njësi monetare dhe krahasohen në bazë të rregullave të vendimmarrjes për të përcaktuar nëse propozimi është i dëshirueshëm për shoqërinë”* (Nas, 1996, fq 1-2), Boardman et al. (2006, fq 46) do të shprehej: *“...është më tej një metodë për të parë nëse politikat e propozuara janë Pareto përmirësuese”*, që do të thotë se përfitimet e nxjerra nga burimet e vendosura në dispozicion kompensojnë ata që pësojnë humbjet dhe në këtë mënyrë, disa njerëz janë më mirë, pa përkeqësuar ndonjë tjetër.

Sipas Donahue (1980), AKP-ja bashkon faktet dhe vlerat. Ajo përcakton parashikimet e ndikimeve të projekteve dhe i vlerëson ato nën dritën e qëllimeve dhe prioriteteve të shpalluara, në mënyrë që të sigurojë informacion të organizuar dhe kur flitet për ndikime apo vlerësime të kostove dhe përfitimeve, duhen mbajtur parasysh edhe efektet anësore, eksternalitetet dhe të paprekshmet.

Kështu, Weick et al. (1988) në përkufizimin e tij do të thoshte se AKP-ja kërkon identifikimin e gjithë efekteve, edhe atyre që janë të vështira për t'u matur e provuar, kategorizimin e këtyre efekteve në kosto dhe përfitime, vlerësimin sasior të tyre, kthimin e tyre në të njëjtën njësi matëse, skontimin e kostove dhe përfitimeve të ardhshme dhe në fund pasi të mblidhen, krahasimin e tyre me njëra-tjetrën, por edhe midis

alternativash. Çështja kryesore e AKP-së sipas tij është agregimi i humbjeve dhe përfitimeve ndaj shoqërisë si një e tërë dhe jo ndaj individëve të veçantë (Weick et al., 1989).

Sipas Dobes dhe Bennett (2009), Haveman dhe Weimer (2003), Boardman et al. (2006) dhe Mankiw (2004) bazat teorike të AKP-së i përkasin fushës së mikroekonomisë, ekonomisë të mirëqenies dhe financave publike. Për këta autorë, bazat e AKP-së i kanë rrënjët te konceptet e ekonomisë, të cilat merren me mirëqenien sociale dhe eficientëcnë në shpërndarjen e burimeve. Sa më të mëdha projektet, aq më shumë fonde angazhohen në realizimin e tyre, që do të thotë se edhe ndikimi në mirëqenien sociale si pasojë e projektit rritet. Për rrjedhojë, analizat e kujdesshme të kostove dhe përfitimeve për të gjitha grupet e ndikuara prej tij bëhen akoma dhe më të rëndësishme.

Dy ndër autorët, të cilët shpjegojnë shumë qartë se çfarë është AKP-ja dhe si mund të matet ajo, janë Matthew Adler dhe Eric Posner, në punimin e tyre "Rethinking Cost-Benefit Analyses". Ata ndalojnë në shtjellimin e dy aspekteve të AKP-së: matja e ndryshimeve të dobishmërisë individuale dhe agregimi. Për Adler dhe Posner (1999) si projekt mund të përcaktohet çdo veprim i qeverisë, i cili shkakton një ndryshim të gjendjes aktuale apo ndryshon kapacitetet prodhuese të një ekonomie dhe shpërndarjen e pasurisë. Për të vlerësuar një projekt, ata krahasojnë të ardhmen apo "gjendjen e projektuar të botës" (P) me "gjendjen status quo të botës", pa ndërhyrjen e projektit (S), ku shteti duhet të zgjedhi patjetër një ndër të dyja. Me një shembull të thjeshtuar të realitetit, në një ekonomi me dy të mira dhe dy individë, ata argumentojnë se në varësi të preferencave për mallrat, ndryshimi i fuqisë blerëse do të bëjë njërën palë më mirë dhe tjetrën më keq, ose do të përmirësojë të dyja ose përkeqësojë të dyja dhe për të matur efektet, njëri mall duhet shprehur në varësi të tjetrit. Sipas tyre, qëllimi i AKP-së është që të ndajë çështjet e shpërndarjes dhe të izolojë çështjen e efikasitetit, në mënyrë që agjensia të vlerësojë projektet vetëm mbi bazën e efikasitetit të tyre.

## **II.2. Kritikat ndaj AKP-së**

Sikurse u përmend edhe në hyrje në kapitullit, kritikët ndaj Analizës Kosto-Përfitim në vlerësimin dhe zgjedhjen e investimeve publike janë trajtuar në tre linja kryesore, të cilat duhet theksuar se nuk qëndrojnë totalisht të pandikuara nga njëra-tjetra. Pavarësisht se për qëllimet e prezantimit të rishikimit të literaturës dhe synimit për të nxjerrë në pah ndikimin e secilës prej tyre në suksesin e AKP-së, ato janë

trajtuar të ndara, në realitet, pjesa më e madhe e debateve janë zhvilluar paralel, sidomos diskutimet në vitet '60-'70, ku AKP-ja ka bërë luftën më të madhe të saj, për të fituar statusin aktual.

### **II.2.1. Debatet lidhur me drejtësinë dhe moralin e AKP-së**

Edhe pse ideja e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim ishte hedhur që para vitit 1900 dhe zbatimi i saj u sanksionua me Akt që në vitin 1936 në Shtetet e Bashkuara, AKP-ja ende nuk e ka konfirmuar veten si metodologji e besueshme, objektive dhe e drejtë. Zbatimi i saj fitoi shumë terren pas kontributeve që sollën studiuesit në fushën e ekonomiksit, e që shërbyen si baza të fuqishme për AKP-në. Kështu, zhvillimi i parë lidhet me kalimin e bazave të ekonomiksit të mirëqenies nga optimumi sipas Paretos drejt testeve të propozuara nga Kaldor dhe Hicks. Ndërsa zhvillimi i dytë shumë i rëndësishëm ishte pranimi i konceptit të gatishmërisë për të paguar si përqsasja e drejtë për të vlerësuar përmirësimet e ndryshme që vinin nga zbatimi i projekteve (Mishan, 1972). Megjithatë, mbrojtja klasike e AKP-së nëpërmjet parimit të Paretos, sikurse do të shtjellohet edhe në vijim, dhe kriterit të Kaldor-Hicks ka kritika të shumta, të cilat sipas Adler dhe Posner (1999) nuk e justifikojnë siç duhet në planin shkencor.

Një ndër kritikave të shumta që i është bërë AKP-së është se përdorimi i saj nuk përmirëson gjendjen e shoqërisë dhe akoma më tej, që ajo nuk prodhon rezultate morale, drejtësi në shpërndarje dhe maksimizimit të mirëqenies. Kjo është parë edhe si një ndër arsyt mbizotëruese se pse mund të neglizhohet përdorimi i AKP-së (Richardson, 2000; Frank, 2000; Sandel, 2009). Dhe në fakt, Sandel (2009) thoshte: *"...hezitimi ynë ka të bëjë me moralin – ideja që nuk është e mundur të masësh dhe krahasosh të gjitha vlerat dhe të mirat me një shkallë të vetme"* (fq 36). Për të krijuar mbrojtjen kundër këtyre kritikave, grupi i autorëve të cilët janë në favor të përdorimit të AKP-së si metodologji vlerësimi dhe vendimmarrje, kanë përdorur dy nga standardet më të rëndësishme morale, të cilat supozohen se krijojnë drejtësi në shoqëri: kriterin e Paretos dhe standardin e Kaldor dhe Hicks.

Megjithatë, në literaturë shfaqet dhe një grup autorësh të cilët kanë përdorur teorinë e dobishmërisë për të debatuar në favor të AKP-së. Më poshtë, shtjellohen të treja këto mbrojtje, shoqëruar me argumentat dhe kundërgargumentat përkatës, për t'u mbyllur në fund me një linjë tepër interesante, sipas të cilës të gjitha këto mënyra mbrotjeje të AKP-së dështojnë, pasi detyra e AKP-së nuk është të prodhoj moral dhe as të bindi që është një standard moral pasi ajo është një procedurë vendimmarrjeje dhe duhet trajtuar si e tillë.

### II.2.1.1. Mbrojtja bazuar në teorinë e Paretos

Ekonomiksi modern i mirëqenies supozon se agregimi i dobishmërive të individëve që përbëjnë një shoqëri të caktuar është një matës shumë i vlefshëm i mirëqenies (Haveman dhe Weimer, 2003, fq 2845). Në thelb të ekonomiksit të mirëqenies dhe akoma më tej, në themel të bazave praktike për zbatimin e AKP-së qëndron koncepti kyç i Efiçencës Pareto (Berechman, 2009; Boardman et al., 2006). Sipas Paretos, një projekt është i pranueshëm apo i dëshirueshëm, nëse ai përmirëson gjendjen e të paktën një individi, pa përkeqësuar gjendjen e një tjetri. I shprehur kështu, kriteri tingëllon shumë joshës, por duket gjithashtu po aq utopik. Në parim, një projekt që nuk dëmton asnjë dhe përmirëson gjendjen e të paktën një njeriu, është në linjë me gjithë angazhimet morale të mundshme të shoqërisë dhe sigurisht, tepër i dëshirueshëm. Nga kjo pikëpamje, mbrojtësit e AKP-së mendojnë se kjo metodologji mundëson *thuajse* vënien në jetë të tezës së Paretos. Sipas tyre, ajo është morale dhe siguron rritje të mirëqenies.

Dilemës se si mund të realizohet ky qëllim kur vetë AKP-ja nuk kërkon kompensimin e humbësve nga zbatimi i një projekti, ata i përgjigjen me argumentimin se qeveria në këtë rast, mund të taksojë përfituesit dhe t'i transferojë të ardhurat drejt të dëmtuarve nga projekti. Por sipas Adler dhe Posner (1999) nëse qeveria mund të taksojë fituesit dhe të shpaguejë humbësit, projekti është *Pareto-superior* ndaj status quo-s dhe në këto kushte, AKP-ja nuk është e nevojshme. Ndërkohë, në realitet, shumë pak projekte e tejkalojnë kushtin e Paretos dhe janë Pareto-superior, pasi kostot administrative që do të lindnin nga identifikimi i çdo përfituesi apo humbësi dhe transferimi i parave nga njëra palë te tjetra do të tejkalonin përfitimet që vijnë nga vetë projekti.

Një tjetër argument që parashtron mbrojtësit e idesë se AKP-ja mundëson përmbushjen e Pareto efiçencës, është se qeveritë, të cilat përdorin AKP-të kanë më shumë mundësi të kenë qytetarë më të pasur, sesa shoqëritë që nuk i përdorin ato, pasi në rrjedhën e kohës, në total njerëzit presin të përfitojnë dhe po aq shpesh të dëmtohen nga projekte të ndryshme (Little, 1957). Kështu, përderisa AKP-ja jep miratimin për projektet që kanë përfitime më të larta se sa kostot, atëherë, në tërësi, pritet që përdorimi i AKP-së t'i bëjë njerëzit të jenë më mirë me zbatimin e kësaj metodologjie se sa pa të dhe vetë AKP-ja është Pareto-superior ndaj gjendjes aktuale apo status quo-s. Kjo do të rezultonte në rritjen e mirëqenies (pasurisë) në total. Problemi me këtë lloj parashtrimi të çështjes është se AKP-ja do të tentojë të favorizojë njerëzit me kosto oportune të ulët. Nga ana tjetër, nuk ka asnjë arsye për të besuar se njerëzit të cilët



dëmtohen nga një projekt i caktuar janë identikisht të njëjtë me ata që përfitojnë nga projekte të tjera. Kështu, edhe sikur qeveritë të mundohen të realizojnë një rishpërndarje të të ardhurave, është gati e pamundur të mendohet se përfituesit e të ardhurave janë të njëjtët me ata që janë dëmtuar apo se ka rrjedhje të drejtë nga përfituesit të të dëmtuarit apo akoma më tej, se kompensohen fiks dhe vetëm ata që janë dëmtuar. Për këtë arsye, kriteri i Pareto nuk arrin të përmbushet.

Në kundërpërgjigje të këtij argumenti, mbrojtësit e AKP-së thonë se variacioni kompensues (VK) duhet të llogaritet duke përdorur pesha shpërndarëse. Për të realizuar këtë, VK-ja e një individi mund të shumëzohet me dobinë e tij marxhinale për para. Duke qenë se të varfërit kanë një dobi marxhinale të parasë më të lartë se sa të pasurit, sistemi i ponderimit do të rriste VK-në e tyre në raport me ato të njerëzve të pasur. Problemi që lind në këtë pikë është përcaktimi i dobishmërisë marxhinale për para të individëve. Shumë ekonomistë thonë se vështrirësitë e hasura janë të shumta, për rrjedhojë, kjo lloj skeme nuk do të funksiononte (Little, 1957). Një tjetër rrugëzgjdhje sipas Little (1957) do të ishte që t'u lihej në dorë agjensive të përcaktonin peshat apo të gjykonin lidhur me rishpërndarjen, në mënyrë që ato të ndalonin zbatimin e projekteve që do të përkeqësonin ndarjen ekzistuese të pasurisë, mirëpo ky standard do të ishte shumë përzgjedhës, duke ulur mundësinë e miratimit të projekteve që do të ndihmonin shumë njerëz, por që do të kishin efekte të vogla në rishpërndarjen e pasurisë.

Një linjë tjetër shumë interesante e debatit për lidhjen ndërmjet AKP-së dhe Pareto eficiencës është ajo e një grupi autorësh, të cilët vendosin në pikëpyetje vetë kriterin e Pareto. Ata argumentojnë se jo domosdoshmërisht ky standard është etikisht i dëshirueshëm pasi ka shumë devijime (Adler dhe Posner, 1999). Akoma më tej, Adler dhe Posner e përcaktojnë këtë kriter si tepër të vështirë për t'u përmbushur. Ata argumentojnë në analizën e tyre se pak projekte mund të kënaqin këtë kriter, pasi gati çdo projekt që qeveria mund të ndërmarri do të dëmtojë dikë dhe kompensimi i këtyre njerëzve është thuajse i pamundur. Madje ata shkojnë akoma më tej duke u shprehur se mbrojtja e AKP-së nëpërmjet teorisë së Pareto (sikurse edhe nëpërmjet Kaldor-Hicks) është krejtësisht e gabuar. Për të mbrojtur idenë e tyre, ata parashtrojnë tre kritikën më të rëndësishme që ngrihen kundër AKP-së, të mbrojtur nën siglën e Pareto.

Së pari, kundërshtitë më të mëdha kundër kësaj linje mbrojtjeje lidhen me faktin se njerëzit mund të marrin vendime të gabuara. Në këtë mënyrë, kurbat e tyre të indiferencës nuk mund të përfaqësojnë

shpërndarjen, e cila lidhet me mirëqenien aktuale të individit që po merr vendimin. Kundër kësaj kritike, mbrojtësit e AKP-së argumentojnë se në të shumtën e rasteve, preferencat nuk janë të çrregullta dhe në rastet e rralla kur kjo ndodh, agjensitë duhet të abstragojnë nga ekzistenca e tyre.

Në kritikën e dytë ata shprehen se shpërndarja që realizohet nëpërmjet kriterit të Paretos, mund të jetë e padrejtë. Për shembull, një projekt që nuk siguron asnjë lekë të ardhur për një individ të varfër dhe nga ana tjetër, i sjell 3 milionë lekë një individ të pasur, është e vërtetë që bën një individ më mirë pa përkeqësuar një tjetër, por ama përkeqëson shpërndarjen e të ardhurave midis individëve, duke thelluar akoma më shumë ndarjet midis tyre. Edhe kundër saj, pala mbrojtëse e AKP-së reagon sërish duke argumentuar se qeveria mund t'i rishpërndajë të mirat në mënyrë që të realizohet një shpërndarje të drejtë.

Kritika e tretë që lidhet me kriterin e Paretos është se vetë standardi i vendosur prej tij supozon një prevalim të individualizmit apo interesave personale kundrejt atyre të komunitetit si një i tërë, gjë që bie në kundërshtim me moralin e shoqërisë. Kundër saj, mbrojtësit përgjigjen se nuk është e vërtetë që individualizimi bie ndesh me moralin, duke e kthyer më shumë në një debat psikologjik dhe besimi vlerash, se sa në një debat objektiv ekonomik.

### **II.2.1.2. Mbrojtja nëpërmjet teorisë së Kaldor dhe Hicks**

Vështirësia për zbatimin në praktikë të kriterit të Paretos çoi në propozimin e Kaldor (1939), Hicks (1939) dhe autorëve të tjerë për krijimin e testeve hipotetike të kompensimit, në bazë të të cilave, një projekt është i dëshirueshëm nëse përfituesit e tij fitojnë mjaftueshëm, aq sa mund të kompensojnë ata që janë dëmtuar nga ky projekt nëpërmjet një transferte pa kosto *lump-sum* dhe nëse humbësit mund të kompensohen për humbjen e tyre. Sipas disa studiuesve, AKP-ja është një përfaqje shumë e mirë që siguron përmbushjen e këtij kriteri dhe plotësimi i testeve të Kaldor-Hicks bëhej për t'iu mundësuar vendimmarrësve të shprehnin në terma sasiorë efektet pozitive dhe negative të një projekti dhe

krahasimin e mëtejshëm të tyre. Ato do të qëndronin në themel të AKP-së moderne dhe pritëshin ta lehtësonin shumë punën në vlerësimin e projekteve.

Në mënyrë më të përmbledhur, mund të thuhet se sipas Kaldor dhe Hicks, një projekt është i dëshirueshëm dhe do të miratohet për t'u zbatuar nëse është e mundur që pa kosto, rishpërndarja e të ardhurave pas projektit apo situata e përgjithshme, të ishte më e mirë sesa situata apo shpërndarja e të ardhurave para projektit. Sipas Adler dhe Posner (1999), mbrojtja e AKP-së nëpërmjet Kaldor-Hicks-it nënkupton supozimin se vetë mbrojtja është normative. Sipas tyre, diferenca kryesore mes AKP-së dhe Kaldor-Hicks është se AKP-ja përdor paranë si *numërues*, ndërsa Kaldor-Hicks përdor, kur është e mundur, një kriter më të përgjithshëm e nuk përdor një *numërues*. Por kjo diferencë nuk është e mjaftueshme për të ndryshuar përfundimin se përdorimi i standardeve, qoftë i Paretos, edhe i Kaldor-Hicks janë në favor të individëve më të pasur. Në këtë linjë mendimi, Blackorby dhe Donaldson (1990) thonin se pjesa më e madhe e ekonomistëve bien dakord se standardi i Kaldor-Hicks në vetvete nuk është i dëshirueshëm nga këndvështrimi normativ dhe problemi kryesor i tij është se kompensimi i pretenduar prej tyre është thjesht hipotetik dhe humbësit real nuk mund të ngushëllohen se në përgjithësi, bota është kompensuar për humbjen që atyre iu është shkaktuar.

Edhe këtu shfaqet i njëjti mendim sikurse nga mbrojtësit e Paretos më lart se vërtet dikush mund të humbasi nga një projekt i caktuar, por në harkun kohor, ai do të pozicionohet si përfitues për projekte të tjera dhe kritikant janë të njëjta, asnjë nuk mund të sigurohet se individi do të kompensohet në të njëjtën masë dhe akoma më tej, nuk ka mundësi dhe as leverdisshmëri që të sigurohet transferimi i përfitimeve nga fituesi te humbësi, qoftë edhe nëpërmjet taksimit. Wildavski (1966) do të shprehej: *“Për të tejkaluar këtë problem, Hicks dhe Kaldor propozuan miratimin e vendimit nëse përfitimi total në mirëqenie mjafton për të kompensuar humbësit. Por në realitet, nuk ka makineri kompensimi dhe shumica e ekonomistëve modernë janë tepër kritik ndaj mekanizmave politikë që tentojnë të kompensojnë për punët publike. Ky është një mekanizëm totalisht jo perfekt për të siguruar që humbësit në një moment do të shndërrohen në përfitues në një moment tjetër”*. Dhe në fakt, duket se Kaldor-Hicks dështon pikërisht në atë pikë që e bën Paretos më të frytshme e tërheqëse dhe nga ana tjetër, ai nuk mund të jetë i mjaftueshëm për të mbrojtur AKP-në pasi është më shumë një princip apo standard moral.

Në këto kushte, Kaldor-Hicks-i paraqitet si një standard potencial i Paretos, por që njësoj nuk arrin të qëndroj (Alder dhe Posner, 1999), madje mbrojtja e AKP-së nëpërmjet Kaldor-Hicks është më e vështirë sesa mbrojtja nëpërmjet Paretos, pasi AKP-ja është kusht i nevojshëm, por jo i mjaftueshëm për përmbushjen e standardit të Kaldor dhe Hicks (Boadway, 1974). Pavarësisht llogjikës së fuqishme që e shoqëronte, kjo teori nuk u prit shumë mirë nga ekonomistët e mirëqenies, që e shoqëruan me një sërë kritikash të fuqishme (Graaff, 1957).

Një linjë tjetër autorësh si Posner (1980) e mbrojnë përdorimin e kriterit të Kaldor dhe Hicks, por përballë tij Coleman (1980) jep kritikën përkatëse për të treguar pse arsyet e parashtruara nuk qëndrojnë. Posner (1979) vazhdon akoma më tej me mbrojtjen e Kaldor-Hicks për të thënë se ky standard përputhet me intuitën morale të njerëzve, por këtë herë një tjetër autor, Dworkin (1980), jep kundërargumentat përkatëse. Pavarësisht qëndrimeve shumë të forta kundër mirëqenies moderne, AKP-ja arriti t'i bënte vend vetes si në sektorin publik, edhe mes ekonomistëve që e zbatonin atë. Ata ishin të idesë se, pavarësisht problemeve, AKP-ja ishte më e mira ndër alternativat e tjera të vlerësimit. Ajo i bindej llogjikës së thjeshtë se nëse ka një mënyrë për të justifikuar zbatimin e një projekti, mbizotërimi i përfitimeve ndaj kostove do të ishte mbrojtja më e mirë përballë taksapaguesve, drejtuesve të lartë apo kundërshtuesve të tyre.

### **II.2.1.3. Mbrojtja nëpërmjet teorisë së dobishmërisë**

Sipas Pearce dhe Nash (1981) disa autorë parashtrojnë një përjasje të fundit për mbrojtjen e AKP-së nëpërmjet angazhimit ndaj utilitarizmit (dobishmërisë) me preferenca të pakufizuara. Në bazë të utilitarizmit, një projekt gjykohet vetëm nga ndikimi që arrin të ketë ai mbi mirëqenien e përgjithshme të agreguar. Por Adler dhe Posner (1999) ngrenë pikëpyetje të mëdha mbi mënyrën se si mund të realizohet kjo mbrojtje. Ata e nisnin duke thënë se përderisa dobishmëria përcaktohet si një ndryshim i gjendjes psikologjike të individit që të bën të ndihesh mirë apo më të gëzuar, bazuar kjo në filozofinë e Bentham dhe Mill, atëherë, maksimizimi i dobishmërisë së agreguar nënkupton rritjen e lumturisë të sa më shumë njerëzve që është e mundur. Kjo do të thotë se sasia e lumturisë së individit mund të matet, teori e cila në fakt hidhet poshtë nga ekonomistët modernë. Sipas tyre, dobishmëria i referohet masës që një person

kënaq preferencat e tij të pakufizuara dhe një funksion dobishmërie i rendit gjërat sipas kësaj llogjike. Për këtë arsye, në gjykimin e tyre, dobishmëria ishte ordinale më shumë se kardinale (Adler dhe Posner, 1999).

Për çdo projekt të caktuar, njerëzit do të kenë gjykime të ndryshme, për disa ai do të renditej i pari ndërsa për të tjerë i fundit apo anasjelltas. Në këtë mënyrë, do të ishte e pamundur për një agjensi që merret me renditjen e preferencave të individëve lidhur me projektet të rendiste sipas një metode jo arbitrare gjendjet sociale në bazë të funksionit ordinal të dobisë së çdo individ ose të paktën do e ketë shumë të vështirë. Por Shapiro dhe Schroeder (2000) thoshin se në këtë pikë, post-pozitivistët mund të ndihmonin duke kuptuar dhe shpjeguar supozimet që janë në themel të teorive sociale dhe bazat empirike që i mbështesin ato. Kjo lloj linje e përdorimit të AKP-së për të maksimizuar dobishmërinë e agreguar të shoqërisë mund të funksionojë nëse njerëzit do të kishin kufizime buxhetore të njëjta, pasi ky kusht krijon hapësira për supozimin se të gjithë individët do e kishin dobishmërinë marxhinale për një dollarë shtesë të barabartë dhe VK-ja e tyre do të pasqyrojnë dobinë, për rrjedhojë, çdo projekt që kalon testin e AKP-së do të kontribuonte në rritjen e dobishmërisë totale. Mirëpo, nëse individët nuk kanë kufizime buxhetore të barabarta, atëherë VK-të nuk pasqyrojnë dobinë dhe ato nuk mund të përdoren për përllogaritjen e dobisë së agreguar. Madje një pjesë e ekonomistëve si Pearce dhe Nash (1981) janë të mendimit se kjo do të ishte shumë e vështirë.

Megjithatë, në literaturë, si ndodh zakonisht në debatet akademike, mund të dallohen dy grupe ekonomistësh, të cilët argumentojnë lidhur me rolin që duhet të kenë funksionet e mirëqenies sociale, ku përfshihet përdorimi i peshave në vlerësimin e projekteve. Grupi i parë paraqitet si mbrojtës i këtij mendimi. Ata supozojnë se sipas kësaj përjasaje, dobishmëria është kardinale e për rrjedhojë, dobinë e ndryshme të individëve mund të ponderohen dhe mblidhen. Përdorimi i peshave rekomandohet në disa tekste të AKP-së, si nga Boadway dhe Bruce (1974), apo Pearce dhe Nash (1981) në librin e tyre "The Social Appraisal of the Project" apo akoma më tej Richard, Zerbe dhe Dwight (1994) me "Benefit Cost Analyses in Theory and Practice". Por Adler dhe Posner (1999) ishin të mendimit se këto tekste nuk tregojnë nga ana praktike se si mund të përcaktohen e përdoren peshat, madje edhe vetë librat shprehin dyshimet e tyre lidhur me përdorimin praktik të këtyre ideve.

Të këtij mendimi ishin edhe Mishan (1972), Anandarup (1984) apo Sugden dhe Williams (1978). Nga ana tjetër, nuk duket se është vërejtur ndonjëherë përdorimi i tyre nga agjensitë që merren me vlerësimin e

projekteve. Adler dhe Posner (1999) do ta përcaktonin këtë qasje si tepër intelektuale dhe të papërdorshme pasi është shumë kërkuese (Adler dhe Posner, 1999, fq 32). Pjesa tjetër e studiuësve, si Prest dhe Turvey (1964) janë të mendimit se projektet nuk duhen vlerësuar duke përdorur pesha, apo më saktë, funksioni social i mirëqenies nuk duhet të përmbajë pesha për rishpërndarjen dhe karakteri ordinal i dobisë është mëse i mjaftueshëm. Kjo përjasje është cilësuar si më e thjeshtë për t'u zbatuar. Në thelb të saj qëndronte ideja se kostot dhe përfitimet e një projekti të caktuar nuk duhen agreguar në një emërues të vetëm. Ato duhet t'i lejojnë politikëbërësit të vendosin nëse pasojat e shpërndarjes që vijnë nga ky projekt janë të dëshirueshme ose të pranueshme. Kjo linjë debatesh zhvillohet në pjesën e fundit të rishikimit të literaturës pasi shqyrtohet më në detaj roli që mendohet se duhet të luaji analisti dhe ekonomisti në vendimmarrje.

#### **II.2.1.4. AKP si procedurë vendimmarrjeje dhe jo si standard morali**

Pika e përbashkët e të treja mbrojtjeve të trajtuara më sipër është se ato mundohen të justifikojnë përdorimin e AKP-së duke argumentuar se kjo metodologji është në përputhje me vlerat morale të shoqërisë dhe se ajo e përmbush misionin e saj. Mirëpo, autorë të tjerë si Adler dhe Posner, të cilët janë pro përdorimit të AKP-së në vlerësimin e investimeve publike, mendojnë se kjo mënyrë e mbrojtjes së AKP-së është e gabuar. Kritikave se marrja e vendimeve në bazë të AKP-së çon në pasoja të pajustificueshme nga pikëpamja morale, ata i përgjigjen: *“AKP-ja është një procedurë vendimmarrjeje, jo një standard morali, drejtësie apo mirësie. Fakti që një projekt ka një shumë pozitive të kompensimeve të ndryshme nuk do të thotë asgjë, as apriori, mbi vlefshmërinë morale të projektit”* (Adler dhe Posner, 1999, fq 34). Me këtë argument ata hedhin poshtë si faktin që AKP-ja duhet të jetë morale, edhe idenë se nëse përfitimet dhe përfituesit e një projekti arrijnë të kompensojnë humbësit, kjo e bën projektin në fjalë moral. Nga ky këndvështrim, kriteri i Kaldor dhe Hicks rrëzohet nga përcaktimi si kriter moral. Nga ana tjetër, kriteri i Paretos, i cili është deri diku moral, mbart problemin e madh që dështon në renditjen e projekteve që kanë në të njëjtën kohë përfitues dhe të humbur, duke bllokuar vlerësimin e pjesës më të madhe të projekteve reale, të cilat shoqërohen përherë me fitues dhe humbës.

Sipas tyre, AKP-ja duhet parë si një procedurë vendimmarrëse e mirëqenies dhe se elementi i rëndësishëm moral është *të qënurit mirë në përgjithësi*. Kritika më e madhe e përdorimit të këtij kriteri bëhet nga ekonomistat modernë, sipas të cilëve nuk mund të krahasohen mirëqeniet personale të individëve të ndryshëm. Mirëpo Adler dhe Posner (1999) mendojnë se ky gjykim është i gabuar dhe se: *“...të gjithë ne, në mënyrë të vazhdueshme krahasojmë fitimet dhe humbjet e mirëqenies midis njerëzve dhe një koncept i mirëqenies që parandalon këtë krahasim do të ishte jo i arsyeshëm”*. Ata argumentojnë se është e mundur matja e ndikimit të një projekti mbi mirëqenien e individëve, shprehja e saj në mjete monetare dhe më pas mbledhja e të gjitha këtyre ndikimeve për të gjetur mirëqenien e agreguar, por ndërkohë largohen nga këndvështrimi i preferencave të pakufizuara të mirëqenies. Ideja e mbrojtur prej tyre është se *gatishmëria për të paguar apo pranuar*, e cila e shikon mirëqenien në bazë të preferencave dhe i përket mënyrës tradicionale të përcaktimit të AKP-së nëpërmjet shumave të VK-ve, nuk qëndron si përcaktim për variancat e kompensimit. Në vend të tyre, për të përcaktuar variancat e kompensimit duhet përdorur koncepti i *ekuivalentit të mirëqenies*, i cili mund të llogaritet më saktë, me kosto më të ulët e në mënyrë më transparente.

Lidhur me përzgjedhjen e kriterit të mirëqenies totale të qytetarëve, e cila duhet të udhëheqi agjensitë që bëjnë vlerësimin e projekteve, autorë si Dworkin (1981), Cohen (1993), apo Van Parijs (1995) e Nagel (1988) mendojnë se kjo është një përjasje e gabuar. Sipas tyre, nuk është agregimi i mirëqenies ai që duhet të udhëheqi agjensitë, por kriteret e tjera si barazia e mirëqenies apo maksimizimi i mirëqenies se individit me mirëqenien më të ulët. Adler dhe Posner (1999) përgjigjen se disa agjensi, duhet të mendojnë vetëm për rishpërndarjen e të ardhurave në mënyrë sa më të drejtë dhe ndërkohë, agjensi të tjera si ato të mjedisit apo mbrojtjes së konsumatorëve, të cilat merren me aspektet jo të agregueshme të mirëqenies, duhet mendojnë për anën e barazisë në shpërndarje. Pra, ky nuk mund dhe as nuk duhet të jetë misioni i çdo agjensie.

Në shikim të parë duket sikur Adler dhe Posner ngjasojnë shumë me utilitaristët, pasi ata pranojnë mundësinë për të krahasuar mirëqeniet me njëra-tjetrën si dhe rëndësinë morale të mirëqenies totale, por ata dallojnë nga kjo linjë sepse sipas tyre mirëqenia totale është moralisht e rëndësishme dhe jo moralisht përcaktuese si i vetmi element që duhet të shërbejë për të gjykuar nëse një projekt pranohet apo jo. Pra, ndikimi në mirëqenien e agreguar është i rëndësishëm, por jo përcaktuesi i vetëm. Qeveritë duhet të zgjedhin financimin e atyre projekteve të cilat përmirësojnë mirëqenien, por nga ana tjetër duhen

marrë në shqyrtim edhe faktorët që nuk kanë lidhje me mirëqenien, të cilët mund të bëjnë që projekti të refuzohet, pavarësisht se ndikon pozitivisht në mirëqenie. Duke e parë AKP-në si një procedurë vendimmarrjeje, atëherë, pranimi ose jo i një projekti mund të bëhet në bazë të disa kriterëve normative.

### II.2.2.Kritikat lidhur me bazën teorike të AKP-së

Sikurse u trajtua edhe në pjesën e parë të kritikave, përdorimi i AKP-së mund të justifikohet nëpërmjet Pareto efijencës, testeve të Kaldor-Hicks apo edhe frymës utilitariste, megjithatë, Haveman dhe Weimer (2003), Berechman (2009) dhe Boardman et al. (2006) janë të mendimit se bazat praktike të AKP-së mbështeten në Pareto efijencë apo Pareto optimum. Përtej këtyre kritikave, njëherë që AKP-ja duket se ka fituar luftën *morale* lidhur me drejtësinë në shpërndarje të të ardhurave dhe efijencën në përdorimin e fondeve publike, beteja e saj e radhës lidhet me bazën teorike e praktike dhe akoma më tej, me aftësinë për të prodhuar rezultate objektive. Kjo pjesë e kapitullit, përveçse trajton kritikak e principeve të AKP-së dhe pikave të saj të dobta, që mund të vënë në dyshim objektivitetin e rezultateve, pasqyron edhe kuadrin teorik të AKP-së. Në këtë mënyrë, duke shtjelluar hapat kryesor në realizimin e një AKP-je, jepen edhe kritikak që hedhin hije mbi përfundimet e analizës.

Kryerja e një analize AKP kalon kryesisht në 7 hapa kryesor (Nas, 1996; Boardman et al. 2006; Stevens 2004; Walker 2000), të cilat në fakt hasen thuajse në të gjitha manualat dhe udhëzimet e hartuara nga agjensitë shtetërore për vlerësimin e IP-ve dhe realizimin e AKP-ve.

***Së pari, përcaktimi i alternativave të projektit.*** Gjatë kësaj faze identifikohen gjithë alternativat e mundshme për realizimin e një projekti. Lista e alternativave duhet të përmbajë të paktën dy mundësi, ku njëra i referohet gjendjes aktuale pa kryerjen e investimit dhe tjetra situatës nëse projekti zbatohet. Haveman dhe Weimer (2003) do ta përcaktonin këtë si principin e vlerësimit me/pa projektin.

***Së dyti, përcaktimi kostove dhe përfitimeve relevante.*** Ky hap lidhet me identifikimin e gjithë kostove dhe përfitimeve që do të rrjedhin si pasojë e zbatimit të projektit, në nivel lokal, rajonal apo kombëtar (Boardman et al., 2006). Rëndësi ka marrja parasysh jo vetëm e ndikimeve direkte, por edhe atyre indirekte, si përshembull kostot e ndikimit në mjedis.

***Së treti, identifikimi i ndikimeve dhe përzgjedhja e treguesve për matjet.*** Sipas Boardman et al. (2006), që diçka të trajtohet si ndikim, duhet gjetur lidhja shkak-pasojë midis rezultateve fizike të projektit dhe



dobishmërisë së individëve. E rëndësishme është se ende në këtë fazë nuk kanë filluar matjet. Pra, përcaktohen treguesit, por ende nuk janë bërë supozimet dhe as ka nisur puna për shprehjen në terma sasiorë të ndikimeve. Për shembull, në rastin e kategorisë së përfitimeve, mund të veçohen “koha e kursyer”, “siguria”, “përdorues të rinj”, ndërsa për kostot mund të përmenden kostot e ndërtimit apo ato të mirëmbajtjes. Orientimi kryesor për vendosjen e indikatorëve është që ato të jenë SMART - specifik, të matshëm, të arritshëm, të rëndësishëm dhe brenda afateve kohore.

***Së katërti, shprehja në vlerë monetare e të gjithë ndikimeve.*** Karakteristikë e AKP-së është se i agregon të gjitha ndikimet në një rezultat përfundimtar bazuar në vlerat monetare të tyre. Vështirësitë më të mëdha lidhen me shprehjen në mjete monetare të ndikimeve të paprekshme, si vlera e jetës njerëzore, vlera e kohës, zhurma, etj, pasi ato nuk kanë vlera tregu. Dhe në fakt, kjo është edhe një ndër kritikant kryesore që i bëhet AKP-së, pasi matja e këtyre lloj ndikimeve mbart pasiguri të mëdha (Berechman 2009; Damart dhe Roy 2009). Për ndikimet e prekshme, situata është më e thjeshtë, pasi vlera e tyre mund të sigurohet nga çmimet e tregut dhe në rastet kur tregu nuk është perfekt, si në situatat monopol dhe çmimet nuk reflektojnë vlerën e drejtë, atëherë mund të përdoren *çmimet rezervë*.

Çmimet rezervë janë kostoja oportune e inputeve dhe output-eve të konsumuara apo prodhuara nga një projekt, ndërkohë që kostoja oportune përcaktohet si një mundësi e humbur (Deardorff, 2010). Në termat e AKP-së, Boardman et al. (2006, fq 29) do ta përcaktonte si vlerën nga e cila shoqëria heq dorë në mënyrë që t’i përdori inputet për të zbatuar një politikë. Çmimet rezervë ndryshojnë nga çmimet e tregut për shkak të mungesës së perfeksionit të tij apo të ashtuquajturave dështime të tregut, siç mund të jenë monopoli, informacioni josimetrik (Baordman et al., 2006) apo papunësia (Riley, 2006) dhe eksternalitetet. Dështimet e tregut shfaqen nëse ka një mungesë kuadrimi midis çmimeve të tregut dhe vlerës reale sociale të burimeve të përdorura në prodhim apo konsum (Berechman, 2009, fq 40).

Por ndërkohë, çmimet e tregut mund të ndryshojnë nga kostoja oportune edhe për shkak të taksave, detyrimeve doganore, tarifave të sektorit publik, subvencionet, etj (Florio dhe Vignetti, 2004). Sipas Dreze dhe Stern (1990), çmimet rezervë mund të maten si një shumë e ponderuar e çmimeve të prodhuesit dhe çmimeve të konsumit, me peshat e marra nga përpjestimi i rregullimeve në kërkesë dhe ofertë për të kapur ndryshimet e sjella nga projekti. Ideja e këtij përcaktimi është e thjeshtë, nëse zbatimi i një projekti rrit kërkesën për një faktor prodhimi, atëherë dicka duhet të ndryshojë në ekonominë e parë si një e tërë,

në mënyrë që kjo të realizohet. Sipas Florio dhe Vignetti (2004), nëse ndryshimet janë të vogla dhe tregjet janë konkurruese e në ekuilibër, çmimet e tregut do të barazonin çmimet rezervë, por në të shumtën e rasteve, ky supozim ngelet utopik, si në rastin e faktorëve punë, kapital, pajisje, tokë, etj. Në studimin e tyre për AKP-të e projekteve të financuara nga *Fondi i Shkrirjes (FSH)*, këta autorë arritën në përfundimin se pavarësisht angazhimit të organizatave ndërkombëtare për përdorimin e çmimeve rezervë, zbatimi praktik i tyre, duke përfshirë këtu edhe Bankën Botërore, është shumë i ulët. Në FSH duket se kanë gjetur më shumë përdorim për vlerësimin e eksternaliteteve dhe disa ndikimeve të paprekshme, si vlera e kohës në transport dhe vlerësimi i punës.

Problemet që ngrihen në matjen e ndikimeve “të paprekshme” janë akoma më të shumta dhe kritikant fillojnë që në themel të tyre, me dilemën: nëse mund të matet e pamatshmja? Në ndihmë të këtij ngërçi vjen matja e kostove dhe përfitimeve që realizohet nëpërmjet një ndër principeve kryesore të AKP-së, *Gatishmëria Për të Paguar (GPP)*, apo shuma e parave që çdo individ do të ishte i gatshëm për të paguar për ndryshimin e kushteve të tij. Për Deardorff (2010), *Gatishmëria Për të Paguar* është matja monetare e përfitimeve si pasojë e një politike dhe nëse rezultati është negativ, atëherë ajo përfaqëson koston si pasojë e kësaj politike. Përdorimi i konceptit të GPP-së e bën AKP-në konsistente me kriteret e kompensimit hipotetik, si të Paretos edhe të Kaldor-Hicks-it. Kështu, nëse gjatë AKP-së, analisti vlerëson në bazë të GPP-së apo koston oportune gjithë outputet, që janë përfitimet e shoqërisë dhe inputet, që janë kostot e shoqërisë, dhe rezultati neto është pozitiv, atëherë sipas Boardman et al. (2006) është e mundur që të përmirësohet gjendja e të paktën një individ pa përkeqësuar gjendjen e një tjetri. Akoma më tej, matja e përfitimeve neto të një projekti është zbatimi i parimeve të Kaldor-Hicks, pasi në të përcaktohet nëse projekti në tërësi arrin të përmirësojë gjendjen e shoqërisë, duke arritur të kompensojë ata që janë dëmtuar apo siç do shprehej Berechman (2009, fq 30): “përfitimi neto përcakton nëse projekti justifikohet për shoqërinë në përgjithësi dhe më pas, nëse kjo ndodh, e lëviz ekonominë drejt Pareto-Efiçiencës duke krijuar baza për zbatimin e AKP-së”.

Ideja e GPP-së është që nëse individit e paguan këtë shumë, atëherë ai ngelet indiferent ndaj ndryshimit. Duhet theksuar se AKP-ja përdor *Gatishmërinë Për të Paguar* të të gjithë individëve (Haveman dhe Weimer, 2003) dhe për sa kohë ndikimi është i prekshëm dhe ka vlerë tregu, gatishmëria për të paguar lidhet me sjelljen e konsumatorit në treg. Në rastin e ndikimeve të paprekshme, hyjnë në lojë edhe

metodologji të tjera për vlerësimin e preferencës, si përshembull nëpërmjet anketave apo vlerësimeve të ndryshme që do të mundësonin të kuptohej sa do të ishin njerëzit të gatshëm të paguajnë.

GPP-ja është një koncept që nuk duhet lidhur detyrimisht vetëm me ndikimet direkte. Kështu për shembull, nëse shqyrtojmë projektin për ndërtimin e një aeroporti, personat që do ta përdorin këtë shërbim janë të gatshëm të paguajnë nëse nuk do t'ju duhet të presin në radhë të gjatë për kontroll apo në zonën e pashaportave. Ky do të ishte ndikimi direkt. Por ndërkohë, edhe personat që banojnë në zonën ku mendohet të ngrihet aeroporti do të ishin të gatshëm për të paguar në mënyrë që të shmangin zhurmat e avionëve, që do të ishte ndikim indirekt. Ky shembull sqaron edhe më mirë pse AKP-ja justifikohet nëpërmjet kriterit të kompensimit, i cili gjendet si te Pareto edhe te Kaldor dhe Hicks. Nëse shumica e GPP-ve e të gjithë individëve për projektin është pozitive, atëherë projekti kalon të dy standardet.

Për realizimin e matjes së GPP-së përfshihet një tjetër parim i AKP-së, *funksioni i mirëqenies sociale*, i cili shërben për të matur efektin ekonomik total mbi shoqërinë pas zbatimit të projektit. Efekti neto në mirëqenien sociale do të varet nga ndryshimi neto në shtesën e konsumatorit, prodhuesit dhe në kostot totale të jashtme, të cilat mund të jenë edhe negative. Kështu, në një model të thjeshtëzuar, në Aneksin 2 - Figura A 2.2, paraqitet pika e ekuilibrit të tregut, E, të cilit i korrespondon çmimi P1 dhe sasia Q1, ku tepricat e konsumatorit dhe ofruesit maksimizohen. Në këtë pikë sigurohet në të njëjtën kohë edhe alokimi eficient i burimeve në dispozicion, sepse për një sasi më e madhe se sa Q1, kostot e prodhuesit do të tejkalonin vlerën e GPP-së për blerësit, ndërkohë që një sasi më e vogël se sa Q1 do të sillte një vlerë për blerësit, e cila do të ishte më e lartë sesa kostot e prodhuesit (Mankiw, 2004; Grøvdal dhe Hjelle, 1998). Nas (1996) do ta identifikonte tepricën e konsumatorit si diferencën midis shumës maksimale që një individ do ishte i gatshëm të paguante dhe asaj që ai paguan realisht dhe që në grafik i referohet zonës midis P1-E-B, apo zonës midis çmimit ekuilibër dhe GPP-së maksimale. Ndërkohë, Boardman et al. (2006) do t'i referohej tepricës së prodhuesit si ana ekuivalente e tepricës së konsumatorit, ndërsa Berechman (2009) do ta përcaktonte si diferencën midis kostos oportune të një njësie shtesë shërbimi në treg me të ardhurat e fituara nga shitja e kësaj njësie. Grafikisht, ajo mund të shprehet si zona P1-E-A.

Dy nga metodat më të përdorura, sidomos në vlerësimin e kohës, por edhe për elementët e tjerë të paprekshëm e që shërbejnë për përcaktimin e GPP-së janë *Stated Preference Analysis (SPA)* (Phani Kumar, Basu, dhe Maitra, 2004; Nossum, 2003b; Fujii dhe Gärling, 2003) dhe *Revealed Preference Analysis (RPA)*

(Bristow dhe Nellthorp, 2000; Button, 2010). Të dy mënyrat shërbejnë për të përcaktuar preferencat e individëve dhe vlerësimet e tyre kundrejt elementëve të ndryshëm dhe mbështeten në supozimet se individët kanë preferenca shumë të qarta e të paracaktuara për të gjitha të mirat dhe shërbimet e se ata do të përpiqen të maksimizojnë dobishmërinë e tyre në kushtet e një buxheti të kufizuar.

Preferencat e shpallura (stated preferences) është një metodë vlerësimi e të dhënave të mbledhura, e cila kërkon përdorimin si të Gatishmërisë Për të Paguar, edhe të Gatishmërisë Për të Pranuar për një të mirë apo shërbim (Boardman et al., 2001). SPA-ja mbështetet në teknikat e anketimit, gjatë të cilave individëve sipas Fujii dhe Gärling (2003, fq 390) iu kërkohet të japin qëndrimet e tyre lidhur *me Gatishmërinë për të Paguar* apo *Gatishmërinë për të Pranuar* për një të mirë. Në këtë rast, Gatishmëria për të Paguar i referohet shumës së parave prej të cilave një individ do të ishte i gatshëm të hiqte dorë, ndërsa Gatishmëria për të Pranuar do të ishte shuma minimale e parave që do t'i nevojitej një individ për të kompensuar të mirën e munguar apo hequr (Fujiwara dhe Campbell, 2011).

RPA-ja e përcakton GPP-në duke përdorur teknika të cilat ndihmojnë për të zbuluar vlerësimet e individëve për të mirat që nuk kanë në treg, nisur nga sjellja e tyre kundrejt zgjedhjeve reale. Fujiwara dhe Campbell (2011) paraqesin çmimet Hedonics si një ndër metodat më të njohura për të realizuar këto vlerësime, në bazë të të cilit, nëse një treg funksionon shumë mirë, të mirat që nuk tregtohen ndikojnë çmimin e të mirave që tregtohen dhe pikërisht ndryshimet e çmimeve në këto tregje mund të sigurojnë informacion lidhur me GPP-në. I gjithë procesi konsiston në vlerësimin e pagave apo funksionin e regresionit të çmimeve për të kapur efektet e një të mire të patregtueshme mbi pagat apo çmimet (Leggett dhe Bockstael, 2000; Chay dhe Greenstone, 2005). Ndërsa teknika e dytë më e përdorur është ajo e Kostos së Transportit, e cila lidhet me vëzhgimin e kostove të ndodhura në konsumimin e mallrave të patregtueshme në fjalë (Fujiwara dhe Campbell, 2011).

Një shfletim më i gjerë i literaturës mbi avantazhet dhe disavantazhet e teknikave, si dhe zbatimi i tyre në vlerësimin e vlerës së kohës, vlerës së jetës dhe ndikimeve në mjedis jepet në Aneksin 3.1.

***Së pesti, përfshirja e pasigurisë, riskut dhe përcaktimi i normave të skontimit.*** Nevoja për norma skontimi i bindet llogjikës së thjeshtë financiare, se një lekë sot vlen më shumë se një lek nesër, pasi ai mund të investohet e të fitohet më shumë. Për rrjedhojë, skontimi ponderon ndikimet në kosto dhe përfitime që mund të ndodhin përgjatë periudhave të ndryshme kohore dhe i bën ato të krahasueshme me njëra-

tjetrën. Kështu, të gjitha kostot dhe përfitimet e shoqërisë agregohen në një vlerë të vetme të projektit, që është Vlera Aktuale Neto e tij (Boardman, 2006).

Në thelb të procesit të skontimit qëndron preferenca kohore. Kështu, nëse investimet dhe konsumi janë zëvendësues, atëherë konsumi i sotëm është më i preferuar nga shoqëria se sa konsumi i ardhshëm. Florio dhe Vignetti (2004) tekta ngrenë pyetjen *“nëse konsumi është një përfrim i mirëqenies individuale, atëherë përse mirëqenia e brezit aktual preferohet mbi mirëqenien e brezit të ardhshëm”*, japin dy arsye. Së pari, konsumatori ka preferencë ndaj konsumit të sotëm për shkak të pasigurisë në të ardhmen dhe sepse shtyrja e konsumit mbart në vetvete kosto oportune për individin (Florio dhe Vignetti, 2004). Mbi këtë fakt duket se kanë rënë dakord pjesa më e madhe e autorëve të ekonomiksit të mirëqenies. Arsyeja e dytë Florio dhe Vignetti (2004) e lidhin me faktin se në një ekonomi që përparon, e ardhura dhe miqënia rriten më kalimin e kohës dhe për rrjedhojë, vlera marxhinale sociale e konsumit do të ulet.

Teknikisht, procesi i skontimit është shumë i thjeshtë. Vështirësia qëndron pikërisht në përcaktimin e normës së duhur të skontimit. Norma shumë të ulta do të udhëhiqnin në investime që nuk ia vlejné, por ndërkohë angazhojnë fonde që mund të përdorshin për investime më të leverdisshme (Berechman, 2009, fq 104). Shpesh debati për normën e skontimit është parë edhe nën lupën politike, pasi ato mund të shërbejnë si katalizator apo pengues për investime të ndryshme. Kjo doli më shumë në pah gjatë viteve '60, fillimi i viteve '70, ku lobime të fuqishme nisën nga dy grupe politike. Ndërsa njëri grup, i cili ishte pro zhvillimit argumentonte dhe këmbëngulte në favor të normave më të ulta, pasi në këtë mënyrë më shumë projekte do të mund të kalonin testin AKP, grupi tjetër ambientalist mbronte zbatimin e normave më të larta (Banzhaf, 2009). Sipas Cicchetti et al. (1972), rreth 4200 përgjigje e kundërpërgjigje janë shkëmbyer midis debateve të zhvilluara për këtë çështje.

Çështjet që lidhen me normat e skontimit ngrihen për t'u trajtuar pasi nuk mund të maksimizohet shpërndarja e mirëqenies në gjithë ekonominë dhe se shpërndarja e burimeve nuk është optimale. Sipas Prest dhe Turvey (1965) nëse kjo do të ndodhte, norma marxhinale sociale e preferencës kohore dhe norma marxhinale sociale nga investimet e rregulluar me riskun do të ishin të barabarta. Kjo do të conte në përdorimin e një norme të vetme skontimi, e cila do të shërbente për të krahasuar kostot dhe përfitimet si dhe për të matur koston oportune. Ata e lidhnin këtë çështje me dy probleme: (i) përfitimet e projektit riinvestohen apo krijohen mundësi të reja investimi (ii) një pjesë e fondeve që përdoren për

projektin mund të ishin investuar apo se projekti në fjalë bën të pamundur zbatimin e projekteve të tjera. Këto çështje janë trajtuar gjerësisht nga autorë të ndryshëm gjatë debateve që karakterizuan AKP-në në vitet '60 si: Eckstein, Steiner, Marglin (1962) dhe Feldestein (1964).

Dy konceptet që kanë marrë pjesën më të madhe të debatit lidhur me bazat për përcaktimin e normës së skontimit janë: (i) **Preferenca sociale në kohë** (social time preference), e cila tregon masën në bazë të së cilës shoqëria preferon t'i gëzojë përfitimet sa më herët dhe (ii) **Kostoja oportune sociale e kapitalit**, e cila është njësi matëse e koston oportune e bllokimit të kapitalit në sektorin publik, në vend që të investohej dhe fitohej nga ky investime në sektorin privat. Lidhur me këtë koncept, Feldestein (1964) do të shprehej: *“pjesa e parave që merren nga sektori privat ul konsumin në mënyrë të menjëhershme...një paund i transferuar nga konsumi në një vit të caktuar ka një vlerë të caktuar sociale në atë vit prej 1 paundi. Por një paund i transferuar nga investimet private vlen sa shuma e skontuar e konsumit të ardhshëm që do të kishte ndodhur nëse do të ishte kryer investimi”*. Megjithatë, duhet theksuar se kostoja oportune sociale e kapitalit nuk lidhet drejtpërsëdrejti me kthimin e investimit të kërkuar nga sektori privat, pasi ai nuk reflekton në të njëjtën kohë riskun e projektit dhe nuk merr parasysh eksternalitetet që vijnë si pasojë e investimeve private.

Për shkak të vështirësive që has vlerësimi i koston oportune sociale të kapitalit dhe për faktin se në një ekonomi perfekte të dyja këto norma do të ishin të barabarta (Turvey dhe Prest, 1965), praktikat e fundit sidomos në MB dhe BE flasin për një përdorim përherë e më të gjerë të normës së preferencës sociale në kohë, pasi ajo reflekton dy koncepte. Së pari, me rritjen e të ardhurave, dobia marxhinale për një euro bie (një euro për të pasurin vlen më pak se një euro për të varfrin) dhe së dyti, individët kanë një preferencë të pastër për dobishmërinë e sotme kundrejt asaj të ardhme.

Në literaturë hasen dy përjasje për llogaritjen e normës së skontimit. E para vjen si propozim i Harberger (1972), i cili bazohet në normën e kthimit nga investimi mesatare të ponderuar dhe në normën neto të kursimtarëve. Kështu, sipas tij:

$$SDR = i (\Delta D / \Delta I) + q (\Delta S / \Delta I)$$

Ku:

SDR është norma sociale e skontimit

$i$  është norma marxhinale e kthimit nga investimi, e cila përafrohet me normën e investimeve private para taksave

$q$  është norma e kthimit të kursimtarëve pas taksave

$\Delta D$  është rënia e investimeve

$\Delta S$  është rritja në kursime dhe

$\Delta I$  është shpenzimi kapital i nevojshëm për zbatimin e projektit

Përjasja e dytë vjen nga Sen (1982), i cili mbështetet në konceptin e normës sociale të preferencës kohore. Sipas tij, një qeveri duhet të mendojë për të gjithë brezat, qoftë atë aktual, por edhe për ata të ardhshëm dhe në bazë të kësaj duhet të realizojë planifikimin optimal të programit të saj. Debatet mes këtyre dy përqsajeve zbresin në nivele tepër teknike dhe janë shumë komplekse (Florio dhe Vignetti, 2004), për rrjedhojë pjesa më e madhe e manualeve të zbatuara në praktikë nuk qëndrojnë në këto trajtime, por kanë prezantuar një përqsaje të tretë më pragmatike e të thjeshtë, e cila mbështetet në të dy konceptet kryesore të normës së skontimit për vlerësimin e preferencës sociale në kohë:

$$STPR = \mu g + P$$

Ku:

$\mu$  përfaqëson elasticitetin e dobishmërisë marxhinale të konsumit

$g$ , është norma vjetore e rritjes së konsumit për frymë dhe

$P$  është norma e pastër e preferencës kohore

Brenda këtij trajtimi, parametrat  $\mu$  dhe  $P$  janë në varësi të gjykimeve të politikave, për rrjedhojë, ato do të ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin, por edhe në varësi të funksionit të mirëqenies së qeverive të tyre (Florio dhe Vignetti, 2004)

Ndërkohë, guida e KE-së për AKP-në sugjeron përdorimin e tre alternativave për normat e skontimit:

(i) *norma financiare reale të kthimit*, e cila përfaqëson koston oportune të kapitalit për investitorin apo fitimin që ai mund të sigurojë nga investimi i parave në një tjetër projekt. Për të qenë konsistent në përcaktimin e kësaj norme, Florio dhe Vignetti (2004) sugjerojnë përdorimin e interesit real të bonove

afatgjata të thesarit të qeverisë, pasi ato përfaqësojnë kthimin pa risk dhe akoma më tej, për të përjashtuar diferencimet që mund të vijnë midis normave të skontimit të vlerësuara në këtë mënyrë midis vendeve, përdorimin e interesit real të bonove EIB të emëtuara në euro, periudha e maturitetit të të cilave përkon me horizontin kohor të projektit. Duke qenë se guidat parashikojnë trajtimin e riskut mënjane, këto norma skontimi nuk kanë pse e reflektojnë atë. Zgjedhja për përdorimin e kësaj norme është e vështirë për t'u mbrojtur pasi supozon se tregjet kapitale janë perfekte dhe se një euro në investimet publike heq 1 euro nga investimet private, situatë e cila në realitet është e pamundur. Tregjet kapitale nuk janë perfekte për shkak të diferencave në taksa, informacionit asimetric apo dështimeve të tjera të tregut. Gjithashtu, përdorimi i tyre mund të shpie në konfuzion të rolit të analizave financiare dhe atyre ekonomike (Florio dhe Vignetti, 2004).

(ii) përdorimin e *një formule bazuar në preferencën sociale në kohë dhe normën e rritjes së ekonomisë ndër vite*, që është konsistente edhe me pjesën më të madhe të gjithë manualeve të tjera. Kjo i referohet trajtimit që i është bërë më sipër STPR-së.

(iii) përdorimi i *një benchmark-u standard*, si vlera mesatare Evropiane apo një normë bazë prej 5%, mënyrë kjo tepër arbitrare për të përcaktuar normën e skontimit.

Dy elementë të tjerë shumë të rëndësishëm në zbatimin e kësaj faze është marrja në shqyrtim e pasigurisë dhe riskut. Në literaturë bëhet dallimi midis këtyre dy koncepteve, edhe pse në praktikë ato përdoren shpesh si zëvendësues të njëri-tjetrit. Kështu, ndërsa pasiguria lidhet me të ardhmen e paparashikueshme, risku i referohet probabilitetit të ndodhjes së ngjarjeve dhe nëse pasiguria nuk arrin të përkthehet në risk, atëherë hyn në lojë përdorimi i skenarëve, të cilët shqyrtohen në vijim, pas kësaj çështjeje. Sipas Dorfman (1972), risku shfaqet kur procesi i vlerësimit na detyron të marrim në shqyrtim disa rezultate potenciale dhe secilës prej tyre i bashkangjitet një probabilitet, i cili ponderon rezultatet para se të gjitha të agregohen në një të vetëm. Dallimi klasik midis dy koncepteve është bërë nga Knight (1972), i cili e përcaktoi riskun si pasiguri e matshme. Kjo do të thotë se risku lejon përcaktimin e probabilitetit, ndërsa në kushtet e pasigurisë, probabiliteti është totalisht i panjohur.

Brent (2006) dallon dy momente të vlerësimit, gjatë të cilit analisti mund të jetë i pasigurt. E para ka të bëjë me përcaktimin e vlerave për parametra si: peshat e shpërndarjes apo normën e skontimit dhe për këtë lloj pasigurie duhet të kryhen analizat e ndjeshmërisë duke provuar vlera më të ulta apo më të larta



të parametrave për të matur se sa i ndjeshëm është rezultati i arritur apo vendimi i marrë kundrejt këtyre ndryshimeve. Ndërsa tipi i dytë i pasigurive lidhet me matjen e rezultateve apo kostove, cila kërkon ndërhyrjen e probabiliteteve për të marrë vendimin e duhur (Brent, 2006, fq 214).

Florio dhe Vignetti (2004) përcaktojnë si burimet tipike të pasigurisë gjatë analizës së projekteve: teknologjinë, mjedisin ekonomik, kontekstin politik dhe social dhe pasiguritë mjedisore, të cilat sipas tyre, duke qenë të shumta, tentojnë të lihen pas dore, të kryhen jo plotësisht apo të mos tentohet t'ë përkthehen në risk.

***Së gjashti, kryerja e analizave të ndjeshmërisë.*** Kjo fazë lidhet me testimin e rezultateve të AKP-së si pasojë e supozimeve të bëra nga analisti gjatë punës së tij, për të parë se deri në çfarë mase ato kanë ndikuar dhe për të eliminuar apo parandaluar subjektivitetin e analistit mbi përfundimin e AKP-së apo pasigurinë e tij në vlerësim (Haveman dhe Weimer, 2003). Sikurse u përmend dhe më lart, këto analiza kryhen për të testuar ndjeshmërinë e rezultateve ndaj pasigurisë në vlerësimin kryesisht të normave të skontimit (Brent, 2006, fq 213) apo të parametrave kyç (Haveman dhe Weimer, 2003, fq 2850). Nga ana tjetër, testet e ndjeshmërisë lejojnë përdorimin e normave të skontimit bazuar në preferencën sociale në kohë, të pakorrigjuar me riskun (Florio dhe Vignetti, 2009), përderisa ato testohen për ndikimin e riskut gjatë kësaj faze. Brent (2006) sugjeron kryerjen e analizës së ndjeshmërisë duke gjetur fillimisht vlerën e parametrut që do ta bënte rezultatin të papërcaktueshëm, pra atë ku VAN-ja është zero dhe më pas, nëse vlera më e mirë e parametrut do të ishte poshtë këtij caku, vlerësimi është i pranueshëm, e nëse do të ishte mbi cakun, atëherë, vlerësimi i parametrut do të ishte tepër i rëndësishëm për vendimmarrjen.

Florio dhe Vignetti (2004) sjellin në fokus dallimin midis tre mjeteve në dorë të analistit për të kryer testimet lidhur me riskun dhe pasigurinë. Së pari, analiza e ndjeshmërisë, të cilën ata e përcaktojnë si një studim sistematik i elasticitetit të variablave të performancës, VAN-së dhe NBR-së ndaj variablave të projektit. Së dyti, analiza e skenareve, e cila zbatohet kur ka një kombinim të vlerave optimiste dhe pesimiste të vlerave të variablave të përzgjedhur, dhe së treti, analiza e riskut, që lidhet me përcaktimin e probabiliteteve të përmendura më lart.

Në realitet, supozimet e bëra gjatë një AKP-jë janë të shumta dhe të ndryshme, sidomos në projektet e transportit ku alternativat janë shumë komplekse (Salling dhe Banister, 2009), për rrjedhojë nuk është e mundur të testohen një për një të gjitha supozimet e bëra gjatë rrugës. Megjithatë, sipas Hansjürgens

(2004), testet kryhen të paktën mbi supozimet kryesore, përfshirë këtu normën e skontimit, jetën e dobishme apo cilësitë fizike të projektit. Megjithatë, Florio (1997) në studimin e tij të analizave ex-post të projekteve të Fondit të Shkrirjes arriti në përfundimin se kishte një zbatim tepër të pakënaqshëm të analizave të ndjeshmërisë dhe akoma më tej, moszbatim të analizave të riskut.

Dhe në fakt, thuajse të gjithë manualët si: Libri i Gjëlber, Guida e BE-së, etj, kërkojnë kryerjen e këtyre analizave për të testuar supozimet, por akoma më tej, edhe për të mënjanuar anshmëritë<sup>7</sup>, të lidhura kryesisht me optimizmin e tepruar të analistit në vlerësimin e përfitimeve apo uljen e kostove.

Pasiguritë e shumta që shoqërojnë AKP-në kanë qenë edhe një ndër kritikën kryesore që shoqërojnë përdorimin e saj. Pavarësisht se teste e ndjeshmërisë tentojnë t'i ulin ato, sërisht, AKP-ja nuk mund t'i shpëtojë dot supozimeve të shumta në vlerësimin e shumë parametrave, aq sa mendohet se ky problem është në rrënjët e vetë AKP-së. Dhe në fakt, Hansjürgens (2004, fq 246) do të shprehej: *“kriktikat e AKP-së lidhur me këtë fakt do të mund të justifikoheshin vetëm nëse ajo do të tejkalonte tërësinë e gjithë këtyre problemeve”*. Por megjithatë, nuk duhet anashkaluar fakti se këto kritika, e akoma më tej, pasiguri, nuk lidhen me AKP-në në vetvete, por vetëm me të dhënat. Pra, pasiguria nuk qëndron si të zbatohet AKP-ja, por si të vlerësohen të dhënat me sa më shumë siguri dhe të shmangen anshmëritë.

**Së shtati, renditja dhe përzgjedhja e projekteve.** Kjo është faza e fundit, gjatë së cilës analisti, duke u nisur nga maksimizimi i mirëqenies së shoqërisë, duhet të rekomandojë se cili është projekti më i mirë. Sipas Boardman et al. (2006), për të realizuar këtë qëllim, fillimisht projektet duhet të renditen, dhe në shumicën e rasteve kjo kryhet duke krahasuar VAN-të apo raportin përfitim-kosto (Berechman, 2009). Sipas Haveman dhe Weimer (2003, fq 2850), raporti përfitim-kosto shpreh përfitimin që merret nga çdo njësi paraje e investuar dhe është i përshtatshëm për t'u përdorur nëse politikat janë të pavarura nga njëra-tjetra pasi kjo do të rezultonte në përzgjedhjen e atyre projekteve që kanë përfitime neto pozitive, përse kohë që raporti është më i madh sesa 1. Nga ana tjetër, përzgjedhja e alternativës me vlerën pozitive më të lartë do të sillte përmirësimin e situatës aktuale dhe është më pranë konceptit të Pareto, për rrjedhojë, do të ishte në të njëjtën kohë edhe alternativa e sugjeruar.

---

<sup>7</sup> Përshtatur nga koncepti *bias* nga gjuha angleze

### II.2.3. Roli i AKP-së në vendimmarrje

Kërkesat për një qeveri të pavarur nga interesat politike apo ndaj klaneve të ndryshme dhe mbështetja e saj në objektivizëm dhe baza shkencore morën hov gjatë *Lëvizjes Progresiste*. Këto ngjarje shënuan njëkohësisht edhe një zhvillim shumë të rëndësishëm të shkencës së politikave, të përfaqësuar fare mirë nga mendimet e Harold Lasswell, i cili propozoi një shkencë të ndryshme, që do të fokusohet në mënyrën se si kryhet vendimmarrja e si mund të ishte sa më efiçente në realizimin e qëllimeve të saj (Lasswell, 1971). Sipas tij, kjo mënyrë do të ndikonte në uljen e debatit joproduktiv politik dhe do të shërbente si ndërlidhës midis akademikëve, qeverisë dhe publikut. Ai ofroi një përjasje normative, ndërdispline, sasiore e në të njëjtën kohë cilësore, të cilën vetë e përcaktonte si shkenca politikëbërëse e demokracisë.

Mirëpo së shpejti, në skenë do të shfaqej debati mbi përdorimin e metodologjive pozitiviste dhe të zgjedhjes racionale, të cilat do e largonin vëmendjen nga trajtimi i Lasswell e që ishin shumë kritike ndaj rolit politik në vendimmarrje. Kështu, një linjë shumë e fortë debatesh lindi në vitet '60 mbi vizionin e përdorimit të Analizës Kosto-Përfitim. Përballë u vendosën dy grupe studiuesish, ku njëra palë përfaqëonte një përjasje më tradicionale, e cila e vendoste theksin te “gatishmëria për të paguar” e individëve, e bazuar në filozofinë e Marshall, dhe pala tjetër, e cila po tentonte të sillte në skenë një përjasje të re, duke theksuar pamundësinë për të matur lloje të ndryshme të përfitimeve dhe rëndësinë e vendimmarrjes politike. Në fakt, përplasja më e fortë e këtyre dy rrymave kishte të bënte me rolin e analistit të AKP-së. Ndërsa njëra palë mendonte se roli i tij duhet të ishte thjesht t'i vinte në dukje hartuesve të politikave gjithë elementët e rëndësishëm në vendimmarrje dhe më pas ata të thoshin fjalën e fundit mbi të ardhmen e një projekti, pala tjetër besonte në një rol më normativ të AKP-së, duke menduar se analisti rekomandonte atë që duhej bërë dhe akoma më tej të ishte gjykues i vendimeve të marra nga hartuesit e politikave.

Përfaqësuesit e rolit të ri që duhet të luante AKP-ja në procesin e vendimmarrjes ishin nën siglën e organizatës Harvard Water Program (HWP). Arthur Maas dhe Robert Dorfman ishin dy nga personat kyç

në vijën e parë të mbrojtjes së kësaj teze, që sëbashku edhe me katër autorë të tjerë botuan *“Dizenjimi i Sistemeve të Burimeve Ujore”* (Maass et al., 1962), ku shkriheshin në të njëjtën kohë njohuritë ekonomike, hidrologjike e inxhinjrike. Libri përbënte risi për kohën jo vetëm për përfshirjen e disa disiplinave, por edhe për faktin se ai nuk merrej me vlerësimin e një sistemi të propozuar, por në dizenjimin e vetë sistemit. Të gjitha qëndrimet që propozoheshin nga Maass dhe kolegët e tij sillnin ndryshime të konsiderueshme dhe i futën praktikuesit e AKP-së në dilema e konfuzion jo të paktë, duke krijuar premisat për vijimin e një debati, i cili do të përfshinte botën akademike e politikëbërëse.

Në këtë libër u shpërfaq ndër të tjera rëndësia e vendosjes së objektivave të shumëfishtë. Kjo përjasje e ndërtimit të AKP-së përbënte një risi të rëndësishme, pasi shqyrtohej fakti se një projekt mund të ketë qëllime të shumta dhe mund të synoj përbushjen e disa outputeve të përbashkët, ndërkohë që AKP-ja tradicionale i agregonte si të ishte e mundur këto outpute në një objektiv të vetëm, duke përdorur çmimet rezervë. Mirëpo, jo gjithmonë AKP-ja tradicionale ishte në gjendje të përcaktonte çmime rezervë me siguri të plotë për çdo output dhe për këtë arsye, në shumicën e rasteve ajo tentonte t’i linte pas dore këta lloj elementësh gjatë kryerjes së analizës (Banzhaf, 2009). Kjo i bënte të besonin këtë grup autorësh se përjasja tradicionale ishte e gabuar (Maas et. al, 1962) dhe se në këto kushte, AKP-ja nuk arrinte të përmbushte synimet politike të rishpërndarjes së të ardhurave apo mirëqenies sociale.

Një ndër autorët e tekstit, Marglin, shkonte akoma më tej duke thënë se njerëzit interesohen jo vetëm për rishpërndarjen e të ardhurave, por edhe mbi mënyrën se si është realizuar kjo rishpërndarje (Kapitulli 2). Nën këtë këndvështrim, eficientia dhe rishpërndarja nuk mund të ishin dy qëllime të ndara nga njëra-tjetra sikurse trajtoheshin në AKP-në tradicionale dhe ato duhet të ecnin paralel me njëra-tjetrën gjatë vlerësimit të projekteve. Për këtë arsye, duke qenë se mbajtja parasysh vetëm e një qëllimi, atij të eficientës, linte mënjanë një tjetër objektiv tepër të rëndësishëm për politikën, që ishte rishpërndarja, AKP-ja nuk kishte marrë ende vendin që i takonte në vendimmarrje. Dhe në fakt, Dorfman (1978) cilësonte se *“njerëzit e ndjeshëm nuk do të heqin dorë nga një projekt që ata dëshirojnë thjesht sepse nuk plotësohet një kusht matematikor, pasi ata janë shumë të vetëdijshëm se matematika nuk merr parasysh arsyet e vërteta që po i nxisin”* (fq 279).

Kështu, sipas Dorfman (1963), dizenjimi i një projekti duhet të niste me një funksion prodhimi shumëobjektivësh, i cili tregonte *vlerën e këmbimit*<sup>8</sup> midis të mirave sociale. Ky lloj funksioni do të merrte parasysh burimet e kufizuara si dhe kostot oportune dhe do të shndërronte zgjidhjen e gjithë çështjes në një problem të programimit linear, ku pika optimale do të ishte diku brenda mundësive të kufizuara nga funksioni. Pika kyç që do të mundësonte optimizimin e një sistemi shumë-objektivësh ishte përcaktimi i vlerës së këmbimit të një objektivi me një objektivi tjetër, pasi në programimin linear vetëm një objektivi mund të realizohet, ndërsa të tjerët mund të përfshihen si kufizime. Mirëpo ky trajtim shpinte në një tjetër problem praktik, i cili lidhej me mënyrën se si do të përcaktoheshin peshat apo kufizimet dhe se si do të merrnin vendimin analistët se në cilën pjesë të kufirit të mundësive të prodhimit do të pozicionoheshin.

Pjesëmarrësit në këtë debat karakterizoheshin nga mbajtja e qëndrimeve të ndryshme lidhur me tejkalimin e kësaj vështirësie. Përfaqësuesit e AKP-së tradicionale e kishin zgjidhur këtë problem nëpërmjet përdorimit të cmimeve rezervë, ndërsa grupi i ri i studiuesve ishin përgjithësisht të mendimit se ekonomistët nuk do të ishin në gjendje të masnin peshat relative të individëve kundrejt objektivave të caktuara që përcaktoheshin për maksimizimin e funksionit të prodhimit, thjesht duke studiuar sjelljen e tyre. Madje një pjesë kishin dyshimin edhe nëse kjo ishte mënyra e duhur. Sipas tyre, fokusi duhej vendosur në zgjedhjet sociale e kolektive që vinin nga procesi politik. Për rrjedhojë, edhe nëse objektivat e ndryshëm do të përmbledheshin në një të vetëm duke përdorur këto peshat, fakti që këto peshat ishin derivuar nga zgjedhjet sociale dhe jo nga zgjedhjet individuale përbënte edhe dallimin thelbësor e më të rëndësishëm që e dallonte këtë rrymë filozofie nga zbatuesit e AKP-së.

Kështu, Eckstein dhe Dorfman thoshin se ekonomistët nuk janë në gjendje dhe as e kanë të mundur të vendosin objektivat e shumëfishtë në një funksion vlerash të përshkallëzuar. Gjithë çfarë mund të bënin ekonomistat në syrin e tyre ishte që në bashkëpunim me inxhinjerët të vendosnin në dijeni politikëbërësit për vlerat e këmbimit. Dorfman shprehej se *“Vlerat relative të jetës njerëzore, speciet e rrezikuara apo një mënyrë e caktuar jetese nuk janë pyetje që lidhen me fakte, të cilat mund të marrin përgjigje nga ekspertët, por pyetje që lidhen me vlerat sociale dhe preferencat e publikut, që vetëm procedurat e përpunuara të procesit vendimmarrës demokratik mund t’ju japin përgjigje. Këto përgjigje nuk janë të dhëna që duhen integruar në procesin e vendimmarrjes, por outpute të vetë këtij procesi”* (1977, fq 373). Edhe Otto

---

<sup>8</sup> Përshtatje e konceptit *trade off* nga gjuha angleze

Eckstein (1961) shkante në favor të kësaj ideje. Ai argumentonte se *“Ekonomisti interpreton dëshirat e politikëbërësve dhe i maksimizon ato. Në këtë mënyrë, ekonomisti mund të luajë rolin e teknikut dhe të shërbejë si urë për të bashkuar hendekun midis kërkimit sasior pozitivist, i cili është arma e fortë e ekonomistit dhe përfundimeve normative, të cilat kërkohen nga politika”* (fq 446). Akoma më tej, ai thoshte se: *“politikëbërësit duhet të përcaktojnë peshat dhe rëndësinë e objektivave të ndryshëm, duke i dhënë atyre rezultatet e analizave teknike në mënyrën më të dobishme të mundshëm”* (fq 449), duke i lënë kështu në dorë politikëbërësve përcaktimin e peshave dhe duke e pozicionuar përqsasjen shumë-objektivëshe si më realiste.

Por sipas Maass, rëndësia që po i jepej çështjeve të rishpërndarjes apo edhe mënyrës se si po realizohej ajo, ishte e gjitha artificë, e cila injoronte kufizimet dhe transfertat, gjë që e bënte edhe jo realiste. Ai e cilësonte të gabuar idenë e Dorfman (1963) se dizenjimi duhet të niste me kriterin e efijencës, pasi në mënyrë të pajustificuar i jepej përparësi një kriteri kundrejt një tjetri si dhe kjo do të krijonte kushtet për të mos iu dhënë shumë rëndësi kriterëve të tjera gjatë dizenjimit të projektit. Vizioni i Maass ishte se AKP-ja duhet vetëm t’i informonte politikëbërësit rreth natyrës së vlerave të këmbimit dhe më pas të reflektonte zgjedhjet sociale të bëra prej tyre. Pra, ishte politikëbërësi ai që udhëhiqte gjithë procesin dhe përcaktonte peshën e rëndësinë e çdo vlere. Ndërkohë që sipas AKP-së tradicionale, ishin analistët ata që jo vetëm vendosnin në dijeni politikëbërësit rreth vlerave të këmbimit, por edhe se cilat projekte sipas tyre duhet të kalonin testin.

Ndërkohë, paralel me qëndrimin e WHP po ngrihej dhe forcohej linja e *Resources for the Future* (RFF) me dy përfaqësuesit kryesor Haveman dhe Freeman. Fokusi fillestar i studimeve të tyre ishte mbi çështjet efijencë-vlerat e këmbimit të kapitalit, të para këto në kontekstin e politikave të burimeve ujore, të cilat së shpejti do të përplaseshin me mendimet e Maass dhe disa nga kolegëve të tij. Të dy këta studiues kishin të përbashkët dy linja besimi. Së pari, ata mbështesnin qëndrimin filozofik të reduktimit të objektivave të shumëfishtë në një funksion me një objektiv të vetëm social, i cili agregonte preferencat e individëve rreth normave sociale. Dhe së dyti, ata besonin se për shkak të problemeve të ndryshme si përdorimi i parave për të financuar projekte nga të cilat përfitojnë një grup i ngushtë interesi, blerjet e votave dhe rritja e ndikimit të grupeve të caktuara, procesi politik nuk ishte aspak mënyra e duhur për të realizimin e këtyre objektivave.

Në librin e tij “Water Resources Investment and the Public Interest”, Haveman (1965) bëri një vlerësim empirik të financimit të projekteve të investimeve publike në hidrologji, duke e vendosur fokusin mbi binomin eficiencë-vlerat e këmbimit të kapitalit dhe duke trajtuar dy linja: së pari arsyet e vendimmarrjes nga Kongresi dhe së dyti, pasojat e këtyre vendimeve. Për linjën e parë, Haveman mori në shqyrtim projektet totale të financuara nga Kongresi në raport me ato projekte për të cilat ishin kryer Analizat Kosto-Përfitim. Edhe pse këto analiza karakterizoheshin në masë nga qëndrime personale (Banzhaf, 2009), këto ishin të dhënat e vetme që Kongresi kishte në dispozicion për hartimin e buxhetit dhe për rrjedhojë i përdori për realizimin e objektivave të tij. Në bazë të vlerësimeve të Kongresit, Haveman gjeti se raporti mesatar i ponderuar përfitime-kosto i gjithë projekteve potenciale ishte 1.8, ndërkohë që ky raport për projektet e financuara ishte 2.2, çfarë tregonte se ishin favorizuar projektet me përfitime neto më të larta. Megjithatë, sipas tij, i njëjti buxhet mund të ishte alokuar midis projekteve që arrinin të siguronin një raport 3.4, kundrejt 2.2, duke maksimizuar eficiencën e përdorimit të burimeve në dispozicion. Kjo sugjeronte se Kongresi kishte pasur edhe objektiva të tjera për të realizuar gjatë alokimit të fondeve (Banzhaf, 2009). Përpunimi i mëtejshëm i të dhënave e çoi Haveman në përfundimin se Kongresi, mes të tjerave ishte munduar të siguronte financimin e projekteve të cilat i lejonin atij të realizonte një shpërndarje më të barabartë të burimeve në dispozicion. Dhe në fakt, duket se pjesa më e madhe e shpenzimeve ishin kryer në pjesën juglindore të Amerikës që ishte dhe zona më e varfër e vendit.

Këndvështrimi i dytë i Haveman lidhej me qëndrimin kritik mbi efektivitetin e planifikimit dhe procesit të buxhetimit në arritjen e këtyre objektivave. Për të realizuar këtë, ai rimori në shqyrtim vlerësimet e kostove dhe përfitimeve për projektet e kryera në zonën juglindore të vendit, duke bërë supozime të ndryshme lidhur me normën e skontimit. Sipas tij, norma e skontimit të përdorur gjatë këtyre AKP-ve ishte e nënvlerësuar dhe nuk reflektonte aq sa duhet koston e oportune të kapitalit. Pas testeve të kryera me ndryshimin e normës së skontimit sipas përfaqësive të literaturës dhe debateve që po zhvilloheshin lidhur më to, ai arriti në përfundimin se 63 në 100 projekte plotësonin kushtin përfitimeve më të larta se kostot, pra kishin një raport përfitim-kosto më të lartë se 1. Kjo e bëri atë të besonte se procesi i buxhetimit nuk ishte eficient. Megjithatë, ai dëshironte të testonte efektivitetin e buxhetimit në përmbushjen e qëllimit të rishpërndarjes së burimeve. Për këtë ai analizoi se çfarë do të ndodhte me rajonin juglindor të vendit nëse nuk do të ishin zbatuar projektet joeficiente dhe arriti në përfundimin se 3 nga 10 shtete të këtij

rajoni do të kishin qenë më mirë pa këto projekte, por ama 7 të tjerë dhe i gjithë rajoni si një i tërë do të ishte më mirë pas financimit të tyre.

Elementi i dytë që ndërftu Haveman (1965) ishte zbatimi praktik i sugjerimit të Eckstein (1961) duke përdorur si indikator të mirëqenies sociale marxhinale të anasjelltën e normës marxhinale të taksave të tyre dhe duke ponderuar me përfitimet e individëve. Pas përlogaritjeve ai gjeti se për të njëjtin grup projektesh që kishte marrë në shqyrtim, përfitimet neto varionin nga 1.5 miliardë dollarë në 4.7 miliardë dollarë dhe se 122 nga 147 projekte në rajonin juglindor e përmbushnin kriterin përfitim-kosto, pavarësisht përdorimit të një norme skontimi më të lartë. Megjithatë, sipas Banzhaf (2009), Haveman thjesht kishte treguar që disa prej projekteve të financuara, nga këndvështrimi kombëtar, ishin jo efijente, por jo që kishin ngelur pa u financuar projekte efijente.

Freeman (1936b), një tjetër studiuës shumë i rëndësishëm në fushën e AKP-së, sikurse Haveman, bëri rregullimet e tij në normën e skontimit dhe mori në studim gjashtë raste studimore për të parë efektet. Ai gjeti se vetëm një nga gjashtë projektet rezultonin me përfitim neto pas këtyre rregullimeve (Freeman, 1966). Edhe ai i dha një rëndësi të madhe rishpërndarjes dhe ishte i mendimit se *“Vlerësimi i këtyre programeve nëpërmjet teknikës tradicionale të AKP-së duket sikur i largohet qëllimit, pasi në diskutimin publik të këtyre programeve është i nënkuptuar koncepti i funksionit të mirëqenies sociale që lidhet në një mënyrë apo tjetrën me rishpërndarjen”* (Freeman, 1967a, fq 507).

Një zhvillim tjetër tepër i rëndësishëm që i dha një hov të ri debatit, ishte krijimi i Water Resources Council (WRC), në vitin 1965. Ai nxiti debatin publik duke vendosur se ishte koha për t’u rishqyrtuar disa çështje lidhur me procedurat e vlerësimit dhe normat e skontimit. Lidhur me çështjen e parë, pra normën e skontimit, Këshilli mendonte se ajo duhej të rregullohej në mënyrë që të reflektonte normat në rritje të tregut. Mirëpo dilemat nuk ishin të pakta. Para studiuësve shfaqeshin pikëpyetje nëse kjo normë, ishte norma me të cilën konsumatorët ishin të gatshëm të hiqinin dorë apo këmbenin konsumin e ardhshëm me të sotmin apo kjo normë duhet të ishte kostoja oportune e kapitalit? Apo akoma më tej, a ishte norma e duhur ajo e propozuar nga Marglin, pra norma sociale e skontimit? Çështja e dytë që u ngrit nga WRC-ja ishte trajtimi që iu duhej bërë “përfitimeve dytësore” apo “përfitimet pa çmim”.

Në draftin e parë, WRC propozonte përfshirjen e katër objektivave në analizë: zhvillimin ekonomik kombëtar, zhvillimin ekonomik rajonal, cilësinë e mjedisit dhe objektiva të tjerë të mirëqenies, si barazia



dhe shëndeti (WRC Special Task Force, 1969, AMP 77). Mirëpo mungesa e një baze shkëmbimi apo vlerash relative të njërit objektiv kundrejt një tjetri, e bënte të pamundur përdorimin e programimit linear, sikurse thoshin Maass, Dorfman apo Marglin. Megjithatë, Këshilli sugjeronte fillimisht dizenjimin e disa sistemeve që mund të optimizonin në mënyrë të pranueshme të katërt objektivat dhe më pas kryerjen e një analize për çdo sistem në mënyrë që të vlerësoheshin efektet e çdo objekti. Në hapin e fundit, rezultatet do të paraqiteshin në formën e një matrice dhe do iu serviroshin vendimmarrësve për të përzgjedhur alternativën e preferuar prej tyre. Pra, sistemet paraqisnin rezultate të ndryshme në varësi se çfarë ndodhte me realizimin e çdo objekti dhe në varësi të preferencave dhe të objektivave të rëndësishëm për ta, politikëbërësit do kryenin përzgjedhjen. Kjo linjë planifikimi përputhej plotësisht me vizionin e Maass (1966) për rolin e politikëbërësve në vendimmarrje, por edhe të kolegëve të tij Dorfman dhe Eckstein.

Kjo ishte pika ku debati dukej se po shndërrohej nga akademik, në politik, pasi miratimi i këtij drafti nisi të shoqërohej me lobime të shumta në botën politike. Nga njëra anë qëndronin politikanët që ishin pro-zhvillimit dhe që e shikonin planifikimin shumë-objektivësh si mundësi për të justifikuar më shumë projekte për shkak të mundësive që krijonte kjo metodë për të njohur më tepër përfitime. Por nga ana tjetër, grupet ambientaliste dhe kundër taksave apo pro-konsumatorit ishin kundra saj, sidomos grupet ambientaliste të cilat luftonin për një normë skontimi më të lartë të projekteve, në mënyrë që të bllokohej një pjesë e madhe e tyre.

Ndërkohë, pjesë e debatit u bënë edhe studiues të shkencave sociale, të cilët në shumë raste iu bashkangjitën grupeve politike. Kjo vlente sidomos për grupin e Maass në WHP dhe për ekonomistët e RFF-së. Teksa Maass po lobonte për ndërfutjen e sistemit shumë-objektivësh, përfaqësuesit neoklasik të RFF-së dhe të tjerë që mbështesnin më shumë AKP-në tradicionale, si Freeman, Haveman apo Knetsch ishin vendosur në rolin kundërshtues. Veçanërisht Haveman, gjatë kohës që ishte pjesë e Komitetit të Ekonomisë, organizoi seanca dëgjimore lidhur me çështjet që trajtoheshin nga WRC-ja, si kuptimi i “përfitimeve dytësore”, rishpërndarja, mënyrës për të matur vlerën e përfitimeve të patregtueshme të projekteve. Në fund të diskutimeve, Komiteti hartoi një dokument tepër kritik lidhur me çështjet që ngriheshin në draftin e WRC-së. Menjëherë, në përgjigje të tij reagoi Maass, sipas të cilit çështjet e trajtuara ishin të paragjykuara, në mënyrë që diskutimi të shkonte në favor të AKP-së tradicionale. Sipas tij, përfitimet dytësore duheshin përfshirë në analizë, sikurse edhe përfitimet që lidhen me rishpërndarjen

dhe problemi nuk qëndronte në matjen e tyre, por në vlerësim. Megjithatë, ai thoshte së kjo nuk ishte çështje shumë serioze pasi planifikimi shumëobjektivësh e tejkalonte këtë problem duke përfshirë vlerësimet që bënin vendimmarrësit kur kryenin zgjedhjet e tyre. Maass i mëshonte tezës që përgjegjësia duhet të binte mbi ata që janë përzgjedhur me vota për ta bërë këtë punë dhe gjykimi duhet të qëndrojë të ata.

Debati u shtri më tej edhe me botime e artikuj akademikë. Dy grupet e autorëve duket se ndaheshin në dy pika kryesore, stërhollimi i debateve midis të cilëve iu përngjante një spiraleje të pafund. Për çdo argument të hedhur nga njëra palë, pala tjetër do të reagoonte me doemos, duke i përngjarë më shumë një këmbungulje kokëforte midis njëzësh të ditur, ku rëndësi kishte kush e thoshte fjalën e fundit. Së pari, ata diskutonin mbi vlefshmërinë e objektivit specifik të përfitimeve rajonale dhe çështja e dytë, e cila është edhe më interesante nga këndvështrimi i rishikimit të literaturës për këtë temë ishte debati mbi mënyrën se si duheshin ponderuar objektivat e ndryshëm. Haveman, Freeman e Knetsch ishin të mendimit se objektivat e ndryshëm duhet të shkriheshin në një objektiv të vetëm nëpërmjet ponderimit, duke ndërtuar një funksion me anë të çmimeve të tregut, dhe në rast se çmimet e tregut ishin të paidentifikueshëm (kjo vlente për kostot dhe përfitimet, të cilat nuk mund të shpreheshin në mjete monetare), atëherë mund të përdorëshin çmimet rezervë. Sipas tyre, vlerësimi i kostove dhe përfitimeve, të cilat nuk kishin vlerë tregu do të mund të realizohej shumë shpejt falë zhvillimeve që po ndodhnin në ekonomiksën e mirëqenies dhe përdorimit të konceptit të gatishmërisë për të paguar (Knetsch et al., 1969; Cicchetti et al., 1973).

Në rastet kur ishte e pamundur përlllogaritja e çmimeve rezervë, atëherë dhe vetëm atëherë mund të përdorej analiza e objektivave të shumëfishtë. Por megjithatë, këta autorë kishin besim se këto vështirësi do të tejkaloheshin dhe se këto raste do të ishin të rralla, për rrjedhojë, përdorimi i funksionit me një objektiv do të mund të ndihmonte shumë në vlerësimin e projekteve. Mbrojtësit e Programit të Harvardit si, Maass, Major, apo Dorfman e kundërshtonin këtë mendim, duke i qëndruar besnik idesë se analistët mund t'i agregonin të gjithë objektivat në një, por peshat e tyre duhet t'i përcaktonin vendimmarrësit, ose akoma më mirë, shkrirja e objektivave në një të vetëm duhej të lihej në dorë të politikëbërësve apo vendimmarrësve. Haveman dhe autorë të tjerë reagueshan duke arsyetuar se përcaktimi i vlerave të këmbimit midis objektivave të ndryshëm ishte një punë shumë sfiduese dhe e vështirë, e cila nuk mund të kryhej nga parlamentarët apo të vinte si pasojë e diskutimeve politike dhe kjo jo vetëm për mungesë

kapaciteti, por edhe stabiliteti e mundësia (Haveman, 1967; Freeman, 1969b; Freeman dhe Haveman, 1970).

Dhe në fakt, lënia në dorë parlamentarëve apo vendimmarrësve, e bënte AKP-në të brishtë, të hapur ndaj manipulimeve që mund t'i bëheshin për qëllime të ngushta dhe për abuzime të shumta. Knetsch et al. (1969), Freeman dhe Haveman (1970) dhe Cicchetti et al. (1973) thoshin se kjo ishte e meta kryesore e një planifikimi shumë-objektivësh, e cila nuk mund të shmangej edhe sikur të merreshin në shqyrtim vetëm kostot dhe përfitimet kryesore nga vetë fakti që gjatë procesit do të duhej të përcaktoheshin vlerat e këmbimit, peshat dhe akoma më tej, vlerat e kostove dhe përfitimeve, të cilat nuk mund të shpreheshin në mjete monetare, e bënte procesin të dyshimtë. Nga ana tjetër, parlamentarëve do të ishte mirë t'ju tregohej edhe se si duhet të ishin vlerat, pra, të kishte analiza normative që do të rezultonin në përmirësim të politikave dhe vendimmarrjes.

Pas gjithë debateve që u zhvilluan midis akademikëve, jashtë të cilëve duhet theksuar se nuk ndenjën as politikanët, të cilët lobonin në bazë të interesave të tyre, sidomos lidhur me normën e skontimit të projeteve, WRC mbështeti planifikimin shumëobjektivësh dhe në mënyrë të veçantë plotësimin paralel të katër objektivave: (i) zhvillimin ekonomik kombëtar, (ii) zhvillimin rajonal, (iii) mirëqenien njerëzore dhe (iv) cilësinë e mjedisit. Ky vendim u shoqërua sërish me debate të shumta, të cilat sollën reduktimin e objektivave nga katër, në dy: eficiencës dhe cilësisë së mjedisit (*Criteria News* 12-22-71, AMP 85). Megjithatë, pavarësisht diktimitimeve të shumta, frymës së re që po mundohej të imponohej nga Maass, Dorfman dhe autorë të tjerë në futjen e planifikimit shumëobjektivësh dhe ajo që është më e rëndësishme, rolit pozitivist të analistit të AKP-së në vendimmarrje, duket se përqsja tradicionale e AKP-së fitoi të dy betejat, si atë intelektuale, edhe atë politike (Banzhaf, 2009), të cilat shkonin më përshat me trajtimin utilitarist të AKP-së.

#### **II.2.4. Mbijetesa e AKP-së**

Është nteresante se si me gjithë kritikak e shumta nga bota akademike, luftës së përhershme të AKP-së për të konfirmuar veten si metodë objektive e për të justifikuar përdorimin e rezultateve të marra prej saj, akuzave për manipulime në favor të dëshirave të vendimmarrësve e politikëbërësve e akoma më tej, anshmëritë për të cilat sulmohet, AKP-ja në ditët e sotme është kthyer në trendin e agjensive publike për vlerësimin e projekteve. Në diskutimet e vazhdueshme për karakterin pozitivist apo normativ të saj,

udhëheqës në vendimmarrje apo bashkëplotësuese, kardinaliste apo ordinaliste, morale apo jo morale, shumëobjektivëshe apo një-objektivëshe, procedurë apo standard, objektive apo subjektive dhe dilemave të tjera pafund, AKP-ja vazhdon të mbijetojë dhe të forcojë pozitën. Dhe në fakt, pyetja që shtrohet është se si shpjegohet se pavarësisht kritikave të shumta, shembujve pafund të analizave ex post, të cilat flasin për AKP të zbatuara gabim, të ndikuara apo manipuluar, AKP-ja ia doli jo vetëm të qëndrojë, por të shtrihet përtej vlerësimit të investimeve publike, duke u kthyer në armën kryesore të justifikimit të ndërhyrjes së shtetit apo ndërmarrjes së reformave të ndryshme, të cilat mund të hasnin në rezistencë të fortë nga grupet e interesit dhe publiku.

Një nga përgjigjet klasike që jepet në mbrojtje të AKP-së është se kjo metodologji ngelet e preferuara pasi është më e mira, apo relativisht më e mira krahasuar me alternativat e tjera që mund të përdoren për vlerësimin e projekteve (Williams, 1972) apo akoma më tej, sepse në mungesë të AKP-së, nuk do të kishte alternativa të tjera vlerësimi (Sustein, 2002). Por në fakt, autorë si Munda, Nijkamp dhe Rietveld (1994), Smith (1986) apo Scanlon (1991) prezantuan alternativa të tjera vlerësimi.

Kategorizimet e bëra midis metodave të ndryshme të prezantuara nisnin me dallimin midis procedurave të agreguara dhe jo të agreguara, në varësi të aftësisë së tyre për të identifikuar apo marrë në shqyrtim llojet e efekteve të një projekti. Në kategorinë e procedurave të agreguara, më tej Adler dhe Posner (1999) bënë dallimin midis procedurave të agreguara një dimensionale apo shumë dimensionale dhe brenda kësaj kategorie të fundit identifikonin tre metodologji kryesore: AKP-ja, *përcaktimi bazuar në QUALY* dhe *përcaktimi direkt shumëdimensional*. Në përballjen midis procedurave të agreguara dhe të paagreguara, si përshembull përdorimi i një niveli minimum risku, që do të thotë eliminimi i çdo projekti që mbart një nivel risku më të lartë se ai i dëshiruar dhe përcaktuar (Lave, 1981) apo vendosja përballë e kërkesave që mund të vijnë nga zbatimi i një projekti me kufizimet teknologjike, sipas Adler dhe Posner (1999) dhe vizionit të tyre për maksimizimin e mirëqenies totale, duket se fitonin procedurat e agreguara. Ndërsa brenda kategorisë së procedurave të agreguara, ata argumentonin se procedurat multidimensionale si AKP-ja dhe QUALY ishin më të suksesshme në identifikimin e ndikimit mbi mirëqenien totale se sa ato një dimensionale, si “analizat risk-risk” pasi ato mundoheshin të merrnin parasysh më shumë se një aspekt të vetëm të një projekti dhe ndikimit të tij, ashtu siç ishte në vetvete edhe mirëqënia. Debati më interesant ishte brenda kategorisë së alternativave shumëdimensionale.

Pas një studimi shumë të kujdesshëm të këtyre lloj procedurave, Adler dhe Posner (1999) arritën në përfundimin se për disa lloj vendimesh të caktuara, *QUALY* dhe *përcaktimi direkt shumëdimensional* mund të ishin metoda më të përshtatshme se sa AKP-ja, por gjithsesi, sipas tyre, nuk mund të bëhej fjalë për zëvendësim të AKP-së, pasi *QUALY* ka kufizime në përdorimin e indikatorëve, si përshembull eficienca e kostos. Ata do të arrinin në përfundimin se pavarësisht problemeve që mund të mbart, AKP-ja ka mjaft mundësi të përcaktojë efektet në mirëqenie si pasojë e një projekti (Adler dhe Posner, 1999) apo të nxjerri në pah dhe identifikojë projektet që nuk janë eficiente (Rhodes, 1985). Ajo gjithashtu, në raport me koston e zbatimit të saj dhe transparencës që mund të sigurojë, ngelet procedura më e mirë për t'u përdorur nga agjensitë. Linja e zgjedhur prej tyre për mbrojtjen e AKP-së dukej se ishte më interesante se sa ideja që AKP-ja është më e mira pasi nuk ka alternativa të tjera që mund të përdoren, pasi në fund të fundit, një metodologji që shpie në vendimmarrje të gabuar jo domosdoshmërisht është më e mirë se sa mospërdorimi i asnjë lloj metodologjie.

Sipas Shapiro dhe Schroeder (2000), çelsi i mbijetesës së AKP-së, midis të tjerave, ishte sepse ajo i shërbente interesave të ideuesve dhe zbatuesve të saj, por edhe sepse propozuesit e saj rezultuan të suksesshëm në eliminimin një nga një, apo lënien në hije të metodologjive të tjera. Kjo të lë të mendosh se nuk është rastësi që prezantimi apo zhvillimi i metodave të tjera ka dështuar, duke krijuar gjithashtu kushtet për mbrojtësit e AKP-së të thonë se AKP-ja fundja është metoda e vetme për vlerësimin e projekteve dhe se të tjerat nuk arrijnë ta përmbushin këtë mision me efektivitet sa ajo. Akoma më tej, burokracia do të shfaqej si një shkak jo i vogël për mungesën e dëshirës për ndryshim apo zbatimin e praktikave të reja vlerësuese (Shapiro dhe Schroeder, 2000).

Megjithatë, pas nuk ngelet mbështetja që i kanë dhënë në kohë pas kohe figurat kryesore në pushtet, sidomos presidentët e SHBA-ve, por edhe simpatizimi në radhët e publikut. Kështu, AKP-ja duket se ka marrë mbështetjen e publikut pasi ajo, pavarësisht të gjithave, kërkon të rregullojë sjelljen e vendimmarrjes së politikanëve. Ajo tenton të uli arbitraritetin, korrupsionin ndikimet e shumta, edhe pse subjektivizmi i saj në trajtimin e çështjeve si: çmimet rezervë, gatishmëria për të paguar, kosto oportune, etj, duket se ul shpresat për përmbushjen e këtij qëllimi. Në fakt, jo të paktë janë studiuesit në sytë e të cilëve AKP-ja nuk është metodë objektive, as e parë nën lupën e politikës sociale (Shapiro dhe Schroeder, 2000). Mirëpo gjithsesi, agjensitë do të mbështesin më mirë ekzistencën e disa rregullave, standardeve

dhe kuantifikimin e tyre, që të paktën tentojnë të realizojnë këtë qëllim, se sa mosekzistencën apo mos përdorimin absolut të tyre.

Kritikat e shumta të ngritura ndaj AKP-së, sidomos vënia e fokusit në eficiencën ekonomike dhe pamundësisë për të agreguar mendimet dhe zgjedhjet e gjithë grupeve të interesit (Haezendonck, 2007, fq 4) bënë që të zhvilloheshin forma të mëtejshme të saj, duke kaluar nga AKP në AKPS - Analiza Kosto-Përfitim Sociale apo krijimin e metodave krejtësisht të reja si Multi Criteria Analyses (MCA), të cilat synonin të tejkalonin problemet e AKP-së. AKPS-ja është një zgjatim i AKP-së tradicionale, e cila mundëson matjen përfitimeve shumëdimensionale të një projekti, si etika, qëndrueshmëria apo vlera të tjera sociale (Haezendonck, 2007, fq 5). Ajo përpiqet të masi çdo ndikim që mund të ndodhi mbi të gjithë individët që preken nga zbatimi i projektit, dhe jo vetëm të grupeve të prekura direkt (Saitua 2007; Thomopoulos, Grant-Muller dhe Tight, 2009), si dhe krijon mundësinë për të shprehur në vlera sasiore të mirat e patregtueshme, në të cilat AKP-ja has shumë vështirësi.

Pavarësisht metodave të përmenduara në literaturë për vlerësimin e investimeve publike, rivali kryesor i AKP-së për analizat socio-ekonomike të IP në infrastrukturë është *Analiza me Shumë Kritere* - MCA (Multi-Criteria Analysis – MCA). Ajo mund të përdoret në disiplina të ndryshme, përfshi këtu edhe transportin, për të përcaktuar ndikimin e projekteve kryesisht në mjedis dhe aspektet sociale (Gamper dhe Turcanu, 2007; Tudela, Akiki dhe Cisternas, 2006). Një shfletim më të detajuar i literaturës për MCA-në dhe përballjen e saj me AKP-në jepet në Ankesin 3.2.

### **II.3. Përfundime**

Analiza Kosto-Përfitim (AKP) është një ndër metodologjitë e preferuara e më të përdorura kohët e fundit nga agjensitë shtetërore në vlerësimin dhe përzgjedhjen e Investimeve Publike, por megjithatë, kritikat dhe debatet rreth saj nga bota akademike nuk kanë munguar, aq sa duket sikur ka një ndarje të thellë midis studiuesve dhe institucioneve, ku njëra palë në mënyrë konstante kritikon këtë metodologji, tenton të nxjerri në pah subjektivizmin dhe problematikën që mbart përdorimin i saj në vendimmarrje, ndërsa pala tjetër vazhdon e qetë përdorimin përherë e më të shpeshtë, duke e kthyer në një procedurë, që duhet t'i paraprijë çfarëdolloj vendimi, jo vetëm mbi investimet publike, por edhe strategji, politika, reforma strukturore, ligje, rregullatore, programe buxhetore e kështu me radhë. Megjithatë, duhet theksuar se AKP-ja ka ithtarët e saj jo të paktë edhe në radhët e akademikëve.

Pikëpyetja e parë që ngrenë studiuesit lidhet me AKP-në në vetvete, nëse ajo është metodologjia e duhur për të udhëhequr vendimmarrjen e nëse siguron përmbushjen e misionit të përdorimit të fondeve buxhetore dhe funksionit të vetë shtetit, maksimizimit të mirëqenies. Problemi kryesor sipas tyre është se shpeshherë, AKP-ja prodhon rezultate të pajustificuara nga këndvështrimi moral i shoqërisë, bie ndesh me teoritë politike të vendimmarrjes dhe nuk mundëson barazi në rishpërndarje (Richardson, 2000; Frank, 2000; Sandel, 2009). Në mbrojtje të këtyre kritikave studiues të tjerë argumentojnë rezultatin moral dhe të drejtë të AKP-së duke shfrytëzuar disa kriteret dhe teori.

*Grupi i parë* është i mendimit se bazat konceptuale të AKP-së janë në kriterin e Pareto-Efiçencës (Haveman dhe Weimer, 2003; Berechman, 2009; Boardman et al., 2006), sipas të cilit një projekt është i dëshirueshëm apo i pranueshëm nëse përmirëson gjendjen e të paktën një individi, pa përkeqësuar gjendjen e një tjetri. Problemi kryesor me këtë linjë është se zbatimi praktik i Pareto-Efiçencës është shumë i vështirë dhe se në realitet, pak projekte janë *Pareto superior* (Adler dhe Posner, 1999), ndërsa Gillroy dhe Wade (1992) shprehen se justifikimi i AKP-së nëpërmjet teorisë së Pareto është shumë hipotetik (fq 6-13).

*Grupi i dytë* bazohet në testet e kompensimit të Kaldor-Hicks-it (Kaldor dhe Hicks, 1939; Posner, 1983; Gillroy dhe Wade, 1992; Boardman et al., 2001; Berechman 2009; Boardman et al., 2006), sipas të cilëve një projekt është i dëshirueshëm nëse përfituesit e tij fitojnë mjaftueshëm, sa mund të kompensojnë ata që janë dëmtuar nga ky projekt nëpërmjet një transferte pa kosto *lump-sum*. Por vështirësitë praktike për të kompensuar fiks dhe drejtpërdrejt ata që janë përkeqësuar dhe problemet me drejtësinë në shpërndarje, kanë bërë që kjo linjë të mos qëndrojë shumë solide në argumentimin e moralit dhe drejtësisë së AKP-së (Coleman, 1980; Boadway, 1974; Dworkin, 1980; Adler dhe Posner, 1999)<sup>9</sup> edhe pse është teoria më e përdorur për të shpjeguar bazën konceptuale të AKP-së.

Qasja e fundit e *grupit të tretë* vjen nëpërmjet teorisë së dobishmërisë (Pearce dhe Nash, 1981) sipas të cilës, një projekt gjykohet vetëm nga ndikimi që arrin të ketë mbi mirëqenien e përgjithshme të agreguar. Ndarjet kryesore të studiuesve në këtë pikë vijnë nga gjykimi i dobishmërisë si ordinale apo kardinale. Boadway dhe Bruce (1974), Pearce dhe Nash (1981) apo Richard, Zerbe dhe Dwight (1994) janë të

---

<sup>9</sup>Shiko Gillroy dhe Wade (1992) dhe Adler dhe Posner (1999) për një përshkrim më të detajuar të debateve në mbrojtje të AKP-së sipas teorisë së Pareto-Efiçencës dhe testeve të Kaldor-Hicks.

mendimit se dobishmëria është kardinale dhe se ajo mund të matet nëpërmjet vlerave numerike njësoj si gjatësia apo gjerësia. Në këtë mënyrë, dobitë e ndryshme të individëve mund të ponderohen dhe mblidhen, por ata nuk tregojnë mënyrën se si mund të përcaktohen dhe përdoren peshat (Mishan, 1972; Anandarup, 1984; Sugden dhe Williams, 1978; Adler dhe Posner, 1999) duke e bërë shumë të brishtë teorinë e tyre. Pjesa tjetër e studiuesve, si Prest dhe Turvey (1964) janë të mendimit se dobia është ordinale, çfarë do të thotë se ajo nuk mund të matet nëpërmjet një shkalle numerike që ka kuptim ekonomik në vetvete, por mund të përdoret një kombinim i të mirave, të cilat individ është në gjendje t'i krahasojë ato me njëra-tjetrën duke i renditur si më mirë apo më keq. Pikërisht ky sistem krahasimi mjafton për të realizuar renditjen e projekteve të ndryshme që paraqiten për vlerësim.

Në këtë mënyrë, literatura për moralin, drejtësinë dhe barazinë që sjell përdorimi i AKP-së duket se ende nuk ka arritur në një emërues të përbashkët, duke u shoqëruar ndër vite me argumenta dhe kundërgargumentat përkatëse. Adler dhe Posner (1999) sjellin një përjasje shumë interesante të kësaj situatë. Sipas tyre, AKP-ja nuk është standard morali, drejtësie apo mirësie, por një procedurë vendimmarrjeje, e cila synon rritjen e mirëqenies në përgjithësi. Në këto kushte, qeveritë duhet të zgjedhin financimin e atyre projekteve që përmirësojnë mirëqenien dhe AKP-ja, si procedurë vendimmarrjeje, mundëson analizimin dhe miratimin e një projekti në bazë të kritereve normative, duke u çliruar nga misioni i saj për të prodhuar moral.

Nga shfletimi i literaturës vihet re një konvergim i autorëve të ndryshëm mbi hapat që duhen ndjekur për realizimin e një Analize Kosto-Përfitim.<sup>10</sup> Megjithatë, debate të fuqishme evidentohen në diskutimin e procesit të shprehjes në vlerë monetare të të gjithë ndikimeve, sidomos atyre të paprekshme si: vlera e jetës së njeriut, vlera e kohës, zhurmat, etj, që shoqërohen me pasiguri të mëdha gjatë procesit të vlerësimit (Berechman 2009; Damart dhe Roy 2009), të cilat përbëjnë edhe linjën e dytë të kritikave ndaj AKP-së të trajtuara në këtë punim lidhur me objektivitetin e rezultateve të metodologjisë. Për të tejkaluar këto vështirësi, autorë të ndryshëm si Haveman dhe Weimer (2003), Deardorff (2010) apo Fujiwara dhe Campbell (2011) zhvilluan dy nga principet kryesore të AKP-së, Gatishmërinë Për të Paguar (GPP) dhe Gatishmërinë Për të Pranuar, ndërsa pjesa tjetër e studiuesve (Mankiw, 2004; Grøvdal dhe

---

<sup>10</sup> Shiko përshembull Nas (1996); Boardman et al. (2006), Berechman (2009)



Hjelle, 1998; Nas, 1996; Boardman et al., 2006; Berechman, 2009) përdorën funksionin e mirëqenies sociale për vlerësimin e tyre.

Norma e skontimit është çështja e dytë më e debatuar nga akademikët dhe politikëbërësit lidhur me objektivitetin e rezultateve të AKP-së sepse ato ndikojnë shumë në fatin e financimit të projekteve. Ndërhyrja e politikës për nivelin e normave të skontimit doli më shumë në pah gjatë viteve '60- '70, ku lobime të fuqishme nisën nga grupet pro-zhvillimit dhe pro-mjedisit (Banzhaf, 2009). Sipas Cicchetti et al. (1972), rreth 4200 përgjigje e kundërpërgjigje janë shkëmbyer midis debateve të zhvilluara për këtë çështje. Aktualisht, manualët e analizave të AKP-së e kanë zgjidhur këtë dilemë duke përcaktuar që në fillim normën me të cilën duhet të skontohen kostot dhe përfitimet, megjithatë, debati nëse ato përfaqësojnë normën e duhur është akoma i hapur.

Linja e tretë e kritikave për AKP-në i përket rolit që duhet të luajë ajo në vendimmarrje duke përballur dy linja filozofie, ku njëra palë mendon se roli i AKP-së duhet të kufizohet në evidentimin e elementëve të rëndësishëm në vendimmarrje dhe iu takon hartuesve të politikave të gjykojnë mbi këta elementë (Eckstein dhe Dorfman, 1961; Maass et al., 1962; Maass, 1966; Otto Eckstein, 1961; Dorfman, 1978) ndërsa pala tjetër beson në një rol më normativ të AKP-së, duke menduar se analisti duhet të rekomandojë atë që duhet bërë dhe të jetë gjykues i vendimeve të marra nga hartuesit e politikave (Freeman, 1936b; Haveman, 1965; Freeman, 1966; Knetsch et al., 1969; Cicchetti et al., 1973). Me gjithë debatet e shumta nga akademikët dhe politikanët, duket se qasja tradicionale dhe normative fitoi si betejën intelektuale, edhe atë politike (Banzhaf, 2009).

Pavarësisht kritikave të shumta nga bota akademike, luftës së përhershme për të konfirmuar veten si metodë objektive e për të justifikuar përdorimin e rezultateve të marra prej saj apo akuzave për manipulime në favor të dëshirave të vendimmarrësve e politikëbërësve, AKP-ja në ditët e sotme është kthyer në trendin e agjensive publike për vlerësimin e projekteve. Williams (1972) thotë se ajo ia doli pasi nuk ka një alternativë tjetër më të mirë, Sustain (2002) mendon se në mungesë të AKP-së, nuk do të kishte alternativa të tjera vlerësimi, Adler dhe Posner (1999) argumentojnë se pavarësisht problemeve që mbart, AKP-ja ka mjaft mundësi të përcaktojë efektet në mirëqenie si pasojë e një projekti me kosto më të ulët e në mënyrë më transparente, ndërsa Rhodes (1985) njeh aftësinë e saj për të identifikuar projektet që nuk janë eficiente.

Shapiro dhe Schroeder (2000) tregohen më pragmatist në qëndrimin e tyre dhe shprehen se AKP-ja mbijetoi sepse iu shërben interesave të ideuesve dhe zbatuesve të saj, pa anashkaluar edhe efektin e burokracisë dhe mungesës së dëshirës për ndryshim apo zbatimin e praktikave të reja vlerësuese (Shapiro dhe Schroeder, 2000). Edhe pse AKP-ja nuk është një metodë perfekte dhe mund të jetë subjekt i gabimeve dhe mungesës së objektivitetit, qeveritë do preferojnë të përdorin disa rregulla dhe standarde që tentojnë të orientojnë vendimmarrjen drejt llogjikës ekonomike dhe të lënë jashtë për aq sa mundën ndikimin politik, sesa ta përjashtojnë atë nga analiza dhe vendimmarrja, sidomos në mungesë të metodave të tjera të krahasueshme me suksesin e AKP-së në alokimin e fondeve.

## KAPITULLI III – METODOLOGJIA E PUNIMIT DHE ANALIZA E TË DHËNAVE

Pas prezantimit të rishikimit të literaturës dhe kuadrit teorik të Analizës Kosto-Përfitim, ky kapitull parashtron metodologjinë e përshtatshme dhe të përzgjedhur për t’ju dhënë përgjigje pyetjeve kërkimore të ngritura në hyrje të temës. Ai nis me ideimin e punës kërkimore, tipit të kërkimit të përzgjedhur dhe argumentimin se pse ajo është zgjedhja e duhur, që zbërthen dhe ndihmon punën kërkimore. Më pas vijohet me instrumentat për mbledhjen e informacionit, popullatën e zgjedhur dhe ndërtimin e strategjive për marrjen e informacionit, duke trajtuar në çdo rastçështjet e sigurimit të vlefshmërisë dhe besueshmërisë. Në pjesën e fundit të kapitullit prezantohen teknikat për përpunimin e informacionit të mbledhur dhe rezultatet e siguruar prej tyre.

### III.1. Pyetjet e punës kërkimore dhe dizenjimi i kërkimit

Duke ndjekur udhëzimet e Bell dhe Bryman (2007),<sup>11</sup> pyetjet kërkimore, të cilat synojnë të përmbushin qëllimin e tezës dhe zbërthimi i detajuar i tyre mund të formulohen si më poshtë:

**Pyetja e parë kërkimore:**A udhëhiqet vendimmarrja për investimet publike në infrastrukturë nga Analizat Kosto-Përfitim?

Për t’i dhënë përgjigje kësaj pyetjeje kemi menduar të trajtojmë tre dimensione:

- (i) situata aktuale e vendimmarrjes për investimet publike në infrastrukturë, alokimi i buxhetit të tyre dhe realizimi i analizave për përzgjedhjen e projekteve fituese
- (ii) shkalla e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim në vlerësimin e investimeve publike në infrastrukturë
- (iii) rëndësia e Analizave Kosto-Përfitim për zbatuesit e Procedurave të Investimeve Publike në përmirësimin e performancës së investimeve publike

**Pyetja e dytë kërkimore:**Cilat janë vështirësitë e hasura në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim?

Kjo pyetje i referohet problematikës që mund të shfaqet nga zbatimi i AKP-ve dhe për këtë arsye zbërthimin e saj kemi menduar ta sjellim nëpërmjet:

---

<sup>11</sup>Sipas Bell dhe Bryman (2007) pyetjet kërkimore duhet të plotësojnë kritere, si: (i) të formulohen qartë dhe në mënyrë të kuptueshme, (ii) të krijojnë mundësi për punë kërkimore, (iii) të krijojnë lidhjen e teorisë dhe kërkimit, në mënyrë që të mundësojnë kontributin e kërkuesit në fushën e studimit, (iv) të jenë të lidhura me njëra-tjetrën, për të mundësuar një rrjedhë llogjike të gjithë dizertacionit (fq 87)

(i) identifikimit të problemeve kryesore në zbatimin e AKP-ve në planin teorik dhe praktik

(ii) hulumtimit dhe shpjegimit të situatës aktuale, duke nxjerrë në dukje arsyet dhe shkaqet kryesore

Kërkimi i menduar në këtë dizertacion ka karakter përshkrues dhe shpjegues. Kërkimi përshkrues synon shtjellimin e një fenomeni dhe shërben si bazë për kërkimin shpjegues (Adams et al., 2007), pasi mundohet të hedhi dritë mbi arsyet dhe pse-të e situatës aktuale. Nga ky këndvështrim, puna kërkimore e tezës sjell një përshkrim të procesit të vendimmarrjes dhe vlerësimit të investimeve publike në vendin tonë, shkallës së përdorimit të teknikave AKP dhe shpjegon arsyet mbi situatën aktuale. Përqasja e punës kërkimore është deduktive. Ajo nis me hulumtimin e teorisë së AKP-së, asaj çfarë dihet mbi përdorimin e saj në botë dhe në vendin tonë, e më pas projektohet në realitetin shqiptar për të parë nëse vendimmarrja udhëhiqet nga kjo metodologji. Studimi ngrihet mbi bazën teorike të AKP-së, për të testuar shkallën e zbatimit të saj në Shqipëri dhe nxjerr në dukje vështirësitë e problemet që hasen në praktikë.

Në literaturë mund të gjenden disa lloje strategjish kërkimi, por në këtë punim gërshetohen dy prej tyre: anketimi dhe rasti studimor. Të dyja janë forma të përdorura në kërkimin përshkrues dhe shpjegues (Yin, 2003). Strategjia e anketimit është karakteristike e përqasjes deduktive dhe përdoret për t'ju dhënë përgjigje pyetjeve: *kush, çfarë, ku apo sa* (Saunders et al, 2007). Duke qenë se punimi mundohet t'i japi përgjigje pyetjeve të tilla si: sa përdoren AKP-të në vlerësimin e investimeve publike, çfarë vështirësish hasin zbatuesit e tyre apo sa zbatohen procedurat e investimeve publike, anketimi është forma më e mirë për mbledhjen e të dhënave dhe informacionit për të identifikuar situatën aktuale dhe faktorët shpjegues të saj. Ajo përdoret për *“t’ju përgjigjur pyetjeve që janë ngritur, për të zgjidhur problemet që janë vendosur në dukje, për të identifikuar nevojat e përcaktuar qëllimet, për të arritur në përfundimet nëse objektivat e caktuar janë përmbushur, për të krijuar raste bazë, me të cilët mund të bëhen krahasime në të ardhmen, për të analizuar trende në kohë dhe përgjithësisht, për të përshkruar atë që ekziston, në çfarë niveli dhe në çfarë konteksti”* (Isaac dhe Michael, 1997, fq 136). Ndërsa Bryman (2001, fq 450-453) do ta përkufizonte anketimin si *“kërkim sasior, i cili tenton të sjelli një pamje të jetës sociale...Anketat janë krijuar për të siguruar informacion rreth nivelit të dakordësisë midis anëtarëve të një popullsie të përzgjedhur, për disa rrethana apo çështje të caktuara”*. Anketimi i ideuar në punën kërkimore mundohet të zërthejë situatën aktuale dhe problematikën e hasur, duke hulumtuar nivelin e qëndrimit të përbashkët të të anketuarve për pyetjet e ngritura.

Sipas Bryman dhe Bell (2003) kërkimi anketues mundëson një dizenjim gërshetues midis seksioneve të ndryshme, ku të dhënat mblidhen kryesisht nëpërmjet pyetësorëve apo intervistave të strukturuar, në një kohë të caktuar, për të marrë të dhëna cilësore apo sasiore në lidhje me dy apo më shumë variabla. Duke qenë se punimi mundohet të përshkruajë nga ana cilësore aspekte të ndryshme të vendimmarrësve dhe zbatuesve të AKP-ve si dhe të shpjegojë faktorët që ndikojnë situatën aktuale, variablat e rëndësishëm që përcaktojnë atë dhe marrëdhëniet midis këtyre variablave, instrumenti i pyetësorëve, sikurse intervistat e strukturuar kthehen në mjetet e duhura për të mbledhur informacionin e nevojshëm. Në këtë mënyrë, strategjia e anketimit mundëson mbledhjen e të dhënave cilësore, që mund të analizohen nga ana sasiore duke përdorur statistikën përshkruese dhe deduktuese<sup>12</sup> (Saunders et al., 2007) si dhe të përshkruajë në mënyrë sasiore aspekte specifike të një popullsie (Kraemer, 1991). Akoma më tej, përderisa anketimet mund të përdoren për të përcaktuar nevojat, vlerësuar kërkesën dhe matur ndikimet (Salant dhe Dillman, 1994, fq 2), pyetësorët dhe intervistat e përdorura në punën kërkimore mundësojnë evidentimin e elementëve që ndikojnë në situatën aktuale, vështirësitë dhe problematikën në mënyrë që të përcaktohen pikat e dobta që duhen përmirësuar dhe nevojat për t'i tejkaluar ato.

Metoda e dytë e përdorur në punim është rasti studimor, të cilën Bryman dhe Bell (2007) e përcaktojnë si formë dizenjimi e kërkimit cilësor dhe eksplorues. Sipas Yin (2009, fq 18) rasti studimor është një kërkim empirik që investigon në thellësi një fenomen bashkëkohor brenda kontekstit të jetës reale të tij. Investimet Publike në infrastrukturë dhe metodat e tyre të vlerësimit janë një fenomen bashkëkohor dhe çështje e ditëve të sotme, e cila do të studiohet në kontekstin e jetës reale. Gjithashtu, përdorimi i gjerë i teknikave të vlerësimit ekonomik të IP-ve në infrastrukturë mund të shikohet si një ngjarje që po ndodh dhe ky fakt forcon akoma më shumë përzgjedhjen e rastit studimor si metodë për një pjesë të punës kërkimore së kësaj teme. Në ndihmë të këtij përfundimi vjen edhe fakti se rasti studimor merret me shqyrtimin e një situatë, në të cilën, sipas Yin (2009, fq 18) do të ketë më shumë variabla interesi me natyrë cilësore sesa të dhëna sasiore. Në rastin studimor të planifikuar në këtë kërkim, trajtën e variablave të interesit e marrin proceset e vlerësimit të investimeve publike.

Në literaturë ka disa variante të dizenjimit të rasteve studimore, prej të cilëve në këtë temë është përzgjedhur metoda e rastit krahasues (Yin, 2009, fq 19), pasi ajo nuk do të analizojë vetëm rastin e vlerësimit të investimeve publike në vendin tonë, por do ta krahasojë atë me metodën e zbatuar në

---

<sup>12</sup> Përshtatur nga termi *inferential* nga gjuha angleze

Mbretërinë e Bashkuar, Librin e Gjelbër, e cilësuar si një ndër metodat më të suksesshme dhe praktikat më të mira në analizën e investimeve publike. Në këtë analizë, praktika e çdo vendi, mund të konsiderohet si një rast. Teknika analitike që është ndjekur në punim mund të kategorizohet si shpjeguese, pasi analizohet *pse* dhe *si* ndodh diçka (Yin, 2009, fq 141). Shpjegimet që do të dalin nga analiza duhet të përfshijnë dhe reflektojnë teori të njohura dhe nëse kjo teknikë zbatohet si duhet në fushën e politikave publike, ajo mund të çojë në rekomandime për masa të mëtejshme (Yin, 2009, fq 141). Përderisa ky është edhe një ndër qëllimet e punimit, analiza krahasuese është gjykuar si teknika e duhur për t’ju përgjigjur një pjesë të pyetjeve të ngritura në fillim të punimit, e cila do të ndihmojë në identifikimin dhe plotësimin e kuadrit hulumtues dhe shpjegues të vështirësive që hasen në zbatimin e AKP-ve, shkallën e përdorimit të tyre dhe rolin që mbajnë ato në vendimmarrje.

Në përzgjedhjen e njëres prej praktikave më të mira për të kryer krahasimin me PIP-in shqiptar dilema endej midis Librit të Gjelbër, me një përvojë të konsoliduar shumë vjeçare dhe dokumentit të Komisionit Evropian (KE) për Udhëzimin mbi kryerjen e Analizave Kosto-Përfitim, për periudhën e programimit 2007-2013 (EU-CBA). Guida e KE-së është hartuar për të udhëzuar mënyrën se si duhen kryer AKP-të nga të gjitha vendet që do të aplikojnë për grante nga *Fondet Strukturore* dhe *Fondet e Shkrirjes* apo fondet IPA. Sikurse edhe Libri i Gjelbër, ato i binden linjës së plotë të vlerësimit ex-ante dhe ex-post, por ndërkohë Libri i Gjelbër e përmbledh dhe sqaron më mirë këtë procedurë në ciklin ROAMEF<sup>13</sup>: arsyetimi-objektivat-çmuarja-zbatimi dhe monitorimi-vlerësimi-reflektimi. Aktualisht, Libri i Gjelbër i Mbretërisë së Bashkuar (HM Treasury, 2003) sipas Florio dhe Vignetti (2009, fq 13) *“është ndoshta shembulli më i mirë i një tradite serioze në vlerësimin e investimeve publike në nivel kombëtar dhe është publikimi i udhëzimeve më të fundit dhe bashkëkohore prej dekadash”*. Fokusi i Librit të Gjelbër bie kryesisht në përdorimin e fondeve publike të taksapaguesve direkt dhe jo fondeve të përbashkëta, ndërkohë që EU-CBA përqëndrohet në mekanizmat bashkëfinancues të shumë shteteve. Akoma më tej EU-CBA (2007, fq 3) rekomandon: *“në mënyrë që të sigurohet konsistenca brenda vendeve anëtare, propozohet që vendet anëtare të zhvillojnë kuadret e tyre rregullatore duke marrë parasysh parametrat institucional”*. Pra, vetë guida e AKP së KE-së rekomandon zberthimin e këtyre rregullave në nivel kombëtar dhe përderisa praktika më e mirë dhe e

---

<sup>13</sup>Akronim i fjalëve Rationale-Objectives-Appraisal-Implementation/Monitoring-Evaluation-Feedback

vjetër në nivel kombëtar është ajo e Librit të Gjëlber, përzgjedhja për realizimin e analizës krahasimore mbi këtë metodologji vlerësimi.

Megjithatë, duhet theksuar se diferencat, sidomos në planin e përgjithshëm, qoftë midis Librit të Gjëlber dhe guidës së KE-së, qoftë edhe me guida të tjera të mirënjohura si ajo e Australisë, Zelandës së Re, apo vendeve të veçanta të BE-së janë të pakta. Kështu përshembull, Florio dhe Vignetti (2009), në analizën e tyre krahasimore midis LGJ-së dhe EU-CBA vërejnë se idetë e përgjithshme që bashkojnë dy guidat janë: legjitimiteti i ndërhyrjes së shtetit për të zgjidhur dështimet e tregut, koncepti i kostos oportune sociale i inputeve dhe outputeve, nevoja për të konsideruar opsione të ndryshme që në fillim të procesit të çmuarjes, koncepti i skontimit nëpërmjet Normës së Preferencës Sociale në Kohë, për ta mbyllur me diskutimin e riskut dhe pasigurisë. Në thelb, ideja është e njëjtë, por Libri i Gjëlber sjell një shtjellim më të hollësishëm të tyre, duke bërë që dallimet mes të dy guidave të jenë më tepër të karakterit teknik sesa të karakterit konceptual. Dy pikat e rëndësishme ku ndahen Libri i Gjëlber me EU-CBA janë se së pari, Libri i Gjëlber nuk rekomandon drejtpërsëdrejti përdorimin e çmimeve rezervë dhe së dyti, nuk nënvizon përdorimin e dy normave skontimi, një për analizën ekonomike e një për atë financiare, pavarësisht se bën dallimin midis këtyre dy llojeve të analizave (Florio dhe Vignetti, 2010).

Së fundmi, duhet theksuar se projekti i vendosur pranë Ministrisë së Financave për hartimin e Procedurave të Investimeve Publike ka përdorur si *benchmark* guidën e HM Treasury, prandaj një krahasim mbi baza të njëjta praktikash do të ndihmonte më shumë në identifikimin e problemeve apo boshllëqeve të PIP-it dhe zgjidhjen e tyre.

**Figura 4: Dizenjimi i punës kërkimore**

PYETJET KËRKIMORE	DIMENSIONET E PYETJEVE KËRKIMORE	DIZENJIMI I KËRKIMIT	METODA E KËRKIMIT
Pyetja 1: A udhëhiqet vendimmarrja për investimet publike në infrastrukturë nga Analizat Kosto-Përfitim?	Situata aktuale dhe hierarkia e vendimmarrjes për investimet publike në infrastrukturë	Përshkrues	Intervistat dhe studimi i dokumentave të emëtuar nga shteti shqiptar për të identifikuar hierarkinë vendimmarrëse të investimeve publike dhe alokimin e fondeve për institucionet buxhetore dhe shpërndarjen e tyre nëpër projektet e ndryshme të IP-ve brenda tavanit buxhetor
	Alokimi i fondeve për investime publike dhe realizimi i analizave për përzgjedhjen e projekteve fituese		Anketimi dhe intervistimi i pozicioneve që janë drejtpërdrejtë pjesëmarrës dhe përgjegjës për analizën e investimeve publike në infrastrukturë dhe vendimmarrjen e financimit të tyre
	Shkalla e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim në vlerësimin e investimeve publike në infrastrukturë		Anketimi, intervistimi dhe rasti studimor krahasues i manualit të Procedurave të Investimeve Publike me praktikën e mirënjohur të Librit të Gjëlber
Pyetja 2: Cilat janë vështirësitë e hasura në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim?	Identifikimi i problemeve kryesore në zbatimin e AKP-ve në planin teorik dhe praktik	Shpjegues	
	Vlefshmëria që ka për zbatuesit e PIP përdorimi i AKP-së në përmirësimin e performancës së IP-ve		
	Hulumtimi dhe shpjegimi i situatës aktuale, duke nxjerrë në dukje arsyet dhe shkaqet kryesore		



## **III.2. Mbledhja e të dhënave**

Bazuar në natyrën e pyetjeve të ngritura në punim, objektivave të vendosur, të cilat sipas Robson (2002) ndikojnë në mbledhjen e të dhënave nga kërkuesi dhe në strategjinë e metodologjisë, të dhënat e përdorura në tezë janë parësore, pasi kërkuesi është angazhuar në mbledhjen e tyre nëpërmjet pyetësorëve dhe intervistave direkte dhe dytësore, pasi janë shfrytëzuar raporte, manuale, studime fizibiliteti, libra, artikuj shkencor, etj, rreth çështjeve të vendimmarrjes, Analizave Kosto-Përfitm dhe vlerësimit të investimeve publike.

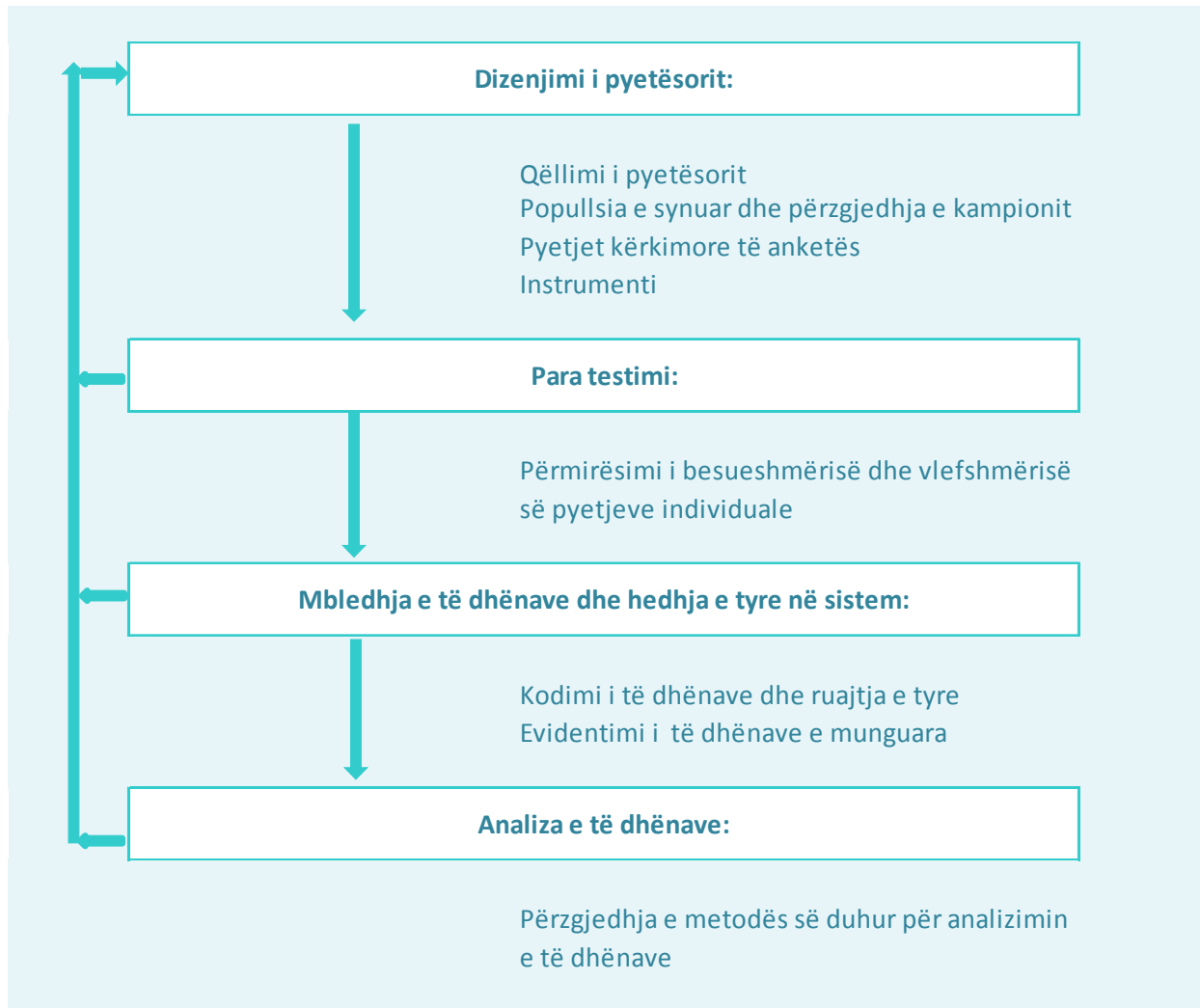
### **III.2.1. Mbledhja e të dhënave parësore**

Sipas Zikmund (2003), të dhënat parësore mblidhen eskluzivisht për kërkimin mbi të cilin po punohet. Ka disa metoda për mbledhjen e të dhënave parësore, por në këtë temë janë përzgjedhur si mjet kryesor pyetësorët dhe intervistat e strukturuar, të cilat Van der Stede et al. (2007) i përcakton si metodat më të përdorura për kërkime në fushën e kontabilitetit të drejtimit.

#### **III.2.1.1. Pyetësorët**

Pyetësori është një list pyetjesh të strukturuar me shumë kujdes, të përzgjedhura pas disa testimeve dhe që rezultojnë në marrjen e përgjigjeve të besueshme prej popullsisë së zgjedhur (Roger, 2003). Hapat e shpjeguara në literaturë që duhet të ndiqen për hartimin dhe kryerjen e suksesshme të tij janë përgjithësisht shumë të ngjashëm, por në mënyrë të veçantë, ky punim i është përmbajtur skemës së propozuar nga Adams et al. (2007), Van der Stede et al. (2007) dhe sugjerimeve të Jackson (2009).

**Figura 5: Hapat e anketimit**



Përshtatur sipas sugjerimeve të Smith (2003) dhe Adams et al. (2007)

Hapi i parë i dizenjimit të një pyetësori, sikurse shfaqet edhe në Figurën 5 nis me përcaktimin e qartë të qëllimit pse po hartohet dhe tipin e informacionit që do të mblidhet (Adams et al., 2007). Pyetësori është mjeti që do të shërbejë për mbledhjen e të dhënave në mënyrë që t'i jepet përgjigje një pjese të pyetjeve të ngritura në punim. Qëllimi i tij është:

- (i) të identifikojë masën e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim në analizat e investimeve publike dhe rolin që luajnë ato në alokimin e fondeve për investimet publike në infrastrukturë
- (ii) të përcaktojë respektimin e kryerjes së tyre çdo herë që parashikohen nga Aneksi i PBA-së për investimet publike
- (iii) të jap një pamje të qartë të situatës aktuale të vendimmarrjes në vend

(iv) të identifikojë shkaqet e situatës aktuale dhe problematikat që hasen

Hapi i dytë ka të bëjë me përcaktimin e kampionit, e cila është një teknikë për të kryer përzgjedhjen e duhur, që do të lejojë përcaktimin e parametrave për të gjithë popullsinë (Adams et al., 2007, fq 87), ku popullsia nënkupton të gjithë njerëzit për të cilët do të përgjithësohet studimi. Popullsia e pyetësorit janë punonjësit einstitucioneve buxhetore qendrore, që janë pjesë e procesit të vlerësimit të investimeve publike në infrastrukturë. Në vendin tonë, përgjegjësia për Investimet Publike në infrastrukturë dhe respektimi i Procedura të Investimeve Publike nën kuadrin e PBA-së, në bazë të programeve të administruar, iu përket dy ministrive: Ministrisë së Transportit dhe Infrastrukturës<sup>14</sup> dhe Ministrisë së Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave<sup>15</sup>. Për rrjedhojë, popullsia e pyetësorit i referohet:

- Specialistëve të të gjithë programeve buxhetore që lidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë apo jo të drejtpërdrejtë me infrastrukturën. Në Ministrinë e Transportit, këto programe i referohen: Rugëve Kombëtare, Ujësjellës-Kanalizimeve, Porteve, Aviacionit Civil, Telekomunikacionit dhe Drejtorisë së Politikave Rrugore dhe Drejtorisë së Planifikimit Buxhetor. Në anketim janë përfshirë edhe specialistët e Agjencisë Rrugore Shqiptare, të cilët janë gjithashtu pjesëmarrës në vlerësimin dhe analizat e projekteve të infrastrukturës. Në Ministrinë e Bujqësisë, fokusi bie mbi programin e “Ujitjes dhe Kullimit” dhe Drejtorinë e Planifikimit Buxhetor. Në të dyja ministritë, Drejtoria e Financës dhe Buxhetit asiston specialistët e programeve dhe drejtuesit e tyre në plotësimin e PIP, sidomos në pjesën e vlerësimit të kostove (PIP, fq 17) dhe janë pjesë aktive e gjithë procedurës në vendosjen në dispozicion të informacionit të nevojshëm për vendimmarrje efektive.
- Drejtuesve të Programeve (DP). Sipas PIP, DP-ja është pjesë aktive e gjithë ciklit të propozimit dhe miratimit të projekt-propozimit të investimeve publike brenda institucionit të tij buxhetor. Ai diskuton rezultatet e analizave dhe gjykon mbi leverdisshmërinë e investimeve publike, duke u shndërruar në hallkën e parë miratuese të një projekt-propozimi për investime publike, para se ai të kalojë në procedurat e mëtejshme (PIP, fq 4).
- Sekretarit të Përgjithshëm. Ky funksion është përgjegjës për gjithë mbarëvajtjen e PIP-it dhe analizave të nevojshme për vendimmarrje efektive brenda institucionit. Ai është hallka e dytë miratuese e

---

<sup>14</sup> Riorganizimi i ministrisë me Buxhetin e Rishikuar për vitin 2013 nuk cënon analizën e kryer për të, pasi programet e infrastrukturës që janë në fokus të punës kërkimore të këtij punimi e që janë administruar më parë nga Ministria e Punëve Publike dhe Transportit vazhdojnë të jenë në varësi të kësaj ministrie. Në vijim të punimit, kësaj ministrie i referohemi si Ministria e Transportit.

<sup>15</sup> Riorganizimi i ministrisë me Buxhetin e Rishikuar 2013 dhe Buxhetin 2014 nuk ndikon në analizën e kryer për të, pasi në fokus të punës kërkimore është programi “Kanalizimet dhe Ujitja”, i cili vazhdon të administrohet nga kjo ministri. Në vijim të punimit, kësaj ministrie i referohemi si Ministria e Bujqësisë.

projekt-propozimeve për investimet publike para se t'ia prezantojë atë për miratim Grupit për Menaxhim Strategjik (GMS), duke dhënë në çdo rast arsyet përkatëse (PIP, fq 5).

Kjo përzgjedhje u bë për të marrë një pamje të plotë nga të gjithë nivelet të përfshira në analizën e IP-ve. Popullsia e rëndësishme, që plotëson kushtet e mësipërme totalizon rreth 70 specialistë dhe drejtues programesh, nga të cilët si kampion përfaqësues që iu nënshtruan anketimit ishin 65 apo 92.8% e popullsisë. Meqenëse popullsia që do të merrej në anketim nuk ishte shumë e madhe në numër, u synua që të gjithë specialistët dhe drejtuesit e programeve të ishin pjesë e procesit. Gjithashtu, u vendos një kusht paraprak përzgjedhës për të anketuar vetëm personat me mbi 6 muaj eksperiencë pune, për t'u siguruar që i anketuari ishte përfshirë të paktën një herë në ciklin e buxhetimit.

### Hartimi i pyetësorit

Për t'i dhënë përgjigje pyetjeve të ngritura në fillim të punimit dhe për të arritur objektivat e vendosur, pyetësori u mendua të ndahej në katër pjesë:

1. Seksioni me informacione të përgjithshme
2. Seksioni lidhur me Formularin 1 – Formularin e Identifikimit të Projekt-Idesë
3. Seksioni lidhur me Formularin 2 dhe 3 – Formulari i Projekt-Propozimit të Investimit Publik dhe
4. Seksioni me informacione të përgjithshme lidhur me Procedurat e Investimeve Publike në tërësi

Të katër seksionet sëbashku kanë mision zbërthimin e situatës aktuale, e cila do të ndihmojë në analizën përshkruese dhe identifikimin e shkaqeve dhe faktorëve që kanë ndikuar mbi të, për të plotësuar në këtë mënyrë kuadrin e analizës shpjeguese. Anketa është ideuar në përputhje me ciklin e Procedurave të Investimeve Publike dhe është mbështetur fuqimisht mbi elementët e trajtuar prej tij në krijimin e pyetjeve. Seksioni i parë ka informacione të përgjithshme, të cilat do të shërbejnë për të gjykuar mbi karakteristikat e kampionit. Seksioni i dytë dhe i tretë teston në mënyrë të drejtpërdrejtë aspekte të ndryshme të procedurave që duhen përbushur për vlerësimin e IP-ve, ndërsa seksioni i fundit, seksioni i katërt, zbërthen në mënyrë të përgjithshme qëndrimin e të anketuarve kundrejt PIP-it dhe synon të identifikojë disa nga faktorët kyç që do të shërbenin në rritjen e suksesit të PIP.

Duhet theksuar se i gjithë dizenjimi i pyetësorit, ndër të tjera synon të shmangi dëshirën apo pamundësinë e të anketuarve për t'u përgjigjur. Pyetjet e përdorura ishin një gërshetim midis:

a) pyetjeve të *mbyllura*, ku të pyeturve iu kërkohet të zgjedhin midis një numri të kufizuar alternativash (Jackson, 2009, fq 89). Ata duhet të përzgjedhin alternativën që shpalos më mirë besimin e tyre;

b) pyetjeve *gjysmë të mbyllura*, të cilat janë të ngjashme me pyetjet e mbyllura, por që përfshijnë edhe alternativën “tjetër” me një hapësirë të caktuar pas saj (Jackson, 2009, fq 89). Kështu, nëse të pyeturit nuk e gjejnë veten në asnjë prej alternativave të prezantuara, ata mund të rrethojnë alternativën “tjetër” dhe të japin një shpjegim të shkurtër.

c) pyetjeve që përdorin shkallë renditjeje dhe iu kërkojnë pjesëmarrësve në anketim të zgjedhin një numër që përfaqëson drejtimin dhe fortësinë e përgjigjes së tyre (Jackson, 2009, fq 89). Një version tepër popullor i këtyre lloj pyetjeve është ai i Likert. Një shkallë renditjeje Likert i përngjan më tepër një përcaktimi sesa pyetjeve dhe të anketuarve iu kërkohet të zgjedhin nivelin e tyre të të qënurit dakord me këtë përcaktim (Jackson 2009, fq 89). Shkallët e përdorshme janë zakonisht 4, 5 ose 7 (Adams et al., 2007) dhe shoqërohen nga një fjalë përshkruese. Në pyetësor, pjesa më e madhe e pyetjeve janë hartuar sipas kësaj teknike, me një renditje prej 5 shkallësh Likert, ku të anketuarit duhet të përzgjedhin shkallën që përfaqëson më mirë mendimin e tyre lidhur me vlerësimet apo pohimet e prezantuara. Kjo lloj teknike është preferuar pasi lejon identifikimin më të mirë të problemeve dhe vështirësive që mund të hasin pjesëmarrësit në procesin e vlerësimit të investimeve publike lidhur me elementë të ndryshëm të parashikuar për zbatimin e tyre në manualin e vendit tonë dhe vendeve të tjera, me traditë të konsoliduar në këtë fushë. Pra, pyetjet janë ideuar në mënyrë të tillë që të anketuarit të japin mendimin e tyre lidhur me problemet që mund të hasen nga kryerja e AKP-ve dhe vendimmarrjes së IP-ve. Gjithashtu, duhet theksuar se këto lloj teknikash lejojnë lehtësisht kthimin e të dhënave në një shkallë ordinale apo me intervale matjeje për të mundësuar përpunimin statistikor të tyre. Pjesa më e madhe e pyetjeve të ngritura në anketë sigurojnë të dhëna ordinale të *tipit* Likert dhe të dhëna të *përshkallëzuara* Likert, të cilat mund të përdoren në analizën statistikore përshkruese dhe deduktuese.

### Çështjet etike

Qëllimi i etikës në kërkim është të sigurojë se asnjë person nuk do të dëmtohet apo do të vuajë pasoja negative nga aktiviteti i kërkimit. Në kërkimin me anë të anketimit, një nga problemet kryesore etike është thyerja e privatësisë (Nardi, 2006). Në realizimin e këtij anketimi, personat e pyetur u informuan nëpërmjet parathënies mbi qëllimin e anketës, arsyet e mbarëvajtjes së saj dhe instruksionet se si duhej plotësuar ajo. Të anketuarit u informuan se çdo informacion do të ishte kofidencial dhe do të ruhej privatësia e tij në çdo rast. Gjithashtu, ata u pyetën nëse dëshironin të ishin pjesë e këtij anketimi, duke u sqaruar personalisht mbi arsyet dhe rëndësinë e pjesëmarrjes në proces.

### Pilotimi i anketës

Në mënyrë që të sigurohemi mbi qartësinë e pyetjeve të anketës, lehtësinë e tyre në të kuptuar si dhe për të identifikuar vështirësitë praktike që mund të hasen në plotësimin e saj, Van der Stede et al. (2007) dhe Adams et al. (2007) rekomandojnë testimin paraprak të tyre, para se të kalohet në kryerjen e plotë të anketimit. Për këtë arsye, anketa u testua fillimisht mbi një target grup të zgjedhur: një grup të vogël pedagogësh të Fakultetit të Ekonomisë në Universitetin e Tiranës, me njohuri në fushën e kontabilitetit të drejtimit dhe analizat kosto-përfitim, si dhe mbi specialistë në Ministrinë e Transportit, të cilët do të ishin fokusi i drejtëpërdrejtë i anketimit. Kjo përzgjedhje ishte në përputhje me rekomandimin e Dillman (1978), sipas të cilit pyetësi iu duhet paraqitur kolegëve, të anketuarve potencialë dhe përdoruesve të të dhënave paraprake që do të merren nga anketimi. Qëllimi kryesor i testimit paraprak ishte përmirësimi i cilësisë së instrumentave nëpërmjet të cilëve do të siguroheshin të dhënat parësore për analizën e mëtejshme si dhe rritja e shkallës së kuptimit të pyetësit dhe eliminimit të pikave të dobta të tij, si përshembull anshmëri të ndryshme që mund të shoqëronin pyetje të caktuara apo formulime, fraza apo fjalë, të cilat shtyjnë të anketuarin drejt një qëllimi të paracaktuar apo të pritshëm nga anketuesi. Disa nga sugjerimet kryesore të marra nga kolegët lidheshin me përdorimin e fjalëve në pyetje, të cilat orientonin të anketuarin drejt përgjigjesh të caktuara, si dhe shtimin apo heqjen e pyetjeve, në varësi të qëllimit pse ishin ngritur pyetjet apo informacionit që ato duhet të siguronin. Në mënyrë më specifike, feedback-u i marrë prej tyre lidhej me:

- Arsyet pse ishin bërë disa pyetje dhe si mendohej të përdorej informacioni i marrë prej tyre
- Qartësinë e të shprehurit
- Konceptet mbi të cilat iu kërkohej informacion të anketuarve
- Riorganizimi për disa pyetje nga të mbyllura në shkallën Likert
- Vlefshmëria e disa prej pohimeve të ngritura
- Gjatësia e pyetësit
- Etika e disa pyetjeve
- Eliminimi i anshmërisë dhe pyetjeve lider, që udhëhiqnin përgjigjen

I gjithë informacioni u reflektua dhe u shoqërua me një fazë të dytë testimi për të parë nëse vështirësitë e të kuptuarit ishin tejkaluar. Kjo përmirësoi cilësinë e të dhënave dhe rriti efektivitetin në mbledhjen e informacionit që dëshirohej të merrej. Duhet theksuar se pilotimi i pyetësit lejoi edhe një testim paraprak të tipit të analizës që ishte menduar për të interpretuar rezultatet, në mënyrë që të ishte e sigurt se studimi final do të mundësonte analizë të parametrave të përfshirë në pyetësor.

Literatura njih disa mënyra për realizimin e pyetësorit, si përshembull me email, telefon, postë, etj, por në këtë kërkim u përzgjedh shpërndarja si pjesë e një institucioni apo organizate (Adams et al., 2007, fq 131), e cila ka kosto të ulta, kërkon një gjatësi mesatare të anketës, por ndërkohë ka normë të lartë të kthimit të përgjigjes. Për të shmangur anshmëritë në përgjigje, të pyeturve iu shpjegua se informacioni që do të sigurohej nëpërmjet anketës do të ishte konfidencial, nuk iu kërkua të jepnin identitetin, iu la kohë në dispozicion për të organizuar sa më mirë dhe qetë plotësimin e anketës dhe u asistuan me përgjigje për pyetje apo koncepte që mund të ishin të paqarta për ta. Sipas Saunders et al. (2007) ka dy tipe administrimi të pyetësorëve: vetadministrim dhe administrim nga personi që kryhen anketën. Në këtë kërkim u zbatua tipi i parë, pasi njëherë që të anketuarve iu dorëzua në dorë anketa, iu shpjegua mënyra se si funksiononte ajo, çfarë synohej të arrihej, iu sqaruan pyetjet që shtroheshin dhe më pas anketa u plotësua nga vetë të anketuarit, për t'u mbledhur prej tyre në një moment të dytë.

### Organizimi i seksioneve të pyetësorit

Në **seksionin e parë**, nëpërmjet pyetjeve të mbyllura dhe gjysmë të mbyllura, të anketuarve iu kërkohet informacion i karakterit të përgjithshëm, i cili do të shërbejë për të identifikuar karakteristikat e kampionit të përzgjedhur nga popullsia, lidhur me:

- Pozicionin brenda institucionit
- Moshën
- Gjinisë
- Formimin arsimor
- Vjetërsisë në punë pranë institucionit

**Seksioni i dytë** është ideuar për të mbledhur informacion mbi pjesën e parë të PIP-it: krijimi i projekt-idesë për Investime Publike dhe cikli i miratimit të tij. Procedurat parashikojnë ndjekjen e disa hapave që nga lindja e idesë e deri në prezantimin e saj Drejtuesit të Programit dhe Sekretarit të Përgjithshëm, për të marrë miratimin përfundimtar brenda institucionit. Midis të tjerave, PIP-i kërkon mbledhjen paraprake të disa lloj informacionesh lidhur me kostot dhe përfitimet potenciale nga investimi, apo detaje të tjera jo më pak të rëndësishme, që të lejojnë gjykimin mbi nevojën e investimit dhe mundësitë të realizimit të tij. Që në fazën e parë, PIP-i synon krijimin dhe ndjekjen e rregullave për t'u siguruar që vendimet po merren si duhet dhe fondet do të alokohen nga institucionet buxhetore në mënyrën më eficiente të mundshme, duke e bërë Formularin e Identifikimit të Projekt-Idesë (FIPI) pararojë të Formularit të Propozimit të Investimit Publik. Risku më i madh në zbatimin e tij është perceptimi si një hallkë e tepërt, i cili rritet akoma më shumë nëse mbahet parasysh që është një procedurë që zbatohet vetëm brenda institucionit

buxhetordhe është në vullnetin e saj të mirë zbatimi i plotë dhe korrekt. Organizimi i këtij seksioni synon t'ju japi përgjigje dy pyetjeve kërkimore.

**Pyetja e parë kërkimore:** Sa rëndësi merr zbatimi i Formularit të Identifikimit të Projekt-Idesë në institucion?

Plotësimi i Formularit të Identifikimit të Projekt-Idesë (FIPI) kërkon njohuri, angazhim serioz e mbi të gjitha kohë, për rrjedhje atij duhet t'i jepet rëndësia e duhur brenda institucionit dhe pozicionet që lidhen me këtë proces duhet të jenë të ndërgjegjshme për domosdoshmërinë e respektimit të tij. Për këtë arsye, të anketuarit u pyetën fillimisht se mesatarisht, sa kohë shpenzojnë në plotësimin e kërkesave të një FIPI-je (pyetja 1) dhe më pas mbi qëndrimin e dy pozicioneve kyç, Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit (pyetja 5). Duke qenë se FIPI, përveç shtjellimit të idesë, kërkon edhe përlllogaritje paraprake të kostove dhe përfitimeve, pritet që ajo të marrë kohë nga dita/java e punës së një specialisti dhe sa më e madhe koha e nevojshme, aq më mirëkuptues duhet të jenë strukturat e larta drejtuese të Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit për nevojën e zbatimit të këtyre procedurave, si dhe për kohën e shpenzuar.

**Pyetja e dytë kërkimore:** Cili është roli i Formularit të Identifikimit të Projekt-Idesë në vendimmarrje?

Të anketuarve iu kërkohet të japin gjykimin e tyre mbi disa pohime për procedurën e FIPI-t duke vlerësuar me një shkallë Likert nga 1-5 nëse ajo është: (i) procedurë formale, (ii) procedurë e nevojshme, (iii) procedurë vendimtare në përcaktimin e listës së investimeve publike në institucion dhe (iv) nëse zbatohet për çdo investim publik (pyetja 4 në anketë). Të katërta pohimet synojnë të zërthejnë besimin e të anketuarve në këtë proces dhe ndikimit të tij në përzgjedhjen dhe vendimmarrjen e IP-ve.

**Seksioni i tretë** i pyetësorit, i cili mund të cilësohet edhe si zemra e gjithë anketës, fokusohet mbi procedurat e Formularit të Propozimit të Projektit të Investimit (FPPI) 2 dhe 3, në të cilin parashikohen tipet e vlerësimeve që duhet të kryhen për investimet publike, duke përfshirë këtu edhe AKP-të. Duhet theksuar se plotësimi i këtij formulari ka një rëndësi të madhe për IB-në, pasi ai dorëzohet në Ministrinë e Financave/Ministrinë e Ekonomisë<sup>16</sup>, ku i nënshtrohet gjykimin të mëtejshëm për miratim dhe financim. Seksioni i tretë i anketës është ideuar në funksion të këtyre pyetjeve kërkimore:

---

<sup>16</sup>Në Udhëzimin për hartimin e PBA 2015-2017 është parashikuar që dorëzimi i Formularëve të Projekt-Propozimeve për Investime të bëhet pranë drejtorisë së Koordinimit dhe Jetësimin të Prioriteteve të Politikave Ekonomike, në Ministrinë e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes. Kjo drejtori në raport me formularët e investimeve publike do të kryejë identikisht të njëjtin funksion që ka kryer Drejtorja e Menaxhimit të Investimeve Publike pranë Ministrisë së Financave dhe do të gjykojë investimet, në bazë të PIP, sipas të njëjtave parametrave.



**Pyetja e tretë kërkimore:** Sa rëndësi merr zbatimi i Formularit 2 dhe Formularit 3 në institucion?

Suksesi i zbatimit të Formularit 2 - Formulari i Propozimit të Investimit Publik dhe Formularit 3- Formulari i Analizës Kosto-Përfitimi dhe cilësia e tyre varen nga vëmendja që iu kushtohet nga hallkat vendimmarrëse të institucionin buxhetor dhe më tej nga Ministria e Financave/Ministria e Ekonomisë, Komiteti për Planifikim Strategjik dhe Këshilli i Ministrave, të cilat reflektohen në qëndrimin e Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit, mirëkuptimin në kohën e shpenzuar si dhe në perceptimin e përgjithshëm të specialistëve mbi rëndësinë e punës që kryhet prej tyre. Për këto aspekte lidhur me rëndësinë e zbatimit të F2-shit në institucion, seksioni i tretë i anketës nis me tre pyetje, ku të anketuarit pyeten mbi kohën që iu nevojitet për plotësimin e një FPPI-je (pyetja 3), qëndrimin e SP-së dhe DP-së (pyetja 2) dhe mbi disa pohime të përgjithshme që karakterizojnë rëndësinë e procesit (pyetja 1), e cila fillimisht kërkon të identifikojë perceptimin e zbatuesve të FPPI-së mbi formalitetin, nevojën dhe ndikimin e kësaj procedure, për të vijuar me mbizotërimin e saj në vendimmarrjen e investimeve publike. Në këtë mënyrë, ajo synon të japi situatën aktuale jo thjesht mbi ndikimin e FPPI-së në vendimmarrje, por nëse ajo e udhëheq procesin e përzgjedhjes së IP-ve dhe se cila është shkalla e zbatimit të saj.

**Pyetja e katërt kërkimore:** Cilat janë vështirësitë që hasen në plotësimin e Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit Publik dhe analizën e investimeve publike?

Kjo është pyetja më e rëndësishme kërkimore, e cila synon të identifikojë vështirësitë praktike dhe teorike në plotësimin korrekt të F2-shit dhe F3-shit dhe realizimin e analizave të investimeve publike, duke përfshirë edhe AKP-të si dhe shkaqet kryesore të këtyre vështirësive. Ajo ka tre dimensione të ndërlidhura: (i) vështirësitë në plotësimin e kërkesave të ndryshme të FPPI-së (pyetja 4), të cilat synohen të shpjegohen nëpërmjet (ii) vështirësive në matjen dhe identifikimin e elementëve të ndryshëm të analizave të IP-ve dhe AKP-ve (pyetja 6) si dhe (iii) eksperiencës dhe përgjegjësisë së të anketuarve në realizimin e tyre (pyetja 4, 5, 7 dhe 8).

Pyetja 4 e seksionit të tretë fokusohet në elementët e veçantë të FPPI-së. Pasi u studiuan me kujdes tipet e informacionit që kërkohen në çdo fushë të këtij formulari dhe shpjegimet përkatëse në PIP, u përzgjedhën një pjesë për t'u testuar për shkallën e vështirësisë që hasin specialistët në kuptimin apo plotësimin e tyre. Metoda e përzgjedhur për marrjen e informacionit është shkallëzimi Likert nga 1-5, ku 1 i referohet "shumë e lehtë" dhe 5 "shumë e vështirë". Secila nga pyetjet mundëson krijimin e një pamjeje mbi situatën aktuale. Të anketuarit u pyetën për vështirësinë e hasur në plotësimin e elementëve të mëposhtëm të FPPI-së:

- Justifikimi i nevojës për investime
- Përputhja e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit
- Identifikimi i të paktën dy alternativave të investimit
- Plotësimi i Formularit Kosto-Përfitim *“për të paktën 2 alternativa (opsione) të investimit, në bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente “nuk investohet” – “investim minimal” – “investim i konsiderueshëm”*
- Përcaktimi i produkteve për çdo alternativë investimi
- Përcaktimi i njësisë dhe kostove për çdo produkt të alternativave të investimit
- Parashikimi i kostove totale të projektit të investimit
- Parashikimi i kostove periodike të projektit të investimit
- Zgjedhja e alternativës më të mirë të investimit

Të gjitha pikat e mësipërme janë pjesë e kërkesave që duhet të plotësohen nga institucionet buxhetore për FPPI-në që dorëzohet në Ministrinë e Financave/Ministrisë së Ekonomisë. Ato janë të shpjguara në PIP, i cili në këtë rast është pika e vetme ku specialistët mund të mbështeten për të kuptuar *si dheçfarë duhet* të bëjnë, si dhe të gjejnë përgjigjet për pikëpyetjet dhe pasiguritë e tyre gjatë realizimit të analizave. Rezultatet e pyetjeve do të mundësojnë analizën përshkruese të situatës aktuale.

Në mënyrë që të identifikohen arsyet dhe shkaqet e përgjigjeve të dhëna më sipër, të anketuarit u pyetën lidhur me vështirësinë që hasin në një sërë elementësh përbërës të analizave të investimeve publike, të cilët u përzgjedhën pas shfletimit të literaturës lidhur me hallkat përbërëse të analizave të IP-ve<sup>17</sup>, AKP-vesi dhe kuadrit teorik të saj<sup>18</sup>. Të pyeturit duhet të përcaktonin në një shkallë nga 1-5 vështirësinë që kishin hasur gjatë mbarëvajtjes së analizave të IP-ve të parashikuara në Formularin 2 dhe 3, ku 1 ishte “shumë e lehtë” dhe 5 “shumë e vështirë” për elementët e mëposhtëm:

---

<sup>17</sup> Në disa nga manualet e shfletuara për analizat e investimeve publike mund të përmendim: Commonwealth of Australia (2006), Handbook of Cost-Benefit Analyses); CEEU, Guide to economic appraisal: Carrying out Cost-Benefit Analyses; New Zealand Treasury (2005), Cost Benefit Analyses Primer; HM Treasury (2003), The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government; Road and Motorway Directorate (2002), Cost-Benefit-Analysis Handbook for road projects in the Czech Republic; The Federal Transport Infrastructure Plan 2003 - Laying the foundation for the Future Mobility in Germany, Federal Ministry for Transport, Building and Urban Development (2004); Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV); Ministry of Transportation and Highways of Canada (1997) Guide to benefit-cost analysis in transport Canada,; Monetization of environmental impacts of roads, Treasury Board of Canada (1998); Benefit-Cost Analysis Guide, Federal Aviation Administration (1999); FAA airport benefit-cost analysis guidance, US Department of Transportation; Federal Highway Association (1998), Procedural guidelines for highway feasibility studies, US Department of Transportation.

<sup>18</sup> Shiko Kapitullin II, çështja II.2.2 për më shumë mbi bazën teorike të AKP-ve dhe kritikën rreth saj.

- Identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë investimi
- Matja në përgjithësi e kostove për çdo alternativë investimi
- Identifikimi i kostove sociale për çdo alternativë investimi
- Matja e kostove sociale për çdo alternativë investimi
- Identifikimi dhe matja e kostove ekonomike
- Identifikimi dhe matja e kostove oportune
- Identifikimi dhe matja e kostove marxhinale
- Identifikimi dhe matja e kostove relevante
- Identifikimi dhe matja e kostove të efekteve anësore të projekteve të investimit
- Identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë investimi
- Matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë investimi
- Identifikimi i përfitimeve sociale për çdo alternativë investimi
- Matja e përfitimeve sociale për çdo alternativë investimi
- Identifikimi dhe matja e pasigurive
- Matja e normës sociale të skontimit që duhet përdorur për aktualizimin e flukseve të investimit
- Identifikimi i risqeve për çdo alternativë investimi
- Matja e risqeve për çdo alternativë investimi
- Përlllogaritja e Normës së Brendshme të Kthimit
- Përlllogaritja e Vlerës Aktuale Neto

Duhet theksuar se pjesa më e madhe e këtyre elementëve, nga 1-17, përveçse janë pjesë e analizave të kërkuara për vlerësimin e FPPI-së, janë faktorë që përcaktojnë suksesin e realizimit të një AKP-je. Vështirësitë e hasura në identifikimin apo matjen e përbërësve të analizave pritët të shpjegojnë rezultatet e përgjigjeve në pyetjen 4 mbi vështirësitë e përgjithshme të kërkesave të FPPI-së.

Një nga shkaqet që ndikon në vështirësitë e AKP-ve dhe analizave të investimeve publike pritët të jetë shpeshtësia me të cilën specialistët hasen me AKP-të (pyetja 4 dhe 5) si dhe perceptiminse detyrë e kujt është kryerja e analizave (pyetja 7 dhe 8). Me anë të pyetjeve të mbyllura, të anketuarve iu kërkohet të identifikojnë shpeshtësinë e kontaktit gjatë punës së tyre me AKP-të dhe sa herë kanë marrë pjesë në realizimin e tyre, për kuptuar se sa të familjarizuar janë ata me këto tipe analizash. Pritshmëria është që punonjësit që i kanë pjesë të vazhdueshme të punës dhe kanë asistuar shpesh në kryerjen AKP-ve, të kenë më pak vështirësi, si në plotësimin e FPPI-së, edhe në realizimin e elementëve të ndryshëm të analizave të IP-ve.

Pyetjet 7 dhe 8 trajtojnë dy aspekte të rëndësishme të dilemës se kush duhet t'i kryejë analizat dhe plotësimin e formularëve të FPPI-së. Dilemat lindin sepse PIP-i nuk e përcakton qartë se cili funksion është përgjegjës drejtpërdrejtë për realizimin e analizave të investimeve publike, por kalon menjëherë nga trajtimi i mënyrës se si duhen kryer analizat, tek funksionet që duhet t'i rishikojnë FPPI-të, duke bërë që detyrimi për plotësimin e tyre të endet midis specialistëve të programeve, të cilët priren të arsyetojnë se buxheti nuk është detyrë e tyre dhe specialistëve të Drejtorisë Ekonomike/Financave, të cilët nuk mund të dinë në detaje objektivat dhe qëllimet e programeve që synojnë të arrihen nëpërmjet alokimit të fondeve. Nga ana tjetër, mungesa e mirëkuptimit dhe vlerësimi nga SP-ja dhe DP-ja dhe vështirësia e hasur në kryerjen e analizave pritet të rrisi probabilitetin e të gjykuarit të këtij procesi si “një punë jo e tyre”. Për këtë arsye, të anketuarve iu parashtruan këto pozicione që mund të realizonin AKP-të dhe iu kërkua me anë të pyetjeve të mbyllura të jepnin gjykimin nëse duhet t'i kryenin apo jo AKP-të (pyetja 7):

- Ekspertë të specializuar për këto tipe analizash. Zakonisht, AKP-të gjykohen si metoda të komplikuar për t'u zbatuar, ndaj personat që merren me to mund të jenë ekspertë të dedikuar.
- Specialistët e Drejtorisë së Ekonomisë/Financave. Nga praktika është vënë re se AKP-të tentojnë të delegohen te Drejtoria Ekonomike/Financave, pasi ato shikohen si analiza ekonomike dhe financiare, ndërkohë që detyra e tyre parësore gjatë procesit të PBA-së është konsolidimi i informacionit për shpërdarjen e fondeve që vjen nga Drejtuesit e Programit dhe këshillimi në rastet kur kërkohet asistenca e tyre për pika të ndryshme gjatë procesit (Ministria e Financave, Urdhri i Ministrit për PBA 2008-2010, Aneksi 11, 2007, fq 1).
- Vetë ju. Kjo alternativë shërben për të kuptuar nëse të anketuarit janë të vetëdijshëm se AKP-të duhet të kryhen prej tyre, pavarësisht se mund të jetë detyrë e drejtpërdrejtë e tyre.
- Ekipi i Programit Buxhetor përkatës. Buxheti është arma në dorë të specialistëve dhe Drejtuesit të Programit për të përmbushur qëllimet dhe objektivat si dhe përcaktuar produktet, të cilat përbëjnë edhe nga elementët e rëndësishëm për AKP-të dhe FPPI-të.

Një gërshetim midis “po”, “jo” apo “pa përgjigje” lejon në të njëjtën kohë edhe identifikimin e grupit të punës që mendojnë të anketuarit se duhet të punojnë mbi AKP-të.

Në të njëjtën llogjikë, të anketuarit pyeten jo më për AKP-të, por për FPPI-të (pyetja 8). Në bazë të kërkesave të PBA-së, Drejtuesi i Programit është përgjegjës për menaxhimin e procesit të PBA-së për programin e tij, pas përcaktimit të tavaneve nga Drejtoria Ekonomike/Financave, por eksperiencia tregon se edhe kjo procedurë në të shumtën e rasteve delegohet tek Drejtoria e Ekonomike, pasi është ajo që koordinon punën e PBA-së dhe dorëzon dokumentin e plotë pranë Ministrisë së Financave. Për rrjedhojë,

përgjegjësia për mosplotësimin në kohë apo cilësi të këtij dokumenti, përfshirë formularët, bie mbi Drejtorinë Ekonomike, duke bërë që shpesh procedurat të anashkaloen nga programet. Tre alternativat e prezantuara në këtë pyetje japin një pamje të përgjegjësisë që ndien i anketuari në procedura, kuptimit të rolit që ai ka dhe dëshirës se si do të donte apo gjykonte ai se duhet të ishte.

**Seksioni i katërt** është i fokusuar në mbledhjen e informacionit të përgjithshëm për Procedurat e Investimeve Publike në përgjithësi. Pasi të anketuarit janë pyetur për pjesën e parë të PIP, plotësimin e Formularit të Projekt-Idesë, pjesën e dytë të PIP, Formularit të Projekt Propozimit për Investim dhe problematikën e hasur në plotësimin e tij, pyetësi qëndron në shqyrtimin e përgjithshëm të procedurave. Ky seksion synon t’ju japi përgjigje dy pyetjeve të fundit kërkimore të anketës.

**Pyetja e pestë kërkimore:** Sa të qarta cilësohen në tërësinë e tyre procedurat e investimeve publike?

Në funksion të saj është pyetja 3 në anketë, ku të anketuarve iu kërkohet të përcaktojnë në një shkallë nga 1-5, se sa i qartë është për ta Aneksi i PBA-së për procedurat e investimeve publike si dhe pyetja 1, mbi shpeshësinë e trajnimit për PIP-in. Trajnime të vazhdueshme mbi gjithë paketën e PIP-it pritet të ulin shkallën e paqartësisë së procedurave dhe nivelit të vështirësisë së hasur në plotësimin e FPPI-ve dhe analizave të investimeve publike. Nga ana tjetër, një skedulë e rregullt trajnimi flet edhe për seriozitetin dhe rëndësinë që i jep institucioni buxhetor procedurave dhe akoma më tej, Ministria e Financave, si element kyç i organizimit të gjithë procesit të PBA-së apo angazhimit në shpërndarjen dhe përdorimit efektiv të fondeve buxhetore.

**Pyetja e gjashtë kërkimore** synon të hedhi dritë mbi disa nga praktikat që do të rezultojn më efektive në suksesin e analizave të investimeve publike dhe PIP-t në të ardhmen. Ajo mund të formulohet: Si mund të përmirësohet sukcesi i PIP dhe analizave të investimeve publike?

Të anketuarit pyeten mbi disa faktorë potencial që mund të ndikojnë në suksesin dhe përmirësimin e PIP-it dhe iu kërkohet të gjykojnë në një shkallë nga 1-5, ku 1-“ndikon shumë” dhe 5-“nuk ndikon aspak” elementët e mëposhtëm:

- Dhënia e një rëndësie më të madhe përmbushjes së Procedurave nga Sekretari i Përgjithshëm dhe Drejtuesi i Programit. Dy pozicionet e SP-së dhe DP-së janë përfshirë për shkak të ndikimit të rëndësishëm që kanë në suksesin e gjithë procesit të menaxhimit të investimeve publike brenda institucionit buxhetor dhe ndikimit sidomos të Sekretarit të Përgjithshëm në hartimin e buxhetit dhe alokimit të fondeve në dispozicion. Një përgjegjshmëri më e lartë e tyre do të reflektohet në gjithë procesin e hartimit të projektbuxhetit dhe gjithë PBA-së.

- Një kohë më e gjatë në dispozicion për realizimin e të gjithë analizave. Faktori kohë është përfshirë pasi nga eksperiencia është vënë re se PBA-ja vuan nga ky element. Programimi jo i duhur i punës nga ana e Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit do të reflektohet në *“të kujtuarit në moment të fundit”* për formularët, duke rritur probabilitetin që PIP-i të kthehet në formalitetin e radhës. Dhënia e rëndësisë së nevojshme dhe koha e mjaftueshme në dispozicion, pritet të rrisë seriozitetin dhe nivelin e analizës së investimeve publike.
- Trajnim i vazhdueshëm për zbatimin e Procedurave. Trajnimi është faktori tjetër shumë i rëndësishëm i përfshirë në pyetje. Sikurse është permendur më lart, trajnimi i vazhdueshëm i punonjësve, sidomos të rinjve që janë më të familjarizuar me terminologjinë dhe konceptet, rrit mundësinë për suksesin e PIP-it.
- Së fundmi, të anketuarit pyeten për ndikimin e: bashkëpunimit me ekspertë të jashtëm në kryerjen e Analizave Kosto-Përfitim, vendosjen në dispozicion të shembujve konkret nga fusha e tyre, që pasqyrojnë realizimin e kryerjes së analizave në praktikë dhe bashkëpunimit më të mirë mes specialistëve të programit dhe specialistëve të Drejtorisë së Ekonomisë. Bashkëpunime të mundshme me ekspertë të AKP-ve dhe bashkërendimit më të mirë të punës midis programeve dhe Drejtorisë së Ekonomisë, pritet të ndikojnë dhe përmirësojnë cilësinë e punës. Megjithatë, duke qenë se faktori i parë është përgjithësisht i jashtëm dhe jo gjithmonë institucioni buxhetor mund të ketë fonde në dispozicion për kontraktime të tilla, bashkëpunimi midis programit dhe Drejtorisë Ekonomike pritet të jetë një nga çelsat e përmirësimit të cilësisë së dokumentit të PBA-së dhe akoma më tej, të analizave të investimeve publike.

### II.2.1.2. Intervistat

Një tjetër teknikë e njohur në literaturë dhe e përdorur në punim për mbledhjen e të dhënave parësore është intervista. Ajo ka të bëjë me identifikimin e personave kyç (Adams et al., 2007, fq 144) dhe zhvillimin e një diskutimi të përgjithshëm me ta rreth çështjes që do të trajtohet. Intervistat u përzgjedhën si mjet për mbledhjen e të dhënave për dy arsye:

Së pari, për të rritur besueshmërinë e informacionit të mbledhur nëpërmjet pyetësorëve, pasi kjo teknikë lejon të kuptohet nëse pyetjet e ngritura në pyetësor kanë qenë të qarta dhe të perceptuara siç duhet nga ana e të anketuarve.

Së dyti, për të marrë një pamje më të gjerë të procesit të vendimmarrjes për investimet publike dhe rolit që luajnë AKP-të në këtë vendimmarrje edhe nga personat që nuk ishin pjesë e anketimit. Në të

dyja rastet, qëllimi ishte të kuptohej çfarë ishte e rëndësishme për personat kyç të përzgjedhur dhe si mund të trajtoheshin ato.

Këto lloj intervistash, Adams et al., (2007) i përcakton si *Intervista Eksploruese* dhe *Intervista Vlefshmërie*, të cilat shkojnë në linjë të drejtë me metodologjinë përshkruese e shpjeguese të kërkimit. Për të realizuar intervistat u përcaktuan personat kyç të procesit të analizës dhe vlerësimit të investimeve publike në infrastrukturë, si dhe të vendimmarrjes. Në bazë të rolit që luajnë në PIP, u përzgjedh për t'u intervistuar një grup, ku bënin pjesë funksionet staf të ministrive, të cilët mbështesin teknikisht procesin dhe funksionet linjë, ku bënin pjesë vendimmarrësit për investimet publike, për të mbyllur kështu ciklin vlerësues dhe vendimmarrës brenda institucionit. Pas bisedimeve paraprake me specialistët dhe drejtorat e programeve në Ministrinë e Transportit dhe Ministrinë e Bujqësisë, për grupin e parë të intervistave u përzgjedhën staf nga:

- Sektori i Politikave të Transportit Rrugor. Ky sektor është pjesë e Drejtorisë së Politikave të Transportit pranë Ministrisë së Transportit dhe është përgjegjës për hartimin e politikave dhe strategjive të reja për projektet e investimit në infrastrukturën rrugore. Duke qenë se pjesa më e madhe shpenzimeve kapitale angazhohen për investime publike në rrugë dhe projektet që plotësojnë kushtet për kryerjen e AKP-ve janë përgjithësisht në rrugë, u përzgjedh pikërisht ky ndër sektorët e tjerë të infrastrukturës.
- Sektori i Politikave të Planifikimit Financiar. Ky sektor është pjesë e Drejtorisë së Planifikimit Financiar dhe Statistikave pranë Ministrisë së Transportit. Ai është përgjegjës për koordinimin e gjithë procesit të PIP-të dhe të PBA-së midis programeve, ndaj edhe mendimi i tyre lidhur me rëndësinë dhe efektivitetin e gjithë procesit është tepër i rëndësishëm për të kuptuar situatën.
- Autoriteti Rrugor Shqiptar. Ky institucion është në varësi të Ministrisë së Transportit. Ai është përgjegjës për ndjekjen e IP-ve deri në çeljen e tyre nga Drejtoria e Thesarit në Ministrinë e Financave. Drejtoria e Buxhetit të këtij institucioni merret drejtpërsëdrejti me plotësimin e Formularëve 2 dhe 3 të PIP, ndërkohë që Drejtoria Teknike merret me kryerjen e një pjese të analizave të IP-ve, kryesisht në situata emergjence.
- Sektori i Menaxhimit të Ujërave në Ministrinë e Bujqësisë. Ai është përgjegjës për mbarëvatjen e analizave të investimeve publike në sektorin e ujitjes dhe kanalizimeve dhe koordinohet me Drejtorinë Ekonomike për plotësimin dhe finalizimin e formularëve përkatës dhe AKP-ve.

- Drejtoria Ekonomike në Ministrinë e Bujqësisë, e cila bashkëpunon dhe asiston drejtoritë përkatëse në plotësimin dhe respektimin e PIP, si dhe është përgjegjëse në plotësimin e dokumentit të PBA-së që i dorëzohet Ministrisë së Financave.
- Sekretarët e Përgjithshëm të të dy ministrive, të cilët janë pozicioni më i lartë vendimmarrës në ministri në mbikqyrjen e procesit të vlerësimit të investimeve publike, para se ato t'i parashtrohen Grupit për Menaxhim Strategjik dhe më tej, Ministrisë së Financave/Ministrisë së Ekonomisë dhe Këshillit të Ministrave.

Intervistat personale, apo ballë për ballë zgjatën mesatarisht 20 minuta , ku të intervistuarit iu përgjigjën pyetjeve të parapregatitura në formën e një interviste gjysmë të strukturuar. Disa nga pyetjet që iu bënë të intervistuarve gjatë bashkëbisedimit ishin:

- Si vendoset se cila segmente rrugore do të financohen për vitin e ardhshëm buxhetor para se të jenë bërë studim-projektimet përkatëse?
- A e specifikoni kërkesën për AKP kur përcaktoni termat për studim projektimet për çdo investim publik që plotëson kushtet e parashikuara në Procedurat e Investimeve Publike? A ka një tendencë për të kërkuar AKP-të kryesisht për projektet me financim të huaj?
- Sa i vështirë është për ju plotësimi i kërkesave në Formularin 2 dhe 3 dhe a ka një tendencë për copëzim të IP-ve me qëllim anashkalimin e kryerjes së analizave të thelluara?
- Mund të kryhen të plota të gjitha tipet e analizave të AKP-ve nga institucioni juaj?
- Çfarë problematikash hasni në vlerësimet e investimeve publike?
- A keni kryer ndonjëherë analiza ex-post për të testuar sa mirë janë kryer analizat ex-ante dhe për të reflektuar problemet?
- Si e kontrolloni vlefshmërinë e AKP-ve të kryera nga agjensitë e nënkontraktuara? Çfarë vështirësish hasni kryesisht?
- Mendoni se AKP-të duhet të kërkohen edhe për projekte nën 100 milionë lekë?
- Kush mendoni se duhet t'i kryejë AKP-të dhe Plotësimin e Formularëve 2 dhe 3?
- Sa besoni që analizat udhëheqin vendimmarrjen e investimeve që do të financohen nga Buxheti i Shtetit?

### III.2.2. Mbledhja e të dhënave dytësore

Të dhënat dytësore klasifikohen në cilësore dhe sasiore (Sounders et al, 2007) dhe përdoren të dyja në kërkimin përshkrues dhe shpjegues, sikurse është një pjesë e metodologjisë së përdorur në këtë punim.



Për të ngritur problemin dhe shpjegimin e tij janë përdorur të dhëna dytësore sasiore, si përshembull, të dhënat mbi Buxhetin e Shtetit nga Ministria e Financave, elementët makro-ekonomik nga INSTAT dhe Banka e Shqipërisë, por edhe të dhëna cilësore si raporte mbi nevojën për menaxhimin e investimeve publike nga institucionet ndërkombëtare dhe artikuj shkencorë që trajtojnë çështjet e ndërhyrjes së shtetit në treg nëpërmjet investimeve publike dhe veçoritë e vlerësimit të investimeve publike. Ndërkohë, për të realizuar analizën krahasimore të rastit studimor, janë përdorur të dhëna dytësore, cilësore, si manualet dhe guidat lidhur me metodat e vlerësimit të investimeve publike si dhe raporte qeveritare për rregullat e vlerësimit të IP-ve veçanërisht në infrastrukturë.

Për të studiuar dhe kuptuar çështjet e trajtuara në këtë temë, është shfrytëzuar një gamë e gjerë tekste librash që flasin për kuadrin teorik të AKP-së, artikuj shkencorë që trajtojnë kritikën, por edhe përfitimet e përdorimit të tyre në vendimmarrje, artikuj shkencorë që i referohen përdorimit praktik të AKP-ve dhe problemeve të zbatimit të tyre, raporte dhe manualet e vendeve të ndryshme, si: Mbretërisë së Bashkuar, Australisë, Bashkimit Evropian, Zelandës së Re, etj, por edhe të institucioneve financiare ndërkombëtare, si Banka Botërore dhe FMN, që shtjellojnë procedurat e vlerësimit të IP-ve. Pothuajse të gjitha të dhënat dytësore të përdorura në temë janë siguruar nga adresat elektronike zyrtare të institucioneve përkatëse, ndërkohë që artikujt shkencorë të përdorur në pjesën e rishikimit të literaturës janë marrë nga EBSCO, JSTOR, Science Direct, SSRN, etj.

### **III.3. ANALIZA E TË DHËNAVE**

Punimi realizon analizën e të dy tipeve të të dhënave: parësore, të mbledhura nëpërmjet anketimit dhe intervistave dhe dytësore, të cilat konsistojnë në gërshetimin e informacionit të mbledhur nga burime të tjera në rastin studimor. Fillimisht, kjo nënçështje ndalon në trajtimin e analizës së të dhënave parësore dhe më pas, atyre dytësore.

#### **III.3.1. Analiza e të dhënave parësore**

Nëpërmjet instrumentit të anketimit të shpjeguar më lart, 65 specialistë të të gjitha fushave, që janë pjesë e procesit të analizës dhe vendimmarrjes së investimeve publike në infrastrukturë morën pjesë në anketim dhe plotësuan pyetësin që iu vendos në dispozicion. Nga ky numër, vetëm 60 e kthyen pyetësin të plotësuar me të gjitha fushat dhe të vlefshëm për t'u përfshirë në analizë. Norma e kthimit të përgjigjes së anketës është shumë e lartë, 88%, duke mundësuar analizën statistikore dhe deduktuese. Kjo normë e lartë në përgjigje vjen si pasojë e kontaktimit të drejtpërdrejtë me të anketuarit, falë edhe lehtësisë të

kushteve që krijon vendndodhja e pjesëmarrësëve në anketë në 3 institucione, të gjitha në qytetin e Tiranës si dhe gatishmërisë së hasur në këto institucione për të qenë pjesë e anketimit.

Të dhënat e grumbulluara u analizuan duke përdorur SPSS 20.0. Përpara procedimit të analizës, të gjithë variablat u kontrolluan për të parë nëse kishte mungesë të dhënash apo vlerash. Sipas tipit të të dhënave të përdorura në anketë, u zbatuan testet statistikore përkatëse parametrike dhe joparametrike. Si teknikë kryesore në analizën e të dhënave nga anketat, ky punim ka përdorur Analizën Përshkruese dhe Analizën Faktoriale Eksploruese (EFA). Një pjesë e pyetjeve të ngritura mundësojnë mbledhjen e të dhënave ordinale të tipit Likert, statistika përshkruese e të cilave u realizua nëpërmjet modës dhe medianës për të matur tendencën qëndrore dhe frekuencës, për të testuar variushmërinë e të dhënave, ndërsa për të dhënat e përshkallëzuara Likert u përdor mesatarja dhe devijimi standard. Besueshmëria dhe konsistenca e të dhënave u matën nëpërmjet *Alfës së Kronbahut (Cronbach's Alpha)*. Pyetjet e sektorit të tretë të anketës, që cilësohet edhe si një ndër pjesët më të rëndësishme në analizën e situatës aktuale dhe shpjegimit të saj, për të testuar lidhjen midis variablave të ndryshëm që janë objekt i kërkimit, iu nënshtruan një analize të mëtejshme statistikore nëpërmjet analizës faktoriale.

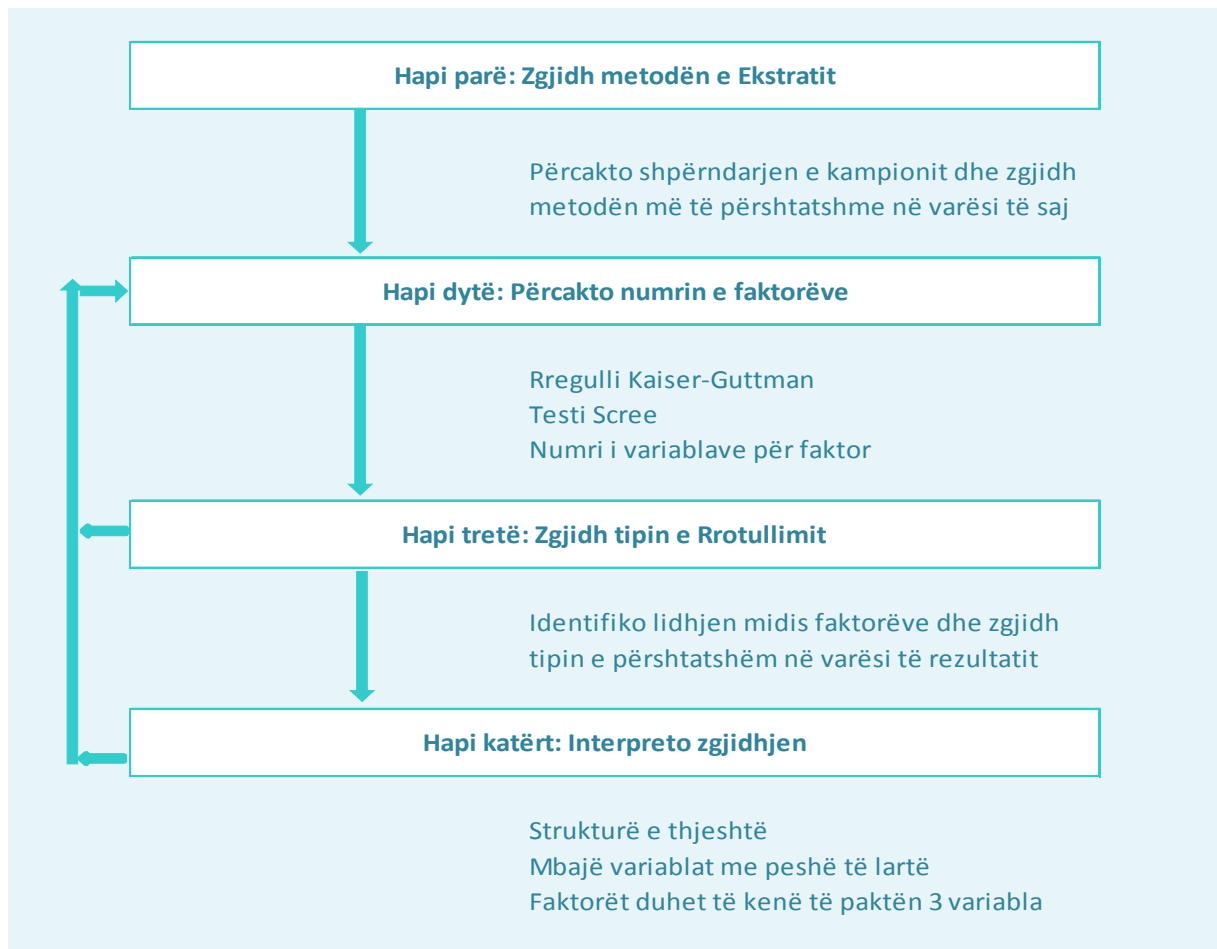
### **III.3.1.1. Analiza Faktoriale Eksploruese**

Analiza Faktoriale Eksploruese (EFA) është një metodë për reduktimin e të dhënave, që realizohet duke kërkuar variablat e fshehur, të pavëzhguar, por që reflektohen në variablat e hulumtuar. Ajo e bën më të dukshme dhe të saktë konstruktin e lidhjes së fakteve duke zhvilluar një tipologji empirike dhe mund të përdoret për të grupuar variablat e ndërvarur nëpër kategori përshkruese (Rummel, 1970). Në këtë mënyrë, ajo ndihmon në krijimin e një harte të terrenit që po studiohet duke krijuar gërshetim të fenomeneve dhe koncepteve empirike, duke gjetur burimet e variacioneve të tyre si dhe arsyet që shkaktojnë përgjigjet e marra apo subjekt i hulumtimit.

Literatura njih dy lloj analizash faktoriale: eksploruese dhe konfirmuese, të cilat dallojnë nga fakti nëse kërkuesi ka apo jo një ide paraprake të strukturës apo dimensioneve në një grup variablash. Analiza Faktoriale Eksploruese që është përdorur në këtë studim shërben për të identifikuar faktorët dhe për të shpjeguar lidhjen e tyre me të dhënat e hulumtuara nëpërmjet anketës, duke analizuar vetëm variancën e ndarë mes variablave, kovariancën dhe duke identifikuar dimensionet e tyre. Pra, EFA përdoret si mjet eksplorues i fenomeneve empirike të PIP-it, për të parë ndërlidhjen e tyre dhe identifikuar shkaqet potenciale që shpien në këto rezultate.

Zbatimi i një analize faktoriale ka 4 hapa kryesor, të cilat paraqiten në Figurën 6.

Figura 6: Hapat për kryerjen e Analizës Faktoriale Eksploruese



Krijuar sipas sugjerimeve të: Gorsuch (1983); Bryant dhe Yarnold (1995); Fabrigar, Wegner dhe MacCallum (1999); Costello dhe Osborne (2005); Tabachnick dhe Fidell (2007); Fabrigar et al. (2009)

**Hapi i parë** ka të bëjë me përzgjedhjen e *Metodës së Ekstratit* (Extraction Method). SPSS ka 6 të tilla dhe literatura për dallimet mes tyre nuk është shumë e pasur, madje edhe vetë programi nuk orienton shumë se si duhet bërë përzgjedhja (Costello dhe Osborne, 2005). Megjithatë, Fabrigar, Wegner dhe MacCallum (1999) argumentojnë që nëse të dhënat kanë shpërndarje përgjithësisht normale, atëherë *maximum likelihood* do të ishte zgjedhja më e mirë, ndërkohë që nëse ky supozim bie poshtë dhe të dhënat kanë shpërndarje të theksuar jo normale, atëherë mund të përdoret *principal axis factor* (Fabrigar et al., 2009). Për këtë arsye, të dhënat duhet të analizohen fillimisht për zhvendosjen<sup>19</sup> dhe formën e shpërndarjes<sup>20</sup> si

<sup>19</sup> Përshtatje për termin *skwness* nga gjuha angleze

<sup>20</sup> Përshtatje për termin *kurtosis* nga gjuha angleze

dhe për vlerat  $z$  të tyre. Sipas Curran et al. (1996), variablat dyshohen se kanë shpërndarje të theksuar jo normale nëse  $|zhvendosja| > 2$  dhe forma e shpërndarjes  $> 7$ .

**Hapi i dytë** lidhet me përcaktimin e numrit të faktorëve që do të mbahen në analizë e që do t'i nënshtrohen rrotullimit të akseve. Gorsuch (1983) apo Bryant dhe Yarnold (1995) sugjerojnë këto rregulla kryesore:

- (i) Rregulli i Kaiser-Guttman. Ky është rregulli më i përdorur, sipas të cilit duhet të mbahen vetëm faktorët me vlerat Eigen më të larta se 1 sepse vetëm ata kanë variancë totale të mjaftueshme të shpjeguar për të përfaqësuar një faktor unik.
- (ii) Testi Scree. Ai shfaqet në formën e një grafiku, ku numri i faktorëve është në boshtin e abshisave ( $x$ ) dhe vlerat Eigen përkatëse në boshtin e ordinatave ( $y$ ). Numri i sugjeruar i faktorëve është pika ku këputet vija e grafikut, e cila në shumë raste është relativisht subjektive. Megjithatë, Costello dhe Osborne (2005) e konsiderojnë këtë metodë si zgjedhjen më të mirë për t'u përdorur nga kërkuesit.
- (iii) Numri i i faktorëve të pakorreluar.<sup>21</sup>Sipas këtij rregulli, duhen mbajtur faktorët që kanë 2-3 variabla me peshë mbi 0.3 dhe duhet hequr çdo faktor me më pak se 2 variabla me peshë nën pikën minimale.

Përgjithësisht, metodat mund të ecin të gërshetuara me njëra-tjetrën, por synimi kryesor është përfitimi i një strukture faktorësh të pastër, me pesha të larta të variablave për çdo faktor dhe që kanë sa më pak pesha të ndërsjellta midis faktorëve. Nëse struktura e përfitur nuk është e pastër apo e thjeshtë për t'u interpretuar, Costello dhe Osborne (2005) rekomandojnë heqjen e variablave problematik apo me pesha të ulta, por pa cënuar integritetin në tërësi të të dhënave.

**Hapi i tretë** i analizës faktoriale është *Rrotullimi* i akseve të hapësirës shumë-dimensionale të variablave. Synimi i Rrotullimit është thjeshtëzimi dhe pastrimi i strukturës së të dhënave (Yaremko et al., 1986) dhe lehtësimi i interpretimit të tyre. Dy tipet e mundshme të Rrotullimit janë *oblique*, ku lejohet korrelacioni i faktorëve me njëri-tjetrin dhe *orthogonal*, kur supozohet se faktorët nuk janë të lidhur mes tyre. Tabachnick dhe Fidell (2007) argumentojnë se mënyra më e mirë për të vendosur midis një rrotullimi oblique dhe orthogonal është kryerja e një analize faktoriale me rrotullim oblique (promax përshembull) me numrin e dëshiruar të faktorëve për t'u mbajtur dhe kontrolli i korrelacionit të faktorëve me njëri-tjetrin. Nëse matrica e korrelacionit të faktorëve ka vlera të korrelacionit mbi 0.32, atëherë sugjerohet përdorimi i rrotullimit oblique pasi ka mbi 10% mbivendosje në variancë midis faktorëve (Tabachnick dhe

---

<sup>21</sup> Përshtatje për termin *non-trivial factors* nga gjuha angleze

Fiddell, 2007, fq 646). Në rast të kundërt, nëse faktorët nuk kanë lidhje midis tyre, zgjedhja qëndron te rrotullimi orthogonal. Megjithatë, nëse faktorët nuk kanë lidhje me njëri-tjetrin, gjithsesi matrica nuk pritet të ketë diferenca thelbësore midis tipit të rrotullimit të përzgjedhur.

### Besueshmëria

Sipas Zikmund (2003), besueshmëria është shkalla e mungesës së gabimit në matjet e bëra, të cilat çojnë në rezultate konsistente. Besueshmëria e konsistencës së brendshme përcakton konsistencën e rezultateve midis të dhënave të ndryshme në një test apo anketë. Ajo mbështetet në korrelacionin e të dhënave dhe tregon masën sipas të cilës persona të ndryshëm japin vlerësime konsistente për fenomene të njëjta. Në këtë kërkim u përdor Alfa e Kronbahut për të përcaktuar konsistencën e brendshme të të gjithë të dhënave dhe pyetjes 6 në seksionin e tretë, e cila do t'i nënshtrohet analizës së mëtejshme statistikore të EFA-s. Niveli i kërkuar sipas teorisë për t'u siguruar që variablat po masin të njëjtën gjë është mbi 0.7 (Nunnally, 1978).

### Vlefshmëria

Shumë tekste dhe punime shkencore trajtojnë numrin e kampionit që duhet përdorur për të realizuar analiza statistikore, duke shqyrtuar në të njëjtën kohë vlerësimin e variancës së të anketuarve dhe normës së pritur të përgjigjeve, në mënyrë që të arrihet intervali i besueshmërisë së rezultateve. Megjithatë, sipas Van der Stede et al. (2007), ky lloj trajtimi nuk qëndron i palëkundur në rastin e punëve kërkimore në fushën e kontabilitetit të drejtimit për arsyen kryesore se kërkimet nëpërmjet anketave në këtë fushë mundohen të mbledhin sa më shumë informacion që është e mundur lidhur me variabla të shumtë dhe lidhjet mes tyre që përbëjnë interes për teorinë që po testohet, brenda kufijve që lejon anketa dhe çështjet e trajtuara në të. Sipas tij, anketat në kontabilitetin e drejtimit janë studime që tentojnë të testojnë teorinë dhe jo studime që mundohen thjesht të masin "mesataren" e një variabli. Pra, shqetësimi i këtyre lloj studimeve bie mbi lidhjen e variablave dhe shpjegimin e tyre se sa mbi parametrat statistikore në vetvete, pasi fokus i studimit është teoria.

Literatura trajton në masë të gjerë numrin minimal të të anketuarve për të realizuar një analizë faktoriale, duke u përqëndruar në numrin e të anketuarve për variabël të testuar (raporti 5:1 - 5 të anketuar për çdo variabël (Gorsuch, 1983; Kline, 1979), raportit 2:1 (Kline, 1979), 3:1 deri 6:1 (Catell, 1978) apo në numrin minimal të kampionit (rregulli i 100, 150, 200, 300 apo 500 të anketuarve (Hutcheson dhe Sofroniou, 1999; Guilford, 1954; Comrey dhe Lee, 1992, te MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong, 1999). Autorë të tjerë kanë argumentuar se numri i të anketuarve apo masa e kampionit nuk është kusht përfundimtar për të

siguruar suksesin e Analizës Faktoriale, por ka edhe elementë të tjerë që përcaktojnë nivelin e duhur. Barret dhe Kline (1981) dhe Arrindel dhe Van der Ende (1985) kryen testime mbi numrin e të anketuarve të nevojshëm në disa studime të bëra më parë nga autorë të tjerë, të cilët kishin përdorur numër të lartë të anketuarisht, duke u mbështetur vetëm të dhënat për një pjesë të të anketuarve. Ata testuan se sa do të ishte numri minimal i të anketuarve, i cili do të jepte të njëjtat përfundime si kampioni origjinal. Përfundimet tregonin se  $N=50$  apo raporte 1.3:1 arrijnë të ruajnë linjën e përfundimeve. MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) morën rezultate që konvergonin plotësisht edhe për  $N=60$  për 20 variabla në analizë, në rastet kur communalities ishin të larta (mbi 0.7) dhe peshat e faktorëve për të paktën 3 prej tyre ishin shumë të lartë duke treguar se rregullat e artë të përmendur më sipër nuk janë të vlefshme dhe të përdorshme në Analizën Faktoriale dhe se numri minimal  $N$  i kampionit është në varësi të natyrës së të dhënave (Fabrigar et al., 1999; MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong, 1999), që përcaktohet nëpërmjet:

(i) communalities i variablave, i cili duhet të jetë mbi 0.6 ndërsa mesatarja e tyre mbi 0.7 (MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong, 1999), ndërsa Costello dhe Osborne (2005) argumentojnë se communalities duhet të jetë mbi 0.4. Nëse faktori ka peshë më të vogël se 0.4, atëherë ai nuk është i lidhur me variablat e tjerë dhe duhet vendosur nëse duhet mbajtur apo jo më tej në analizë.

(ii) numri minimal i variablave për çdo faktor duhet të jetë të paktën tre (Costello dhe Osborne, 2005) pasi çdo strukturë me më pak se tre variabla është përgjithësisht e dobët dhe jo e qëndrueshme.

(iii) niveli i peshave të faktorëve duhet të jetë i lartë (Costello dhe Osborne, 2005), ndërsa Tabachnick dhe Fidell (2001) vendosin rregullin mbi 0.32, i cili përbën rreth 10% të mbivendosjes së variancës së variablave të tjerë mbi faktorin.

Në këtë mënyrë, sa më të forta të dhënat, aq më i vogël kampioni i nevojshëm për një analizë të vlefshme dhe korrekte (Costello dhe Osborne, 2005).

Analiza Eksploruese Faktoriale në rastin e këtij studimi u zbatua për kampionin  $N=60$ , për të parë lidhjen mes 18 variablave, me një raport 3.33 të anketuar për çdo variabël, sipas sugjerimit të Kline (1979), Catell (1978), si dhe MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) dhe Preacher dhe MacCallum (2002). Communalities mbi 0.6 u konsideruan të përshtatshme, ndërkohë që për identifikimin e faktorëve u mbajtën variabla ku faktorët kanë peshë mbi 0.47, sipas rekomandimit të Costello dhe Osborne (2005), pasi ata i japin vlerë të shtuar analizës shpjeguese dhe modelit. Metoda e Ekstratit e përzgjedhur ishte Maximum Likelihood (ML), duke përdorur Rrotullimin Promax. Numri i faktorëve të mbajtur u mbështet në

vlerat  $Eigen > 1$ , në Scree Plot dhe në numrin minimal të variablave të kërkuar për faktor: 3. Përshtatshmëria e kampionit për Analizën Faktoriale u përcaktua nëpërmjet koeficientit Kaiser Meyer Olkin (KMO), ndërsa testi Barlett's Sphericity u përdor për të testuar korrelacionin e të dhënave midis tyre. Një  $p < 0.001$  tregon që të dhënat kanë korrelacion të mjaftueshëm për të kryer Analizë Faktoriale. Një ndër objektivat e vendosur përgjatë gjithë zhvillimit të analizës ishte përfitimi i një strukture të thjeshtë, me variabla që kanë peshë të madhe në një dhe vetëm një faktor, në mënyrë që të identifikohet qartësisht struktura e faktorëve të fshehur që maten nëpërmjet gërshetimit të variablave.

### III.3.2. Analiza e të dhënave dytësore

Të dhënat dytësore të mbledhura nga burime të shumta informacioni u përdorën në realizimin e analizës krahasuese të studimit, në formën e një rasti studimor. Zakonisht, termat vlefshmëri dhe besueshmëri janë karakteristika e etiketimit të të dhënave sasiore, por megjithatë, Bell dhe Bryman (2007) theksojnë nevojën për t'u siguruar që edhe të dhënat e përdorura në kërkimin cilësor të gëzojnë karakteristikat e nevojshme që do të çojnë në rezultate të vlefshme dhe të besueshme.

Sipas tyre, vlefshmëria i referohet faktit nëse një indikator i përdorur arrin të masi konceptin për të cilin jemi të interesuar apo jo (Bell dhe Bryman, 2007, fq 165). Për Yin (2009) dhe Bell dhe Bryman (2007), vlefshmëria e dizenjimit të kërkimit të rastit studimor ka tre dimensione:

(i) ndërtimi i vlefshmërisë, i cili siguron përdorimin e hapave dhe matjeve të duhura për të realizuar qëllimin e studimit që mendohet të kryhet.

(ii) vlefshmëria e brendshme, e cila siguron se deri në çfarë mase vrojtimit e kërkuesit janë në të njëjtën linjë me teorinë dhe nëse ka lidhje mes tyre.

(iii) vlefshmëria e jashtme, e cila lidhet me shkallën e përgjithësimin të gjetjeve dhe përfundimeve të punës kërkimore.

Përveç vlefshmërisë, një element tjetër shumë i rëndësishëm në kërkimin cilësor është objektiviteti, sipas së cilës, kërkuesi gjatë kryerjes së studimit të tij duhet të jetë në gjendje të tejkalojë ndikimet personale në çështjet e trajtuara dhe të vërtetojë se pritshmëritë e tij personale nuk kanë ndikuar procesin e kërkimit dhe as rezultatet e tij (Bell dhe Bryman, 2007, fq 414).

### III.4. Përfundime

Dizenjimi i punës kërkimore është bërë në funksion të pyetjeve të ngritura nga punimi mbi ndikimin e Analizave Kosto-Përfitim në procesin e vendimmarrjes dhe analizave të investimeve publike në infrastrukturë, si dhe vështirësive të hasura në zbatimin e tyre. Qasja e tij është një ndërthurje e kërkimit përshkrues dhe shpjegues pasi ai synon shtjellimin e një fenomeni, në rastin tonë procesit të vendimmarrjes dhe analizës së investimeve publike dhe e përdor këtë hulumtim si bazë për kërkimin shpjegues, duke gjetur arsyet dhe faktorët që kanë ndikuar në situatën aktuale (Adams et al., 2007). Punimi ngrihet mbi bazën teorike të Analizës Kosto-Përfitim dhe teston zbatimin e saj në realitetin shqiptar duke u mbështetur në teorinë deduktive të sugjeruar nga Bryman dhe Bell (2007).

Zgjedhja e anketimit dhe rastit studimor si strategji kërkimi i janë përshtatur karakterit përshkrues dhe shpjegues të kërkimit (Yin, 2003) dhe fushës së studimit të kontabilitetit të drejtimi (Van der Stede et al., 2007). Duke qenë se punimi kërkon të përshkruajë aspektet e ndryshme të situatës vendimmarrëse dhe të shpjegojë lidhjen mes variablave që e kanë shkaktuar atë, pyetësorët dhe intervistat konfirmuese kthehen në armën e duhur për mbledhjen e të dhënave cilësore, që mund të analizohen nga ana sasimore duke përdorur statistikën përshkruese dhe deduktuese (Saunders et al., 2007). Nga ana tjetër, rasti studimor, si një kërkim empirik që investigon në thellësi një fenomen brenda kontekstit të jetës reale (Yin, 2009), i ardhur në formën e një analize krahasimore, shërben për të plotësuar kuadrin shqyrtues të situatës aktuale, duke i dhënë një rëndësi të veçantë variablave të interesit që ndikojnë mbi analizat e vlerësimit të investimeve publike.

Hartimi i pyetësorit për të mbledhur të dhënat parësore është mbështetur në të dhënat dytësore të siguruar nga kuadri teorik i AKP-së dhe Procedurave të Investimeve Publike. I organizuar në katër seksione, ai trajton aspekte të ndryshme të vlerësimit të investimeve publike, kryesisht nëpërmjet pyetjeve të përshkallëzuara Likert, të cilat lehtësojnë përdorimin e statistikës përshkruese dhe deduktuese (Adams et al., 2007; Jackson, 2009). Besueshmëria dhe profesionalizmi në mbledhjen e të dhënave rritet falë zbatimit të kushteve për çështjet e etikës (Nardi, 2006) dhe pilotimit paraprak (Van der Stede et al., 2007; Adams et al., 2007) për eliminimin e anshmërive dhe përmirësimin e cilësisë së instrumentit.

Analiza e përzgjedhur për përpunimin e të dhënave parësore i përgjigjet karakterit përshkrues dhe eksplorues të punimit. Paratestimet e të dhënave për të matur besueshmërinë dhe konsistencën e brendshme nëpërmjet Alfës së Kronbahut (Nunnally, 1978) dhe vendosja e kriterëve për vlefshmërinë e



analizës faktoriale (Kline, 1979; Catell, 1978; Gorsuch, 1983; Bryant dhe Yarnold, 1995; Fabrigar, Wegner dhe MacCallum, 1999; MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong, 1999; Preacher dhe MacCallum, 2002; Tabachnick dhe Fidell, 2001; Costello dhe Osborne, 2005), krijojnë bazat e duhura argumentuese për interpretimin e rezultateve dhe përgjithësimin e gjetjeve.

Analiza e të dhënave dytësore sipas sugjerimeve të Bell dhe Bryman (2007, fq 165) mundëson vlefshmërinë, besueshmërinë dhe objektivitetin e rezultateve të saj. Në dilemën midis Librit të Gjelbër dhe Guidës së Komisionit Evropian për kryerjen e analizës krahasimore, zgjedhja e praktikës angleze paraqitet më e përshtashme pasi guida e KE-së është ideuar për projektet që aplikojnë në fondet e përbashkëta të BE-së dhe përqëndrohet mbi mekanizmat bashkëfinancues të shumë shteteve. Gjithashtu, vetë guida rekomandon hartimin e manualeve kombëtare (KE, 2007, fq 3) dhe Libri i Gjelbër *“...është ndoshta shembulli më i mirë i një tradite serioze në vlerësimin e investimeve publike në nivel kombëtar dhe publikimi i udhëzimeve më të fundit dhe bashkëkohore prej dekadash”* (Florio dhe Vignetti, 2009, fq 13).

## **KAPITULLI IV: REZULTATET DHE DISKUTIMI I ANKETËS**

Ky kapitull ka si fokus prezantimin e rezultateve të mbledhura gjatë anketimit dhe përfaqsimin e tyre me objektivin e kërkimit. Ai nis me analizën përshkruese të të dhënave, duke vënë theksin në nivelin e besueshmërisë së tyre, për të vijuar me arsyetimin mbi vlefshmërinë e analizës së përzgjedhur dhe rezultatet e gjeneruara nga analiza faktoriale. Në pjesën e dytë, kapitulli përqëndrohet në diskutimin e gjeneruar nga rezultatet dhe interpretimin e tyre në përshkrimin dhe shpjegimin e situatës aktuale të analizës dhe vlerësimit të investimeve publike në infrastrukturën vend.

### **IV.1. Rezultatet e analizës përshkruese dhe analizës faktoriale**

Kjo çështje trajton rezultatet e përfituara nga analiza përshkruese dhe analiza faktoriale e të dhënave. Fokusi kryesor i saj është të argumentojë plotësimin e kushteve të parapërcaktuara në Kapitullin 3 mbi besueshmërinë e të dhënave të gjithë anketës në përgjithësi dhe seksionit të pyetjes 6 në mënyrë të veçantë, rezultatet e së cilës do t'i nënshtrohen analizave më të avancuara statistikore, si dhe të ndërtojë vlefshmërinë e analizës faktoriale.

#### **IV.1.1. Analiza përshkruese**

Variablat e studimit të anketës u përpunuan nëpërmjet programit statistikor SPSS për të llogaritur modën, medianën dhe frekuencën e tyre në rastin e të dhënave ordinale dhe mesataren dhe devijimin standard për të dhënat e përshkallëzuara, ndërsa për të dhënat nominale u përdor vetëm testi për frekuencën e shpërndarjes. Rezultatet e detajuara dhe një diskutim i zgjeruar mbi to trajtohet në pjesën e dytë të këtij kapitulli, ku të dhënat integrohen në arsyetimin e pyetjeve kërkimore të ngritura nga anketa. Megjithatë, gjykojmë të nevojshme që në këtë pjesë të jepet një shikim i përgjithshëm mbi profilin e të anketuarve dhe karakteristikave të kampionit të përzgjedhur.

Në realizimin e studimit kemi zgjedhur të intervistojmë 60 të anketuar, 15 prej tyre apo 25% i përkasin Agjensisë Rrugore Shqiptare (ARRSH), 11 apo 18.3% i përkasin Ministrisë së Bujqësisë dhe pjesa tjetër, 34 të anketuar apo 56.7% i përkasin programeve të lidhura me investimet publike në infrastrukturë, që administrohen nga drejtori brenda Ministrisë së Transportit. Pjesa më e madhe e të anketuarve janë staf i Ministrisë së Transportit, pasi ajo drejton 5 nga 6 programet ku kemi fokusuar studimin tonë, duke shpjeguar në këtë mënyrë numrin më të ulët të të anketuarve nga Ministria e Bujqësisë. Një peshë të

rëndësishme të të anketuarit zënë punonjësit nga drejtoritë e buxheteve në të tre institucionet, sepse ata janë pjesë aktive, jetësore e gjithë procesit të vlerësimit dhe analizës së investimeve publike si dhe koordinojnë punën midis programeve. Në të njëjtën kohë, ata asistojnë në plotësimin e formularëve, sidomos të F2-shit dhe përfshihen drejtpërsëdrejti në finalizimin e gjithë formularëve të investimeve publike. Në raport me numrin total të të anketuarve, 25% i përkasin të anketuarve nga drejtoritë e buxhetit në të tre institucionet, 18.3% specialistëve të ARRSH, 13.3% Drejtorisë së Politikave të Transportit Rrugor, 13.3% Drejtorisë së Ujitjes dhe Kullimit, 10% sektorit të Teknologjisë së Informacionit dhe Komunikacionit, 8.3% sektorit të Monitorimit të Investimeve të Ujësjellës Kanalizimeve, 6.7% Drejtorisë së Politikave të Transportit Ajror dhe 5% sektori i Politikave të Transportit Detar, duke u munduar të kemi një kampion sa më përfaqësues të aktorëve që merren direkt me procedurat e vlerësimit të investimeve publike në infrastrukturë.

Të anketuarit u pyetën mbi moshën, gjininë dhe kohën e punës në institucion. Nga përpunimi i rezultateve vihet re se pjesa më e madhe e të anketuarve i përkasin fashës 41-50 vjeç (rreth 38%), çfarë flet për një pjekuri të personave të punësuar në këto institucione. Fasha e dytë që mbizotëron me 26.2% është mosha 22-30 vjeç. Karakteristikë e këtij grupi ishin të diplomuarit në 10 –vjeçarën e fundit, që janë të përditësuar me njohuri dhe koncepte të reja në fushat e kontabilitetit dhe financës dhe bazuar në kurrikulat e reja universitare që priten të ndikojnë në përmirësimin e vlerësimit të IP-ve. Dy grupet e tjera, 31-40 vjeç dhe mbi 50 vjeç zënë pothuajse të njëjtën peshë, përkatësisht 19% dhe 16.7%. Ajo që bie në sy është se ka një shpërndarje të të punësuarve midis brezave të ndryshëm, duke mundësuar gërshetimin e njohurive të reja me eksperiencën e fituar ndër vite.

Ky konstatim duket se mbështetet edhe nga rezultatet lidhur me kohën e punës në institucion. Në të anketuarit mbizotëron grupi i specialistëve që kanë 5-9 vjet punë në institucion, me 35.7%, i shoqëruar nga grupi 10-15 vjet me 28.6%, shifra të cilat flasin për një kohë relativisht të gjatë pune në të njëjtin institucion e që nënkupton konsolidimin e eksperiencës. Nga ana tjetër, dy grupet ekstreme, 1-2 vjet dhe mbi 15 vjet janë thuajse në të njëjtat përqindje, përkatësisht 18% dhe 17.7%. Edhe në këtë kategori vihet re shpërndarja e të anketuarve midis të gjitha grupeve, pa një mbizotërim absolut të vetëm një grupi.

Duke u nisur nga rezultatet mbi gjininë, pjesa më e madhe e të anketuarve i përkasin grupit të femrave, me 61.9%, e cila shpjegohet edhe me një mbizotërim të përgjithshëm të të punësuarve në pozicionin

specialist nga femrat. Megjithatë, për të shmangur një interpretimi diskriminues midis grupeve gjinore dhe përqasjes të tyre lidhur me elementë të ndryshëm të analizave të investimeve publike, është menduar që ky variabël të lihet jashtë analizës, për t'u fokusuar më shumë mbi pozicionet në vetvete dhe jo në këndvështrimin gjinor të atyre që merren me analizat e investimeve publike.

Pyetja që përmbyll pjesën e profilit të të anketuarve lidhet me arsimimin e tyre. Nga përpunimi i të dhënave rezultoi se pjesa më e madhe e të anketuarve janë të diplomuar në fushën e ekonomisë, 45.2% e tyre dhe 9.5% kanë ndjekur një nivel të thelluar studimesh me profil ekonomik, qëdo të thotë se rreth 54.7% e gjithë të anketuarve kanë një formim rilevant me problemin që kemi në fokus të studimit. Ky rezultatet shpjegohet së pari nga pesha që zënë të anketuarit që punojnë në Drejtoritë e Buxhetit dhe së dyti, për shkak të rëndësisë dhe nevojës për të kryer analizat e IP-ve për sektorët e infrastrukturës.

Për të qenë më analitik në analizën sipas profilit të lidhur edhe me kontributet e tyre direkte sipas programeve në fushën e investimeve publike, vihet re se pjesa më e madhe e të anketuarve me profil ekonomik i përket ARRSH-it (39%), e më pas Drejtorisë së Politikave të Transportit Rrugor (21%) dhe Ministrisë së Bujqësisë (21%). Specializimi në fushën e ekonomisë është i dukshëm edhe në sektorë të tjerë prioritar investimesh publike si ujësjellës-kanalizime apo transporti detar. Vihet re se nuk ka specializime profesionale (kombëtare apo ndërkombëtare) të niveleve të thelluara në grupin e të anketuarve apo më mirë të themi në nivelin e specialistëve që kontribuojnë në sektorët respektivë të lidhur me analiza dhe vlerësim projektesh të investimeve publike. Pavarësisht se është i përshtatshëm edhe profili kërkimor, për këto pozicione nuk rezultoi asnjë i anketuar që të kishte titullin Doktor.

#### **IV.1.2. Besueshmëria**

Për të matur besueshmërinë dhe konsistencën e brendshme të të dhënave, ky studim u mbështet në Alfën e Kronbahut. Pika minimale për Alfën e Kronbahut për një analizë eksploruese zakonisht është 0.6, por për të mbajtur variabla të përshtatshëm në analizë, Alpha duhet të jetë të paktën 0.7. Rezultatet për të dhënat nga anketat flasin për Alpha 0.834 për të gjitha të dhënat në përgjithësi dhe 0.93 për seksionin e tretë, i cili do t'i nënshtrohet analizave të mëtejshme statistikore. Të dyja vlerat janë mëse të kënaqshme dhe janë mbi vlerën 0.7 të rekomanduar nga Nunnally (1978), çfarë mundëson përdorimin e rezultateve në analizën përshkruese dhe eksploruese. Vlerat e larta të besueshmërisë japin gjithashtu siguri se zërat

e çdo variabli janë duke matur një strukturë të vetme (Baines dhe Langfield-Smith, 2003). Tabelat në vijim shfaqin vlerat e Alfës së Kronbahut që rezultojnë nga analiza.

**Tabela 2: Rezultatet e testeve të besueshmërisë**

Reliability Statistics		Reliability Statistics	
Cronbach's Alpha	N of Items	Cronbach's Alpha	N of Items
.834	69	.930	18

### IV.1.3. Ndërtimi i vlefshmërisë së Analizës Faktoriale

Analiza Faktoriale është një teknikë statistikore, që redukton një numër të madh variablash në një numër të vogël faktorësh të përbashkët, të *fshehur*, të cilët janë përgjegjës për kovariancën e të dhënave dhe synojnë të gjejnë arsyet e përgjigjeve të dhëna në anketë. EFA është përzgjedhur për t'u përdorur si teknikë për seksionin e tretë të anketës, për të evidentuar faktorët që ndikojnë në shkallën e vështirësisë që haset në kryerjen e analizave të investimeve publike dhe Analizave Kosto-Përfitim për sektorin e infrastrukturës, duke vëzhguar lidhjen e ndërsjellë të variablave të pyetur me njëri-tjetrin. 18 janë variablat e përzgjedhur, ku secili përfaqëson një element përbërës të AKP-ve, ndërkohë që 60 është madhësia N e kampionit, i cili përbën 88% të popullsisë totale subjekt të anketës. Ky fakt ndihmon shumë në përgjithësimin e përfundimeve që do të dalin nga analiza përshkruese dhe analiza faktoriale në veçanti, pasi kampioni përbën më shumë se 50% të popullatës, çfarë eliminon një pjesë të problematikës që mund të lindin nga madhësia e kampionit në vetvete. Pavarësisht se një N=60, *apriori* mund gjenerojë kritika mbi përdorimin e analizës faktoriale apo përshkruese për të përftuar rezultate të kënaqshme për një popullsi të madhe, në rastin e këtij studimi, ajo përbën qëndrimin e pjesës dërrmuese të popullsisë, afërsisht 90% të tyre, duke u kthyer në një avantazh të theksuar për analizën dhe përfundimet.

Raporti i të anketuarve me variablat e shqyrtuar është 3.33:1, në përputhje me kërkesat e Kline (1979), Catell (1978), si dhe MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) dhe Preacher dhe MacCallum (2002). Sipas sugjerimit të Fabrigar et al. (1999) dhe MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) të dhënat u testuan për natyrën e tyre dhe fortësinë lidhur me communalities, numrin e variablave për faktor dhe nivelin e peshës së variablave, rezultatet e të cilave jepen më të detajuara në vijim të kësaj çështjeje.

Në kampionin e përzgjedhur në analizë, rezultati për communalities është përgjithësisht mbi 0.7 dhe kanë një mesatare 0.896, më e lartë se sa sugjerimi i MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) për një nivel mesatar mbi 0.7. Numri minimal i variablave për faktor është të paktën 3, sipër kufirit të vendosur nga Costello dhe Osborne (2005) sipas të cilëve një faktor me më pak se tre variabla konsiderohet i dobët dhe jo i pranueshëm. Lidhur me peshën e faktorëve, nga analiza rezultoi se dy faktorët e parë kanë nivel relativisht të lartë peshe të më shumë se 5 variablave, fakt që mundëson identifikimin dhe interpretim të vlefshëm të tyre, ndërkohë që faktori i fundit ka dy variabla me peshë të lartë (mbi 0.77) dhe një me peshë më të ulët, 0.5, duke sugjeruar se faktori duhet interpretuar me kujdes. Të gjithë këta elementë argumentojnë fortësinë e të dhënave dhe arsyetojnë përdorimin e tyre për një analizë të vlefshme faktoriale për kampionin e zgjedhur.

Përshtatshmëria e kampionit për analizën faktoriale u përcaktua nëpërmjet koeficientit Kaiser Meyer Olkin (KMO), i cili për kampionin rezultoi 0.661, duke treguar se të dhënat përfaqësojnë një koleksion homogjen variablash, të përshtatshëm për analizën faktoriale. Testi Barlett's Sphericity ishte domethënës për kampionin,  $\chi^2 = 1231.326$ ,  $p < .0001$ , çfarë tregon se matrica e korrelacionit është në mënyrë domethënëse e ndryshme nga zero dhe se të dhënat kanë korrelacion të mjaftueshëm mes tyre, duke i bërë ato të përshtatshme për analizë faktoriale.

**Tabela 3: Rezultatet e testit KMO dhe Barlett's Sphericity**

KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.661
	Approx. Chi-Square	1231.326
Bartlett's Test of Sphericity	df	153
	Sig.	.000

### IV.1.3. Rezultatet e Analizës Faktoriale Eksploruese

Për zbatimin e analizës faktoriale u ndoqën hapat e përmendur në çështjen e analizës së të dhënave, duke kryer rast pas rasti testimet e nevojshme për të udhëhequr vendimmarrjen midis opsioneve të ndryshme të EFA-s, me synim kryesor përfitimin e një strukture të thjeshtë. Sipas Fabrigar, Wegner dhe MacCallum (1999), përzgjedhja e *Metodës së Ekstratit* varet nga shpërndarja e të dhënave, për këtë arsye ato u analizuan fillimisht për zhvendosjen dhe formën e shpërndarjes në mënyrë që të shikohej lloji i shpërndarjes që karakterizonte kampionin. Përfundimet e tyre jepen në Aneksin 1. 15 nga 18 variablat kanë vlera të zhvendosjes midis +/-1 dhe 4 nga 18variablat kanë vlerë të formës së shpërndarjes jashtë intervalit +/-1. Të gjitha vlerat e zhvendosjes janë brenda intervalit +/- 2 dhe të gjitha vlerat formës së shpërndarjes nuk tejkalojnë limitin 7 të vendosur nga Curran et al. (1996) për të evidentuar të dhëna me shpërndarje të theksuar jo normale. Në këto kushte, si metodë ekstrati u përzgjedh Maximum Likelihood (Fabrigar, Wegner dhe MacCallum, 1999).

Për të vendosur numrin e faktorëve që do të mbaheshin në analizë, sipas sugjerimit të Costello dhe Osborne (2005) u testuan të tre rregullat e rekomanduara nga Gorsuch (1983) dhe Bryant dhe Yarnold (1995). Sipas rregullit të Kaiser-Guttman, u mbajtën vetëm faktorët me vlerat Eigen më të larta se 1. Në rastin e analizës faktoriale të këtij studimi, rezultojnë 3 faktorë me vlerat Eigen mbi 1, përkatësisht: Faktori 1 – 8.64; Faktori 2 – 3.31; Faktori 3 – 1.485. Tre faktorët e mbajtur shpjegojnë 69.59% të variancës së përbashkët. Testi Scree i paraqitur në Aneksin 1 sugjeron gjithashtu mbajtjen e tre faktorëve, pasi kurba këputet pikërisht në këtë pikë dhe bëhet më e sheshtë, duke sugjeruar edhe rënie të vlerave Eigen përtej saj. Lidhur me rregullin e fundit, numri i faktorëve të pakorreluar, EFA e këtij studimi identifikon 3 faktorë me të paktën 3 variabla për secilin me peshë mbi 0.47, gjë që mundëson mbajtjen e faktorëve që mund të shpjegohen nëpërmjet variablave.

Përpara marrjes së vendimit nëse Rrotullimi duhet të ishte orthogonal apo oblique, u zbatua sugjerimi i Tabachnick dhe Fidell (2007) për kryerjen e një analize faktoriale me rrotullim oblique-promax për të kontrolluar korrelacionin e faktorëve me njëri-tjetrin. Matrica e korrelacionit të faktorëve rezultoi me koeficient korrelacioni për Faktorin 1 me Faktorin 2 dhe 3 përkatësisht 0.33 dhe 0.525, mbi 0.32 që sugjeron Tabachnick dhe Fidell (2007, fq 646), ndërsa Faktori 2 me Faktorin 3 kanë koeficient korrelacion 0.294, më i vogël se 0.32. Lidhja e Faktorit 1 me dy faktorët e tjerë bën që rrotullimi i përzgjedhur të jetë oblique-promax. Ky lloj rrotullimi jep edhe një matricë modeli më të pastër dhe me strukturë më të thjeshtë, me më pak variabla që ngarkohen në disa faktorë njëkohësisht, sikurse sugjeron Kline (2002).

**Tabela 4: Rezultatet e matricës së korrelacionit të faktorëve**

**Factor Correlation Matrix**

Factor	1	2	3
1	1.000	.333	.525
2	.333	1.000	.294
3	.525	.294	1.000

Extraction Method: Maximum Likelihood.

Rotation Method: Promax with Kaiser

Normalization.

Në bazë të këtij argumentimi, për sektorin e tretë të anketës, lidhur me pyetjet për vështirësinë e hasur në zbatimin e elementëve të ndryshëm të analizës së investimeve publike dhe AKP-ve, i cili do të mundësojë identifikimin e shkaqeve të përgjigjeve të dhëna, u zbatua Analiza Faktoriale Eksploruese, me metodë ekstrati Maximum Likelihood, me faktorë të mbajtur për vlera Eigen mbi 1, duke u konsultuar edhe me rezultatin e Scree Plot dhe peshës për çdo faktor, me rrotullim Oblique-Promax dhe faktor me pesha të larta mbi 0.47, të cilat mundësojnë përfitimin e një strukture të thjeshtë dhe të interpretueshme.

Për të gjithë variablat u analizuan *Communalities*, të cilët rezultuan 0.741 deri në 0.94 ndërsa *extration* i tyre varion nga 0.461 deri në 0.939. Sa më të larta vlerat e communalities (mbi 0.4), aq më i lartë probabiliteti që ato të kenë peshë të lartë në ndonjë faktor, ndërkohë që vlera të ulta për extration identifikojnë variablat që mund të eliminohen nga matrica e modelit. Në rastin tonë, vlerat e përfituara janë brenda parametrave të lejuar për të vazhduar me kryerjen e EFA-s dhe interpretimit të saj.

Sipas vlerave Eigen për secilin faktor, Scree Plot-it dhe numrit të variablave për çdo faktor, në analizë u mbajtën 3 faktor. Në Aneksin 1 paraqitet Matrica e koeficientëve të faktorëve të parrotulluar për 3 faktorët me vlerat Eigen > 1. Sipas matricës së faktorëve të parrotulluar vihet re që pjesa më e madhe e variablave, 13 nga 18, janë të ngarkuar me pesha të larta mbi 0.5 në Faktorin 1. Në Faktorin 2 janë të ngarkuar 6 variabla, ndërsa në faktorin 3 vetëm 1 variabël. Ndërkohë, janë 2 variabla që ngarkohen njëkohësisht mbi dy faktorë me vlerë të lartë mbi 0.5: identifikimi dhe matja e kostove relevante dhe identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë.



Duke zbatuar rrotullimin oblique promax, përfitohet një strukturë e thjeshtë, me variabla që ngarkohen vetëm mbi një faktor, duke mundësuar interpretimin më të saktë të faktorëve. Meqenëse faktorët kanë lidhje me njëri-tjetrin, shuma e peshave në katror pas rrotullimit nuk mund t'i shtohet variancës totale të shpjeguar nëpërmjet faktorëve të mbajtur. Në rastin tonë, 3 faktorët me vlerat Eigen mbi 1 shpjegojnë 69.59% të variancës totale. Matrica e Modelit të përfituar nga Analiza Faktorialeka strukturëtë pastër, me variabla që ngarkohen vetëm mbi një faktor, me pesha 0.476-1.001 dhe me të paktën 3 variabla për çdo faktorë me pesha të larta, mbi 0.32. Rezultati i saj jepet në tabelën në vijim.

**Tabela 5: Rezultatet e matricës së modelit**

	Faktor		
	1	2	3
identifikimi i kostove sociale për çdo alternativë	0.696		
matja e kostove sociale për çdo alternativë	0.781		
identifikimi dhe matja e kostove oportune	0.864		
identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	0.87		
identifikimi dhe matja e kostove relevante	1.011		
identifikimi dhe matja e e kostove të efekteve anësore të projekteve	0.589		
identifikimi i përfitimeve sociale për çdo alternativë	0.665		
matja e përfitimeve sociale për çdo alternativë	0.476		
identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë		0.87	
matja e kostove për çdo alternativë		0.649	
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike		0.778	
identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë		0.601	
matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë		0.574	
përlogaritja e NBR		0.639	
përlogaritja e VAN		0.827	
identifikimi dhe matja e pasigurive			0.493
identifikimi i risqeve për çdo alternativë			0.886
matja e risqeve për çdo alternativë			0.777

## IV.2. Diskutimi i rezultateve

Diskutimi i rezultateve të anketës është organizuar në funksion të seksioneve të pyetësorit dhe pyetjeve kërkimore që janë ngritur në secilin prej tyre. Gjatë diskutimit janë përfshirë në argument edhe informacionet e mbledhura gjatë intervistave për të zbërthyer dhe sjellë në mënyrë më të plotë arsytet mbi qasjet individuale të të anketuarve apo shpjeguar më qartë situatën aktuale dhe rezultatet e përfituara.

### Pyetja kërkimore 1

#### Sa rëndësi i jepet zbatimit të Formularit të Identifikimit të Projekt-Idesë në institucion?

Zbërthimi i kësaj pyetjeje kërkimore realizohet nëpërmjet pyetjeve 1, 2 dhe 5 në seksionin e dytë të anketës. Për të identifikuar kohën e shpenzuar nga specialistët në përmbushjen e një prej kërkesave të PBA-së, të anketuarit u pyetën se mesatarisht, sa kohë iu duhej atyre për të plotësuar Formularin 1. U gjykua se meqenëse F1-shi dhe F2-shi janë pjesë e punës së specialistit, rëndësia që i jep Sekretari i Përgjithshëm dhe Drejtuesi i Programit procesit do të reflektohet në kohën e lënë në dispozicion dhe korrektësinë në plotësimin e tyre. Nëse këto procedura nuk do të shikohen si pjesë integrale e punës së specialistëve dhe e procesit të buxhetimit, ato rrezikojnë të kthehen në një hallkë formale dhe nuk do të marrin mirëkuptimin e duhur të “eporëve” për kohën e shpenzuar dhe “lënien pas dore” të detyrave të tjera funksionale. Rezultatet e anketës treguan se pjesa më e madhe e specialistëve, 50% e tyre, kanë nevojë për 2-3 ditë punë për plotësimin e tij, 42.9% kanë përzgjedhur 1 ditë pune dhe pjesa tjetër 4-5 ditë pune, nuk pati asnjë rezultat për opsionin mbi 5 ditë pune.

Po t'i shkojmë më tej analizës, gjetjet konsiderohen interesante, duke qenë se mesatarisht kërkohen 3 ditë pune për një projekt-ide dhe nëse supozojmë se një ministri ka rreth 10 ide për projekte të reja (duhet nënvizuar se F1-shi plotësohet për idetë e reja dhe asaj nuk i nënshtrohen projektet në vazhdim), gjatë një viti buxhetor, do të kërkoheshin rreth 30 ditë pune për plotësimin e dokumentacionit që vlerëson projekt-idetë, duke abstraguar nga procedurat e tjera. Megjithatë, duhet patur parasysh se strukturat (ekipi i programit) ka në përbërje jo më pak se 2-3 persona, atëherë rreth 10-15 ditë pune, apo dy-tre javë përdoren për “hedhjen në letër” të ideve, të cilat në një fazë të dytë kërkojnë shpenzimin e miliona lekëve nga buxheti. Mundet për një drejtues skeptik ndaj këtij procesi të duket si një kohë relativisht e gjatë, por

po të mbahet parasysh vlera e financimit të investimeve publike në infrastrukturë dhe afati i gjatë kohor i realizimit të tyre, atëherë këndvështrimi mbi gjykimin e elementit kohë ndryshon.

Koha e nevojshme për plotësimin e F1-shit gjykuam se lidhet me vështirësinë e plotësimit të kërkesave të saj (pyetja 2). Gjithsesi, përgjigjet e të anketuarve treguan se 69% e kanë identifikuar nivelin e vështirësisë së plotësimit të F1-shit “disi e lehtë”, 26.2% “e lehtë” dhe vetëm 2.4% kanë përzgjedhur alternativën “shumë e vështirë”, gjë që flet për një shkallë mesatare vështirësie të perceptuar në plotësimin e elementëve të F1-shit dhe që shkon në të njëjtën linjë edhe me kohën mesatare të kërkuar në plotësimin e tij.

Duhet të theksojmë se në një institucion, ku nuk ka një profilizim të prerë të këtij procesi dhe personat përgjegjës vazhdojnë pandalshmërisht punën edhe mbi procedura të tjera, nëse do të mungonte mirëkuptimi dhe vlerësimi mbi rëndësinë e procesit nga ana e Sekretarit të Përgjithshëm apo Drejtuesit të Programit, vlera e shtuar që synon ai do të vihej në dyshim. Mbi këtë llogjik, të aketuarit u pyetën rreth perceptimit të tyre lidhur me rëndësinë që i japin SP-ja dhe DP-ja plotësimit të F1-shit. Duhet theksuar se F1-shi është pjesë e procedurës së brendshme së vetë institucionit dhe nuk dorëzohet në Ministrinë e Financave dhe si e tillë ajo krijon rrezikun që të ngelet pjesë vullneti të shprehur e drejtuesve të institucioneve ku zbatohet. Megjithatë, duke qenë se respektimi i tyre është pjesë e Aneksit të PBA-së, hapat e të cilit sanksionohen në Udhëzimet e Ministrit të Financave, ka hapësira për vlerësim nga njësitë e auditimit të brendshëm apo të jashtëm, duke ulur mundësinë që ato të mos respektohen të paktën proceduralisht.

Kërkuam të vlerësonim sa kërkues janë këto struktura drejtuese lidhur me plotësimin e kërkesave të F1-shit dhe na rezuloi se qëndrimet e SP-së dhe DP-së vlerësoheshin nga 59.5% e të anketuarve si “shumë kërkues”. Pra, qoftë Sekretari i Përgjithshëm, qoftë Drejtuesi i Programit përkatës vendosin theksin në plotësimin e F1-shit. Nga ana tjetër, vetëm 33% mendojnë se SP-ja është *disi kërkues* kundrejt 40.5% në rastin e DP-së. Pavarësisht se 7% janë përgjigjur se SP-ja është mesatarisht kërkues, mund të thuhet se bie në sy këmbëngulja e të dy pozicioneve në respektimin e kësaj procedure, përfundim i cili përforcohet edhe në këtë rast nga intervistat me specialistët. Në të treja institucionet ku u fokusua kërkimi, specialistët kanë pohuar se i gjithë procesi i vendimmarrjes apo propozimi të IP-ve të reja paraprihet nga F1-shi, i cili i shkon për shqyrtim Sekretarit të Përgjithshëm.

Si përfundim, pozicioni i F1-shit brenda institucionit është procedurë e konsoliduar dhe që shoqëron vlerësimin e projekteve, por rezultatet e deritanishme nuk mundësojnë perceptimin se sa ndikon e gjithë kjo procedurë në përzgjedhjen e investimeve publike.

## Pyetja kërkimore 2

### Cili është roli i Formularit të Identifikimit të Projekt-Idesë në vendimmarrje?

Për t'iu përgjigjur kësaj pyetjeje kërkimore, u analizuan përgjigjet e pyetjes 4 të seksionit të dytë të anketës. I futur në Anekset e PBA-së, zbatimi i procedurës së F1-shit kthehet në detyrim, por kjo nuk sjell domosdoshmërisht ndikimin e tij në vendimmarrjen e investimeve publike. Për të matur perceptimin e atyre që merren me këtë procedurë, të anketuarit u pyetën mbi rolin e F1-shit në përzgjedhjen e investimeve publike, nëse ata e shikonin F1-shin si procedurë formale. 43% u shprehën se janë “disi dakord”, 31.4% “dakord” dhe 5.7% “shumë dakord”. Pra, mbi 80% e të anketuarve e gjykojnë F1-shin si një procedurë deri diku formale dhe vetëm 20% e shikojnë atë jo si një formalitet të shtuar në kuadrin e PBA-së. Në këtë linjë janë edhe mendimet e tyre mbi pohimin “F1 është procedurë vendimtare në përcaktimin e listës së investimeve publike në institucionin tuaj”, ku 40% nuk janë dakord dhe 17% janë “neutral”. Në këtë mënyrë, formalitetin e procedurës e reflekton edhe skepticizimi që ata kanë në rolin që luan F1-shi në vendimmarrjen për financimin e investimeve të reja. Megjithatë, duhet theksuar se 31.4%, janë përgjigjur se F1 ndikon dhe ka rol vendimtar në këtë vendimmarrje të rëndësishme. Për të identifikuar rëndësinë që ka F1-shi, këtë herë jo për procesin e vendimmarrjes në vetvete, por për mënyrën se si e gjykojnë specialistët këtë hallkë, atyre iu kërkua të jepnin mendimin mbi pohimin “F1 është procedurë e nevojshme”. 37.1% janë shprehur “shumë dakord”, 42.9% “dakord” dhe 17.1% “neutral”.

**Tabela 6: Rezultatet e Analizës Përshkruese për rolin e FIPI-së në vendimmarrje**

F1 procedurë formale	F1 procedurë e nevojshme	F1 vendimtare në përcaktimin e IP	F1 zbatohet për çdo IP
Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje

1-shumë dakord	5.7	37.1	8.6	22.9
2	42.9	42.9	31.4	51.4
3	31.4	17.1	17.1	11.4
4	8.6	2.9	40.0	14.3
5-aspak dakord	11.4		2.9	
Totali	100.0	100.0	100.0	100.0

Rezultatet tregojnë se pavarësisht faktit që F1 ende mund të mos ketë zënë vendin që i takon në hierarkinë e vendimmarrjes dhe perceptohet si një procedurë deri diku formale, zbatuesit besojnë në domosdoshmërinë e saj për të orientuar vendimmarrjen. Këtë opinion të anketuarit e mbështetën edhe gjatë intervistave, ku ata theksuan se plotësimi i F1-shit është një procedurë që ndihmon shumë në proces pasi jep një ide paraprake të mundësisë së realizimit të projektit. Rreth pyetjes “F1 është procedurë që zbatohet për çdo investim publik”, 74% e të anketuarve janë “dakord” dhe “shumë dakord”, qëndrim që e mbajtën edhe në intervistim, duke e cilësuar si një procedurë që paraprin thuajse gjithë investimet e reja, sidomos në vitet e fundit, kur është ulur ndjeshmërisht edhe numri i projekteve të reja dhe zbatimi i procedurave është bërë edhe më i lehtë.

### Pyetja kërkimore 3

#### Sa rëndësi i jepet zbatimit të Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit Publik (F2 dhe F3) në institucion?

Zemra e gjithë procesit në përzgjedhjen e investimeve publike është Formulari 2, apo Formulari i Projekt-Propozimit të Investimit Publik (FPPI). Ajo është pika ku bëhet diferenca midis miratimit të një liste investimesh të analizuar mirë e të përshtatur sipas nevojave dhe leverdisshmërisë financiare dhe një liste investimesh që i nënshtrohet formalisht procedurave e që është fryt i dëshirave dhe politikave të momentit apo interesave të grupeve të caktuara. Ky perceptim zbritet te specialistët dhe grupet e punës që merren me analizat dhe reflektohet më pas në cilësinë dhe përkushtimin e tyre në realizimin e kësaj procedure. Në qoftë se këto procedura bëhen formalisht dhe kryhen sa për të qenë “në rregull” përpara Ministrisë së Financave për plotësimin e anekseve të PBA-së, duke mos patur ndikim në listën e përzgjedhur për financim të investimeve publike, kjo do të reflektohet në uljen e korrektësisë në zbatimin e gjithë procedurës. Sikurse nga ana tjetër, perceptimi për një rëndësi të madhe që merr analiza e

kujdesshme e IP-ve në vendimmarrje pritet të reflektohet në përgjegjshmërinë absolute në plotësimin e Formularit 2 dhe vlerësimin e investimeve publike. Për të matur perceptimin e specialistëve mbi rolin dhe procedurën e FPPI-së, atyre iu kërkua të jepnin mendimin mbi disa pohime (pyetja 1 në anketë) që lidhen me këto aspekte.

Kështu, lidhur me pohimin se “F2 është procedurë formale” rezultoi se rreth 31.4% nuk janë dakord dhe 11.4% shprehen “aspak dakord”, pra në total, rreth 42.8% nuk janë dakord me pohimin dhe nuk mendojnë se procedura është formale. Ndërkohë, 14.3% shprehen “shumë dakord” dhe 22.9% “dakord” që do të thotë se rreth 37.2% e perceptojnë F2-shin si procedurë formale, ndërsa pjesa tjetër, 20%, kanë mbajtur një qëndrim neutral. Këto rezultate ecin paralel me qëndrimin e të anketuarve për dy pohimet e tjera “F2 ndikon në procesin e vendimmarrjes së IP-ve” dhe “F2 është procedurë vendimtare në përcaktimin e listës së IP-ve”. 45% mendojnë se kjo procedurë ndikon në përzgjedhjen e IP-ve dhe 45.7% janë neutral, që do të thotë se në total, pjesa më e madhe e të pyeturve besojnë në ndikimin që ka tërësia e analizave paraprake të bëra prej tyre në vendimmarrjen për financimin e investimeve publike, por kjo përqindje zvogëlohet në 31.4% lidhur me ndikimin vendimtar që ka procedura në përzgjedhjen e IP-ve. Pra, ata mendojnë se ndikon, por nuk është vendimtare, gjë që shpjegon edhe perceptimin e tyre si deri diku formale të procedurës. Ky perceptim përforcohet akoma më tej nga intervistat, ku sipas të anketuarve, një faktor shumë i fuqishëm në përzgjedhjen e investimeve publike në infrastrukturë, sidomos në transport, ishte vullneti politik dhe politikëbërja në nivelet e larta. Kjo do të thotë se kryerja e analizave perceptohet shumë e rëndësishme dhe projektet duhet të kenë llogjikë ekonomike, por në përzgjedhjen përfundimtare përfshihen edhe faktorë të tjerë me peshë të lartë, të cilët nuk lidhen domosdoshmërisht me vlerësimin ekonomiko-financiaro-social.

**Tabela 7: Rezultatet e Analizës Përshkruese për rëndësinë e FPPI-së brenda institucionit**

	F2 procedurë formale	F2 procedurë e nevojshme	F2 ndikon në përcaktimin e IP	F2 vendimtar në përcaktimin e IP	F2 zbatohet për çdo IP	F2 zbatohet kryesisht për IP me vlerë të madhe
1-shumë dakord	14.3	42.9	20.0	31.4	31.4	40.0
2	22.9	51.4	25.7	20.0	42.9	20.0
3	20.0	5.7	45.7	22.9	14.3	5.7
4	31.4		5.7	25.7	8.6	28.6
5-aspak dakord	11.4		2.9		2.9	5.7
Totali	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Të anketuarit e vlerësojnë F2-shin si procedurë të nevojshme, rreth 94% e tyre dhe vetëm 6% janë neutral, por nuk ka asnjë që ta gjykojë si procedurë të panevojshme, qëndrim që u pohua edhe nga intervistat e drejtpërdrejta të të anketuarve, ku ata u shprehën të ndërgjegjshëm për rëndësinë e gjithë analizave që përfshin plotësimi i F2-shit. Mund të themi që specialistët e kuptojnë rëndësinë e analizave të kërkuara dhe besojnë në ndikimin që ato mund të kenë në përzgjedhjen e investimeve publike, por fakti që ata perceptojnë se këto analiza nuk janë faktori mbizotërues në vendimmarrje, rrit përcaktimin e tyre si formale.

Formaliteti i perceptuar ka dhe një aspekt tjetër tepër të rëndësishëm, që lidhet me sintetizimin e informacionit brenda formularëve dhe dorëzimin e tyre pranë Ministrisë së Financave/Ministrisë së Ekonomisë, i cili nga të intervistuarit cilësohet si procedurë formale. Ky qëndrim i tyre është mëse i pritshëm përderisa MF/MZHETS nuk gëzon mekanizma për të garantuar plotësimin apo jo të formularëve dhe akoma më tej, të cilësisë dhe saktësisë si plotësohen formularët dhe as penalizon dot për mosfinancimin e projekteve që nuk kanë dokumentacionin e kërkuar. Është ky moment që rrezikon ta kthejë procedurën në formale, pasi F2-shi, përveçse i shërben institucionit, është mekanizëm në dorë të MF/MZHETS për të gjykuar alokimin e fondeve dhe leverdisshmërinë e përdorimit të tyre. Nuk u vlerësua asnjë hapësirë që nëse MF/MZHETS nuk është dakord me alokimin e fondeve drejt projekteve të caktuara të ndërhyjë dhe ta ndërpresë atë nëse këto projekte janë brenda tavaneve të përcaktuara për ministrinë e linjës. Ajo mund të kërkojë informacion shtesë, të kthejë PBA-në për rishikim apo plotësim, por nuk

mund të jetë vendimmarrëse duke ndërhyrë në pavarësinë që gëzon ministria në shpërndarjen e fondeve. Vendimmarrja në çdo rast, qëndron te Ministria e Linjës, Këshilli për Planifikimi Strategjik dhe Këshilli i Ministrave.

Kjo është arsyeja pse nuk ka një koherencë të plotë edhe midis pyetjeve të ngritura, ku nga njëra anë procedura perceptohet në masë jo të vogël formale, por që paradoksalisht, pjesa dërrmuese mendon se ajo ndikon në vendimmarrje, pikërisht sepse informacioni i servirur tek MF/MZHETS nuk ndryshon rrjedhën e vendimmarrjes brenda institucionit, i cili i kyen analizat edhe pa prezencën e F2-shit. Duhet theksuar se ndër të tjera, një ndër misionet e kërkimit të F2-shit nga ana e MF është jo vetëm marrja e informacionit për vendimmarrje, por është edhe një mjet për t'u siguruar se institucioni i ka kryer analizat e nevojshme para se të merren vendimet dhe që është hartuar lista e investimeve për financim. Dhe në fakt, pjesa më e madhe e të anketuarve (95%) u shprehën në favor të faktit se F2-shi është një procedurë e nevojshme dhe kjo nevojë lidhet pikërisht me tërësinë e analizave që duhen kryer para plotësimit të tij, por gjithsesi duhen gjetur mekanizmat që kjo procedurë e nevojshme të mos perceptohet si formale.

Në bazë të PIP-it, kërkesave të F2-shit i nënshtrohen të gjitha investimet publike, pavarësisht nga masa e investimit, ndërsa vetëm për investimet mbi 100.000.000 milionë lekë parashikohet plotësimi i Formularit F3. Megjithatë, edhe F2-shi kërkon një nivel tepër të detajuar informacioni dhe përmban në masë të madhe elementë të AKP-së, gjë që rrit edhe shkallën e vështirësisë së tij. Për këtë arsye, të anketuarit u pyetën nëse është një procedurë që zbatohet për çdo investim publik apo vetëm për investimet me vlerë të lartë. Nga përgjigjet rezultoi se 31.4% shprehen absolutisht dakord që është një procedurë që zbatohet për çdo investim publik, 42.9% janë dakord, ndërkohë që pjesa tjetër mban një qëndrim më pak absolut kundrejt zbatimit të procedurave për çdo investim publik. Shpërndarja e përgjigjeve është më e gjerë për pohimin e dytë se procedurat zbatohen kryesisht për IP-të me vlerë të lartë. Kështu, 40% shprehen “shumë dakord” dhe 20% “dakord”, ndërkohë që nuk janë dakord vetëm 28.6%, çfarë do të thotë se perceptimi i përgjithshëm është se procedurat zbatohen me më shumë përpikmëri për investimet me vlerë të lartë e që angazhojnë më shumë fonde buxhetore. Ky përfundim përforcohet akoma më shumë nga intervistat, gjatë të cilave u theksua jo vetëm përkujdesi më i madh në analiza për projektet me vlerë të madhe, por sidomos për investimet me financim të huaj, si Banka Botërore apo institucione të tjera financiare, të cilat nuk miratojnë dhe lëvrojnë fonde në mungesë të analizave të plota ekonomiko-financiare.



Për të vlerësuar rëndësinë që merr F2-shi në institucion, përveç perceptimit të punonjësve lidhur me disa aspekte të procesit, vlerë të veçantë merr pozicionimi i dy ndër funksioneve më të rëndësishme që ndikojnë në suksesin e procedurave: Sekretari i Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit. Të anketuarit u pyetën mbi rëndësinë që i japin F2-shit dhe F3-shit këto struktura drejtuese. Të anketuarit janë të mendimit se vëmendja e SP-së dhe DP-së është maksimale në drejtim të plotësimit të tyre, sidomos në mënyrë të veçantë ajo e DP-së, i cili në fakt është në kontakt direkt dhe përgjegjës jo vetëm për përmbushjen e formularëve, por edhe për cilësinë e tyre.

Lidhur me kohën e nevojshme që iu nevojitet për të plotësuar F2-shin, vihet re se mbizotëron në masë përzgjedhja e alternativës 2-3 ditë kohë, me 81% të të anketuarve. Duhet patur parasysh se kjo përgjigje i përket vetëm pjesës së plotësimit të F2-shit, pa përfshirë edhe kohën për kryerjen e analizave paraprake, të cilat realizohen në ndihmë me pjesën tjetër të stafit. Kështu, në rastin e Ministrisë së Transportit, specialistët përkatës i plotësonin formularët me ndihmën e specialistëve të Drejtorisë Teknike, të cilët zbërthenin informacionin në përputhje me pikat e kërkuara në formular, por ndërkohë, analizat apo përlllogaritjet e këtyre analizave ishin kryer që më parë. Kjo tregon se procedura angazhon një kohë jo të vogël të stafit, sidomos në drejtoritë e mëdha ku nuk mungon fluksi i punës dhe këmbëngulja e SP-së dhe DP-së jep efektin e saj pozitiv në plotësimin me përgjegjshmëri të tyre dhe mirëkuptimin për kohën e shpenzuar në respektim të vlerësimit të investimeve.

#### **Pyetja kërkimore 4**

#### **Cilat janë vështirësitë që hasen në plotësimin e Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit Publik dhe analizën e investimeve publike dhe si mund të shpjegohen ato?**

Diskutimi mbi këtë pyetje kërkimore shtrihet në tre nivele. Fillimisht, identifikohen në plan të përgjithshëm vështirësitë kryesore me të cilat përballen specialistët gjatë plotësimit të FPPI-së, nëpërmjet analizës përshkruese të pyetjes 4 në anketë. Më tej, analiza fokusohet në hulumtimin e variablave të ndryshëm që shkaktojnë këtë situatë (pyetja 6), duke tentuar t'i grupojë ata nëpërmjet analizës faktoriale, në bazë të korrelacionit që kanë me njëri-tjetrin. Në fund, në analizë përfshihen edhe faktorë të tjerë, që ndihmojnë në plotësimin e kuadrit shpjegues dhe eksplorues të situatës aktuale (pyetjet 4, 5, 7, 8), por që nuk kanë lidhje të drejtpërdrejtë me kryerjen e analizave në vetvete.

#### **Vlerësimi i elementëve të Formularit të Propozimit të Projekt-Idesë**

Të anketuarve iu kërkua në pyetjen 4 të rendisnin në një shkallë nga 1 (shumë e lehtë) në 5 (shumë e vështirë) disa nga aspektet më të rëndësishme të formularit, për të identifikuar zonat problematike të procesit. Për elementin e parë “Justifikimi i nevojës për investime”, 21.7% e kanë përcaktuar “disi të lehtë” dhe 11.7% “të lehtë”, ndërkohë që pjesa më e madhe, 58.3%, janë pozicionuar në vijën e mesme, që do të thotë se argumentimi mbi problematikën e evidentuar dhe nevojës së shtetit për të ndërhyrë në përmirësimin e saj nuk shfaq nivel të lartë vështirësie nga ana e specialistëve. I njëjti trend vihet re edhe në arsyetimin mbi “Përputhjen e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit”. 28.3% kanë përzgjedhur alternativën “shumë e lehtë”, 25% “disi e lehtë” dhe 36.7% “mesatarisht e vështirë”. Bie në sy se në këtë rezultat është rritur pesha e përgjigjeve “shumë e lehtë” pasi programet e kanë të përcaktuar shumë qartë fushën e tyre të veprimit dhe argumentimi që pse një investim i caktuar është në përputhje me programin lehtësohet sidomos nga përshkrimi i qëllimit dhe objektivave të përgjithshme të programit, të përfshira në PBA. Ndërsa përshkrimi i situatës aktuale dhe justifikimi i ndërhyrjes së shtetit kërkon një nivel më të lartë specifikimi dhe informacion të detajuar nga ana e specialistit, prandaj ka edhe një trend rritës së rezultateve drejt alternativës “mesatarisht e vështirë”.

“Identifikimi i të paktën dy alternativave të investimit” është përcaktuar nga rreth 85% e të anketuarve si “e lehtë” dhe “shumë e lehtë”. Ky seksion në fakt nuk pritet të shfaq shkallë të lartë vështirësie pasi projektet e investimeve publike tentojnë të jenë të ngjashëm në funksion. Përshembull, rikonstruksioni i një rruge, pavarësisht se në cilin qytet apo fshat do të zbatohet si projekt, alternativat e mundshme janë thujse standarde: të rikonstruktohet rruga aktuale (ku mund të përfshihen nivele të ndryshme rikonstruksioni, si përshembull, zgjerimi i rrugës apo mbajtja e korsive aktuale, etj) ose të shtrohet një rrugë e re. Ky përngjasim i jep mundësi specialistëve të kenë thujse “të gatshme” identifikimin e alternativave të tjera të kërkuara, duke shpjeguar në këtë mënyrë edhe nivelin e lartë të rezultateve për nivelet e ulta të vështirësisë. Në fakt, vështirësitë priten të shfaqen në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve për këto alternativa.

Në rastet kur projektet e investimit janë mbi vlerën 100 milionëlekë, përveç F2-shit, ministritë duhet të dorëzojnë pranë Ministrisë së Financave/ MZHETS edhe F3-shin – Formularin e Analizës Kosto-Përfitim. Për këtë çështje, në Manualin e Procedurave të Investimeve Publike theksohet se Formulari i AKP-së duhet të plotësohet *“për të paktën dy alternativa (opsione) të investimit në bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente – nuk investohet; investim minimal; investim i konsiderueshëm”*. 50% e të

anketuarve e kanë përcaktuar të vështirë së plotësimit nivelit e plotësimit të formularit të AKP-së, 20% “mesatar” dhe 18.3% “të lehtë”. Ky nivel përgjigjesh vjen nga fakti që F3-shi është vendosur në dispozicion të ministrive si tabelë excel-i, në formë elektronike, e cila mundëson automatikisht përpunimin e të dhënave sapo ato hidhen në dokument. Megjithatë, shpesh specialistët hasin vështirësi në ndarjen e shpenzimeve ndër vite dhe identifikimin e supozimeve të ngritura në vlerësimin e kostove dhe të ardhurave, të cilat zbërthehen nga pyetjet në vijim.

**Tabela 8: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të FPPI-së - pjesa I**

	1-shumë i lehtë	2	3	4	5-shumë i vështirë	Total
	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje
Justifikimi i nevojës për investim	11.7	21.7	58.3	6.7	1.7	100.0
Përputhja e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit	28.3	25.0	36.7	10.0		100.0
Identifikimi i të paktën dy alternativave të investimit		48.3	36.7	3.3	11.7	100.0
Plotësimi i F2 për të paktën dy alternativa (opsione) të investimit në bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente		18.3	20.0	50.0	11.7	100.0

Synimi i ngritjes së kësaj pyetjeje si në anketë edhe gjatë intervistave lidhet edhe me një qëllim tjetër, i cili ka të bëjë me lehtësinë e të kuptuarit të kërkesave të PIP. Fillimisht, një pjesë e të anketuarve preferuan ta linin pa përgjigje këtë pyetje pasi nuk e kishin shumë të qartë se kujt i referohej si proces pune dhe vetëm pasi iu shpjegua, ata ishin në gjendje të jepnin një mendim të tyre. Problematika e hasur nuk lidhej me formimin e pyetjes sepse ajo ishte një perifraxim ekzakt i PIP, por me përshtatjen dhe gjuhën e përdorur në manual. Ky fakt u confirmua edhe nga intervistat në të cilat të anketuarit u shprehën se për ta nuk ishte shumë e qartë se çfarë nënkuptonte ky paragraf, por ata e njihnin procesin e punës dhe e plotësonin tabelën sipas shpjegimit që iu kishin dhënë persona të tjerë me më shumë eksperiencë apo Ministria e Financave.

Ajo që ishte interesante gjatë intervistave ishte perceptimi i të anketuarve lidhur me plotësimin e informacionit për tre nivelet e investimit për të paktën dy alternativa, i cili shikohej si hallkë jofrytëdhënëse dhe që nuk ndikonte në vendimmarrje, pasi projekti i plotë hartohej për të zgjidhur problematikën e shfaqur dhe jo gjithmonë ekziston mundësia për të hartuar projekte të plotë teknike për disa alternativa investimi e për disa nivele financimi, aq më tepër kur projektet duhet të përfshijnë jo vetëm vlerësimin e kostove dhe përfitimeve të prekshme, por edhe atyre të paprekshme dhe sociale. Madje vetë PIP, në prezantimin e këtyre tre opsioneve nënvizon faktin se vlerësimi i kostove në alternativën “nuk investohet” është e vështirë (PIP, fq 12) sepse në këtë rast pjesa më e madhe e kostove për t’u vlerësuar shfaqen në formën e kostove opotune, ndër më të vështirat në trajtim gjatë procesit të vendimmarrjes. Në shumicën e herëve, projekti teknik me gjithë parashikimin e kostove hartohej për një ide investimi, e që në fakt është ajo që edhe do të financohej në një moment të dytë. Pra, projekti konkurron për financim me projekte të tjera, që nuk kryejnë të njëjtin funksion (le të themi rruga Fier-Levan apo Lezhë-Shkodër), por jo me projekte që zgjidhin të njëjtin problem (transportimin nga Fieri në Levan). Kjo vlen kryesisht për projektet që nuk kërkojnë angazhime tepër të larta të fondeve buxhetore (si në rastin e “Rrugës Rrëshen-Kalimash”), pasi në raste të tilla, analizat e detajuara ekonomiko-financiare kryhen për disa nga trajektoret e menduara apo për disa opsione të kushteve të rrugës. Ndërsa për projekte të tjera në infrastrukturë, në shifra më modeste, hartimi i projekteve të plota për disa mundësi investimi shikohet si kosto e tepërt në buxhet.

Në pohimin pasardhës, të anketuarve iu kërkohet të shprehen për vështirësinë e hasur në përcaktimin e produkteve për çdo projekt dhe më pas për njësinë matëse të tij dhe kostot për njësi. Nga rezultatet bie në sy se 41.7% e kanë përcaktuar identifikimin e produkteve “të lehtë” dhe 43.3% “mesatarisht të vështirë”, ndërkohë që në përcaktimin e njësisë matëse dhe kostos për njësi ka një zhvendosje të rezultateve drejt rritjes së shkallës së vështirësisë: 25% mendojnë se është “e lehtë”, 35% “mesatarisht e vështirë”, 28.3% “e vështirë” dhe 10% “shumë e vështirë”. Kjo do të thotë se vështirësia në trajtimin e produkteve të investimeve nuk qëndron në identifikimin e tyre pasi, produkti fizik i një investimi publik është i dukshëm dhe kostot e tij financiare të matshme sepse lidhen me tërësinë e fondeve që do të angazhohen për ta realizuar. Vështirësia e vërtet shfaqet në momentin që formulari (sikurse sqarohet edhe në PIP) kërkon identifikimin edhe të përfitimeve të tjera dhe matjeve të tyre, të cilat nuk janë domosdoshmërisht të prekshme, duke vështirësuar gjetjen e njësisë matëse dhe shprehjen e tyre në vlera

monetare për të identifikuar kostot për njësi. Kjo del akoma më shumë në pah në përgjigjet për pohimin mbi parashikimin e kostove totale të projektit dhe përfitimeve totale, ku të intervistuarit u shprehën se, identifikimi i kostove, referuar kostove monetare, është më i lehtë se identifikimi i të ardhurave, pasi të ardhurat përfshijnë një proces vlerësimi të flukseve hyrëse, të shoqëruara me nivel të lartë risku në parashikim, ndërsa kostot iu përkasin zërave të njohur, me vlerësim të kënaqshëm që mund të merren nga vlerat e tregut.

**Tabela 9: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të FPPI-së - pjesa II**

	1-shumë i lehtë	2	3	4	5-shumë i vështirë	Total
	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje
Përcaktimi i produkteve për çdo alternativë	5.0	41.7	43.3		10.0	100.0
Përcaktimi i njësisë dhe kostove për çdo produkt	1.7	25.0	35.0	28.3	10.0	100.0
Përcaktimi i kostove totale të projektit	1.7	30.0	38.3	26.7	3.3	100.0
Përcaktimi i kostove periodike të projektit	1.7	16.7	50.0	25.0	6.7	100.0
Zgjedhja e alternativës më të mirë	3.3	51.7	21.7	16.7	6.7	100.0

Ajo që bie në sy në intervista është perceptimi i kostove si shpenzime, duke iu referuar si kosto vlerave monetare që do të paguhen apo detyrimeve që do të lindin për përfitimin e shërbimit apo produktit të dëshiruar dhe nuk njihen kostot në kontekstin e vendimmarrjes dhe kontabilitetit të drejtimit, si kosto rilevante në procesin e vendimmarrjes, fakt që çon në një trajtim më të ngushtë të elementëve që do të siguronin një vendimarrje reale dhe efektive. Kjo shpjegon rezultatet e të anketuarve lidhur me shkallën e vështirësisë në përcaktimin e kostos totale të projektit, sipas të cilave 30% kanë përzgjedhur “e lehtë” dhe 38% “mesatarisht e vështirë”, pasi me kosto ata i referohen kryesisht shpenzimeve të pasqyrave financiare. Pyetja 6 zbërthen, që trajtohet në vijim të kësaj çështjeje zbërthen më mirë këtë moment lidhur me qëndrimin e të anketuarve për kostot dhe të ardhurat vendimmarrëse.

Nga përgjigjet rezulton se të anketuarit hasin më shumë vështirësi në përcaktimin e kostove periodike sesa në përcaktimin e investimit fillestar apo kostove totale. Kështu, 50% e të anketuarve e kanë përcaktuar procesin e vlerësimit të kostove periodike “mesatarisht të lehtë” dhe 25% si “të vështirë”, pasi periodiciteti shoqërohet me risk më të lartë parashikimi referuar jo vetëm luhatjes së kostove, por edhe ngjarjeve që mund të ndikojnë nivelin e tyre.

Pjesa më e madhe e të anketuarve spo 51.7% e kanë vlerësuar vështirësinë e alternativës më të mirë të investimit si “të lehtë” dhe “mesatarisht të lehtë” 21.7%, rezultat ky relativisht i pritshëm sepse nëse janë kryer vlerësimet e kostove dhe përfitimeve, përzgjedhja e alternativës më të mirë është më e lehtë. Problemi qëndron pikërisht në faktin nëse kjo përzgjedhje po bëhet bazuar në vlerësime të sakta të kostove dhe përfitimeve dhe mbi të gjitha, mbi sigurinë se nuk janë lënë jashtë procesit kosto dhe përfitime, të cilat për shkak të vështirësisë që kanë në identifikim dhe vlerësim, janë anashkaluar, duke çuar në vendimmarrje miope. Për të hedhur dritë pikërisht mbi këtë fakt, pra sa vështirësi kanë specialistët në vlerësimin e të gjitha kategorive të kostove dhe përfitimeve vendimmarrëse, teknikave të përpunimit të tyre si dhe për të kuptuar se ku qëndron vështirësia e pastër dhe risku në vlerësimin e investimeve publike, të anketuarit u pyetën mbi disa nga elementët dhe konceptet kryesore të analizave të investimeve publike.

### **Vlerësimi i elementëve të analizave të investimeve publike**

Pyetja 6 trajton fillimisht kategorinë e kostove, duke ndjekur një hierarki rritëse detajimi. Ato nisin me identifikimin e vështirësisë në planin e përgjithshëm të kostove dhe vijojnë me kosto përherë e më specifike, që ndikojnë në vendimmarrje. E njëjta vijë llogjike ndiqet edhe në rastin e të ardhurave relevante në vendimmarrje, të cilat shtrihen nga niveli i përgjithshëm, drejt niveleve më specifike.

Pohimet për kostot nisin me vështirësinë e hasur për “Identifikimin në përgjithësi të kostove për çdo alternativë investimi”. Rezultati mbizotërues është për shkallën e nivelit mesatar të vështirësisë me 63.3%, ndërkohë që 11.7% kanë përzgjedhur “e lehtë” dhe 18.3% “e vështirë”. Por në pyetjen e dytë, ku të anketuarve iu kërkohet të përcaktojnë vështirësinë e hasur “Për matjen e kostove për çdo alternativë investimi” rezultatet tentojnë të zhvendosen drejt nivelit 4 të vështirësisë, duke u rritur nga 18.3% në rastin e identifikimit të kostove, në 33.3% për matjen e tyre. Kjo tregon se perceptimi teorik i kostove ndaj

të cilave shfaqen investimet publike është më i lehtë dhe i prekshëm sesa matja dhe shprehja e tyre në vlera monetare, pavarësisht llojit të kostove që janë marrë në trajtim.

**Tabela 10: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimint e elementëve të FPPI-së – pjesa III**

	1-shumë i lehtë	2	3	4	5-shumë i vështirë	Total
	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje	Përqindje
Identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë	1.7	11.7	63.3	18.3	5.0	100.0
Matja e kostove për çdo alternativë investimi	1.7	25.0	35.0	33.3	5.0	100.0
Identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë investimi	1.7	6.7	43.3	38.3	10.0	100.0
Matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë investimi	1.7	6.7	20.0	51.7	20.0	100.0

Në klasifikimet e vështirësive për identifikimin dhe matjen e kostove sociale, ekonomike, oportune, marxhinale, relevante dhe efekteve anësore spikat mbizotërimi i përgjigjeve për nivelet mbi mesatare të vështirësive. Nëse do t'i rendisim rezultatet në bazë të mesatares së tyre, në vend të parë si kostoja me nivel më të lartë vështirësie do të ishte matja e kostove sociale. 50% e të anketuarve e kanë përcaktuar matjen e kostos sociale si “të vështirë” dhe 45% si “shumë të vështirë”, pikërisht për karakteristikat që mbart kjo klasë e kostove. Ajo i referohet kostove të tjera, përveç atyre financiare, të cilat ndikojnë në mirëqenien e jetës së qytetarëve dhe duhen jo vetëm identifikuar, por edhe kthyer në terma monetarë në mënyrë që të jenë të krahasueshme me kostot e tjera dhe të përfshihen në analizë.

Mbështetur edhe në rishikimin e literaturës, kostot dhe përfitimet sociale janë elementët që e bëjnë më të vështirë AKP-në dhe shpeshherë vendosin në diskutim edhe vetë objektivitetin e AKP-së pikërisht për shkak të supozimeve të shumta që qëndrojnë në bazë të matjeve të kostove dhe përfitimeve sociale dhe tentativës së tyre për të matur të pamatshmen. Ky nivel vështirësie i perceptuar bën që shpesh, efektet sociale të përfshihen në vendimmarrje si faktorë cilësorë dhe jo sasiorë. Të pyetur më tej gjatë

intervistave, të anketuarit u shprehën se këta elementë të AKP-ve<sup>22</sup> përbëjnë jo vetëm një nga pikat më të komplikuar në të cilat hasen vështirësi të mëdha, por kryerja e tyre perceptohej gati jashtë mundësie potenciale të tyre. Pyetjes nëse sipas tyre është apo jo e rëndësishme matja e kostove dhe përfitimeve sociale ata iu përgjigjën me siguri të plotë që “po”, por kryerja e këtyre matjeve nga vetë ata shikohej si tepër e vështirë dhe se kërkonte një shkallë të lartë ekspertize. Vështirësia më e madhe e perceptuar lidhej me matjen më shumë sesa me identifikimin, i cili ka një mesatare 4.4 kundrejt 3.1, ndryshim i shkaktuar nga rritja e rezultateve për nivelin “shumë e vështirë” nga 20% për identifikimin në 45% për matjen dhe rënia e nivelit mesatar të vështirësisë nga 21.7% për identifikimin në 5% për matjen.

Me mesatare mbi 4, që do të thotë mbizotërim i rezultateve për alternativën “e vështirë” qëndrojnë edhe llojet e tjera të kostove të njohura në teorinë e vendimmarrjes në kontabilitetin e drejtimin dhe të sugjeruara për t’u përfshirë në analizë nga PIP: kostot marxhinale, oportune, relevante, të efekteve anësore. Pyetjes “nëse kishin dëgjuar për kostot oportune, marxhinale apo relevante” gjatë intervistave, të anketuarit iu përgjigjën përgjithësisht *jo shumë* dhe që *nuk para i merrnin në shqyrtim*, sidomos pjesa e stafit teknik, gjë që shpjegon dhe një pjesë të rezultateve të përfituara në këtë seksion. Kjo lë të kuptohet se vështirësitë lidhen fillimisht me të kuptuarit e koncepteve në vetvete dhe më pas me matjen e tyre.

Arsyeja pse kjo pyetje u fut në anketë dhe intervistë ishte jo vetëm për të hedhur dritë se mbi çfarë elementësh bazohet vlerësimi i investimeve publike dhe vendimmarrja e tyre, por edhe për të marrë informacion mbi shkallën e të kuptuarit të koncepteve të shtjelluara në PIP. Pra, së pari qartësia dhe plotësia e trajtimit të koncepteve të dhëna në PIP dhe mënyrës se si ato integrohen në vendimmarje, së dyti, thellimin e specialistëve mbi këto koncepte të sugjeruara nga PIP dhe së treti, këmbënguljen e aktorëve të lartë, të interesuar në vendimmarje efektive, si SP, DP, Ministri, Ministria e Financave/Ministria e Ekonomisë, sepse këmbëngulja për plotësimin e procedurave sipas standardeve nuk lidhet vetëm me plotësimin e disa formularëve dhe dorëzimin e tyre, apo kryerjen e analizave vetëm me kosto financiare dhe përzgjedhjen e alternativës me kosto më të ulët për të njëjtin funksion të kryer krahasuar me një alternativë tjetër, por pikërisht në realizimin e përpiktë dhe profesional të analizave, duke përfshirë të gjithë elementët e domosdoshëm, që sigurojnë vendimmarrjen e duhur. Ky mund të

---

<sup>22</sup> AKP-të janë të parashikuara në rastin e F3-shit dhe përgjithësisht ato kryhen nga angjensi të tjera të nënkontraktuara për realizimin e projekteve të plota sëbashku me studimin e fizibilitetit. Në çdo rast, specialistët e ministrisë japin opinionin e tyre mbi matjet dhe metodat e përdorura.



ishte edhe një ndër momentet më të përshtatshme për Ministrinë e Financave/Ministrië e Ekonomisë që të ndërhynte në proces për të ndikuar në alokimin e fondeve, duke këmbëngulur, trajnuar dhe asistuar për përfshirjen e gjithë kostove dhe përfitimeve relevante në vendimmarrje sepse apatia e shfaqur prej saj, thjesht rrit akoma më shumë përceptimin e formalitetit mbi procedurën e dorëzimit të formularëve në MF/MZHETS.

Të intervistuarit theksuan se fokusi i tyre binte kryesisht mbi kostot e matshme, ekonomike dhe llojet e tjera të kostove merrnin një rëndësi më të vogël, pasi qëllimi kryesor është realizimin i misionit të investimit në koston më eficiente. Dhe në fakt, 28.3% e të anketuarve e kanë përcaktuar identifikimin dhe matjen e kostove ekonomike si “të lehtë”, 28.3% “mesatarisht të vështirë” dhe vetëm 36.7% si “të vështirë”, përqindja më e ulët për përcaktimin “e vështirë” krahasuar me kostot e tjera të renditura. Vështirësitë e hasura i përkasin kryesisht pasigurive me çmimet e inputeve, të cilat mund të çojnë në kosto më të larta sesa ato të parashikuarat, por që gjithsesi, standardizimi i pjesës më të madhe të projekteve në infrastrukturë lehtësonte edhe identifikimin e kostove ekonomike dhe matjen e tyre në bazë të çmimeve të tregut. Në asnjë rast, mbi këto analiza të dorëzuara nga ministrinë nuk ka pasur ndërhyrje të Ministrisë së Financave për të dhënë opinionin e saj mbi nivelin e lartë apo të ulët të kostove, joplotshmërinë e analizave për shkak të mungesës së kostove oportune apo disa prej kostove relevante dhe akoma më tej, ndërhyrje për vlefshmërinë e analizave dhe supozimeve të ngritura mbi të cilat ato janë kryer. Ky fakt vendos më shumë në pikëpyetje funksionalitetin e dorëzimit të formularëve pranë MF/MZHETS, e cila sipas PIP, për të dhënë opinione duhet të gëzojë ekspertizë në kostot dhe përfitimet e të gjitha fushave të investimeve publike dhe jo vetëm në infrastrukturë.

**Tabela 11: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të AKP-së – pjesa I**

Analiza Përshkruese			
	N	Mesatarja	D.Standard
matja e kostove sociale për çdo alternativë	60	4.4	0.58802
identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	60	4.2167	0.82527
identifikimi dhe matja e kostove oportune	60	4.1833	0.77002
identifikimi dhe matja e kostove relevante	60	4.1667	0.76284
identifikimi dhe matja e e kostove të efekteve aneëore të projekteve	60	4.0167	0.89237
identifikimi i kostove sociale për cdo alternativë	60	3.85	0.81978
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike	60	3.15	0.95358
matja e kostove për çdo alternativë	60	3.15	0.91735
identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë	60	3.1333	0.74712
Valid N (listwise)	60		

Anketa vijon me shtyllën e dytë të analizave të investimeve publike, përfitimet, e shtrirë në dy nivele: të përgjithshëm dhe më të detajuar. Edhe këtu vihet re se identifikimi dhe matja në përgjithësi e përfitimeve është më e lehtë sesa identifikimi dhe matja e përfitimeve sociale. Në plan horizontal, vihet re se identifikimi në përgjithësi i kostove (mesatare 3.1) është përcaktuar më e lehtë se identifikimi në përgjithësi i përfitimeve (3.48) dhe diferencat thellohen në matjen e tyre (3.1 për kostot kundrejt 3.8 për përfitimet). Shpërndarja e përgjigjeve ndryshon nga 25%, 35%, 33.3% përkatësisht për shkallët 2, 3, 4 të vështirësisë për matjen e kostove, në 20%, 51.7% dhe 20% për nivelet 3, 4, 5 të vështirësisë në matjen e përfitimeve, duke theksuar nivelin rritës të vështirësisë që shoqëron matjen e përfitimeve.

Shkalla e vështirësisë rritet akoma më tej në identifikimin dhe matjen e përfitimeve sociale. 38% përcaktojnë identifikimin e përfitimeve sociale si “shumë të vështirë”, ndërsa 48.3% matjen e tyre. Kjo shënon dhe nivelin më të lartë të përgjigjeve për shkallën 5 të vështirësitë për të gjithë elementët e AKP-

së të marra në shqyrtim në pyetjen 6, rezultat mëse i pritshëm pasi përfitimet e identifikuar të investimeve publike janë shumë të vështira të kthehen në vlera monetare, duke përbërë një sfidë të vërtetë për analistët e saj. Pavarësisht teknikave të ndryshme që janë gjetur në literaturë, ka në themel një debat shumë të fuqishëm nëse duhet apo jo të tentojmë të kthejmë në vlera monetare të gjitha përfitimet sociale, si përshebull, vlera e jetës së shpëtuar nga ndërtimi i rrugëve sipas parametrave të caktuar.<sup>23</sup> Ajo që bie në sy nga rezultatet janë shkallët e larta të vështirësive të hasura si në trajtimin e kostove sociale në analizë, ashtu edhe përfitimeve. Gjatë intervistave për këtë çështje, u vu re se sërish specialistët ishin më të prirur në llogaritjen dhe përfshirjen në analizë të përfitimeve në formën e të ardhurave apo flukseve hyrëse të ardhshme që mund të gjenerohen nga investimi, sesa drejt përfitimeve sociale. Megjithatë, ata u shprehën se në shumë raste, edhe identifikimi i të ardhurave financiare kishte vështirësi dhe risk pasi investimet publike nuk janë të prirura të gjenerojnë flukse hyrëse si investimet private dhe parashikimi i tyre është më i vështirë.

**Tabela 12: Rezultatet e Analizës Përshkruese për vlerësimin e elementëve të AKP-së – pjesa II**

Analiza Përshkruese			
	N	Mesatarja	D.Standard
matja e përfitimeve sociale për çdo alternativë	60	4.2667	0.89947
identifikimi i përfitimeve sociale për çdo alternativë	60	4.15	0.86013
matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë	60	3.8167	0.89237
identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë	60	3.4833	0.83345
Valid N (listwise)	60		

Kostot dhe përfitimet përbëjnë hapin e parë drejt një AKP-je të suksesshme, por ato duhen kompletuar duke u bashkuar me efektet e riskut dhe pasigurisë, të cilat synojnë të testojnë fortësinë dhe saktësinë e

<sup>23</sup>Për më shumë, mund t'i referoheni kapitullit 2 të rishikimit të literaturës

vlerësimeve të kostove dhe përfitimeve. 25%, 48.3% dhe 21.7% janë vlerësimet për shkallët 3, 4, dhe 5 të vështirësisë për identifikimin dhe matjen e pasigurive, ndërkohë që për identifikimin e risqeve, frekuenat janë më të shpërndara: 15%, 20%, 50% dhe 13.3% për shkallët 2-5 dhe 18.3%, 35% dhe 40% për shkallët 3, 4, 5 për matjen e investimeve. Kjo rezulton në një nivel vështirësie për trajtimin e risqeve në analizës (mes. 4, d.st. 0.92) më të lartë se sa në përfshirjen e pasigurive në analizë (mes 3.88, d.st. 0.9).

Lidhur me hapat e fundit të analizës së investimeve publike, llogaritja e Vlerës Aktuale Neto dhe Normës së Brendshme të Kthimit, të cilat kanë të bëjnë me sintetizimin dhe përpunimin e gjithë informacionit të mbledhur më parë, të anketuarit shfaqin më shumë vetbesim. Mesatarja e përgjigjeve është midis shkallës 3-4 të vështirësisë, që do të thotë se zbatimi i teknikave në vetvete nuk ka nivel shumë të lartë vështirësie. Kjo vjen ngaqë Formulari 3 është një dokument excel-i, i formatuar sipas mënyrës së përshtatshme për të bërë automatikisht veprimet përkatëse për të llogaritur VAN-në me një normë të paracaktuar skontimi 6% dhe NBR-në për çdo alternativë investimi dhe për të krahasuar në formë të sintetizuar gjithë alternativat e mundshme në faqen e fundit të dokumentit. Ky qëndrim është në të njëjtën linjë edhe me rezultatet e pyetjes 4, në pohimin mbi zgjedhjen e alternativës më të mirë, e cila u përcaktua me një nivel mesatar vështirësie, pikërisht për faktin se prania e dokumentit të formatuar lehtëson shumë përpunimin e informacionit dhe vendimmarrjen.

Ajo që mund të thuhet nga rezultatet e përgjigjeve për pyetjet 4 e 6 në anketë është se zbatuesit e analizave të investimeve publike kanë më shumë vështirësi në identifikimin dhe matjen e gjithë kostove dhe përfitimeve relevante në vendimmarrje, se sa në sintetizimin e informacionit dhe marrjen e vendimeve. Pikërisht, ky është edhe momenti më delikat i gjithë procesit sepse rrezikohet lënia jashtë e elementëve kyç të analizës, që mund të ndryshojnë përqasjen ndaj projekteve të ndryshme në infrastrukturë, sasisë së investimit, alokimit të fondeve, përzgjedhjes midis projekteve që iu shërbejnë komuniteteve të ndryshme, e me radhë, duke dhënë një efekt zinxhir në gjithë procesin e vendimmarrjes. Mospërfshirja apo trajtimi jo i plotë dhe i duhur i elementëve si kostot dhe përfitimet sociale apo analizat e riskut, mund të bëjnë që fondet të kanalizohen në projekte jo efektive, të cilat nuk përmirësojnë cilësinë e jetës së qytetarëve apo komunitetit që iu shërbejnë krahasuar me projekte të tjera. Kështu përshembull, le të supozojmë se Ministria e Transportit po mendon të rikonstruktojë rrugën e vjetër që lidh fshatin X me fshatin Y dhe që i ndihmon komunitetet e të dyja fshatrave për transportin më të shpejtë dhe daljen në rrugën kryesore. Alternativat para të cilave mund të gjendet vendimmarrja janë: (i) të rikonstruktojë

rrugën ekzistuese, (ii) të rikonstruktojë dhe zgjerojë rrugën ekzistuese, (iii) të ndërtojë një rrugë të re që lidh dy fshatrat. Kjo rrugë e re do t'i vijë në ndihmë banorëve të fshatit X, të cilët kanë devotshmëri të lartë fetare, për të vajtur në kishën e vjetër që gjendet larg fshatit e që në të njëjtën kohë përbën një pikë turistike.

Nga llogaritja e kostove financiare, rikonstruksioni i rrugës së vjetër dhe zgjerimi i saj ka kosto më të vogël për buxhetin e shtetit, por ato lënë jashtë analize përfitimet sociale që vijnë nga ndërtimi i rrugës së re dhe aksesit që do të kenë banorët e fshatit X në objektin e tyre të kultit, si dhe nuk janë vlerësuar të ardhurat që mund të gjenerohen nga rritja e turistave që do të vizitojnë kishën. Në këto kushte, vendimmarrje mbështetur vetëm mbi kostot financiare ka shumë gjasa të jetë e gabuar ose jo e plotë, pasi kostoja e projektit nuk do të përbëhej vetëm nga kostot financiare të tij, por nga këto kosto, plus kostot oportune të përfitimeve sociale dhe të ardhurave nga turizmi.

Tani supozojmë se ministria është duke shqyrtuar edhe një projekt tjetër për këto dy komuna, shtrimin e rrjetit të kanalizimeve dhe lidhjen e tij me kolektorin kryesor. Situata është e tillë që ministria nuk mund të financojë të dy projektet në të njëjtën kohë, por i duhet të përzgjedhi një mes të dyve. Krahasimi i VAN-ve të të dy projekteve, rikonstruksionit të rrugës së vjetër dhe rrjetit të kanalizimeve, bazuar vetëm në kostot financiare të tyre, pa marrë parasysh të gjitha kostot relevante (përfshirë këtu edhe kostot oportune) rrit probabilitetin që të kryehet vendimmarrje e gabuar. Ministria është shumë e interesuar të zgjedhi projektin që do të sjellë vlerën më të madhe të shtuar dhe rrisë mirëqenien e dy fshatrave, por nëse përfitimet dhe kostot sociale lihen jashtë analize, ajo ka pak shanse ta evidentojë këtë. Supozojmë se kostot financiare të të dy projekteve janë 5 lekë, por rikonstruksionit të rrugës së vjetër i vlerësohen si kosto oportune 2 lekë që vijnë nga oportuniteti i munguar për t'i shërbyer komunitetit të fshatit X dhe të ardhurave nga turizmi. Në këto kushte, kostoja e rikonstruksionit të rrugës nuk do të ishte thjesht 5 lekë, por 7, gjë që do të përmbyste dhe orientonte ndryshe vendimmarrjen jo vetëm në përzgjedhjen midis rrugëve, por edhe në përballjen e alternativës së rrugës së zgjedhur me projektin tjetër për shtrimin e rrjetit të kanalizimeve.

Ky shembull fare i thjeshtë tenton të ilustrojë idenë se lënia jashtë analize e elementëve të AKP-së të përcaktuar si *të vështirë* rrezikon të çojë në vendimmarrje dhe vlerësime të gabuara në alokimin e fondeve. Fenomeni i mos shqyrtimit apo rënies shkurt në identifikimin dhe matjen e kostove dhe

përfitimeve sociale nuk është i rrallë në analizat e IP-ve. Gjatë intervistave, të anketuarit u pyetën nëse vlerësonin kostot oportune të alternativave të investimit dhe nëse vlerësonin kosto dhe përfitime sociale, jo vetëm për F3-shin (analizat e të cilit kryesisht nënkontraktohen nga njësi ekonomike të tjera, ku iu specifikohet kryerja e AKP-ve e për rrjedhojë shqyrtimi i elementëve social), por edhe për F2-shin, i cili kërkon trajtimin e tyre dhe përgjigjet ish-in se fokusi i tyre është vlerësimi i kostove financiare. Të pyetur se si i plotësonin seksionet përkatëse të formularëve, ata u përgjigjën që përgjithësisht i lënë bosh, sepse nga stafi teknik që kryen vlerësimet dhe matjet e kostove, këta elementë nuk përfshiheshin.

Për të identifikuar më qartë faktorët që kanë ndikuar në këto rezultate dhe çfarë fshihet pas tyre, pyetja 6, pas para-testimeve, iu nënshtrua një analize të mëtejshme statistikore, analizës faktoriale.

### **Analiza faktoriale e elementëve të analizave të investimeve publike**

Pyetja 6 e seksionit të tretë të anketës synon të identifikojë elementët kryesorë që vështirësojnë kryerjen e Analizave Kosto-Përfitim të investimeve publike. Teorikisht, të gjithë variablat e marrë në shqyrtim janë faktorë që ndikojnë në rezultate, por analiza faktoriale, identifikon faktorët *e fshehur* më të rëndësishëm, që shpjegojnë pjesën më të madhe të korrelacionit të variablave. Nga 18 faktorët fillesar, vetëm 3 prej tyre me vlerat Eigen > 1 u mbajtën në analizë. Të tre sëbashku ata shpjegojnë 69.59% të variancës totale, ku faktorit të parë i përket 44.4% e variancës, faktorit të dytë 17.4% dhe faktori të tretë 7.76%. Peshat e marra në shqyrtim të variablave për çdo faktor pas rrotullimit maximum likelihood, me metodë ekstrakti oblique, janë mbi 0.47 dhe numri i variablave që ngarkohet për çdo faktor është të paktën 3.

### **Faktori 1 – Vlerësimi i kostove/përfitimeve sipas teorisë së vendimmarrjes**

Sipas matricës së modelit të rezultuar nga EFA, në Faktorin 1 ngarkohen këto variabla: identifikimi dhe matja e kostove relevante (1.011), identifikimi dhe matja e kostove marxhinale (0.870), identifikimi dhe matja e kostove oportune (0.864), matja e kostove sociale për çdo alternativë (0.731), identifikimi i kostove sociale për çdo alternativë (0.696), identifikimi i përfitimeve sociale për çdo alternativë (0.665), identifikimi dhe matja e kostove të efekteve anësore (0.589) dhe matja e përfitimeve sociale (0.476).

Dy karakteristika të rëndësishme që mund të evidentohen te faktorët e renditur janë:

(i) aspekti teorik i tyre. Secili prej variablave të grupuar në faktorin e parë të fshehur i referohen koncepteve të teorisë së vendimmarrjes dhe klasifikimit të ndryshëm të kostove dhe përfitimeve për qëllime vendimmarrëse.

(ii) koncepte relativisht abstrakte, që kanë nevojë për një proces çmuarje dhe vlerësimi për t'u identifikuar dhe shprehur në vlera monetare. Ato nuk shfaqen në kontabilitetin financiar, në fatura dhe as në pasqyra, por janë kosto dhe të ardhura që përfshihen në vendimmarrje për t'u siguruar që janë marrë në shqyrtim të gjitha alternativat potenciale të përdorimit të fondeve dhe efekteve të shkaktuara/të mos shkaktuara prej tyre.

Nisur nga këto dy karakteristika dhe faktit që në këtë faktor janë grupuar edhe variablat më të vështirë për t'u matur praktikisht si dhe ato që janë quajtur *molla e sherrit* midis studiuesve, referuar sidomos kostos dhe përfitimeve sociale, Faktori 1 mund të quhet edhe *Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve sipas teorisë së vendimmarrjes*. Ai grupon variablat kyç në vështirësinë e elementëve të AKP-së dhe ndihmon në identifikimin e problemit kryesor që rrjedh prej tyre, duke shpjeguar 44% të variancës totale të rezultateve.

### **Faktori 2 – Vlerësimi i alternativave**

Në Faktorin 2 janë grupuar variabla si: identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë (0.870), matja e kostove për çdo alternativë (0.649), identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë (0.601), matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë (0.574), identifikimi dhe matja e kostove ekonomike (0.778), përllogaritja e VAN-së (0.827), përllogaritja e NBR-së (0.639).

Variablat e grupuar i lidh procesi i AKP-së, i cili në nivelin më të thjeshtë kostot dhe përfitimet sociale i trajton si faktorë cilësorë dhe kërkon vetëm identifikimin dhe matjen në përgjithësi të kostove dhe përfitimeve, matjen e kostove ekonomike dhe përdorimin e metodave VAN apo NBR për çdo alternativë. Të gjitha këto hapa i referohen *Vlerësimin të Alternativave*, i cili përfaqëson edhe Faktorin 2 të fshehur. Në dallim nga Faktori 1, i cili grumbullon variablat teorik të vendimmarrjes, fokusi i Faktorit 2 bie mbi variablat e zbatimit praktik të AKP-së në vlerësimin e alternativave të ndryshme të investimit.

### **Faktori 3 – Testimi i qëndrueshmërisë së modelit AKP**

Në faktorin 3 bëjnë pjesë tre variabla: identifikimi i risqeve për çdo alternativë (0.886), matja e risqeve për çdo alternativë (0.777) dhe identifikimi dhe matja e pasigurive (0.493). Rezultatet e projekteve të fizibilitetit dhe përfitueshmërisë janë shpesh subjekt i një të ardhme të papërcaktuar qartësisht, duke i shfaqur ato ndaj risqeve dhe pasigurive të ndryshme. Për këtë arsye, ato i nështrohen testeve të ndryshme për të matur efektin që do të kishin risqet dhe pasiguritë që shoqërojnë vlerësimin e kostove, përfitimeve dhe afatit kohor të mbarimit të projektit mbi rezultatet e marra të VAN-së dhe NBR-së. Faktori 3 grumbullon variablat që testojnë ndikimin e risqeve dhe pasigurive mbi AKP-në apo që ndryshe mundësojnë *Testimin e qëndrueshmërisë së modelit të AKP-së*, i cili është ngritur për të përmbushur qëllimet origjinale të projektit.

Në këtë mënyrë, bazuar në kovariancën e të dhënave, Analiza Faktoriale Eksploruese identifikon tre faktorë të fshehur të përbashkët, që ndihmojnë në shpjegimin e rezultateve të marra:

1. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve të teorisë së vendimmarrjes
2. Vlerësimi i alternativave
3. Testimi i qëndrueshmërisë së modelit të AKP-së

Tre faktorët përfaqësojnë edhe tre dimensionet e vështirësive të hasura në realizimin e analizave të investimeve publike, të cilat ecin në të njëjtën linjë edhe me rezultatet e marra nga analiza përshkruese. Grupi i variablave të Faktorit 1 ka frekuencën më të lartë për shkallët 4 dhe 5 të vështirësisë krahasuar me gjithë variablat e tjerë të pyetjes 6. Faktori 2 ka grupuar variablat që i përkasin një AKP-je e cila trajton në përgjithësi kostot dhe përfitimet, fokusohet mbi kostot ekonomike (të përcaktuara si kategoria më e lehtë për t'u identifikuar dhe matur nga të anketuarit) dhe përlllogarit sipas rastit VAN-në dhe NBR-në për të kaluar në vendimmarrje. Faktori 3 ka përfshirë dy elementë që testojnë fortësinë dhe ndjeshmërinë e vlerësimeve të bëra në variablat e Faktorit 1 dhe Faktorit 2: riskun dhe pasiguritë, duke siguruar se supozimet mbi të cilat janë ngritur vlerësimet qëndrojnë dhe kanë bazë të fortë.

### **Faktorë të tjerë që ndikojnë në shpjegimin dhe eksplorimin e situatës aktuale**



Për të plotësuar arsyetimin mbi pyetjen e katërt kërkimore, lidhur me shkaqet dhe vështirësitë e ndeshura në kryerjen e analizave të investimeve publike, në anketë janë përfshirë edhe 4 pyetje, të cilat marrin në shqyrtim faktorë që nuk kanë të bëjnë me kryerjen e analizave në vetvete.

Pyetja 4 kërkon të marrë informacion mbi shpeshësinë e kryerjes së AKP-ve nga të anketuarit. 51.7% janë përgjigjur “ndeshem ndonjëherë me kryerjen e tyre”, 26.7% “ndeshem shpesh me to”, 13.3% “nuk jam ndeshur asnjëherë me to” dhe vetëm 8.3% janë shprehur “janë pjesë e punës sime të përditshme”. Ndërsa në pyetjen 5, ku të anketuarit pyeten nëse kanë marrë pjesë ndonjëherë në realizimin e një AKP-je, 50% shprehen “një herë”, 21.7% “shpesh” dhe 28.3% “asnjëherë”. Këto rezultate shpjegojnë edhe vështirësitë e perceptuara nga të anketuarit, sidomos në konceptet teorike (Faktori 1). Fakti që pjesa më e madhe përgjigjen se ndeshen ndonjëherë me kryerjen e AKP-ve (51.7%) dhe se kanë marrë pjesë vetëm një herë në një Analizë Kosto-Përfitim (50%), në një kohë që ky është stafi drejtpërdrejtë përgjegjës për analizat e investimeve publike, tregon së pari, se shkalla e kryerjes së AKP-ve është e ulët dhe së dyti, një mungesë të theksuar eksperience, e cila reflektohet në rezultatet e pyetjes 6.

Nëse pyetjet 4 dhe 5 shtjellojnë familjaritetin dhe eksperiencën në kryerjen e AKP-ve, me qëllim që të kuptohet një nga burimet e rezultateve në pyetjen 6, pyetjet 7 dhe 8 mundohen të identifikojnë ndikimin që ka përgjegjësia e perceptuar e të anketuarve lidhur me kryerjen e AKP-ve.

96.7% mendojnë se AKP-të duhet të realizohen nga ekspertë për këto lloj analizash, 60% mendojnë se specialistët e Drejtorisë së Ekonomisë janë personat e duhur që duhet të bëjnë AKP-të, 68.3% mendojnë se me to duhet të merret Ekipi i Programit Buxhetor përkatës dhe më interesante janë rezultatet për alternativën “vetë ju”, ku 50% e të anketuarve kanë përzgjedhur si përgjigjen “jo”, pra ata nuk duhet të merren me Analizat Kosto-Përfitim dhe 50% kanë zgjedhur “pa përgjigje”, pra e kanë lënë të hapur mundësinë që mund të jenë edhe ata që merren me këto analiza, por jo të sigurt në çdo rast. Këto rezultate të përfituara lejojnë të kuptohet se të anketuarit, nuk e shikojnë si detyrim të tyre kryerjen e AKP-ve, ata mund të jenë duke i realizuar AKP-të, por për mendimin e tyre, nuk janë ata që duhet të merren me to. Këto rezultate nxjerrin në pah një element tjetër ndaj të cilit personat përgjegjës për procesin duhet të jenë të vëmendshëm sepse fakti që specialistët nuk e mendojnë se iu takon atyre të bëjnë analizat, por mundohet t’ia veshin si përgjegjësi pozicioneve të tjera, mund të sjelli rezitencë në të ardhmen në të’ mësuarit e AKP-ve, trajnimin dhe zbatimin e tyre.

Në pyetjen se “Kush duhet të plotësojë F2-shin dhe F3-shin”, për pozicionin “Specialistët e Drejtorisë së Buxhetit”, 33.3% shprehen që “po”, 38.3% shprehen që “jo” dhe pjesa tjetër “pa përgjigje”. Për pozicionin “vetë ju”, vetëm 3.3% shprehen që “po” dhe 55% “jo”. Sërisht të anketuarit e shikojnë procesin e Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit si një proces jashtë punës së tyre, rezultat që mund të burojë edhe nga ndikimi i perceptuar në vendimmarrje të këtij procesi dhe rëndësisë së tij. 61.7% e rezultateve janë në favor të plotësimit të formularëve nga Ekipi Buxhetor përkatës.

Në përgjigjet e pyetjeve 7 dhe 8 ndikojnë edhe pozicionet e specialistëve të anketuar. Gjatë intervistave lidhur me pyetjen se kush duhet t’i bëjë analizat e investimeve dhe kush duhet t’i plotësojë formularët vihej re një tendencë për ta hequr këtë punë nga vetja. Ekipi i programit buxhetor i përcaktonte formularët si pjesë e buxhetimit, i cili nuk lidhet me detyrimet e tyre si program dhe nga ana tjetër, drejtorja e buxhetit e percepton këtë proces si pjesë e punës së programit përkatës, përderisa ata janë njohës të mirë të detajeve dhe specifikave të investimeve dhe qëllimeve dhe objektiva të programit që po arrihen nëpërmjet këtyre investimeve. Këto qëndrime vijnë sepse procedurat e investimeve publike nuk kanë shumë kohë që po zbatohen dhe janë ende të pakonsoliduara, ndaj vërehet edhe një luftë e heshtur mes pozicioneve për të deleguar sidomos plotësimin e formularëve.

Të dyja këto rezultate, si përgjegjësia perceptuar se kush duhet t’i kryejë analizat nga njëra anë, ashtu edhe edhe mungesa e eksperiencës në realizimin e AKP-ve nga ana tjetër ndikojnë në qëndrimet e mbajtura ndaj elementëve të parashtuar në pyetjet 4 dhe 6 të anketës.

## **Pyetja kërkimore 5**

### **Sa të qarta janë Procedurat e Investimeve Publike për zbatuesit e tyre?**

Në një pyetje të drejtpërdrejtë, të anketuarve iu kërkohet të vlerësojnë në një shkallë nga 1-5 sa i qartë është për ta Aneksi i PBA-së për Procedurat e Investimeve Publike. 41.7% kanë zgjedhur nivelin 3, 28.3% “i paqartë” dhe 18.3% “i qartë”. Gjatë intervistave, të anketuarit u shprehën se procesi rrjedhës i vendimmarrjes (cilki i investimeve publike) është i qartë, por PIP është i cunguar në informacion lidhur me teknikat e vlerësimit dhe shqyrtimit të kostove të tjera, përveç atyre financiare që janë të lehta në identifikim dhe matje. Pyetjes 1 të seksionit katër në anketë se “Sa herë jeni trajnuar për PIP-in”, 46.7% iu përgjigjën “1 herë” (atëherë kur PIP nisi të zbatohet) dhe 48.4% “asnjëherë”. Kjo ecuri në trajnime ka ndikuar si në vështirësitë e hasura në kryerjen e analizave, ashtu edhe në kuptimin në tërësi të PIP, i cili

ngelet pika e vetme e referimit për të kuptuar procesin e vlerësimit të investimeve publike dhe manuali që duhet të jetë në gjendje t'ju përgjigje dilemave më të mëdha që kanë specialistët në zbatimin e tyre.

## **Pyetja kërkimore 6**

### **Si mund të përmirësohet sukcesi i PIP?**

Në pyetjen 2 të seksionit të katërt, të anketuarve iu prezantohen disa nga praktikatat që mund të ndikojnë në suksesin e PIP dhe iu kërkohet të vlerësojnë në shkallë nga 1-5 nëse ato “ndikojnë shumë” deri në “nuk ndikojnë aspak”. Rreth 55% janë të mendimit se dhënia e një rëndësie më të madhe nga SP dhe DP PIP-it do të ndikonte shumë në suksesin e tyre, 21% mendojnë se ndikon dhe 25% kanë përzgjedhur nivelin mesatar 3. Të dyja pozicionet janë hierarkia më e lartë që kanë përgjegjësi të drejtpërdrejtë për mbarëvajtjen dhe cilësinë e suksesit dhe fryma dhe serioziteti i trajimit të PIP prej tyre zbret në bazë dhe reflektohet si në kohën e kushtuar procesit, edhe në korrektësinë dhe përgjegjshmërinë e punës. Asnjë i anketuar nuk është i mendimit se dy pozicionet nuk ndikojnë në suksesin e PIP.

“Një kohë më e gjatë në dispozicion” 80% e të anketuarve janë përgjigjur që do të ndikonte ndjeshmërisht dhe gjatë intervistave të anketuarit e kanë përcaktuar edhe si një ndër faktorët kyç në suksesin dhe cilësinë e dokumentit të dorëzuar.

Lidhur me “trajnimin e vazhdueshëm për PIP” 56.7% e kanë përcaktuar si faktor mbizotërues që ndikon në sukses (shkalla 1) dhe 31.7% kanë zgjedhur shkallën 2, “ndikon”. Trajnimi i vazhdueshëm mbi procedurat, të stafëve të të gjitha niveleve, do të ndihmonte në kuptimin më të mirë të PIP, koncepteve të trajtuara në të, si dhe do të krijonte hapësirat e nevojshme për diskutim dhe zgjidhje të problemeve që iu lindin specialistëve gjatë procedurave.

Bashkëpunimi me ekspertë të jashtëm për kryerjen e AKP-ve dhe vendosja në dispozicion e shembujve konkret analizash të investimeve publike nga fusha e tyre janë praktikatat që kanë frekuencë më të lartë të shkallës së parë “ndikon shumë”, përkatësisht 71.7% dhe 60%. Të anketuarit u shprehën se bashkëpunimi me ekspertë të jashtëm do të rriste shumë sigurinë në kryerjen e analizave, sidomos në kushtet e mungesës së eksperiencës dhe kur vetëm 50% kanë marrë pjesë vetëm një herë në realizimin e një AKP-je dhe 28% nuk kanë marrë pjesë asnjëherë. Këto bashkëpunime do të ishin një hap i mirë drejt kalimit në një moment të dytë, pas përfitimit të ekperiencës dhe ekspertizës së duhur, në realizimin e AKP-ve nga vetë ministrinë. Në këtë kuadër, edhe sigurimi i modeleve të gatshme do të mundësonte

kuptimin më të mirë të analizave dhe PIP, pa anashkaluar faktin që kjo mund të rrisi riskun e ripërsëritjes së analizave nga ana e specialistëve njësoj si në modelin e vendosur në dispozicion, pa u motivuar për të trajtuar çdo investim si një rast të veçantë, por duke u kufizuar në kostot dhe përfitimet e renditura në model. Megjithatë, sigurimi i modeleve gjithsesi do të përbënte një pikënisje të mirë orientimi, sidomos në stadet fillestare të kryerjes së AKP-ve.

Edhe alternativa e fundit e renditur si faktor potencial që mund të ndikojë në përmirësimin e PIP, “Bashkëpunimi më i mirë midis specialistëve të programit dhe specialistëve të Drejtorisë së Ekonomisë” është vlerësuar si shumë i rëndësishëm nga të anketuarit: 51.7% “ndikon shumë” dhe 41.7% “ndikon”. Në fakt, ky do të ishte një ndër faktorët më të arritshëm që do të ndikonin pozitivisht në analiza pasi varet drejtpërdrejt nga institucioni dhe nuk kërkon as angazhim burimesh as mbështetje nga faktorë jashtë institucionit. Rakordim mes të dy pozicioneve do të kompletonte trajtimin e investimeve publike, pasi ekspertiza e specialistëve të programit, të cilët njohin qëllimet e programit dhe objektivat që duhen arritur do të plotësohe nga njohuritë në trajtimin e kostove dhe përfitimeve të ekonomistëve, duke bërë që të tejkaloheshin edhe qëndrimet në pyetjet 7 dhe 8 të seksionit të tretë të anketës, në të cilat, të anketuarit i shikonin procedurat dhe PIP jo si përgjegjësi unike e tyre, pavarësisht pozicionit që mbanin në institucion.

### **IV.3. Përfundime**

Kampioni i përzgjedhur për t’u anketuar dhe intervistuar përbën mbi 80% të popullatës totale duke krijuar kushte optimale për përgjithësimin e gjetjeve dhe rezultateve. Të dhënat e mbledhura prej tij kalojnë

kriteret e parashikuara për testimin e besueshmërisë dhe vlefshmërisë. Kështu, Alfa e Kronbahut rezulton 0.834 për gjithë të dhënat në përgjithësi dhe 0.93 për seksionin e tretë, i cili i nënshtrohet analizës faktoriale. Të dyja vlerat janë mbi nivelin 0.7 të rekomanduar nga Nunally (1978), duke ofruar siguri se zërat e çdo variabli masin një strukturë të vetme (Baines dhe Langfield-Smith, 2003).

Raporti i të anketuarve me variablat e shqyrtuar është 3.33:1, në përputhje me kërkesat e Kline (1979), Catell (1978), MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) dhe Preacher dhe MacCallum (2002) për zbatimin e një analize faktoriale. Koefiçienti Kaiser Meyer Olkin është 0.661, që tregon se të dhënat përfaqësojnë një koleksion homogjen variablash, ndërsa Testi Barlett's Sphericity rezulton  $\chi^2 = 1231.326$ ,  $p < .0001$ , duke përcaktuar se matrica e korrelacionit është në mënyrë domethënëse e ndryshme nga zero dhe se të dhënat kanë korrelacion të mjaftueshëm mes tyre. Të gjithë këta elementë argumentojnë se të dhënat janë të përshtatshme për t'iu nënshtrohet analizës faktoriale dhe se rezultatet e saj janë të vlefshme dhe mund të përdoren në diskutim.

Zbatimi i hapave të analizës faktoriale dhe ndërtimi i vlefshmërisë së saj i është bindur sugjerimeve të Gorsuch (1983); Fabrigar, Wegner dhe MacCallum (1999); MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999); Costello dhe Osborne(2005). Vlerat e skweness dhe kurtosis janë përkatësisht brenda intervaleve +/-2 dhe nën 7 të vendosur nga Curran et al. (1996) për të dhënat normale, duke përcaktuar maximum likelihood si metodën e duhur të ekstratit (Fabrigar, Wegner dhe MacCallum, 1999). Nga zbatimi i rregullave të Gorsuch (1983) dhe Bryant dhe Yarnold (1995) sipas rekomandimit të Costello dhe Osborne (2005) u mbajtën 3 faktorë me vlera Eigen > 1, në përputhje edhe me Testin Scree dhe numrit minimal të variablove për faktor. Korrelacioni i Faktorit 1 me Faktorin 2 dhe 3 çoi në zbatimin e rrotullimit promax-oblique, i cili jep një matricë modeli të pastër, me variabla të ngarkuar në vetëm një faktor dhe vlera mesatare të communalities 0.896, më e lartë se kërkesa e MacCallum, Widman, Zhang dhe Hong (1999) për një nivel mesatar mbi 0.7.

Nga diskutimi i rezultateve të analizës përshkruese dhe analizës faktoriale kristalizohen disa përfundime interesante.

Plotësimi i kërkesave të Formularit të Projekt-Idesë perceptohet relativisht i lehtë nga të anketuarit dhe pjesa më e madhe e tyre e përcaktojnë interesin e pozicionit të Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit shumë të lartë kundrejt zbatimit të saj, duke e bërë F1-shin një procedurë të stabilizuar, që

paraprin propozimin e investimeve të reja në infrastrukturë, sikurse parashikohet në PIP. Megjithatë, detyrimi dhe zbatimi i tij nuk do të thotë domosdoshmërisht se F1 ka rol në vendimmarrje. 80% e të anketuarve e gjykojnë F1-shin procedurë formale, që nuk ndikon në përcaktimin e listës së investimeve publike (57%), pavarësisht se për ta është një procedurë e nevojshme (80%). Kjo do të thotë se Formulari 1 nuk ka marrë statusin e vërtetë, megjithë konsolidimin nga pikëpamja procedurale. Nuk evidentohet të ketëpeshë të lartë në procesin e vendimmarrjes dhe interesi i SP-së dhe DP-së për zbatimin e saj ka më shumë gjasa të shkaktohet nga detyrimi ligjor për PBA-në, se sa nga prirja për të orientuar linjën e miratimit të investimeve në vlerësime paraprake, të vlefshme dhe cilësore .

Situatë më komplekse paraqitet kur i referohemi Formularit të Propozimit të Investimit Publik (FPPI/F2). Thuajse gjithë të anketuarit (94%) e gjykojnë F2-shin si procedurë të nevojshme dhe janë tepër të ndërgjegjshëm për rëndësinë që kanë analizat e kërkuara prej tij, por megjithatë, vetëm 45% mendojnë se F2-shi ndikon në përzgjedhjen e investimeve publike dhe akoma më tej, vetëm 32% e shikojnë si faktor vendimtar, duke bërë që analizat e FPPI-së të jenë pjesë e procesit vendimtarës, por të mos jenë faktori i vetëm dhe kryesor që përcakton mbështetjen e projekteve nga buxheti i shtetit.

Ky fakt ndikon edhe në perceptimin mbi formalitetin e procedurës (32.7%), pasi të anketuarit shprehen të sigurt mbi domosdoshmërinë e pranisë së analizave në proces, por mungesa e mbizotërimit të tyre në vendimmarrje, rrit përcaktimin *formal* të procedurës. Një pjesë shumë e rëndësishme e që ndikon në perceptimin e formalitetit i përket dorëzimit të formularëve pranë Ministrisë së Financave, e cila ka dy karakteristika: e para nuk zotëron mekanizmat e duhur për të ndërhyrë nëqoftë se gjykon se investimi nuk përmbush kriteret, por ai është brenda tavaneve buxhetore të miratuara nga Këshilli i Ministrave dhe e dyta, nuk ka kapacitet e duhura për të vlerësuar rreth 1000 projekte, të cilat dorëzohen për t'u shqyrtuar pranë kësaj ministrie në fazat e hartimit të buxhetit. Të dy këta faktorë ulin peshën e rëndësisë që i jepet plotësimit dhe dorëzimit të FPPI-së pranë Ministrisë së Financave, por jo rëndësisë që i jepet mbarëvajtjes së analizave brenda institucionit.

Procedurave të Investimeve Publike iu nënshtrohen të gjitha investimet dhe të anketuarit pranojnë stabilizimin pjesës së parë të PIP-it për plotësimin, rishikimin, miratimin dhe dorëzimin e FPPI-së pranë Ministrisë së Financave. Megjithatë, rezultatet e anketave dhe kryesisht intervistave flasin për një përpikmëri më të lartë në zbatimin e procedurave kryesisht për investimet publike me vlerë të lartë e që

angazhojnë më shumë fonde buxhetore (60%). Analizat Kosto-Përfitim ngelen karakteristikë përgjithësisht e investimeve me financim të huaj, për shkak të kushteve të paracaktuara nga institucionet financiare dhe tentojnë të anashkalojnë në rastin e investimeve me financim të brendshëm.

Mbi qëndrimin e Sekretarit të Përgjithshëm dhe Drejtuesit të Programit, thuajse gjithë të anketuarit njohën këmbënguljen e tyre për respektimin e procedurave, çfarë merr rëndësi të veçantë në mirëkuptimin e kohës së shpenzuar nga specialistët, që kanë edhe përgjegjësi dhe detyra të tjera, përveç atyre që lidhen me vlerësimin e investimeve publike dhe zbatimin e PIP. Por fakti se PIP-i tenton të respektohet me më shumë korrektësi për investimet me vlerë të lartë dhe AKP-të të zbatohen kryesisht për investimet me financim të huaj tregon se këmbëngulja e SP-së dhe DP-së shkon më shumë në favor të respektimit të procedurës si pasojë e detyrimeve të dokumentit të PBA-së që duhet dorëzuar pranë Ministrisë së Financave sesa si një proces një i jep vlerë të shtuar vendimmarrjes.

Në identifikimin e vështirësive të hasura në vlerësimin e elementëve të FPPI-së, vihet re se kërkesat më të lehta për t'u plotësuar nga të anketuarit janë ato që kanë bazë narrative argumetuese, si justifikimi i nevojës për investimeve (mes. 2.65, d.st. 0.84) apo përputhja e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit (mes. 2.28, d.st.0.99) ndërkohë që rritet vështirësia për fushat që kërkojnë llogaritje të parametrave të kostove dhe përfitimeve (përcaktimi i kostove totale: mes. 3, d.st. 0.83; përcaktimi i kostove periodike: mes. 3.18, d.st. 0.85; përcaktimi i njësisë dhe kostove për çdo produkt: mes. 3.2, d.st. 0.98).

Koeficientët e vështirësisë rriten kur i referohemi kërkesës për plotësimin e F2-shit dhe F3-shit *“për të paktën dy alternativa (opsione) të investimit në bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente – nuk investohet; investim minimal; investim i konsiderueshëm”*. Janë dy elementët përbërës që ndikojnë në vështirësinë e perceptuar:

- (i) formulimi, i cili nga intervistat rezulton ngatërrues dhe nuk përcjell si duhet qëllimin dhe
- (ii) mundësitë reale për të kryer analizat e investimeve për dy nga alternativat e gjykuara që zgjidhin problemin e adresuar dhe secila prej tyre, për tre nivele financimi.

Vështirësi të mëdha krijon sidomos vlerësimi i opsionit *“nuk investohet”*, i cili shfaqet në formën e kostos oportune nga mosndërrhyrja e shtetit dhe përcaktohet si ndër elementët më të vështirë (mes. 4.18, d.st. 0.77) të matjes së kostove nga specialistët.

Shqyrtimi i këtij momenti hedh dritë mbi një fakt të rëndësishëm në procesin e analizave të investimeve publike në infrastrukturë. Në shumicën e rasteve, financimi i projekteve të investimeve publike paraprihet nga studim-projektimet, të cilat përfshijnë edhe analizat ekonomike-financiare që më pas shërbejnë si bazë për të plotësuar kërkesat e F2-shit apo F3-shit. Kjo tregon se tashmë projekti është duke konkurruar për fonde me forma të ndryshme të tij (le të themi, rruga Vlorë –Fier, të bëhet me dy apo tre korsi) dhe jo me projekte të tjera. Pra, vlerësimi i projekteve dhe Analizat Kosto-Përfitim hyjnë në lojë *post factum*, pasi është marrë vendimi për mbështetjen e investimit nga buxheti i shtetit dhe jo para se të alokohen fondet brenda tavaneve buxhetore apo para përcaktimit të vetë tavaneve, duke bërë që vendimmarrja për financimin e investimeve publike të mos këtë në themel analizat e investimeve apo AKP-të dhe as udhëhiqet nga to. Analizat në këtë rast shërbejnë për të vendosur mbi detajet e projektit të miratuar dhe jo për të vendosur nëse do të investohet apo jo apo do të finanohet projekti “Vlorë-Fier” kundrejt projektit “Korçë-Përmet”. Figura A 2.3 në Aneksin 2 pasqyron rrjedhën e procesit të vendimmarrjes së investimeve publike dhe stadin kur kryhen analizat, duke dhënë një pamje të qartë të pozicionit *post factum* të tyre në shpërndarjen e fondeve dhe vendimet për financimin e projekteve të investimeve.

Bërja e analizave ekonomike të investimeve nëpërmjet studim-projektiveve nga palë të treta, nxjerr në pah edhe një element tjetër të rëndësishëm në vështirësitë e hasura për plotësimin e F2-shit dhe F3-shit për të paktën dy alternativa me tre opsione për secilën, që lidhet me kostot e përballuara për realizimin e tyre. Në rastin e projekteve të mëdha (le të themi “Ndërtimi i rrugës së Arbrit”), niveli i lartë i fondeve të angazhuara justifikon porositjen e analizave për disa opsione, por për projekte të tjera, me shifra më modeste, ato përkthehen në kostove shtesë në buxhet, duke rritur kështu vështirësinë për të patur analiza për të paktën dy alternativa për sa kohë që studimet e plota nuk kryhen nga institucionet buxhetore, por duhet të nënkontraktohen.

Kërkimi i thelluar rreth elementëve të analizave të investimeve publike, që rrisin vështirësitë e specialistëve në matjet dhe vlerësimin e kostove dhe që paraqiten më një nivel vështirësie mbi mesatar janë konceptet e kostove të vendimmarrjes (marxhinale, oportune, relevante) dhe kostot sociale. Vështirësia e perceptuar në identifikimin dhe matjen e përfitimeve (mes. 3.48, d.st. 0.93) është më e lartë se sa vështirësia në identifikimin dhe matjen e kostove (mes. 3.1, d.st. 0.74) dhe në të gjitha rastet, kostot (mes. 4.4, d.st. 0.58) dhe përfitimet sociale (mes. 4.26, d.st. 0.89) janë dy elementët më të vështirë për t’u matur dhe identifikuar nga të anketuarit, duke rritur kështu probabilitetin e eliminimit gjatë analizave



dhe duke orientuar vendimmarrjen më shumë drejt metodave të Eficiencës së Kostos sesa Analizave Kosto-Përfitim. Ky rezultat përforcohet edhe më shumë nga intervistat, ku të anketuarit shprehen se i japin një rëndësi të madhe kostove të raporteve financiare, janë pak të interesuar për kostot oportune dhe se kostot apo përfitimet sociale tentohen të mbahen në analizë, në rastin më të mirë, si faktorë cilësorë.

Analiza Faktoriale Eksploruese rezultoi në gjetjen e tre faktorëve të fshehur që shpjegojnë variancën mes variablave të AKP-së dhe që përfaqësojnë tre dimensionet e vështirësive që kanë specialistët në zbatimin e AKP-ve, të cilat ecin në të njëjtën linjë edhe me përfundimet e analizës përshkuese.

Faktori 1 – Vlerësimi i kostove/përfitimeve të teorisë së vendimmarrjes, ku grupohen variablat e identifikimit dhe matjes së kostove relevante, identifikimit dhe matjes së kostove marxhinale, identifikimit dhe matjes së kostove oportune, matjes së kostove sociale për çdo alternativë, identifikimit të kostove sociale për çdo alternativë, identifikimit të përfitimeve sociale për çdo alternativë, identifikimit dhe matjes së kostove të efekteve anësore dhe matjes së përfitimeve sociale. Të gjithë variablat kanë karakteristikë të përbashkët aspektin teorik të tyre dhe nevojën e çmuarjes për vlerësimin e tyre.

Faktori 2 – Vlerësimi i alternativave, ka grupuar variablat: identifikimi në përgjithësi i kostove për çdo alternativë, matja e kostove për çdo alternativë, identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për çdo alternativë, matja në përgjithësi e përfitimeve për çdo alternativë, identifikimi dhe matja e kostove ekonomike, përlogaritja e VAN-së dhe përlogaritja e NBR-së, të cilët përfaqësojnë nivelin më të thjeshtë të kryerjes së një AKP-je për alternativat e identifikuara, ku kostot dhe përfitimet sociale trajtohen si faktorë cilësorë.

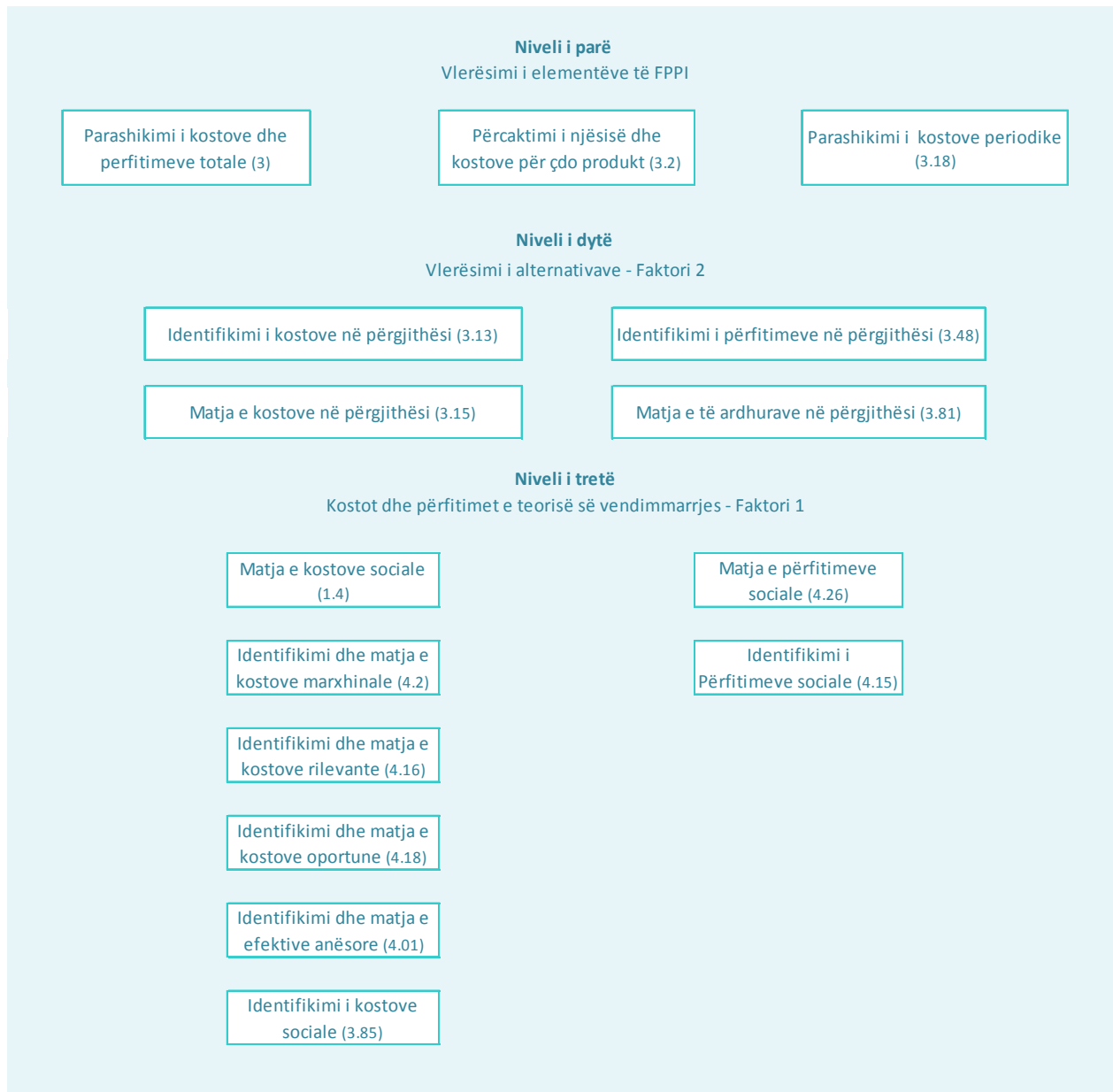
Faktori 3 – Testimi i qëndrueshmërisë së modelit të AKP-së përbëhet nga tre variabla: identifikimi i risqeve për çdo alternativë, matja e risqeve për çdo alternativë dhe identifikimi dhe matja e pasigurive, të cilat i referohen testeve të ndryshme që i bëhen vlerësimeve të AKP-ve për t'u siguruar se rezultatet e modeleve janë të qëndrueshme.

Gupimi i realizuar nga analiza faktoriale ndihmon shumë në shpjegimin e shkaqeve që ndikojnë mbi vështirësitë e hasura në zbatimin e AKP-ve. Faktori 1, që shpjegon 44% të variancës totale, ka grumbulluar variablat që lidhen me konceptet teorike të klasifikimit të kostove dhe përfitimeve për qëllime vendimmarrëse, duke zbuluar në këtë mënyrë pikën kyçe të vështirësive të AKP-ve: mungesën e njohurive

të plota të koncepteve bazë të vendimmarrjes së kontabilitetit të drejtimit. Nga analiza përshkruese rezulton se këta elementë kanë frekuencën më të lartë të shfaqur për nivelin maksimal të vështirësisë në identifikim dhe matje.

Shkrirja e rezultateve të analizës faktoriale me analizën përshkruese të paraqitura në Figurën7 mundëson zhvillimin e mëtejshëm të kësaj linje arsyetimi. Ajo tregon hierarkinë e detatjimit dhe llogaritjes së kostove dhe përfitimeve me tre nivele, ku niveli paraardhës shërben si bazë për atë pasardhës.

**Figura 7: Gërshetimi i rezultateve të Analizës Përshkruese me Analizën Faktoriale**



Rezultatet e analizës përshkruese të pyetjes 4 përcaktojnë si elementët më të vështirë të FPPI-t: (i) llogaritjen e kostove dhe të përfitimeve totale, (ii) përcaktimin e njësive dhe kostove për njësi dhe (iii) kostot periodike. Sëbashku, ato shënojnë Nivelin e parë në hierarki dhe japin sinjale që në bazë të vështirësisë së tyre qëndron identifikimi dhe matja e kostove dhe përfitimeve në përgjithësi, të cilët përbëjnë nivelin e dytë dhe janë pjesë e Faktorit 2 të gjetur nga EFA. Në themel të Nivelit të dytë për

vështirësitë në identifikimin dhe matjen e kostove janë: kostot sociale, marxhinale, oportune, relevante dhe efektet anësore, ndërsa për përfitimet në përgjithësi është matja dhe identifikimi i përfitimeve sociale, të cilët përfaqësojnë Faktorin 1 të EFA-s dhe shënojnë Nivelin 3 në hierarki. Në këtë mënyrë, Niveli 3 shërben si bazë për të llogaritur Nivelin 2 dhe Niveli 2 shërben si bazë për plotësimin e Nivelit 1.

Fakti që të anketuarit perceptojnë si më të lehtë identifikimin dhe llogaritjen e kostove dhe përfitimeve në përgjithësi dhe si më të vështirë elementët individual që do të rezultojnë në një matje të saktë të këtyre parametrave tregon se të anketuarit kanë probleme me konceptet e teorisë së vendimmarrjes dhe kontabilitetit të drejtimit. Një rrjedhje llogjike e vështirësive do të sugjeronte shkallë vështirësie të paktën të njëjllota për Nivelin 1 dhe 2 sa për Nivelin 3, sepse ato janë sintetizim i informacionit të këtij niveli. Ky fakt sinjalizon gjithashtu mundësitë e larta të përjashtimit nga vlerësimi i investimeve publike i këtyre elementëve, të cilët specialistët i kanë të paqarta dhe të vështira për t'i llogaritur dhe kryerjen e AKP-ve të thjeshta, mbështetur vetëm në kostot dhe përfitimet financiare, duke bërë që fondet të mos kanalizohen drejt projekteve më efektive dhe që shfrytëzojnë më mirë burimet në dispozicion.

Një tjetër faktor shumë i rëndësishëm që ndihmon në shpjegimin e nivelit e vështirësisë së hasur në konceptet e AKP-së është edhe mungesa e kontaktit të vazhdueshëm me këto lloj analizash, 51.7% e të anketuarve janë përgjigjur që *janë hasur ndonjëherë me kryerjen e tyre* dhe 50% që *kanë marrë pjesë vetëm një herë në zbatimin e një AKP-je*, çfarë dëshmon në të njëjtën kohë se AKP-të nuk janë pjesë e punës së tyre të përditshme dhe ato kanë një shkallë të ulët përdorimi nga specialistët në sektorin e infrastrukturës.

Në përgjegjësinë që ndiejnë specialistët në kryerjen e AKP-ve dhe plotësimin të FPPI-së vihet re një tendencë delegimi e të dyja detyrimeve, si nga specialistët e buxhetit ashtu edhe nga ata të programeve. 50% e të anketuarve në opsionin nëse janë vetë ata që duhet t'i përmbushin këto kërkesa kanë zgjedhur përgjigjen "jo" dhe 50% e kanë lënë pa përgjigje, duke treguar se asnjëri nuk mendon se kanë kapacitetet që të merren me zbatimin e tyre. Mbi AKP-të mbizotërojnë përgjigjet se duhet të kryehen nga specialistët e jashtëm (96.7%), ndërsa plotësimi i FPPI-ve nga Ekipi Buxhetor përkatës (61.7%) pasi ai është përgjegjës për alokimin e fondeve në funksion të përmbushjes së qëllimit dhe objektivave të programit. Por fakti që asnjë nuk mendon se AKP-të dhe FPPI-të duhet të realizohen prej tyre tregon se ende procedurat nuk janë

stabilizuar në ndarjet e përgjegjësi dhe se ka një luftë të heshtur për delegimin e tyre të ndërsjelltë midis Drejtorisë Ekonomike dhe Programit Buxhetor vazhdon.

Mbi faktorët që do të ndihmonin në suksesin e PIP-it dhe analizave të investimeve publike, të anketuarit i kanë dhënë rëndësi të lartë sidomos bashkëpunimit me ekspertë të jashtëm për kryerjen e AKP-ve (71.7%), shembujve konkretë analizash dhe zbatimesh të PIP (60%) dhe trajnimeve (88.4%). Të tre këta elementë sinjalizojnë nevojën për rritjen e kapacitetit të burimeve njërezore, që tregon edhe orientimin e nevojshëm sipas specialistëve për përmirësimin dhe konsolidimin e cilësisë së analizave publike, të cilat do t'i jepnin një tjetër dimension këmbënguljes dhe angazhimit të SP-së dhe DP-së në ngritjen e një sistemi efektiv vendimmarrje.

## **KAPITULLI V: ANALIZA KRAHASIMORE E PROCEDURAVE TË INVESTIMEVE PUBLIKE ME LIBRIN E GJELBËR**

Për të realizuar vendimmarrjeje sa më efektive dhe për të mundësuar alokim dhe përdorim sa më eficient të fondeve në dispozicion, shumë qeveri kanë hartuar metodologjitë e tyre lidhur me teknikat që duhen zbatuar për vlerësimin dhe analizën e projekteve të ndryshme të investimeve. Kjo është karakteristikë jo vetëm e vendeve të zhvilluara si, SHBA, Angli, Australi, Zelandë e Re, BE, etj, që kanë procedura të konsolidura ndër vite, por edhe e vendeve në zhvillim, të cilat po përballen me presione të larta kryesisht nga institucionet financiare ndërkombëtare për financimin e investimeve publike në bazë të analizave paraprake ekonomiko-sociale. Edhe vendi ynë, në kuadrin e reformave për Menaxhimin e Financave Publike, që nisën në vitin 2000 me sistemin afatmesëm të buxhetimit, solli në fokus kryesor menaxhimin efektiv të investimeve publike. Në vitet 2006-2007, Ministria e Financave hartoi Manualin e Procedurave të Investimeve Publike (PIP), i cili shtjellonte mënyrën se si duheshin trajtuar investimet publike në të gjitha hallkat e tyre, duke nisur nga identifikimi dhe vlerësimi, e deri në proceset e miratimit, zbatimit dhe auditimit. PIP-i përfaqësonte një filozofi të re në shqyrtimin dhe miratimin e investimeve publike, duke e vendosur theksin në kryerjen e analiza të kujdesshme *ex-ante*, që mundësonin eficiencë dhe efektivitet në përdorimin e fondeve nga ministritë e linjës.

Ky kapitull ndalon në diskutimin e Manualit të Procedurave të Investimeve Publike në vetvete, si një burim potencial i vështirësive që kanë hasur zbatuesit e analizave të IP-ve, duke e vendosur atë përballë një ndër Manualeve të praktikave më të mira botërore, Librin e Gjellbër. E trajtuar në formën e një analize krahasimore, ajo synon të identifikojë plotësinë, qartësinë dhe mënyrën e shtjellimit të analizave që duhet të kryhen për investimet publike nga specialistët. Kapitulli nis fillimisht me një analizë të manualit shqiptar, ndalon te elementët kryesor që përbëjnë interes në Librin e Gjellbër dhe më pas mbyllet me krahasimin e trajtimeve që iu bëjnë dy manualët pikave më të rëndësishme në analizë dhe vendimmarrje IP-ve.

### **V.1. Procedura e Investimeve Publike**

Rruga që duhet të ndjekë vlerësimi, analiza, përzgjedhja e më pas kontrolli i investimeve publike në vendin tonë përshkruhen në “Procedurat e menaxhimit të investimeve publike” (PIP). Sipas tyre, cikli i

Menaxhimit të Investimeve Publike (MIP) kalon në gjashtë faza: (i) identifikimi; (ii) vlerësimi dhe përgatitja e projektit; (iii) miratimi dhe financimi; (iv) zbatimi; (v) monitorimi i zbatimit dhe (vi) raportimi, vlerësimi dhe auditimi, duke parashikuar ecurinë që duhet ndjekur që nga hedhja e një ideje për projekt brenda institucioni, deri në përpilimin e tij, prezantimin për financim pranë Minisitrisë së Financave dhe vlerësimin *ex post*, pas zbatimit.

Në fokus të këtij punimi, rëndësi të veçantë merr trajtimi i fazave të PIP deri në miratimin dhe financimin e projektit, duke shtjelluar metodat e përdorura në analizat e investimeve publike dhe se si kryhet vendimmarrja midis projekteve të investimeve që përmbushin të njëjtin qëllim dhe/ose konkurrojnë midis tyre për fonde publike. Për këtë arsye, analiza e PIP trajton më hollësisht tre faza kryesore: së pari, rrugëtimin që ndjek propozimi i projekt-idesë brenda institucionit buxhetor; së dyti, vlerësimin e projekteve, përzgjedhjen e tyre dhe paraqitjen e listës së investimeve në Ministrinë e Financave dhe së treti, rishikimin, miratimin dhe financimin e investimeve publike. Ky cikël përputhet edhe me anketat dhe intervistat e kryera, të cilat synojnë të zërthejnë pikërisht këto faza të trajtimit të IP-ve, deri në vendimmarrjen e tyre.

### **V.1.1. Faza e parë – Krijimi i projekt-idesë së investimit publik**

Për të legjitimuar dhe strukturuar sa më shumë zbatimin e hapave të procedurave, manuali parashikon plotësimin e disa Formularëve, për faza të ndryshme të miratimit të IP-së dhe llojeve të ndryshme të tyre. Formulari i parë i përket fazës së "*Identifikimit të projekt-idesë*", në të cilin mes të tjerave kërkohet të specifikohen (i) Ideja e Projektit dhe një përshkrim i shkurtër i saj; (ii) Problemet që do të adresohen, të cilat konsistojnë në shpjegimin e problematikës aktuale dhe mënyrën se si projekti i propozuar ndihmon në kapërcimin e tyre; (iii) Qëllimet dhe objektivat e politikave të Programit Buxhetor<sup>24</sup>, të cilat do të arrihen nëpërmjet këtij projekti; (iv) Vlerësimet paraprake të kostove të parashikuara të projektit dhe (v) Arsyet për pranimin ose refuzimin e projekt-idesë nga Drejtuesi i Programit (DP), të dhëna këto nëpërmjet një shpjegimi të shkurtër dhe të qartë të arsyeve për pranimin apo refuzimin e saj.

Formulari 1 (F1), mundohet të sigurojë që në hapat fillestare se projekti është në përputhje me programin, ndihmon në realizimin e qëllimeve të tij dhe se prezantuesit kanë ide të qarta se *çfarë* duan të realizojnë, *si* dhe pak a shumë *sa* do të kushtojë. Mirëpo gjithë ky informacion i kërkuar vetëm për prezantimin e një

---

<sup>24</sup> Apo Programeve Buxhetore

ideje nga ana tjetër rrit burokracinë dhe mund të kthehet në një pengesë për punonjësit për t'i stimuluar ata në prezantimin e ideve të reja. Gjithashtu, plotësimi i tij do të thotë *kohë* dhe qëndrimi që mbajnë strukturat e larta menaxhuese në stimulimin dhe mirëkuptimin e kohës së shpenzuar për projekt-ide apo vlerësimin të dhënë në rast idesh origjinale do të ndikojë fuqimisht në procedurën e F1-shit. Nëse Drejtuesi i Programit, nuk e vlerëson si punë produktive plotësimin e formularëve, por si një hallkë shtesë, atëherë ka shumë gjasa që ai ta nxisë stafin në kryerjen e detyrave të tjera dhe të anashkalojë plotësimin e formularit. Akoma më tej, nëse vetë Drejtuesi i Programit nuk i merr vendimet për IP-të bazuar në këtë informacion të prezantuar nga punonjësit, atëherë ai është shumë më i prirur për ta gjykuar formularin si formalitet dhe të mos kërkojë e vlerësojë plotësimin e tij. Ky fakt merr një rëndësi të veçantë sepse procedurat parashikojnë që pas dorëzimit të Formularit, Drejtuesi i Programit mbledh Ekipin e Menaxhimit të Projektit (EMP) dhe diskuton mbi idenë e projektit për investim dhe elementëve përbërës të tij. Nëse është e nevojshme, atëherë duhet të kërkohet ndihma e stafit teknik (inxhinierëve, nëse projekti përfshin probleme të natyrës inxhinierike dhe/ose të stafit të Departamentit të Buxhetit për probleme që lidhen me kostot, (PIP, fq 4) dhe DP-ja duhet të mundohet të arrijë një konsensus mbi kostot treguese të projektit, periudhën e zbatimit, shpërndarjen e kostove në vite, burimet e financimit dhe një vlerësim paraprak të outputeve dhe përfitimeve të projektit. Në asnjë moment procedurat nuk orientojnë përdoruesit me shembuj konkretë e praktikë se si mund të tejkalohen vështirësitë apo pikëpyetjet që mund të ngrihen gjatë kësaj faze.

Vlerësimi i gjithë procedurës nga instancat e larta të IB-së është shumë i rëndësishëm sepse pasi EMP-ja i jep dritën jeshile projektit, ai i paraqitet për vlerësim dhe miratim Sekretarit të Përgjithshëm (SP). Nëse SP-ja gjykon se projekti plotëson kriteret teknike, financiare dhe duhet të ndërmerret, atëherë ai ia paraqet për shqyrtim Grupit për Menaxhim Strategjik (GMS), hallkës finale që miraton dhe përfshin një projekt në listën e investimeve të atij viti dhe PBA. Procedurat parashikojnë tre arsye se pse GMS-ja mund të hedhi poshtë projektin dhe një ndër to është *“vlerësimi fillestar i kostove të projektit tejkalon në mënyrë të pajustificueshme përfitimet e mundshme nga realizimi i investimit”* (PIP, fq 5). Por ndërkohë, manuali nuk paraqet një mënyrë se si maten përfitimet në fazat e hershme të projekt-idesë, kur ende nuk janë bërë analiza të mirëfillta të vetë projektit të investimit apo të prezantojë shembuj ilustrues. Kjo rrezikon që gjykime sipërfaqësore të hedhin poshtë edhe projekte të mira.



### V.1.2. Faza e dytë – Përgatitja e propozimit të projektit të investimit

Në këtë fazë, procedurat kanë parashikuar tre nivele analize, në bazë të vlerës së investimit, të ndara në dy sektorë: infrastruktura dhe sektorë të tjerë. Tipi i parë i analizës i referohet *Vlerësimit Bazë*, e njohur si Kategoria I e projekteve. Për sektorin e infrastrukturës këtu bëjnë pjesë investimet deri në 100.000.000 lekë, ndërsa për sektorët e tjerë, deri në shumën 50.000.000 lekë. Përveç informacionit për statusin e projektit dhe justifikimit të tij, të përfshirë edhe në nivelin e identifikimit të projektit të investimit, vlerësimi bazë kërkon një analizë më të thelluar, e cila lidhet me identifikimin e alternativave, vlerësimin e kostove dhe përfitimeve dhe riskun. Kështu, në seksionin *Specifikimi i projektit dhe analiza e alternativave (opsionet)* kërkohet fillimisht paraqitja e objektivit të investimit e më pas alternativat që do të analizohen, të cilat lidhen me marrjen në shqyrtim të sa më shumë mënyrave të ndryshme për zgjidhjen e problemit dhe përmbushjen e objektivit të investimit të vendosur më parë. Procedurat theksojnë se rrallë herë mund të ketë një zgjidhje të vetme (PIP, fq 8) për një problem të caktuar, ndaj edhe identifikimi dhe vlerësimi i sa më shumë alternativave është shumë i rëndësishëm. Interesante është se procedurat, çështjen për vlerësimin e alternativave të investimit (PIP, fq 8) e prezantojnë para identifikimit të tyre (PIP, fq 9), ndonëse llogjikisht duhet të ishte e kundërta.

Qëllimi i sa më shumë alternativave është të ndihmojë në gjetjen e zgjidhjes më eficiente dhe efektive për arritjen e objektivit të vendosur dhe zgjidhjen e problematikës. Sipas procedurave, lista e alternativave duhet të përfshijë të paktën tre opsione: nuk investohet, investim minimal, investim i konsiderueshëm. “Nuk investohet” shërben për të kuptuar pasojat nëse shteti nuk ndërhyr, “investim minimal” nënkupton një ndërhyrje, e cila zgjidh vetëm përkohësisht dhe pjesërisht problemin dhe sipas procedurave mund të shikohen si baza për vlerësimin e alternativave në vlerë monetare më të larta, që i referohen “investimit të konsiderueshëm”. PIP rekomandon se nëse mendohet të zgjidhet plotësisht problemi, atëherë mirë do të ishte të zhvillohen më shumë se një alternativë e këtij lloji.

Në këtë pikë procedurat nuk janë shumë të qarta dhe shkaktojnë konfuzion për zbatuesit, sepse fillimisht me kërkim alternativash i referohet gjetjes së mënyrave të ndryshme për të bërë të njëjtën gjë (përshebull, nëse objektivi është rritja e prodhimit të energjisë elektrike, kjo mund të realizohet nëpërmjet ndërtimit të një hidrocentrali, termocentrali, energjisë alternative, etj), ndërkohë, kur prezantohen të paktën tre alternativat potenciale që mund të merren në shqyrtim, duket sikur dilema e vetme është ndërmarrja apo jo e atij projekti investimi dhe nuk janë disa projekte investimi që po

konkurrojnë me njëri-tjetrin për të zgjidhur të njëjtën gjë. Alternativat “nuk investohet” dhe “investim minimal” duhet të konsiderohen patjetër në listën paraprake të përzgjedhur të alternativave, por ka një përplasje konceptuale midis këtyre dy lloj opsionesh dhe alternativave të ndryshme për të realizuar të njëjtat gjëra, e cila shkaktohet nga fakti se përckatimet *opsion/alternativa* shkëmbejnë vendet me njëra-tjetrën, duke rritur mundësinë për t’u ngatërruar se kur koncepti i referohet disa mënyrave për të realizuar të njëjtin qëllim (alternativave) dhe kur opsioneve të alternativa në kontekstin e nivelit të financimit.

Nga një thellim më i kujdesshëm mbi konceptet e përdorura në procedura, kuptohet se tre ndarjet “nuk investohet”, “investim minimal” dhe “investim i konsiderueshëm” janë më shumë një klasifikim i zgjidhjeve që janë ofruar, bazuar në shumën monetare që mendohen të përdoren, se sa alternativa në vetvete. Pra, fillimisht vendoset se sa do të ndërhyjë shteti, e më pas shikohen mënyrat se si do të realizohet ky qëllim. Nëse do të vazhdohej me shembullin e mësipërm të problemit të enegjisë elektrike, ai mund të shtrohej kështu: fillimisht merret vendimi nëse qeveria vendos të zgjidhi përfundimisht problemin e furnizimit me energji elektrike, vetëm një rajon të caktuar, apo akoma më tej, të ndërhyjë në mënyrë përfundimtare apo ta lehtësojë problematikën aktuale. Në varësi të këtij vendimi, më pas mund të identifikohen mënyrat e ndryshme si përshembull: TEC-e, HEC-e, etj.

Në bazë të procedurave, pasi identifikohen dhe përshkruhen alternativat, rekomandohet të vijohet me *vlerësimin e shpejtë*, në mënyrë që të eliminohen që në fillim alternativat, të cilat për arsye të ndryshme mund të mos jenë të realizueshme. Ky koncept i referohet zakonisht alternativave që mund të jenë identifikuar e që tingëllojnë menjëherë jashtë “llogjikës” ekonomike apo realitetit. Kështu për shembull, nëse do të vazhdonim me shembullin e zgjidhjes së problemit të rritjes së prodhimit me energji elektrike, një ndër alternativat mund të ishte edhe *fusion power*, por për sa kohë kjo është akoma e paprovuar dhe vendi ynë nuk është pjesë e rrjetit të kërkimeve shkencore nëpër botë lidhur me vërtetimin e saj, atëherë, kjo si alternativë, nëpërmjet vlerësimit të shpejtë, do të nxirrej nga lista. Vlerësimi i shpejtë synon kursimin e kohës, energjive dhe mjeteve monetare për alternativa apo projekte investimi të cilat nuk kanë një të ardhme dhe bën që vëmendja dhe analizat e thelluara të bien mbi alternativat reale, zbatimi i të cilave qëndron brenda mundësive ekonomike dhe potenciale të vendit. Procedurat rendisin tre pyetje, të cilat mund të ndihmojnë në këtë lloj vlerësimi e që sipas tyre lidhen me modelin e organizimit eficient: (i) produkt – a ka një kërkesë për investim? (ii) Input – janë inputet që nevojiten në dispozicion dhe të arritshme? (iii) Procesi i zhvillimit – a është mënyra më efiçente e shndërrimit të inputit në produkt?

Përgjigja e këtyre tre pyetjeve është gjithë çfarë duhet për realizimin e një vlerësimi të shpejtë për investimet në vlerë të vogël, ndërsa investimet në vlerë më të madhe duhet t'iu nënshtrohen Analizave Kosto-Përfitim (PIP, fq 10).

Formulari 2, pas renditjes së alternativave vijon me identifikimin e alternativës së përzgjedhur dhe arsytet e përzgjedhjes së saj. Interesant është se teksta përcaktohet tipi i analizave që duhen bërë për projektet e kategorisë së parë, të cilat i referohen projekteve të vogla, midis tyre shfaqet edhe *vlerësimi i kostove dhe përfitimeve*. Në sy të parë duket sikur ka një përplasje, pasi kjo tip kategorie investimesh nuk kërkon *analizë kosto-përfitimi*, por vetëm *vlerësim të shpejtë*. Dhe në fakt, po të lexohet se çfarë informacioni kërkohet brenda kësaj kategorie, kuptohet që me vlerësim të kostove dhe përfitimeve nuk i referohet analizës kosto-përfitim, por një parashtrimi të kostove totale që parashikohen për projektin, burimeve të financimit (nëse ka), të ardhurave nga projekti (nëse ka) dhe supozimeve të bëra në vlerësimin e tyre. Përderisa vlerësimi i shpejtë gjykon mënyrën më eficiente për realizimin e qëllimit, atëherë, shtrohet pyetja se pse duhen vlerësuar përfitimet dhe akoma më tej, çfarë tipi përfitimesh duhen vlerësuar dhe si duhet bërë ky proces? A duhen marrë në shqyrtim vetëm të ardhurat monetare apo duhet gjetur një mënyrë për të përfshirë në analizë edhe përfitimet sociale? Pra, nëse analiza duhet të jetë “sipërfaqësore”, sa sipërfaqësore duhet të jetë dhe kush e përcakton këtë? Sërisht, mungesa e një shembulli praktik vështirëson kuptimin edhe të stadeve të hershme të analizave.

Kategoria e dytë e projekteve kërkon një *Nivel të Mesëm Vlerësimi*. Ajo i referohet projekteve me vlerë mbi 100.000.000 lekë në sektorin e infrastrukturës dhe mbi 50.000.000 lekë për sektorët e tjerë. Përveç informacionit të kategorisë së parë, ai fokusohet totalisht mbi vlerësimin financiar dhe ekonomik të alternativave dhe kërkon plotësimin e Formularit 2 dhe 3, i cili është formulari i Analizës Kosto-Përfitim. Ky formular duhet të plotësohet “*për të paktën 2 alternativa (opsione) të investimit, në bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente “nuk investohet” – “investim minimal” – “investim i konsiderueshëm”*”. Edhe këtu rishfaqet ngatërrimi potencial që shkaktohen nga përdorimi sinonim i koncepteve alternativa/opsione dhe për këtë arsye, ky paragraf u përfshi në anketën dhe intervistat e hartuara për zbatuesit e analizave të P-ve. Pjesa më e madhe e përcaktuan atë të paqartë dhe mungesa e një shembulli konkret se si mund të identifikohen alternativat dhe opsionet e tyre e bën më të vështirë tejkalimin e këtij momenti ngatërrimi, për t’i dhënë drejtim të paktën dilemave se *çfarë* duhet vlerësuar.

### V.1.2.1. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve

Një vend shumë të rëndësishëm në Aneksin nr.6 të PBA-së zë trajtimi që iu bëhet vlerësimit të kostove dhe përfitimeve në analizën e alternativave të investimit, të cilat duhet të karakterizohen nga rilevanca ndaj procesit të vendimmarrjes. Për qëllime llogaritjeje, procedurat kërkojnë të zbatohet *“llogaritja e kostove/përfitimeve marxhinale”* referuar si *“rritja apo zvogëlimi i kosto/përfitimeve nëqoftë se projekti do të ndërmerret”* (PIP, fq 11). Duke qenë se kuptimi i konceptit rilevancë mund të jetë relativisht i vështirë për specialistët pa formim ekonomik, PIP tenton t’ju vijë në ndihmë duke dhënë një orientim për gjetjen e tyre: *“një metodë e përcaktimit të kostove marxhinale është duke llogaritur koston e plotë, nga e cila do të zbritet vlera e alternativës “nuk investohet”, por shpesh kalkulimi i vlerës së plotë të kostove dhe përfitimeve të alternativës “nuk investohet” mund të jetë i vështirë të gjenden”*. Më shumë se sa shpjegim, përcaktimi tingëllon si një mision i pamundur e në vend të ndihmës rrit akoma më shumë vështirësinë për vlerësimin e kostove/të ardhurave marxhinale. Kjo reflektohet edhe në përgjigjet e anketës për vlerësimin e shkallës së vështirësisë së hasur në identifikimin dhe matjen e kostove marxhinale, ku rezultatet flasin për një shkallë vështirësie mbi nivelin 4 (nga 5 maksimalja), ndërkohë që në intervista zbatuesit u shprehën se përgjithësisht ata nuk i merrnin në shqyrtim koston marxhinale. PIP qëndron në mënyrë telegrafike edhe mbi konceptet kosto e zhytur, kosto totale, kosto të së ardhmes, të cilat në vend të një metodologjie të qartë vlerësimi të këtyre kostove ngjasojnë me një përmbledhje të shkurtuar të klasifikimit të kostove sipas qëllimeve vendimmarrëse në Kontabilitet Drejtimi, në një kohë që një shembull i thjeshtë dhe praktikë mund t’i kishte ardhur në ndihmë zbërthimit të këtyre koncepteve bazë në teorinë e vendimmarrjes. Vështirësitë në trajtimin e këtyre koncepteve teorike dalin në pah edhe nga rezultatet e intervistave ku nga EFA rezultoi se në Faktorin 1, më të rëndësishëm për të shpjeguar vështirësitë e AKP-ve ishte matja dhe identifikimi i koncepteve të teorisë së vendimmarrjes.

Më shumë se sa me koston, zbatuesit priten të kenë vështirësi në vlerësimin e përfitimeve sepse investimet publike kanë si qëllim rritjen e mirëqenies së qytetarëve, koncept shumë i vështirë për t’u vlerësuar nga ana praktike. Kjo bën që shpesh përfitimet të kenë trajtë abstrakte më shumë se vlerë financiare. Pavarësisht kësaj, PIP qëndron fare shkurt si në trajtimin e përfitimeve, edhe në trajtimin e kostove dhe përfitimeve të pavlerësushme në terma financiarë, apo ndryshe sociale, të cilat përbëjnë sfidat e vërteta në analizën e IP-ve. Përveç frazës që *“në të tilla raste rëndësi duhet t’i jepet analizës së kosto-përfitimeve jo monetare si rezultat i investimit dhe se ato duhen përfshirë në çfarëdolloj mënyre në*

*shyrtim*, procedurat nuk hedhin dritë mbi asgjë tjetër, as si duhen vlerësuar ato, cilat janë kostot apo përfitimet më tipike dhe metodat e trajtimit të tyre apo si duhen përfshirë në analizë faktorët cilësorë, dilema që i lihen të gjitha në dorë t'ë zgjidhen nga vetë zbatuesi, pa as edhe një orientim apo udhëzim plotësues. Të gjitha këto kanë ndikuar në rezultatet e anketave mbi vështirësinë e elementëve të AKP-së, ku përfitimet dhe kostot sociale janë përcaktuar të dyja me nivel mesatar vështirësie 4. PIP e mbyll seksionin e trajtimit të përfitimeve duke thënë se për investimet në vlerë të madhe, mund të kryhen studime të dedikuara për vlerësimin e përfitimeve, por nuk jepet asnjë përkufizim se çfarë quhet një investim në vlerë të lartë, si duhet organizuar e kryer studimi dhe si duhen trajtuar përfitimet sociale në rastet kur të dhënat janë të pamjaftueshme dhe projektet nuk janë në “vlerë shumë të lartë”.

#### **V.1.2.2. Analiza dhe krahasimi i alternativave të investimit**

Ky seksion i PIP trajton hapat e fundit të analizave të investimeve publike, si skontimin dhe metodat e sintetizimit të informacionit të mbledhur për kostot dhe përfitimet për të marrë vendimet e duhura. Për t'i bërë të krahasueshme kostot dhe përfitimet e IP-ve, të cilat janë të shtrira në kohë, PIP propozon përdorimin e skontimit, duke bërë dallimin me inflacionin dhe duke e lidhur këtë koncept me preferencën kohore, por pa dhënë asnjë mënyrë se si duhet matur preferenca kohore dhe cila normë skontimi duhet përdorur. Megjithatë, duhet theksuar se F3 është i formatuar për të bërë aktualizimin e flukseve me normë skontimi 6%, por kjo normë nuk rekomandohet të përdoret në mënyrë specifike edhe për metodat e tjera që bëjnë aktualizim të flukseve, përveç AKP-së.

Për të vlerësuar alternativat, PIP prezanton dy metoda bazë: Efektivitetin e kostos dhe Analizën Kosto-Përfitim. *Efektiviteti i kostos* apo *Metoda e analizës së kostot më të ulët* rekomandohet të përdoret kur investimet kanë të njëjtin rezultat apo përmbushin të njëjtin qëllim, ose kur është e vështirë që përfitimet të shprehen në mjete monetare. Në këtë rast alternativa me vlerën aktuale më të vogël, do të ishte dhe zgjidhja më e mirë dhe nëse alternativat kanë shumë ndryshime nga njëra-tjetra për raportin output/rezultat, atëherë Procedurat rekomandojnë përdorimin e kostos më të ulët për njësi. Nëse nuk ka përfitime monetare, sipas PIP mund të përdoren treguesit e efiçencës së kostos, disa prej të cilëve renditen në seksionin e analizës së alternativave, por sërish nuk ka një shembull konkret që të ilustrojë mënyrën se si mund të përfshihen në analizë këta lloj treguesish.

Metoda e dytë është Analiza Kosto-Përfitim. Ajo cilësohet si një metodë që mund të përdoret në rastet kur kostot edhe përfitimet mund të shprehen në vlerë monetare. Tre treguesit kryesor të Analizës Kosto-Përfitim janë: (i) Vlera Aktuale Neto (ii) Norma e Brendshme e Kthimit (NBR) dhe (iii) Raporti Kosto-Përfitim. Procedurat njohin rastet kur përdorimi i tre metodave mund të çojë në përfundime të ndryshme dhe në raste të tilla ato rekomandojnë një vendimmarrje bazuar në NBR (PIP, fq 16). Në to përmendet gjithashtu edhe përdorimi i teknikës së “Periudhës së shlyerjes së investimit”, por abstragimi nga vlera në kohë e parasë bën që kjo metodë të mos jetë e preferuara në udhëheqjen drejt një vendimmarrje efektive. Para përzgjedhjes së alternativës më të mirë, Procedurat kërkojnë që të merren gjithashtu në shyrtim edhe përfitimet dhe kostot që nuk mund të shprehen në vlera monetare, sikurse edhe risqet përkatëse. Asnjë shtjellim nuk jepet për mënyrën se si duhet të përfshihen risqet në analizë apo metodat kryesore që duhet të përdoren për vlerësimin e tyre, pavarësisht se PIP kërkon që ato të shoqërojnë çdo alternativë investimi.

### **V.1.2.3. Rishikimi i FPPI-së brenda institucionit**

Pasi vendimi është marrë, ai duhet të përpunohet dhe prezantohet në formën e një Propozimi për Investim. Procedurat përmendin se në këtë fazë këshillimi është shumë i rëndësishëm, por nuk jep orientim se kush duhet përfshirë në këshillim apo në çfarë duhet të konsistojë ai.

Të gjitha hapat e përmendura deri tani, që nga vlerësimi bazë e deri në vendimmarrjen e alternativës më të mirë, mbyllin pjesën e parë të Fazës së dytë – Përgatitja e Propozimit të Projektit të Investimit. Pjesa e dytë kërkon rishikimin e Propozimit nga Drejtuesi i Programit dhe pasi ai dakordësohet me vlerësimet e bëra në Formular, e nënshkruan dhe ia përcjell për rishikim departamentit të financës dhe buxhetit si dhe departamentit të politikave. Ky hap synon të sigurojë vlerësimin e saktë të kostove, mundësitë buxhetore për financimin e tij dhe përputhshmërinë me qëllimet e institucionit. Pasi merret miratimi nga këto dy hallka, formulari i dërgohet për shyrtim Sekretarit të Përgjithshëm (SP). Edhe SP vlerëson nëse projekti është i pranueshëm dhe nëse është i realizueshëm nga pikëpamja teknike dhe financiare. Interesante është së këtu nuk përmenden teknikat në bazë të të cilave SP duhet të vlerësojë projektet dhe se mbi ç’baza një projekt, i cili ka marrë miratimin nga drejtorja e buxhetit se mund të përballohet nga institucioni, mund të hidhet poshtë për të njëjtën arsye nga SP-ja. Pasi merr miratimin nga Sekretari i Përgjithshëm, propozimi i përcillet Grupit për Menaxhim Strategjik, hallkës së fundit të shqyrtimit të

propozimeve brenda institucionit dhe nëse FPPI-ja e kalonë këtë fazë, atëherë përfshihen në PBA dhe i përcillen Ministrisë së Financave/Ministrisë së Ekonomisë<sup>25</sup> për rishikim dhe shqyrtim.

### **V.1.3. Faza e tretë – Rishikimi, miratimi dhe financimi i investimeve publike**

Njëherë që propozimi për investim ka marrë formë të plotë, ai dorëzohet pranë Ministrisë së Financave/Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, si parakusht që duhet përmbushur nën kuadrin e PBA-së. Brenda ministrisë, ajo kalon për shqyrtim në drejtorinë përgjegjëse për vlerësimin e cilësisë së informacionit dhe analizës së kryer nga institucioni buxhetor, në bazë të disa kriterëve të paracaktuara në PIP. Specialistët e kësaj drejtorie duhet të jenë në gjendje të gjykojnë lidhur me: (i) formulimin e qartë të objektivave dhe lidhjen e tyre me programin, (ii) identifikimin e produkteve dhe lidhjen e tyre me inputet, (iii) përjashtimin potencial të ndonjë alternative të mirë, (iv) vlerësimin e saktë të kostove kapitale e operacionale, vlera e mbetur apo të kostove dhe përfitimeve që nuk mund të shprehen në terma monetarë, (v) risqet, etj për të gjitha projektet e investimeve të të gjitha institucioneve qëndrore që prezantohen gjatë përgatitjes së Buxhetit. Ky mision e bën të duket këtë drejtori më shumë si një hallkë që kontrollon nëse janë plotësuar apo jo të gjitha fushat e formularëve (kujtojmë që gjatë një viti buxhetor prezantohen mesatarisht mbi 1000 projekte) se sa si një strukturë në gjendje të gjykojë sensin ekonomik të investimeve dhe analizat e kryera nga institucionet buxhetore. Kjo ka qenë thembra e Akilit edhe kur kontrolli i formularëve bëhej nga Drejtoria e Menaxhimit të Investimeve Publike në Ministrinë e Financave, duke e shndërruar këtë proces në formalitetin e radhës në vendimmarrjen e investimeve publike që do të financoheshin.

Sipas Procedurave, nëse drejtoria përgjegjëse në MF/MZHETS gjykon se cilësia e Projekt-Propozimeve (PP) është e mirë, ajo e regjistron atë në bazën e saj të të dhënave dhe e kalon për shqyrtim në hallkat e mëtejshme. Në rast të kundërt, e kthen PP-në te Institucioni Buxhetor për rishikim dhe përmirësime të mundshme. Interesant është momenti së si duhet trajtuar rasti kur drejtoria e kthen për shqyrtim PP-në te IB-ja dhe ai dorëzon sërish të njëjtin, duke gjykuar se projekt-propozimi i plotëson të gjitha kriteret. Drejtoria pranë MF/MZHETS nuk ka fuqi përjashtuese, as miratuese dhe asnjë udhëzim nuk i jep të drejtën të hedh poshtë projekte. Ajo kthen te IB-ja për rishqyrtim, por nëse institucioni e ridorëzon projektin,

---

<sup>25</sup>Në PBA-në e vitit 2014-2016 është parashikuar që formularët do të dorëzohen pranë Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes

atëherë Procedurat nuk parashikojnë qëndrimin që duhet të mbahet ndaj tij dhe kjo nuk është rastësi sepse IB-ja është institucioni përgjegjës për krijimin dhe hartimin e projekteve për përmbushjen e qëllimeve të saj dhe nën këtë tagër, MF/MZHETS nuk mund të ndërhyjë duke gjykuar nëse projekti i propozuar është i duhuri apo jo për realizimin e këtij qëllimi. Nga ana tjetër, MF/MZHETS, duke qenë institucioni përgjegjës për administrimin e burimeve në dispozicion, i lind e drejta të kërkojë një përdorim sa më efektiv të parave, por ajo nuk ka asnjë tagër që t'i lejojë ndërhyrje në mënyrën se si IB-ja i përdor fondet brenda tavaneve të përcaktuara nga Këshilli i Ministrave. Ajo thjesht gjykon apo mundohet të siguroj se janë respektuar hapat që duhen ndjekur gjatë dy fazave të para, duke mos lënë jashtë fokusi mundësitë reale për të gjykuar mbi analizat e 1000 projekteve brenda një afati të shkurtër kohor, në të gjitha fushat e financave publike.

## **V.2. Green Book – Metodologjia Angleze**

Green Book apo “Libri i Gjelbër” është një udhëzim i hartuar nga Departamenti i Thesarit të Mbretërisë së Bashkuar, i cili synon të nxisë zhvillimin e politikave dhe alokimin e burimeve të qeverisë në mënyrë sa më eficiente si dhe mundohet ta bëjë procesin e vlerësimit dhe përzgjedhjes sa më konsistent dhe transparent. Këtë mision “Libri i Gjelbër” (LGJ) e realizon duke furnizuar me informacion vendimmarrësit si dhe duke përmirësuar rakordimin e politikave, projekteve apo programeve të agjensive apo departamenteve të ndryshme me prioritetet e qeverisë dhe pritshmëritë e publikut. Metodologjia e saj zbatohet jo vetëm për projektet e investimeve publike, por edhe për politikat e ndryshme që mendohen të ndërmerren si dhe programet. Ajo është guida kryesore në procesin e vlerësimit dhe të gjitha guidat shtesë që mund të hartojnë institucionet apo agjensitë e tjera, duhet të jenë konform saj.

Që në fillim, kjo guidë thekson domosdoshmërinë për të shqyrtuar dhe përfshirë në analizë kostot dhe përfitimet sociale për çdo propozim si dhe nevojën për t'u siguruar që fondet publike po përdoren në mënyrën e duhur. Në vija të përgjithshme, LGJ-ja përshkruan se si duhen përcaktuar, trajtuar dhe kombinuar dimensionet ekonomike, financiare, sociale dhe mjedisore të një politike, programi apo projekti, për t'u siguruar se asnjë prej tyre nuk po zbatohet apo ndërmerret pa iu përgjigjur dy pyetjeve: (i) a ka mënyra më të mira për të arritur objektivin e vendosur dhe (ii) a ka përdorim më të mirë të burimeve. Kjo realizohet duke identifikuar mënyra të tjera, nëpërmjet të cilave mund të arrihen rezultate të ngjashme, duke vlerësuar secilën prej tyre, duke u thelluar në analiza të kostove dhe përfitimeve për



opsionet më të rëndësishme dhe duke u përpjekur të përkthehet në vlerë monetare çdo kosto apo përfitim i mundshëm.

Green Book anon shumë nga praktika dhe çdo hap, përveçse shpjegohet teorikisht, shoqërohet me shembuj konkretë që ilustrjnë zbatimin e koncepteve të trajtuara. Për të qenë më e plotë, ajo është kompletuar me 6 guida të tjera, që vijnë në ndihmë zërthimit të dimensioneve të vështira të analizave, si përshembull, përcaktimi i përfitimeve sociale apo matja e “Gatishmërisë për të paguar” të një individi apo riskut nga anshmëritë. Ai është shumë i pasur me anekse dhe këshilla teknike, të cilat i japin drejtim se si duhet vepruar në situata të vështira dhe me kë duhet të këshillohen punonjësit kur nuk arrijnë të finalizojnë vlerësimet.

### V.2.1. Cikli i Librit të Gjelbër

Sipas Librit të Gjelbër, cikli i plotë nga çmuarja në vlerësim, i njohur me akronimin ROAMEF<sup>26</sup>, kalon në gjashtë hapa. Teknika bazë për të siguruar informacionin e duhur nëse duhet pranuar apo jo investimi është vlerësimi i disa alternativave, nëpërmjet të cilave gjykohet ndërhyrja e shtetit duke analizuar kostot dhe përfitimet. Brenda këtij kuadri, LGJ-ja rekomandon përdorimin e analizës kosto-përfitim ose efektivitetit të koston, shoqëruar me teknika shtesë për të bërë të mundur marrjen në shqyrtim të kostove dhe përfitimeve, të cilat është shumë e vështirë të shprehen në mjete monetare. Duke qenë se procesi i vlerësimit mund të kërkojë informacione dhe detajim të thelluar, disa nga hapat mund të përsëriten shpesh dhe të mos ndiqen me përpikmëri. Kjo vlen sidomos për vlerësimin e risqeve, pasigurive dhe anshmërive, por edhe për reflektimin e ndryshimeve të rëndësishme të rrethanave në të cilat do të zbatohet projekti, programi apo politika. Vetë LGJ-ja thekson se jo gjithmonë është e nevojshme një analizë shumë e hollësishme e të dhënave dhe se niveli i analizës lidhet fuqishëm me fondet e angazhuara në proces.

### Çmuarja<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation, Feedback – Arsyetimi, Objektivat, Çmuarja, Monitorimi, Vlerësimi, Kthimi i informacionit

<sup>27</sup> Përshtatje për konceptin Appraisal në gjuhën angleze

Ky proces përfshin hapat që ndërmerren që nga krijimi i idesë së një projekti deri në zbatimin e tij dhe përbëhet nga: arsyetimi, objektivat dhe çmuarja. Para se të ndërmerret ndonjë veprim i caktuar nga qeveria, është e rëndësishme që fillimisht të identifikohet një nevojë apo problem i qartë në interesin kombëtar që duhet zgjidhur dhe për këtë, LGJ-ja kërkon që të hartohet një pasqyrë për justifikimin e ndërhyrjes, duke specifikuar dy pika kyç që duhet të marrin përgjigje: a është e qartë arsyeja pse duhet ndërhyrë dhe a ka baza të qëndrueshme supozimi se ndërhyrja do të jetë kosto-efektive.

Identifikimit të arsyeve të ndërhyrjes së shtetit, Libri i Gjelbër i dedikon kapitullin e tretë. Sipas tij, kjo fazë do të ketë të nevojshme kryerjen e një kërkimi apo hulumtim paraprak për caktimin e qëllimit dhe problemit që po mundohet të zgjidhet, si dhe arsyeve pse duhet ndërhyrë duke ofruar një orientim shumë të mirë se si duhet realizuar kërkimi në fazën fillestare. Si shkaqet kryesore që justifikojnë ndërhyrjen e shteti, metodologjia angleze përcakton fillimisht dështimin e tregut. Kjo pikë i referohet momentit kur tregu nuk ka mundur dhe as nuk do të mundet në të ardhmen të përmbushë në mënyrë eficiente ofrimin e një malli apo shërbimi. Si arsye e dytë rreshtohet objektivi i mirëpërcaktuar i shtetit për rishpërndarjen e të ardhurave dhe projekti shërben si bazë realizimin e këtij qëllimi.

Njëherë që është gjetur mbështetja për të justifikuar ndërhyrjen e shtetit, kalohet në hapin e dytë, i cili lidhet me vendosjen e objektivave. Ky hap mundëson identifikimin e gjithë alternativave që shteti mund të zbatojë, të cilat duhet të jenë patjetër në përputhje me dokumentat politikë të qeverisë, objektivat e përgjithshëm të institucionit apo objektivat makro-ekonomikë të vendit. LGJ-ja i vjen në ndihmë përdoruesit me një sërë pyetjesh që lehtësojnë përcaktimin e objektivave dhe synimeve, duke paraprirë përgjigjet e dilemave potenciale si dhe duke orientuar mbi detajet që mund anashkalohen gjatë kësaj faze. Pa harruar që është një hap aspak i lehtë dhe tepër teorik, metodologjia jep në mënyrë akoma më të detajuar se si mund të përcaktohen output-et dhe rezultatet për politika, programe apo projekte të fushave të ndryshme, qoftë në vija të përgjithshme, qoftë me shembuj konkret.

Hapi i fundit, i cili mbyll pjesën e parë të ciklit është çmuarja (appraisal). Kjo është ndoshta një ndër hallkat më të rëndësishme të analizës. Qëllimi i kësaj faze është të ndihmojë në krijimin e zgjidhjeve sa më ekonomike, të cilat përmbushin objektivat e vendosura, duke marrë paraprakisht në analizë disa alternativa që do të ndihmojnë në zgjidhjen e situatës.

Për të realizuar këtë, fokusi i LGJ-së bie fillimisht mbi mënyrën se si mund të krijohen opsionet. Kjo nënkupton krijimin dhe renditjen e disa veprimeve që mund të ndërmerren. Për këtë, ofrohen shembuj të dedikuar se si mund të krijohen opsionet dhe cilët janë opsionet më tipike. Ndërkohë, metodologjia thekson se alternativa e cila nuk duhet të mungojë asnjëherë në analizë është ajo ku shteti bën ndërhyrjen më minimale të mundshme - “the do minimum option”. Njëherë që është krijuar lista e opsioneve, vlerësimi i listës së shkurtuar është hapi tjetër. LGJ-ja thekson nevojën që lista e shkurtuar të jetë e gjerë, në mënyrë që të mos rrezikohet përjashtimi i opsioneve të mira që në faza të hershme.

Pjesa vërtet interesante e Librit të Gjelbër është trajtimi që i bëhet mënyrës së si duhen vlerësuar kostot dhe përfitimet e opsioneve. Kjo është faza që i paraprin një vendimmarrjeje efektive dhe që i duhet kushtuar një vëmendje aspak e vogël. Metodologjia ndalet fillimisht në konceptin e kostove dhe përfitimeve relevante, duke cituar Drurin “... janë kostot dhe përfitimet që ndikohen nga vendimi që po shqyrtojmë”. Kostot dhe përfitimet duhet të merren në studim për aq kohë sa mendohet se do jetë jeta e asetit dhe nëse po shqyrtohet një blerje kontraktuale, atëherë, periudha e vlerësimit mund të jetë e ndryshme.

Lidhur me vlerësimin e kostove dhe përfitimeve, LGJ-ja thekson se ato duhet të bazohen në çmimet e tregut, sepse ato reflektojnë më mirë kostot oportune dhe kur është e nevojshme, çmimet e tregut duhet të rregullohen me efektin që mund të kenë taksat e ndryshme midis opsioneve. LGJ-ja i jep rëndësi kostove dhe përfitimeve të gjera sociale apo mjedisore, të cilat janë të vështira për t’u vlerësuar në mjete monetare, duke thënë se ato duhen marrë patjetër në shqyrtim dhe të mos injorohen dhe madje i dedikon një aneks të veçantë mënyrës se si duhen trajtuar. Në rast se është vërtet shumë e vështirë shprehja e tyre në vlera monetare, LGJ-ja prezanton tregues jo-monetarë dhe rekomandon përdorimin e teknikës së ponderimit dhe vlerësimit me pikë të kostove dhe përfitimeve. Ajo parashikon gjithashtu mënyrën se si duhet ndërhyrë mbi Rastin Bazë për të bërë rregullimet përkatëse nëpërmjet analizës së shpërndarjes, e cila ndihmon në bërjen e një propozimi sa më të drejtë nga pikëpamja e ndikimeve sociale dhe shkallës së ndikimit të tyre. Kjo ndodh pasi jo të gjithë individët e perceptojnë njësoj të mirën, ajo mund të jetë në varësi të të ardhurave, statusit, gjendjes, moshës, grupit etnik, shëndetit, etj. Pra, lidhet me atë që në ekonomiks njihet si “dobishmëria marxhinale e përdorimit të të mirës”. Duke qenë se shumica e studimeve tregojnë se çështjet e shpërndarjes lidhen kryesisht me të ardhurën, LGJ-ja sugjeron se nëse gjykohet se duhet thelluar në analizë, atëherë, fokusi duhet të bie mbi mënyrën se si kostot dhe përfitimet

nga projekti shpërndahen midis grupeve të ndryshme social-ekonomike dhe për këtë i vihet në ndihmë përdoruesit nëpërmjet një shembulli konkret.

#### **V.2.1.1. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve**

Sipas LGJ-së, kostot duhet të shprehen në termat e kostos oportune. Pra, filimisht duhet të identifikohen përdorimet alternative, e më pas të vlerësohet se me çfarë kostoje do të përfshihen ato në analizë. Lidhur me këtë, metodologjia mundohet të paraqesi shembuj praktik se si mund të vlerësohen kostot oportune, për shembull të përdorimit të tokës, apo ajo që mund të cilësohet akomë më e vështirë, e vlerës me të cilën duhet të vlerësohet kostoja e kohës së punonjësve për punëdhënësin.

Interesante është që LGJ-ja qëndron në klasifikimin e kostove sipas sjelljes dhe shpjegimin e tyre sepse ky hap lehtëson analizën e ndjeshmërisë. Kjo do të thotë se klasifikimi duhet të jetë shumë i kujdesshëm e të mbahet parasysh objekti i kostos, ndërkohë që në raste specifike mund të jetë i nevojshëm krijimi i një modeli më kompleks, i cili mund të kërkojë edhe mënyrën se si pritet të sillen kostot përgjatë një periudhe të caktuar kohore. Sipas LGJ-së, për propozime në vlera të larta, ka shumë gjasa që kostot relevante të barazojnë koston e plotë ekonomike, e cila duhet llogaritur neto nga çdo e ardhur e pritshme dhe ky vlerësim duhet bërë për çdo opsion. Duke qenë se LGJ-ja i jep një rëndësi shumë të veçantë analizës së Rastit Bazë, pasi mbi të reflektohen të gjitha ndryshimet për të derivuar shumicën e rasteve të tjera, ajo thotë se kostoja e plotë e Rastit Bazë duhet të barazojë totalin e kostove të klasifikuara sipas sjelljes së tyre në fikse, variabël, gjysmë-fikse dhe gjysmë-variabël. Kjo mënyrë siguron se janë marrë parasysh gjithë kostot oportune si dhe mundëson kryerjen e analizave të ndjeshmërisë. Njëherë që është plotësuar ky kusht, Rasti Bazë mund të rregullohet me efektin e pasigurive të së ardhmes, duke përdorur analizat e ndjeshmërisë apo skenarë të ndryshëm, si dhe duke konsideruar ndikimin jo-monetar. Këto janë rastet më të vështira dhe më të komplikuar, të cilat shkojnë në përpjestim të drejtë me shumën e projekteve, pasi vlerësimi i vendimeve më afatshkurtra dhe jo tepër strategjike, pritet të kenë më pak kosto relevante, ndaj edhe tipet e analizave janë më të thjeshta. Megjithatë, LGJ-ja nuk e bën shumë të qartë se cili është momenti që është i nevojshëm thellimi në analizë apo vlerat monetare të përfshira në vendimmarrje, të cilat do të justifikonin analizat e detajuara.

Në mënyrë që të kuptohet nëse kostot e një opsioni e justifikojnë veten apo jo, duhet të kryhet analiza e përfitimeve. Në vija të përgjithshme, vlerësimi i kërkuar në Librin e Gjellbër duhet të marri parasysh

përfitimet e gjithë shoqërisë së Mbretërisë së Bashkuar si një e tërë. Kjo do të thotë se duhen mbajtur parasysh ndikimet e projektit edhe në fusha të tjera të ekonomisë, duke përfshirë kostot indirekte dhe efektet anësore. Edhe në rastin e përfitimeve, çmimet e tregut janë pika e parë ku duhet të mbështeten zbatuesit për vlerësimin e tyre. Megjithatë, LGJ-ja parashikon edhe ato pak raste në të cilat përdorimi i çmimeve të tregut nuk do të ishte i përshtatshëm, përshebull kur tregu zotërohet nga firma në pozicion monopol apo është shumë i ç'rregullt si pasojë e taksave apo subvencionimit dhe çmimet nuk reflektojnë koston oportune, për rrjedhojë duhet të bëhen rregullimet përkatëse për të zeruar këto efekte. Gjithashtu, në mungesë të vlerësimeve të besueshme të të ardhurave apo përfitimeve në vlerë monetare, duhet marrë një vendim nëse duhet të ndërmerret apo jo një studim shtesë e më i thelluar dhe akoma më tej, nëse mendohet të realizohet studimi, sa fonde do angazhohen për të. Të gjitha këto detaje LGJ-ja i sqaron në Aneksin 2.

Të gjitha kostot dhe përfitimet e parashikuara duhet të skontoen dhe të pastrohen nga efekti i inflacionit. LGJ-ja e lidh skontimin me konceptin e preferencës së kohës mbështetur në idenë që njerëzit do sakrifikojnë konsumin e sotëm të të ardhurave me shpresën që të marrin një normë kthimi që të justifikojë sakrificën e tyre dhe kjo është norma me anë të së cilës shoqëria krahason të ardhmen me të tashmen. LGJ-ja e ka të përcaktuar normën e skontimit për t'u përdorur gjatë vlerësimit të projekteve në 3.5%, duke shmangur kështu përdorimin e normave skontimi të pa justifikuara e duke hedhur hapin e parë kundër anshmërive potenciale. Akoma më tej, LGJ-ja thekson se për projekte me një ndikim shumë afatgjatë, mbi 30 vjet, duhet hartuar një skedulë zbritëse me normat e skontimit që duhen përdorur në vend të normës standarde. Për këtë ajo vendos në dipozicion edhe aneksin përkatës, në të cilin shpjegohet gjithashtu edhe derivimi i normës sociale të preferencës së kohës.

Një nga elementët që ka shumë rëndësi është trajtimi i riskut dhe pasigurisë, të cilat mund të vijnë nga diferencat midis asaj që pritet e asaj që ndodh në të vërtetë për shkak të anshmërive, që në mënyrë të pavetëdijshme mund të shoqërojnë vlerësimin, supozimeve apo ngjarjeve të paparashikuara. Për këtë arsye, sipas LGJ-së duhen zbatuar strategji për menaxhimin e riskut sidomos për programe e projekte të mëdha dhe çdo opsion duhet vlerësuar sëbashku me riskun përkatës. Rol i rëndësishëm i jepet anshmërive pozitive, apo prirjes për të mbivlerësuar përfitimet dhe nënvlerësuar kostot dhe kohën. Kështu, LGJ-ja kërkon zbatimin e analizave të ndjeshmërisë për vlerësimin e supozimeve lidhur me kostot dhe përfitimet. Rregullimet sipas saj duhet të jenë empirikisht të mbështetura, duke përdorur të dhëna nga projekte të

mëparshme dhe të rregullohen me karakteristikat e projektit në fjalë dhe nëse nuk ka të dhëna, atëherë duhet të mblidhen nga departamentet. Sërisht LGJ-ja vjen me një aneks të dedikuar për trajtimin e riskut dhe pasigurive.

### **V.2.1.2. Marrja e vendimit, zbatimi dhe vlerësimi**

Përfundimi i procesit të çmuarjes i vendos zbatuesit e metodologjisë së LGJ-së përballë përzgjedhjes së alternativës më të mirë, e cila shikohet si zgjidhja e problemit apo nevojës së ngritur në fazat më të hershme. Kjo vendimmarrje bëhet në varësi të rrugës së zgjedhur për vlerësimin e kostove dhe përfitimeve. Kështu, nëse është preferuar një analizë kosto-përfitim, zgjidhja më e mirë do të ishte ajo që do të siguronte vlerë neto më të lartë, e rregulluar me riskun përkatës. Nëse është përzgjedhur metoda e efektivitetit të kostos, atëherë vendimmarrja do të qëndrojë mbi alternativën me koston neto më të ulët. Në të dyja rastet është supozuar se të dhënat e ndërfutura në model janë testuar për ndjeshmërinë e tyre dhe supozimet mbi të cilat është ngritur vlerësimi i tyre kanë bazë të fuqishme. Nëse vendimi ndikohet nga një tavan buxhetor, atëherë mund të përdoret një kombinim i propozimeve, i cili maksimizon vlerën e përfitimeve dhe në këto raste mund të përdoret raporti i vlerës neto ndaj shpenzimeve, i cili qëndron brenda kufizimeve buxhetore të vendosura. Kriter tjetër i propozuar nga LGJ-ja është edhe “Kthimi Maksimal”, ndërkohë që kërkohet të shmangët përdorimi i “Periudhës së Shlyerjes” dhe “Normës së Brendshme të Kthimit” (NBR).

Gjatë gjithë kohës që vlerësohen elementë të ndryshëm për një vendimarrje optimale, përfshirë këtu edhe identifikimin e opsioneve, nuk duhet anashkaluar aftësia për të përballuar koston e projektit. Për këtë arsye, LGJ-ja sugjeron që përveç çmuarjes së kostove dhe përfitimeve, pjesa e parë e ciklit ka nevojë edhe për hartimin e tre pasqyrave: buxhetin, flukset e arkës dhe pasqyrën e financimit.

Njëherë që është zgjedhur alternativa më e mirë, duhet parë se si do të realizohet ajo dhe si do të përkthehet në zgjidhje. Për këtë LGJ-ja rekomandon se është i nevojshëm konsultimi me ekspertë të jashtëm, por edhe me grupet e interesit që mund të ndikohen shumë prej këtij vendimi, duke sugjeruar përveç disa teknikave, edhe përdorimin e udhëzimeve të tjera, që trajtojnë vetëm këtë çështje. Në këtë mënyrë, Libri i Gjellbër asiston zbatuesin jo vetëm gjatë fazave të çmuarjes të projekteve, por edhe gjatë prokurimit dhe menaxhimit të tij, duke theksuar se asnjë fazë nuk është më e rëndësishme se tjetra. Në këtë këndvështrim, LGJ-ja tërheq vëmendjen e zbatuesit mbi faktin se kontrata duhet të përfshijë me

patjetër se si do të trajtohen ngjarjet e paparashikuara, rritjet e kostove, buxhetimet jo shumë të sakta, etj. Gjithashtu, zbatimi duhet të marri një vëmendje shumë të madhe jo vetëm në ndjekjen e punimeve, por mbi të gjitha në regjistrimin e të dhënave dhe informacionit, i cili gjatë fazës së vlerësimit pas zbatimit do të lejojë një analizë të plotë të variancave. Sipas LGJ-së, zbatimi është pjesë e vetë procesit të vlerësimit sepse një projekt, nëse nuk është i zbatueshëm, duke përfshirë këtu risqet dhe pasiguritë, njësoj nuk do të vendoset në jetë, pavarësisht se është cilësuar ekonomik.

Vlerësimi është një teknikë shumë e ngjashme me çmuarjen, por me ndryshimin kryesor se ajo përdor të dhëna historike, duke qenë se kryhet pas zbatimit të vendimit të marrë. Qëllimi më i rëndësishëm është nxjerrja në pah e pikave të dobta të vendimmarrjes, planifikimit e buxhetimit dhe mbi të gjitha reflektimi i tyre në çmuarjen e projekteve të reja. Sipas LGJ-së, kësaj praktike duhet t'i nënshtrohet çdo program, politikë apo projekt. Vlerësimi *ex post* fokusohet kryesisht në realizimin e një analize kosto-përfitim duke reflektuar gjithë informacionin që tashmë zotërohet, e që në fazat e mëparshme është vlerësuar mbi bazën e disa supozimeve apo parashikimeve.

### **V.3. Krahasimi i metodologjisë shqiptare me atë angleze**

Ky seksion vjen në formën e një analize krahasimore, duke vendosur PIP-in shqiptar përballë një prej praktikave më të mira në vlerësimin e investimeve publike, Librin e Gjelbër, me qëllim evidentimin e pikave të dobta të metodologjisë sonë, të cilat mund të rrisin vështirësinë e hasur nga zbatuesit e tyre dhe shpjegojnë një prej burimeve kryesore të rezultateve të përfuara nga anketat. Analiza është ndarë në dy dimensione që ecin paralel dhe studion një nga një çështjet dhe konceptet e të dy metodologjive, duke nxjerrë në pah elementët që trajtohen njësoj apo diferencat që shfaqen në secilin rast.

Ndryshimi i parë midis dy metodologjive është se *për çfarë* mund të përdoren. Procedurat e prezantuara në vendin tonë janë të dedikuara vetëm për investimet publike dhe përveç trajtimit të hartimit dhe vlerësimit të një projekti nga institucioni buxhetor, ato japin edhe hapat e mëtejshëm që duhet të ndjekin miratimi final i tij nga Ministria e Financave/Ministria e Ekonomisë, GMB dhe në fund KPS e Këshilli i Ministrave, para së marrë miratimin final në Parlament. Ndërkohë, Libri i Gjelbër është një metodologji, e cila mund të përdoret për vlerësimin jo vetëm të investimeve publike, por edhe të programeve e politikave të reja që mendohen të ndërmerren apo ndryshojnë, vlerësimin e vendimeve për zëvendësim apo sigurimin e aseteve të reja, vendimet lidhur me rregullatore, standarde apo udhëzime dhe së fundmi,

vendimet lidhur me prokurime të mëdha. Këtu lind edhe elementi i dytë që çon në diferenca të mëtejshme.

Fokusi në PIP bie mbi procedurat. Ato mundohen të japin një rrjedhë që duhet të ndjekë brenda dhe jashtë institucionit projekti për investim publik. Ato i japin shumë rëndësi anës formale të çështjeve, gjë që theksohet nga prezantimi i formularëve që duhen përdorur gjatë këtij procesi dhe përshkrimi se si duhen plotësuar këta formularë. Ndjekja me përpikmëri e hapave që prezanton PIP tingëllon si kusht i nevojshëm dhe gati i mjaftueshëm për t'u siguruar që po përzgjidhen dhe financohen projektet e duhura dhe se IB-të po i përdorin paratë në mënyrën më eficiente të mundshme. PIP paraqet në vija të përgjithshme se si duhet realizuar një pjesë e hapave, por rrallë ndihmon me shembuj konkret dhe akoma më rrallë iu paraprin problemeve që mund të dalin gjatë zbatimit të procedurave. Kjo vjen edhe për shkak të momentit kur u prezantuan procedurat e reja sepse PIP-i erdhi në një kohë që vendi ynë ishte subjekt i reformave të rëndësishme buxhetore, të cilat synonin një administrim sa më efektiv të shpenzimeve publike dhe fokusi binte kryesisht në përmbledhjen e hapave që duhet të ndiqnin tashmë Institucionet Buxhetore për investimet publike.

Ndërkohë, Libri i Gjellbër i dedikohet totalisht mënyrës se si duhet realizuar procesi i çmuarjes dhe vlerësimit të projekteve. Më shumë se sa në renditjen e hapave, ai përqëndrohet në mënyrën se si duhen realizuar ato, duke shtjelluar çdo çështje me shumë kujdes. Mënyra e hartimit të LGJ-së i përngjan një shtjellimi dhe trajtimi në avancë të të gjitha pikëpyetjeve dhe vështirësive që mund të hasin zbatuesit e tij. Përveçse me zberthimin e koncepteve teorike dhe mënyrës se si ato mund të zbatohen në praktikë, LGJ-ja ofron thujse për çdo çështje shembuj konkret për të lehtësuar punën e specialistëve dhe për t'i dhënë përgjigje pyetjeve: kush, çfarë dhe si. Nga ky këndvështrim, PIP-i i ngjan një varianti të shkurtuar të Librit të Gjellbër, por teksa njëri është i shqetësuar për të treguar rrugën, tjetri ndalon në shpjegimin e mënyrës se si duhet përshkuar rruga.

**Tabela 13: Krahasimi i PIP me Librin e Gjellbër – pjesa I**



	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjelbër</b>
Filozofia	Vendimmarrja e IP-ve duhet t'ju nënshtrohet analizave të kujdesshme, që marrin në shqyrtim të gjitha kostot dhe përfitimet, për t'u siguruar se fondet po përdoren në mënyrë efektive dhe efçiente	Çdo politikë, program apo investim publik duhet të zbatohet vetëm pasi të ketë siguri se nuk ka mënyrë më të mirë për të arritur objektivat dhe se fondet nuk mund të përdoren në mënyrë tjetër më frytdhënëse.
Subjekti i përdorimit	Investimet publike	Politikat, programet, investimet publike, rregulloret, standarde, etj
Fokusi	I jep rëndësi hapave që duhen ndjekur nga propozimi i idesë për investim deri në miratimin e tij. Fokusi kryesor është se çfarë procedurashe duhen ndjekur	Nuk trajton anën formale të miratimit dhe rishikimit të projekteve. Fokusi kryesor: si duhen bërë analizat
Manuale plotësuese për çështje specifike dhe sektorë të caktuar	Nuk ka	Disa manuale për sektorë të ndryshëm, si transporti dhe specifikon që në fillim se Libri i Gjelbër është busulla e orientimit në vendimmarrje dhe të gjitha manualët e tjera duhet të jenë në përputhje me të. Plotësohet nga 6 Manuale të tjera
Cikli i trajtimit	Pjesa e parë e CMIP: Çmuarja deri te financimi, pa shtjelluar pjesën e dytë të ciklit	Cikli i plotë ROAMEF: Çmuarja dhe Vlerësimi ex ante

### V.3.1. Cikli PIP kundrejt Ciklit ROAMEF

Sikurse u përmend edhe më lart, pjesa më e madhe e PIP rrjedh në të njëjtin shtrat mbi të cilin funksionon Libri i Gjelbër. Në thelb, pavarësisht mënyrës së ndryshme të të shprehurit, Cikli i Menaxhimit të

Investimeve Publike të PIP dhe Cikli i Çmuarjes dhe Vlerësimit (ROAMEF) të Librit të Gjelbër kanë të njëjtën filozofi. Procedurat tona të IP-ve kërkojnë fillimisht identifikimin e IP-ve, vlerësimin dhe përgatitjen, miratimin dhe financimin, zbatimin e më pas vijojnë me monitorimin e zbatimit dhe raportimin, vlerësimin dhe auditimin. Ndërkohë, Cikli ROAMEF nis me arsyetimin, i cili është i ngjashëm me identifikimin pasi kërkon të argumentojë pse është e nevojshme ndërhyrja e shtetit për të zgjidhur një problem të caktuar. Në hapin e dytë ajo përqëndrohet me objektivat që duhet të përmbushi projekti e me pas vijon me çmuarjen e tij. Këto hapa përkrijnë me përgatitjen e projektit të investimit dhe përzgjedhjen e alternativës më të mirë për zgjidhjen e problemeve të identifikuar në hapat e mëparshëm dhe zbatimin e tij. ROAMEF vijon më tej me monitorimin, vlerësimin dhe feedback-un, por që në thelb janë të njëjtat me hapat e shprehura ndryshe në PIP pasi në këtë fazë të ciklit të dyja metodat synojnë të vëzhgojnë procesin e zbatimit, mbledhin informacion rreth tij e më pas të kryejnë analizat ex post, përfundimet e të cilës duhet të reflektohen në analizat e ardhshme.

Pavarësisht se Cikli i PIP-it dhe ROAMEF e kanë të përbashkët thelbin e hapave që trajtojnë, metodat kanë ndryshime të rëndësishme, duke përfshirë këtu qëndrimin ndaj disa elementëve të analizave që kryhen. Diferenca më e madhe ndër të tjera, qëndron në faktin se PIP e shtjellon Ciklin e IP-ve deri në hapin e tretë të saj, *Miratimi dhe Financimi*, ndërsa LGJ ndalon një nga një në të gjithë hapat deri në fund të ciklit, duke u mbyllur kryerjen e analizave ex post dhe përfshirjen e përfundimeve të tyre në proceset e ardhshme të çmuarjes dhe vlerësimit.

Duke qenë se PIP-i shtjellon hapat e Ciklit deri në Zbatimin e projektit, analiza krahasimore mes të dy metodave shtrihet deri në këtë fazë dhe në elementët përbërës të tij. Pavarësisht përdorimit të termave të ndryshëm, fokusi i fazës së parë, çmuarjes, bie mbi hapat që duhen ndërmarrë për justifikimin e ndërhyrjes/projektit, identifikimit të alternativave, analizës dhe përzgjedhjes së alternativës më të mirë dhe së fundmi, zbatimit të saj.

### V.3.1.1. Justifikimi i projektit/ndërhyrjes

Të dyja metodologjitë ndalojnë në trajtimin e justifikimit të arsyes se pse shteti duhet të ndërmarri një projekt të caktuar investimi<sup>28</sup>. Në metodologjinë shqiptare kjo përmendet që në fazat e krijimit të projekt-idesë dhe akoma më tej shfaqet si një ndër fushat që duhet plotësuar për FPPI-në, ndërsa Libri i Gjelbër i kushton një kapitull të veçantë. Pavarësisht se shtrihen në të njëjtën linjë, dy metodologjitë nuk e trajtojnë njësoj. Kështu, PIP-i me justifikim i referohet problemeve të situatës aktuale që duhen adresuar, si pengojnë ato arritjen e qëllimeve dhe objektivave të programit dhe se si projekti do të mundësojë tejkalimin e tyre dhe zgjidhjen e problemeve. Po në këtë nënseksion, FPPI-ja kërkon edhe përputhjen e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit që do të arrihen nëpërmjet tij. Libri i Gjelbër e nis fillimisht me arsyet pse shteti duhet të ndërhyjë, duke përmendur dy arsyt bazë të literaturës: dështimin e tregut dhe rishpërndarjen e të ardhurave dhe nënvizon faktin që hapi i parë në çmuarjen e një projekti është bërja e një kërkimi paraprak, për të identifikuar çështjet dhe justifikimet për ndërhyrjen e shtetit. Për të lehtësuar dhe orientuar realizimin e kërkimit, LGJ-ja rendit gjashtë pika mbi të cilat mund të bazohet kërkimi, të cilat i përmend edhe PIP-i shkarazi në fazën e prezantimit të projekt-idesë, por kërkimi sipas PIP-it mund të jetë një ndër rrugët e shumta që ndihmojnë në lindjen e një projekt-ideje për investim. Brenda linjës së justifikimit, Libri Gjelbër nuk lë pa përmendur edhe prishjen e ekuilibrave që mund të rezultojnë në treg nga ndërhyrja e shtetit. Nëse kjo ndodh, LGJ-ja thekson se ato duhen përfshirë patjetër në analizë për të parë nëse ia vlen apo jo të ndërhyet edhe pas kostove që mund të shkaktojë ky veprim. Ndërkohë, PIP as nuk parashikon e as i përmend problemet që mund t'i sjelli ekonomisë së tregut ndërhyrja e shtetit.

---

<sup>28</sup> Libri Gjelbër arsyeton paralel edhe për politikat dhe programet, por meqenëse PIP trajton vetëm IP-të dhe ky ndryshim është përmendur më lart gjatë zhvillimit të kësaj çështjeje, që këtej e tutje do të abstragohet prej tyre dhe analiza do të fokusohet vetëm në diferencat për trajtimin e IP-ve.

**Tabela 14: Krahasimi i PIP me Librin e Gjellbër – pjesa II**

	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjellbër</b>
Justifikimi	Kërkon adresimin e problemeve të situatës aktuale që duhen zgjidhur	Kërkon arsyet e ndërhyrjes së shtetit, bazuar në argumentat e dështimit të tregut dhe rishpërndarjen e të ardhurave
Kërkimi paraprak	Përmendet shkarazi në fazat e krijimit të idesë për investime publike dhe gjykohet si burim për lindje idesh	Është parakusht për të nisur proesin e Çmuarjes dhe jep pika orientimi për mbarëvajtjen e tij shoqëruar me shembull konkret
Efektet e prishjes së ekuilibrave nga ndërhyrja e shtetit në treg	Nuk trajtohen	Kërkon identifikimin dhe matjen e efekteve dhe përfshirjen e tyre në koston totale
Vendosja e objektivave	Kërkon identifikimin e objektivave dhe produkteve, por nuk jep mënyrën se si duhen përcaktuar dhe vlerësuar	Bën dallimin e koncepteve rezultat, produkt, synim; orienton në vendosjen e objektivave teorikisht dhe praktikisht; jep shembuj konkret për vendosjen e treguesve të matshëm

### V.3.1.2. Vendosja e objektivave

Në rast se arsyetohet domosdoshmëria për ndërhyrjen e shtetit apo ndërmarrjen e një investimi publik, është e nevojshme që të përcaktohen objektivat që duhet të përmbushen nëpërmjet tij. PIP-i e përmend qëllimin e projektit apo objektivin e investimit në Vlerësimin Bazë që iu bëhet projekteve të kategorisë së parë, por nuk e shtjellon aspak se *si* duhet të përcaktohen objektivat, produktet dhe targetat e një investimi. Duhet theksuar se vendosja e objektivave është një hap jo i lehtë për t'u përmbushur pasi janë koncepte teorike, që hasin vështirësi në të zbatimin e tyre në praktikë, sidomos në përkthimin e tyre në produkte të matshëm sasiore. Për këtë arsye, LGJ-ja e trajton mënyrën e vendosjes së objektivave dhe synimeve. Ajo i vjen në ndihmë zbatuesit me disa pyetje, të cilat mund të ndihmojnë në gjetjen e objektivave sa më përfaqësues, të matshëm dhe akoma më tej, vendosjen e treguesve sasiore, që do të mundësojnë vlerësimin e realizimit të objektivave. Gjithashtu, LGJ-ja bën dallimin midis koncepteve rezultat, produkt dhe synim, të cilat duhen përcaktuar për çdo projekt. Rezultatet shërbejnë si njësi

matëse e objektivave dhe kjo mund të realizohet vetëm nëse rezultati mund të matet direkt. Për këtë arsye LGJ-ja orienton duke theksuar se në këto raste, do të ishte më i përshtatshëm përdorimi i produkteve. Sërisht, LGJ-ja ndihmon përdoruesin me shembuj të ndryshëm për përcaktimin e rezultateve, produkteve dhe treguesve të matshëm.

### V.3.1.3. Identifikimi i alternativave

Të dyja metodologjitë i qëndrojnë besnike filozofisë se ka disa mënyra për të realizuar një qëllim të caktuar apo për të zgjidhur një problem. Në të njëjtën kohë, ky është një ndër hapat që siguron se po kërkohet alternativa më e mirë në raport me paratë që do të shpenzohen. Për këtë arsye, si PIP-i edhe LGJ-ja qëndrojnë në shtjellimin e identifikimit dhe krijimit të alternativave dhe të dyja kërkojnë identifikimin e një numri më të madh alternativash për projektet në vlerë të lart. Pas kësaj pike, dy metodologjitë ndahen. PIP-i thekson se lista e alternativave duhet të përfshijë të paktën tre opsione: (i) nuk investohet, (ii) investim minimal dhe (iii) investim i konsiderueshëm. Ndërkohë, ajo sugjeron se dy alternativat “nuk investohet” dhe investimin minimal” duhet të jenë patjetër në listën e shkurtuar të alternativave të identifikuar dhe se mund të shërbejnë si bazë krahasimi i kostove me alternativat e tjera në vlera të konsiderueshme. Ndërkohë, PIP-i nuk jep as mënyrat se si mund të identifikohen opsionet, të paktën për rastet më tipike të IP-ve dhe akoma më tej, nuk qartëson mënyrën se si mund të përdoren në hapat e mëtejshëm të analizës alternativat “nuk investon” dhe “investim minimal”.

Në dallim nga PIP-i, LGJ-ja shtjellon fillimisht mënyrën se si mund të krijohen opsionet nga ana teorike dhe në një seksion rendit disa nga hapat që duhet të zbatohen për identifikimin sa më të mirë dhe të shpejtë të opsioneve, shoqëruar me shembuj konkret, të cilët e lehtësojnë shumë përdoruesin pasi mund të punohet mbi to dhe të shikohen mundësitë për të zgjeruar gamën e atyre që tashmë janë prezantuar. Një ndryshim vërtet i rëndësishëm në këtë pikë është përdorimi i opsionit “bëj minimumin” që në rastin e PIP-it i përket opsionit “investim minimal”. LGJ-ja nuk rekomandon ngritjen e një opsioni “bëj minimumin”, i cili do të shërbejë më vonë për të bërë krahasimet, por kërkon krijimin dhe vlerësimin e Rastit Bazë (Base Case), i cili shpesh shikohet sinonim i opsionit “bëj minimumin”, por në Librin e Gjellbër ai nuk është përdorur nën këtë kontekst. Më Rast Bazë, LGJ-ja i referohet vlerësimit më të mirë të kostove dhe përfitimeve të një opsioni. Është ky opsion që më pas mund të rregullohet duke reflektuar në hapat e mëtejshme efektet e riskut dhe marrjen në shqyrtim të ndikimeve jo-monetare.

Pas identifikimit të opsioneve, të dyja metodologjitë rekomandojnë krijimin e një liste të shkurtuar opsionesh sa më të gjerë, në mënyrë që të shmangët risku i përjashtimit që në fazat e para të zgjidhjeve të mira, pasi ende nuk janë kryer analiza të thelluara të kostove dhe përfitimeve. Ndërkohë, të dyja rekomandojnë mbajtjen e opsionit “bëj minimumin” në listën e shkurtuar, ndonëse PIP-i rekomandon edhe mbajtjen e opsionit “nuk investohet”.

Duhet theksuar se PIP-i i jep një rëndësi të veçantë krijimit të listës së shkurtuar të opsioneve, fazë e cila paraprihet nga *vlerësimi i shpejtë*. Ajo parashtron tre pyetje që mund të përdoren në këtë pikë të projekt-propozimeve dhe sugjeron që kjo është mënyra më e mirë për të vlerësuar sidomos projektet në vlerë të vogël. Nga ana tjetër, ky lloj vlerësimi paraprak bën që energjitë dhe burimet të përqëndrohen në analizën e opsioneve që kanë realisht mundësi të realizohen. Ndërkohë, LGJ-ja nuk e trajton fare vlerësimin e shpejtë dhe as nuk e përmend si mënyrë për të vlerësuar projektet në vlerë të vogël. Pra, LGJ-ja nuk bën dallim në tipet e vlerësimeve midis projekteve të mëdha dhe të vogla, ku njëra palë kërkon vlerësim të shpejtë dhe tjera analiza kosto-përfitim. Ajo thjesht sugjeron që shkalla analitike e analizës do të jetë në varësi të shumës së investimit për të cilën bëhet fjalë.

**Tabela 15: Krahasimi i PIP me Librin e Gjellbër në identifikimin e alternativave**

	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjellbër</b>
Identifikimi i alternativave	<p>Kërkon identifikimin e sa më shumë mënyrave për të përmushur qëllimin;</p> <p>Lista e alternativave duhet të ketë të paktën tre opsione: “nuk investohet”, “investim minimal”, “investim i konsiderueshëm”</p> <p>Opsionet “nuk investohet” dhe “investim minimal” shërbejnë si bazë krahasimi për kostot e opsionit “investim i konsiderueshëm”</p> <p>Përdorim i ndërsjelltë i koncepteve opion/alternativa më njëra-tjetrën</p> <p>Nuk ka shembuj për identifikimin e alternativave për investimet publike klasike; nuk shpjegon si mund të krijohen opsionet dhe si mund të përdoren opsionet “nuk investohet” “investim minimal” si bazë krahasimi</p> <p>Kërkon krijimin e listës së shkurtuar</p> <p>Përdor vlerësimin e shpejtë për projektet me vlerë të vogël</p>	<p>Kërkon identifikimin e sa më shumë mënyrave për të përmushur qëllimin;</p> <p>Lista e opsioneve duhet të ketë të paktën rastin “bëj minimumin”</p> <p>Nuk përdor opsionin “bëj minimum” si bazë vlerësimi, por kërkon krijimin e Rastit Bazë, i cili modifikohet me riskun dhe ndikimet jo monetare</p> <p>Ndarje e qartë e koncepteve opion/alternativa</p> <p>Shtjellon mënyrën si duhen krijuar opsionet dhe jep shembuj konkret për të ilustruar çdo rast</p> <p>Kërkon krijimin e listës së shkurtuar</p> <p>Nuk bën dallim të tipit të vlerësimit të projektit nga nivelit financimit, shkalla analitike e analizës varet nga shuma e investimit</p>

#### V.3.1.4. Vlerësimi i kostove dhe përfitimeve të opsioneve

Identifikimi dhe vlerësimi i kostove dhe përfitimeve të çdo opsioni është një ndër hapat më të rëndësishëm në procesin e çmures, pasi krahasimi i tyre orienton vendimmarrësin mbi alternativën më të mirë që duhet përzgjedhur për të realizuar objektivat e tij. E përbashkëta e dy metodologjive është se të dyja kërkojnë marrjen në shqyrtim të kostove dhe përfitimeve relevante dhe që analiza e kosto-përfitimeve të shtrihet përgjatë gjithë jetës së dobishme të të mirës apo shërbimit, por PIP-i cakton si tavan jëtëgjtësinë 20 vjet.

Të dyja metodologjitë vijojnë me vlerat që duhet të përdoren për çmuarjen e kostove dhe përfitimeve. Sipas PIP-it, kostot dhe përfitimet duhet të vlerësohen duke u bazuar në çmimet e tregut dhe të shprehen në terma real. LGJ-ja këtë moment e shtjellon më tej. Sipas saj, kostot dhe përfitimet duhen vlerësuar me kosto oportune dhe duke qenë se zakonisht, çmimet e tregut shërbejnë për të reflektuar oportunitetin, atëherë sugjerohet përdorimi i tyre. Në rast se çmimet e tregut nuk reflektojnë përdorimin më të mirë të të mirave dhe shërbimeve, atëherë ato duhen rregulluar në mënyrë që të mos shkaktojnë shtrembërime të strukturës së kostos, duke përfshirë këtu edhe efektet e strukturës së taksave që mund të ekzistojnë midis alternativave të ndryshme, moment i cili nuk përmendet në PIP.

PIP-i i përcakton kostot relevante të një investimi si kosto reale ekonomike, në të cilat përfshihen kostot e Buxhetit të Shtetit dhe kostot e publikut (kjo vlen edhe për përfitimet). Ndërkohë, në kostot totale duhet të përfshihen kostot direkte, indirekte dhe shpenzimet e përgjithshme. Sipas LGJ-së, kostot relevante duhet të shprehen në terma të kostove oportune, pasi është e nevojshme të shikohen se çfarë mundësisht të tjera mund të ekzistojnë në përdorimin e burimeve në dispozicion. Rast tipik mund të jetë përshembull vlera më të cilën duhet të përfshihet aseti i tokës në një vendimmarrje të caktuar apo përdorimi alternativ i kohës së punonjësve, referuar si ekuivalencën e kohës së plotë, të cilën LGJ-ja e shtjellon hollësisht në një ndër anekset e saj.

Të dyja metodologjitë lënë jashtë përfshirjes në çmuarjen e kostove, kostot e zhytura dhe kërkojnë marrjen në shqyrtim vetëm të kostove të ardhshme. Edhe LGJ-ja e përdor konceptin e koston së plotë, në të cilën duhen përfshirë të tre elementët e saj, por ajo i jep akoma më shumë rëndësi klasifikimit të kostove sipas sjelljes, koncept të cilin PIP-i nuk e trajton absolutisht. Sipas LGJ-së, ka shumë gjasa që kostot relevante të projekteve të mëdha të barazojnë koston totale ekonomike që duhen për të siguruar të mirat



apo shërbimet, por nga ana tjetër, këto kosto duhet të barazojnë edhe totalin e kostove të ndara në fikse, variabël, gjysmë-fikse dhe gjysmë-variabël, pasi kjo lloj analize e kostove krijon mundësitë për t'i llogaritur më mirë kostot oportune si dhe për të kryer analizat e ndjeshmërisë për të testuar Rastin Bazë. PIP nuk i jep rëndësi klasifikimit të kostove sipas sjelljes pasi ai nuk i shtjellon teknikat e përfshirjes së riskut në analizë dhe kryerjen e testit të ndjeshmërisë.

Lidhur me amortizimin dhe interesat kapitale, të dyja metodologjitë mbajnë qëndrimin se nuk duhet të përfshihen në çmuarje të kostove, pavarësisht se gjatë procesit të buxhetimit mund të jetë e nevojshme marrja e tyre në konsideratë, ndërsa vlera e mbetur e një aseti duhet përfshirë në totalin e kostove. Në të njëjtën linjë është edhe trajtimi që ato iu bëjnë detyrimeve të ardhshme që mund të lindin nga vendimet e marra. Të dyja këto qëndrime i binden rregullave të trajtimit të kostove vendimmarrëse në Kontabilitetin e Drejtimit.

**Tabela 16: Krahasimi i PIP me Librin e Gjëlber në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve**

	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjëlber</b>
Jetëgjatësia e vlerësimit	20 vjet	Nuk ka tavan
Vlerësimi i kostove	Me çmime tregu	Me kosto oportune, çmimet e tregut duhet të rregullohen që të mos shkatojnë shtrembërim të strukturës së koston
Kosto të përshtashme	Kostot rilevante	Kostot rilevante
Kosto që nuk duhen përfshirë	Amortizimi, interesat kapitale, kosto e zhytur	Amortizimi, interesat kapitale, kosto e zhytur
Kosto që duhen përfshirë	Kosto të ardhshme, vlera e mbetur, detyrimet e ardhshme, kostot marxhinale	Kosto të ardhshme, vlera e mbetur, detyrimet e ardhshme, kostot marxhinale
Klasifikimi i përdorur i kostove	Sipas lidhjes me objektin e koston: direkte, indirekte, shpenzime të përgjithshme	Sipas sjelljes: fiske, variabël, gjysmë fikse, gjysmë variabël, që të llogarisi saktë koston oportune dhe kryejë analizat e riskut dhe ndjeshmërisë
Përfitimet	Vlerësimi i përfitimeve që ka Buxheti i Shtetit dhe shoqëria	Vlerësimi i përfitimeve për qytetarët e MB-së.
Kryerja e studimeve në mungesë të të dhënave të besueshme	Përmendet, por nuk jep pika orientimi se kur rekomandohet të kryhen dhe nuk jep shembuj konkretë si duhen realizuar	Theksohet në mënyrë të veçantë nevoja për kërkim, identifikon se kur duhen ndërmarrë studimet dhe ilustron me shembuj konkretë si mund të realizohen

Një ndër sfidat më të rëndësishme gjatë çmuarjes së projekt-propozimeve për investime publike ngelet vlerësimi i përfitimeve. Vështirësitë më të mëdha hasen në shprehjen në mjete monetare të përfitimeve sociale dhe gjetjen e matësve të duhur për të mundësuar marrjen në shqyrtim të tyre gjatë analizës. PIP-i vendos si rregull kryesor për matjen e përfitimeve, të ardhurat e vlerësuara në terma financiar. Megjithatë, duke njohur problematikat që mund të hasen në vlerësimin e të ardhurave nga investimet me karakter publik, të cilat kryesisht synojnë rritjen e mirëqenies së qytetarve, PIP-i përmend se në çdo rast, në analizë duhet të përfshihen edhe të ardhurat, të cilat nuk shprehen në mjete monetare, por pa dhënë asnjë orientim se si mund të bëhen ato pjesë e analizës, çfarë peshe duhet të marrin në vlerësimin e një

alternative dhe sërisht mungon ndonjë rast praktik që ta bëjë më të kuptueshëm këtë problem. Kjo merr një rëndësi akoma më të madhe, duke patur parasysh se çmuarja e përfitimeve jo monetare është *Thembra e Akilit* e analizave ex ante. Në rastet kur investimet mendohet të jenë në vlera të mëdha dhe kur mungojnë të dhënat direkte lidhur me përfitimet, PIP-i sugjeron kryerjen e një studimi për të pasur një informacion të saktë e profesional lidhur me përfitimet e pritshme. Në çdo rast, zbatuesi duhet të jetë i sigurt se kostot e vlerësimit të të ardhurave nuk do t'i tejkalojnë përfitimet që vijnë nga ky vlerësim, ose që nuk do të jenë më të mëdha se sa kostoja që do të shkaktonte mungesa e këtij informacioni.

Edhe LGJ-ja thekson domosdoshmërinë për të vlerësuar sa më mirë përfitimet që vijnë si rrjedhojë e një investimi dhe kërkon që gjatë çmuarjes, të merren në shqyrtim të gjitha përfitimet për Mbretërinë e Bashkuar. Të gjitha ndikimet, qofshin kosto apo përfitime, direkte apo indirekte mbi rezidentët apo firmat, të cilët nuk janë nga Mbretëria e Bashkuar (MB), LGJ-ja kërkon që të identifikohen dhe maten veçmas aty ku është e mundur. Kjo është e rëndësishme pasi një propozim nuk do të mund të vendoset në jetë nëse rezulton me kosto neto për MB-në, pavarësisht se propozimi mund të ketë vlerë neto pozitive. Pra LGJ-ja thekson se fokusi duhet të bie te vlerësimi i përfitimeve në syrin e qytetarit të saj dhe jo projektit në vetvete, pasi projekti nuk është gjë tjetër veçse një mjet për të përmirësuar gjendjen neto të shtetasve të saj. Në këtë pikë, për LGJ-në merr shumë rëndësi vëmendja që i kushtohet jo vetëm efekteve direkte nga ndërhyrja, por edhe ndikimeve më të gjera në ekonomi, apo ndikimeve indirekte, siç janë kostot mjedisore. Edhe LGJ-ja, sikurse PIP-i sugjeron që në mungesë të të dhënave dhe vlerësimeve të besueshme të përfitimeve, të ndërmerret një studim më i kujdesshëm, që të mundësojë informacion më të saktë për vendimmarrje efektive, por në dallim nga PIP-i, ajo i vjen në ndihmë zbatuesit me një ndër anekset e saj duke dhënë pikat kyç mbi të cilat duhet të mbështetet vendimi nëse ia vlen apo jo të ndërmerret studimi dhe si duhet marrë ky vendim.

LGJ-ja trajton në mënyrë të veçantë vlerësimin që mund t'ju bëhet përfitimeve tipike të një investimi publik si përshembull kursimit të kohës, i cili është një ndër përfitimet kryesore në rastin e projekteve të investimit në infrastrukturën rrugore<sup>29</sup> apo përfitimet në shëndetësi duke u nisur nga jetëgjatësia dhe

---

<sup>29</sup>Departamenti i Transporteve në Mbretërinë e Bashkuar ka një metodologji të dedikuar për mënyrën se si duhet vlerësuar kostoja oportune e kohës së të punësuarve dhe të papunësuarve

ndryshimi i cilësisë së jetesës apo vlerësimi i ndikimeve mjedisore. Asnjë prej këtyre çështjeve nuk ngrihet e as trajtohet në PIP.

Diferenca shfaqen edhe në mënyrën se si trajtohen kostot dhe përfitimet, të cilat nuk mund të shprehen në mjete monetare. PIP-i, përveç faktit që thekson se ato duhet të merren parasysh në analizë, nuk përmend asnjë mënyrë se si duhen përfshirë në analizë dhe apo cilat janë teknikat që mundësojnë përkthimin e këtyre lloj përfitimeve e kostove sociale në terma financiar. Ndërkohë, LGJ-ja, si teknikën më të përdorshme rekomandon “Analizën me Shumë Kriteria”, e cila ponderon kriteret e vlerësimit dhe më pas i rendit opsionet sipas sjelljes së tyre ndaj këtyre kriterëve, si dhe sugjeron “Faktorët Kritikë të Suksesit”, e cila i rendit opsionet në varësi të faktit nëse ato i plotësojnë apo jo kushtet për faktorët e parapërcaktuar. Sërisht MB-ja ofron një manual të dedikuar se si mund të zbatohen këto lloj teknikash. Në mënyrë të përmbledhur, LGJ-ja jep një pamje të teknikave kryesore që mund të përdoren për vlerësimin e kostove dhe përfitimeve jo monetare. Në zemër të tyre qëndron “gatishmëria për të paguar” e përmendur edhe në PIP. Por nëse PIP-i i referohet thjesht si koncept, LGJ-ja e zbërthen atë dhe tregon si mund të përfshihet në vendimmarrje. Ndërkohë, duke qenë ndër teknikat më të preferuara për matjen e ndikimeve sociale, ajo është e ndërthurur thujtë në të gjitha udhëzimet plotësuese të Librit të Gjëlber.

Një ndër seksionet, të cilit i është kushtuar shumë rëndësi në LGJ, e që në PIP nuk shfaqet, është vlerësimi i ndikimeve në mjedis. PIP-i përmend shkarazi faktin që nëse mendohet të ketë ndikime mjedisore, ato duhet të përfshihen në analizë. Asnjë ndihmë e orientim nuk jepet se si duhen matur e përfshirë ato. Ndërkohë, MB-ja duket se po i jep një prioritet të veçantë financimit të kërkimeve për vlerësimin e kostove dhe përfitimeve mjedisore, si në fushën e zhvillimit të metodologjive, edhe në vlerësimin e tyre. Ajo trajton ndikimet që vijnë nga emëtimet e gazrave, ndryshimeve klimaterike, cilësisë së ajrit, peizazhit, ujit, biodiversitetit, zhurmave dhe pyjet. Për çdo njëërën prej tyre, është punuar dhe ende vazhdon të punohet mbi metodologjitë e matjeve dhe kthimit në vlera monetare të ndikimit të projekteve në këta elementë. Pasi prezanton teknikat më të mira dhe udhëzimet përkatëse, LGJ-ja e mbyll këtë seksion edhe me një rast studimor, i cili tregon nga ana praktike se si mund të të maten ndikimet mjedisore.

**Tabela 17: Krahasimi i PIP me Librin e Gjëlber në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve jo monetare**

	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjellbër</b>
Kostot dhe përfitimet jo monetare	Përmenden që duhen mbajtur parasysh, por nuk jep metodat për vlerësimin e tyre dhe si duhen përfshirë në analizë	I jep një rëndësi tepër të veçantë dhe sugjeron sipas rastit metodat që mund të përdoren me shembuj konkretë
Analiza me Shumë Kritere (MCA)	Nuk trajtohet	Prezantohet si teknikë për përfshirjen e kostove dhe përfitimeve jo monetare në analizë dhe ka manual të dedikuar
Teknikat	Nuk i kushtohet rëndësi shtjellimit të tyre	Trajtohen në çdo rast me shpjegime teorik dhe raste konkrete
Gatishmëria për të paguar	Përmendet që duhet të përdoret, por nuk jep asnjë metodë për vlerësimin e saj	Shtjellohen hollësisht dhe shoqërohet me shpjegimin e teknikave SPA dhe RPA, për të cilat ka edhe metodologji të dedikuar
Analizat për ndikimin në mjedis	Përmenden shkakrazi	Thekson domosdoshmërinë për identifikimin dhe matjen e tyre, jep shembuj konkretë si mund të vlerësohen dhe merren në shqyrtim të gjithë variablat
Vlerësimi i kohës	Nuk trajtohet	Metodologji e dedikuar për vlerësimin e kohës nga investimet në transport dhe jep shembuj konkret
Vlerësimi i shëndetit	Nuk trajtohet	Aneks i veçantë me raste konkrete
Vlerësimi i dizenjimit	Nuk trajtohet	Aneks i veçantë me raste konkrete

### V.3.1.5. Rregullimet e kostove dhe përfitimeve

Në mënyrë që kostot dhe përfitimet e vlerësuara të jenë sa më të sakta, të reflektojnë sa më mirë të vërtetën, të udhëheqin në vendimmarrje të drejta dhe akoma më tej, të jenë të krahasueshme me njëra-tjetrën, duhen ndërmarrë disa veprime rregulluese ndaj tyre. Për këtë qëllim, LGJ-ja parashikon disa rregullime që mund t'i bëhen Rastit Bazë, por secilin prej tyre duhet bërë në mënyrë të pavarur nga tjetri, që të shmangen efektet e ndërsjellta, të dyfishta. LGJ-ja fillimisht ndalon në analizën e shpërndarjes, në mënyrë që përdoruesi të sigurohet mbi "drejtësinë" e propozimeve, si dhe ndikimin e masën e ndikimit të tyre social. Ky tip analize kërkohet gjithmonë dhe nëse specialistët vendosin të mos e kryejnë, duhet të paraqesin një justifikim shumë të mirëargumentuar. Ndërkohë, në PIP nuk përmendet asgjëkundi kjo tip analize që duhet t'iu nënshtrohen kostot dhe të ardhurat.

LGJ-ja vijon me rregullimet që vijnë si pasojë e ndryshimeve relative të çmimeve. Sikurse edhe PIP-i, LGJ-ja kërkon shprehjen e kostove dhe përfitimeve në terma real apo çmime konstante dhe jo në terma nominal apo çmime korrente. Për këtë arsye, të dyja metodologjitë kërkojnë heqjen e efektit të inflacionit të pritshëm nga flukset e ardhshme. Por në diferencë nga PIP-i, i cili nuk qartëson se çfarë norme të deflatorit duhet përdorur për këtë qëllim, LGJ-ja thotë se për periudha afatgjata, deflatori i përshtatshëm për t'u përdorur është norma e synuar e inflacionit të Bankës së Anglisë. Interesant është trajtimi që i bën LGJ-ja ndikimit të parashikimeve për ndryshime potenciale të çmimeve relative mbi vlerësimin e kostove dhe përfitimeve kur rriten të ardhurat, i cili në PIP nuk përmend fare. Kështu, në shumicën e rasteve, pritjet që një rritje në të ardhura të shoqërohet me një rritje në kosto dhe përfitime si pasojë përshtatshme e ekzistencës së një oferte fikse. Megjithatë, duke qenë se ende nuk ka një vendim të prerë lidhur me korrelacionin midis këtyre të dyjave, LGJ-ja thotë se norma e rritjes së vlerës së përfitimeve duhet të supozohet përherë pozitive dhe vetëm në ekzistencën e rrethanave të pazakonta, ajo do të jetë më e madhe se sa norma e projektuar e të ardhurës reale për frymë. Nga ana tjetër, çdo ulje në normën e skontimit në periudha afatgjata duhet të shoqërohet me një rënie proporcionale në normën e projektuar të rritjes së të ardhurës. LGJ-ja paraqet edhe disa faktorë të cilët duhet të merren në konsideratë gjatë përcaktimit nëse kostot dhe përfitimet do të ndryshojnë më shumë apo më pak se inflacioni, si: pamjaftueshmëria apo mungesa, zëvendësueshmëria, mungesa e linearitetit, rritja e konkurrencës apo pozicioneve monopol si dhe ekonomitë e shkallës. Pra, në thelb, PIP thjesht përmend që kostot dhe

përfitimet duhet të shprehen në terma real, por në ndryshim nga LGJ-ja, nuk tregojnë masat që duhen marrë, për t'u siguruar që ky objektivi po përmbushet.

Rregullimi tjetër tepër i rëndësishëm, i cili lejon krahasimin në kohë të flukseve të ndryshme monetare është skontimi. Në thelb, të dyja metodologjitë i referohen dëshirës së individit për të konsumuar një të mirë më mirë sot, se sa më vonë dhe akoma më tej, dëshirën për të shtyrë kostot për brezat e mëvonshëm. Është pikërisht norma e preferencës kohore të shoqërisë, e cila duhet përdorur për skontimin e flukseve të parashikuara dhe kthimin e tyre në vlera aktuale. Por në dallim nga LGJ-ja, e cila përcakton si normë skontimi vlerën 3.5%, PIP-i e lë të hapur këtë pikë, duke krijuar shumë konfuzion të përdoruesit se si duhet ta përcaktojë ai normën e duhur për të skontuar dhe ku duhet të mbështet ai gjatë këtyre vlerësimeve. Kjo pikë është shumë e rëndësishme dhe për sa kohë një metodologji nuk përcakton jo vetëm normën, por as linjat bazë që duhen ndjekur për vlerësimin e saj, kjo shpie në konfuzion dhe subjektivizëm të lartë. Megjithatë, duket theksuar se F3-shi i Analizës Kosto-Përfitim është i formatuar për skontime të vlerave me normë 6%.

Të dyja metodologjitë përmendim faktin se për projekte afatgjata, në rastin e PIP mbi 20 vjet, ndërsa në rastin e LGJ-së mbi 30 vjet, rekomandohet përdorimi i normave të skontimit të ndryshme nga standardja. Sërisht PIP nuk ofron asnjë informacion dhe orientim të mëtejshëm lidhur me normat zbritëse të skontimit që duhen përdorur në këto raste, ndërsa LGJ-ja, jo vetëm që argumenton pse normat e skontimit kanë tendencë rënëse, por përcakton me anë të një table ekzaktësisht se çfarë normash duhen përdorur në varësi të jetëgjatësisë së projektit.

Dy rregullimet e fundit që prezanton LGJ-ja janë vërtet shumë interesante dhe flasin për një seriozitet absolut që karakterizon hartimin e kësaj metodologjie në vlerësimin e alternativave, në mënyrë që të sigurohet përdorimi sa më efektiv dhe eficient i fondeve buxhetore. I pari lidhet me rregullimet në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve të alternativave të ndryshme, të shkaktuara nga regjimet e ndryshme të taksave, të cilave iu nënshtrohen secila prej tyre. Për të realizuar këtë rregullim, Departamenti i Thesarit ka hartuar një udhëzim se si mund të eliminohet efekti i sistemeve të ndryshme të taksave nga vlerësimi i ndikimeve të projekt-propozimeve. Ndërkohë, ky tip rregullimi nuk përmendet as në mënyrë të vagullt në PIP.

Rregullimi i fundit, lidhet me marrjen në shqyrtim të riskut dhe pasigurisë. PIP e trajton këtë fakt vetëm kur shpjegon fushat që duhen plotësuar në formularët e projekt-propozimeve, por nuk pasqyron efektin që mund të ketë risku në vlerësimin e kostove dhe përfitimeve. LGJ-ja e shtjellon gjerësisht konceptin e riskut dhe pasigurisë dhe kërkon përlogaritjen e tij për çdo opsion të identifikuar, monitorimin e tij dhe kryerjen e një procesi vendimmarrës, i cili mbështetet në kuadrin e një analize risku dhe vlerësimi ex post. Absolutisht i papërmendur në PIP është risku që mund të vijë nga një tendencë e provuar dhe sistematike e vlerësuesve për të qenë tepër optimist. Ky proces njihet si anshmëri dhe karakterizon sektorin publik, por edhe atë privat. LGJ-ja kërkon rregullim të këtij fenomeni, duke rritur kostot dhe ulur përfitimet e vlerësuara dhe përdorimin e analizave të ndjeshmërisë për të testuar supozimet e bëra gjatë çmuarjes fillestare. Për realizimin e këtij rregullimi, në MB është hartuar një tjetër udhëzim, i cili mund të përdoret në rast se mungojnë të dhënat empirike nga projektet e mëparshme për të bërë këto lloj rregullimesh. Sërisht në diferencë me PIP-in, LGJ-ja vijon me mënyrën se si mund të vlerësohet risku dhe cilat janë teknikat që mund të përdoren për këtë qëllim, duke dhënë shembuj konkret të përlogaritjes së Vlerës së Pritur, të rregulluar me efektin e riskut, apo përdorimin e Pemës së Vendimit.

Elementi i dytë i këtij rregullimi është përcaktimi i pasigurisë. LGJ-ja këmbëngul medoemos në kryerjen e analizave të ndjeshmërisë, për të testuar jo vetëm qëndrueshmërinë e supozimeve, por edhe sjelljen e opsioneve kundrejt situatave të ndryshme në të ardhmen, duke përfshirë këtu ngritjen e skenarëve dhe përdorimin e teknikave të avancuara si analiza Monte Carlo. LGJ-ja sugjeron përdorimin e kësaj lloj analize kryesisht nëse variablat nuk janë të pavarur nga njëri-tjetri dhe realizimin e saj nën vëzhgimin e ekspertëve të duhur, të cilët mund të sigurojnë se ajo po zbatohet si duhet dhe se të dhënat janë integruar në mënyrën e duhur brenda modelit. Sërisht në anekset e saj LGJ-ja ofron një shembull të përdorimit të saj.

**Tabela 18: Krahasimi i PIP me Librin e Gjelbër në rregullimet e kostove dhe përfitimeve**



	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjellbër</b>
Rregullimet e kostove dhe përfitimeve	Kthimi i të dhënave në të njëjtën bazë krahasimi	Kthimi i të dhënave në të njëjtën bazë krahasimi
Analiza e shpërndarjes	Nuk trajtohet	E vendos si kusht paraprak për të siguruar drejtësinë e propozimeve
Ndryshimet relative të çmimeve	Kërkon vetëm shprehjen të terma real dhe heqjen e efektit të inflacionit, por nuk përcakton se nomrën e deflatorit	Kërkon shprehjen në terma real sipas normës së synuar të Bankës Qëndore dhe trajton përfshirjen e ndryshimeve potenciale të çmimeve të kostove dhe përfitimeve duke shtjelluar të gjithë faktorët që mund të sjellin ndryshime
Skontimi	Nuk e përcakton drejtpërdrejtë në PIP normën e skontimit, por F3 është i formatuar për normë skontitimi 6%; nëse afati i projektit është mbi 20 vjet, sugjeron përdorimin e normave të skontimit të diferencuara, por nuk jep asnjë orientim se si mund të llogariten apo përcaktohen ato	Përcakton normën e skontimit 3.5%; nëse projekti është afatgjatë, sugjeron përdorimin e normave të diferencuara të skontimit, duke përcaktuar qartë mënyrën e llogaritjes së tyre
Regjimet e ndryshme të taksave	Nuk trajtohen	Trajtohen gjerësisht me Udhëzim nga Departamenti i Thesarit se si mund të përfshihen në analzië
Risku dhe pasiguria	Përmenden shkarazi dhe nuk jep asnjë metodë për vlerësimin dhe përfshirjen e tyre në analizë	I jep shumë rëndësi riskut dhe pasigurisë, trajton analizën Monte Karlo, Pemën e Vendimit dhe Skenarët e ndryshëm; kërkon eliminimin e efektit të anshmërive pozitive dhe kryerjen e analizave të ndjeshmërisë

### V.3.1.6. Zgjedhja e alternativës më të mirë

Pas prezantimit të mënyrave se si duhen vlerësuar kostot dhe përfitimet monetare dhe jo-monetare, rregullimet e tyre me efektin e faktorëve të ndryshëm, të cilët bëjnë të mundur krijimin e një baze të njëjtë krahasimi, vendimmarrësin e pret zgjedhja e alternativës më të mirë. PIP-i i trajton në mënyrë më të detajuar metodat që sugjerohen në këto lloj vlerësimesh. Fillimisht ajo qëndron në metodën e Analizës së Kostos më të Ulët, duke prezantuar disa nga treguesit që mund të përdoren në këtë lloj analize dhe më pas sjell teknikat e Analizës Kosto-Përfitim, si Vlerën Aktuale Neto, Normën e Brendshme të Kthimit dhe Raportin Koston-Përfitim, për ta mbyllur më Periudhën e Shlyerjes. Ndërkohë, LGJ-ja përmend të njëjtat teknika, por është e organizuar krejtësisht ndryshe. Ajo nuk qëndron në sqarimin e çdo metode dhe shkrihet me trajtimin paralel të kriterëve që duhet të udhëheqin vendimmarrjen. Kjo ndodh sepse gjatë sqarimit se si duhen vlerësuar kostot apo përfitimet në situata të ndryshme, janë prezantuar edhe teknikat e Analizave Kosto-Përfitim apo Efektivitetit të Kostos, por në dallim thelbësor nga PIP, ajo jep shembuj konkret se si një alternativë mund të shqyrtohet me të dyja metodat, nën kushtet e riskut për një nga vendimmarrjet më tipike publike, si ai i rastit të blejë apo të marrë me qera një godinë. Pavarësisht rasteve konkrete të zgjidhur, në dallim nga PIP-i, LGJ-ja nuk ofron një listë të treguesve klasikë që mund të ndihmojnë në përdorimin e kësaj teknike.

Një tjetër diferencë mes dy metodologjive vjen në trajtimin e vendimmarrjes nën kushtet e tavaneve buxhetore. Ndërsa PIP-i nuk e trajton këtë tip vendimmarrjeje, LGJ-ja thotë se në këto raste, duhet zgjedhur një kombinim i propozimeve, i cili maksimizon vlerën aktuale neto ndaj shpenzimeve, të cilat janë brenda kufizimit të vendosur. Një tip tjetër kriteri në vendimmarrje, i cili nuk përmendet në PIP është “Kthimi Maksi-Min”, i cili mund të përdoret atëherë kur risku është shumë material. Sipas saj, zgjedhja orientohet drejt opsionit më pak riskoz, pasi preferohet ajo alternativë që siguron rezultatin më pak të keq nëse ndodhin ngjarjet më të këqija të mundshme.

Të dyja metodologjitë bien dakord se teknika e periudhës së shlyerjes, pavarësisht se renditet si teknikë vendimmarrjeje, nuk duhet përdorur pasi abstragon nga vlera në kohë e parasë. Ndërkohë, metodologjitë nuk konvergojnë në trajtimin që i bëjnë teknikës së Normës së Brendshme të Kthimit. Sipas PIP-it, kjo është teknika më e mirë e që duhet të udhëheqi vendimmarrjen pasi ndihmon agjensitë qeveritare të përcaktojnë një normë kthimi, e cila mund të shërbejë si dysHEME për alternativat e ndryshme të

investimit, si dhe nga ana tjetër ndihmon në trajtimin e investimeve publike nën syrin e investimeve private. Edhe pse njih debatin e gjerë akademik që ekziston midis VAN-së dhe NBR-së kur këto teknika shpiten në vendimmarrje të ndryshme, PIP-i konkludon se ka shumë gjasa që opsioni më i mirë të jetë ai që ka NBR-në më të lartë. Ndërsa sipas LGJ-së, NBR-ja duhet shmangur në përdorim po aq sa periudha e shlyerjes si kriter në vendimmarrje.

Gjithashtu, LGJ-ja nënvizon se të paktën për alternativën më të mirë, analiza kosto-përfitim duhet të shoqërohet minimumi me tre pasqyra financiare: buxhetin, i cili duhet të mbështetet në parimet e buxhetimit sipas kontabilitetit të burimeve; pasqyrën e rrjedhës së parave, e cila duhet të tregojë paratë shtesë që do të shpenzohen nëse projekti vazhdon dhe së treti, një pasqyrë financimi, e cila duhet të tregojë se cilat departamente, ministri apo organizata do të marrin pjesë në financimin e projektit dhe se si. Edhe në PIP dy nga këta elementë përmenden kalimthi, edhe pse nuk shtjellohen gjëkund. Kështu, në seksionin e vlerësimit të plotë, të cilit i nënshtrohen projektet e kategorisë së tretë, në FPPI-3 një ndër seksionet kërkon që hartuesi i tij të japi informacionin lidhur me skenarët e rrjedhjes së parasë dhe financimit, por pa shtjelluar as çfarë janë e as se si mund të plotësohen.

Interesant është trajtimi që i bën LGJ-ja pjesës pas zgjedhjes së alternativës më të mirë. Brenda kësaj metodologjie parashikohet një seksion që shtjellon “zhvillimin e zgjidhjes”, pra gjetjen e mënyrës më të mirë, për të vendosur në jetë alternativën e zgjedhur. Ideja e kësaj faze, e cila parashikohet në PIP, është që duke qenë se përgjithësisht alternativat nuk janë plotësisht përjashtuese të njëra-tjetrës, mund të shikohet mundësia nëse anët pozitive të tyre mund të shkrihen brenda opsionit që kryeson vendimmarrjen. Për realizimin e kësaj, LGJ-ja sugjeron këshillimin me ekspertë të jashtëm dhe me grupet e interesit, pavarësisht nga këshillimi që mund të jetë bërë në fazat më të hershme. Lidhur me dilemën se më kë dhe për çfarë duhet të jetë këshillimi, Zyra e Kabinetit ofron një informacion më të gjerë që i vjen në ndihmë zbatuesve të vlerësimeve. Edhe PIP-i përmend se gjatë përkthimit të alternativës së preferuar në një Propozim Investimi këshillimi është shumë i rëndësishëm, por nuk ka orientime të mëtejshme për fushën që duhet të prekin ato

LGJ-ja shtjellon hollësisht mënyrën se si duhet përfshirë sektori privat në hartimin e një projekt-propozimi, për të parë fushat e bashkëpunimit të cilat do të mundësonin një realizim sa më të mirë të investimit, duke prezantuar edhe fushat se kur ka gjasa që ky bashkëpunim të rezultojë i frytshëm dhe gjen hapësira.

Gjithashtu, LGJ-ja trajton marrëveshjet e biznesit që mund të arrihen, të cilat lidhen me transferimet e risqeve dhe mënyra se si do trajtohen ngjarjet e paparashikuara. Akoma më tej shtjellohet procesi i prokurimit dhe guidat ne dispozicion për të zbatuar një proces rilevant. Ndërkohë PIP këta element i përmend fare përciptas në seksionin e Vlerësimit të Plotë për Kategorinë III të projekteve, por pa shtjelluar rëndësinë e këtyre hapave dhe mënyrën se si duhet të realizohen ato. Ajo i risjell një pjesë të mirë të tyre në vëmendje të përdoruesit të PIP kur jep pikat e orientimit për vendimmarrjen e Projekt Propozimeve të Investimeve Publike nga Komitetit për Planifikimin Strategjik apo Grupi për Menaxhimin e Buxhetit. Fakti që ato paraqiten si elementë mbi të cilët këto dy organizma duhet të bazohen, nënkupton domosdoshmërinë e përmbushjes së tyre nga ana e projekt-propozuesit.

Në përfundim mund të themi se PIP nënkupton që gati gjithë elementët e LGJ-së duhet të realizohen, por nuk jep menyrën si duhet të kryhen prej specialistit përkatës. Të dyja metodologjitë vendosin theksin mbi domosdoshmërinë e transparencës që duhet të karakterizojë gjithë fazat, por veçanërisht procesit të përzgjedhjes së alternativës më të mirë dhe zhvillimin e saj në një zgjidhje.

**Tabela 19: Krahasimi i PIP me Librin e Gjellbër në përzgjedhjen e alternativës më të mirë**

	<b>PIP</b>	<b>Libri i Gjellbër</b>
Teknikat e përdorura për zgjedhjen e alternativës më të mirë	Analiza e Kostos më të Ulët, e cila shoqërohet me tregues për vlerësimin e saj; VAN, NBR, Raporti Kosto/Përfitim, Periudha e Shlyerjes; nuk ka shembuj konkretë për përdorimin e tyre	Nuk sqaron individualisht teknikat, por jep shembuj konkretë për përdorimin e tyre
Orientuese në vendimmarrje	NBR	VAN
Vendimmarrja në kushtet e tavaneve buxhetore	Nuk trajtohet	Kërkon kombinimin e propozimeve që maksimizon vlerën aktuale neto
Pasqyrat financiare të kërkuara	Pasqyra e Financimit dhe Pasqyra Rrjedhëse e Parasë; përmenden, por nuk shtjellohen	Kërkon Buxhetin, Pasqyrën Rrjedhëse të Parave, Pasqyrën e Financimit, duke i shoqëruar me ilustrim dhe shpjegim
Zhvillimi i zgjidhjes	Nuk trajtohet	Trajtohet gjerësisht për të shkrirë anët pozitive të disa alternativave të alternativa që kryeson

## V.4. Përfundime

Pavarësisht ndryshimeve që mund të kenë në mënyrën e trajtimit të elementëve të procesit të vendimmarrjes, në vija të përgjithshme duket se metodologjitë trajtojnë të njëjtat çështje, të cilat synojnë të udhëheqin drejt zgjedhjes së mënyrës më të mirë për përdorimin e fondeve buxhetore, por pas mbarimit të çmuarjes, metodologjitë ndjekin dy rrugë krejtësisht të ndryshme.

PIP-i, duke qenë më teknik dhe procedural, përqëndrohet mbi hapat që duhet të ndiqen deri në miratimin final të projekt-propozimit. Ai shtjellon me kujdes miratimin e projekt-propozimit brenda institucionit buxhetor, përcjelljen e tij në MF/MZHETS, mënyrën se si MF/MZHETS duhet të kryejë analizat e saj dhe parashikon rrugëtimin që duhet ndjekur deri në miratimin final nga KPS, Këshilli Ministrave dhe Kuvendi, i cili me miratimin e Ligjit të Buxhetit i jep përfundimisht jetë financimit të tij. Pavarësisht se në Ciklin e MIP-ve përmenden edhe hapat e tjerë pas zbatimit të projektit, të cilat lidhen me monitorimin e zbatimit, raportimin, vlerësimin dhe auditimin, asnjëra prej tyre nuk trajtohet qoftë edhe nga ana procedurale, të paktën për të ndarë përgjegjësitë se kush duhet të kryejë çfarë, duke folur për rëndësinë e paketë që iu jepet analizave ex-post. Plotësimi i procedurave edhe për pjesën tjetër të ciklit, jo vetëm që do të krijonte një pamje 360 gradë të procesit, por do të ndihmonte në organizmin e punës brenda MF/MZHETS për monitorimin e IP-ve dhe do të krijonte bazat e para për reflektimin e rezultateve në analizat ex ante të investimeve publike të ardhshme.

Nga ana tjetër, LGJ-ja jo vetëm shtjellon hapat e gjithë ciklit ROAMEF, por vendos një theks të veçantë mbi vlerësimet ex post. Ajo paraqet shtyllat kryesore se ku duhet të mbështetet kjo lloj analize, orienton përdoruesin mbi pikat kritike të përpunimit dhe interpretimit të informacionit dhe e përfundon me domosdoshmërinë e reflektimit të gjithë problemeve të shfaqura në analizat e ardhshme. Duke besuar në rëndësinë e njëllajtë që marrin të dy analizat, qofshin ato para apo pas zbatimit të projektit, LGJ-ja pranon vështirësinë dhe burimet e limituara në dispozicion, ndaj edhe kërkon realizimin e tyre nëpërmjet bashkëpunimit midis gjithë grupeve të interesit. Megjithatë, ajo nënvizon domosdoshmërinë që pavarësisht grupit që punon për realizimin e tyre, përgjegjësitë e udhëheqësit duhet të jenë të përcaktuara qartë, sikurse çdo pjestar i grupit duhet të jetë i qartë për punën e tij. Sipas LGJ-së, këto lloj analizash nuk duhen trajtuar si aktivitet apo detyrë e një specialisti të caktuar e për këtë arsye të lihen pas dore.

## KAPITULLI VI: PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Ky kapitull pasqyron përfundimet e punës kërkimore mbi përdorimin e Analizave Kosto-Përfitim për vendimmarrjen e investimeve publike në infrastrukturë në rastin e Shqipërisë, si dhe jep disa rekomandime për zgjidhjen e problemeve të adresuara në punim në formën e sfidave dhe politikave të mundshme të analizave të investimeve publike dhe proceseve vendimmarrëse. Kapitulli gjithashtu trajton edhe fushat e ardhshme të studimit, që mund të paraqesin interes për kërkime të mëtejshme bazuar në gjetjet e këtij punimi.

### VI.1. Përfundime

Qëllimi i këtij punimi ishte të studionte procesin e vendimmarrjes së investimeve publike në infrastrukturë dhe rolin që luajnë Analizat Kosto-Përfitim në planifikimin dhe alokimin e fondeve. Ai u nis nga baza teorike e AKP-së dhe testoi nivelin e zbatimit të dimensioneve të saj në analizën e investimeve publike dhe ndikimit të tyre në buxhetim, duke eksploruar situatën aktuale dhe identifikuar faktorët që ndihmojnë në shpjegimin e saj. Pavarësisht debateve të shumta dhe boshllëqeve në literaturë të diskutuara në Kapitullin 2, mbi moralin dhe drejtësinë e AKP-së, objektivitetin e rezultateve të saj dhe rolin që duhet të ketë në vendimmarrje, studimet tregojnë se përdorimi i analizave mikroekonomike si Analiza Kosto-Përfitim janë më të suksesshme në udhëheqjen e planifikimit të investimeve publike.

Megjithatë, pavarësisht reformave të ndërmarra në menaxhimin e investimeve publike dhe përpjekjeve për të përmirësuar procesin e përzgjedhjes dhe analizës së tyre, Shqipëria ende nuk ka arritur të ndërtojë një proces efektiv dhe eficient, duke përfshirë përdorimin e Analizave Kosto-Përfitim. Nisur nga rëndësia e madhe që kanë investimet publike në infrastrukturë, niveli i lartë i fondeve buxhetore që ato përdorin, ndjeshmërisë së rritjes ekonomike ndaj tyre si dhe nevojës për të përdorur me sa shumë shumë efektivitet burimet e kufizuara në dispozicion, ky punim hulumtoi dhe analizoi jo vetëm situatën aktuale, por mbi të gjitha investigoi arsyet kryesore që e shkaktojnë atë, duke hedhur dritë mbi bazën reale të problemeve dhe duke ngritur në këtë mënyrë, një debat tëqenësishëm dhe shumë thelbësor të investimeve infrastrukturore në Shqipëri. Ky e fundit, debati në Shqipëri, mbështet edhe nga një analizë kritike të literaturës së sipërpërmendur në kontekstin shqiptar. Në terma të përgjithshëm, studimi i përgjigjet dy pyetjeve kryesore:

1. A udhëhiqet vendimmarrja për investimet publike në infrastrukturë nga Analizat Kosto-Përfitim ?
2. Cilat janë vështirësitë e hasura në zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim?

Metodologjia e përzgjedhur për t'iu përgjigjur këtyre pyetjeve kërkimore është një gërshetim i kërkimit përshkrues dhe shpjegues, i realizuar nëpërmjet anketimit dhe rastit studimor. Rezultatet dhe përfundimet e tyre trajtohen gjerësisht në Kapitulli 4 “Rezultatet dhe diskutimi i anketës” dhe Kapitulli 5 “Analiza krahasimore e Procedurave të Investimeve Publike me Librin e Gjelbër”, ndërsa në këtë çështje kemi zgjedhur të paraqesim disa nga gjetjet kryesore, që zbërthejnë pyetjet e mësipërme.

Në përgjigje të pyetjes së parë kërkimore mund të themi:

- Plotësimi, rishikimi, miratimi dhe dorëzimi i formularëve të investimit publik është kthyer në një proces të stabilizuar dhe konsoliduar, megjithatë, ai ka ndikim të ulët në vendimmarrje dhe planifikimin e investimeve publike. Pavarësisht se specialistët janë të sigurt mbi domosdoshmërinë e analizave sasiore dhe cilësore të kërkuara prej tyre, ato shikohen si procedura formale, që ndikojnë deri diku në planifikimin e investimeve, por nuk janë faktori vendimtar i tyre.
- Ndikimi i ulët në vendimmarrje diktohet edhe nga momenti *post factum* kur kryhen analizat e investimeve publike dhe Analizat Kosto-Përfitim. Ato vijnë kryesisht në trajtën e studim-projektiveve që shërbejnë si bazë për plotësimin e Formularit të Propozimit të Projektit të Investimit dhe Formularit të Analizës Kosto-Përfitim, duke treguar se tashmë vendimi për të mbështetur projektin nga buxheti i shtetit është marrë në një kohë të mëparshme se kryerja e AKP-ve dhe se ai është duke konkurruar me forma të ndryshme të tij dhe jo me projekte të tjera, që nuk përmbushin të njëjtin qëllim në alokimin e fondeve. Si rrjedhim, kjo e fundit cënon qëllimin primar të AKP-së, atë të vlerësimit midis projekteve konkurruese dhe jo rikonfirmimin e një projekti të përzgjedhur më parë.
- Shkalla e përdorimit të Analizave Kosto-Përfitim është e ulët. Ajo vazhdon të jetë karakteristikë e projekteve me financim të huaj për shkak të kushteve të paracaktuara nga institucionet financuese dhe tenton të anashkalohe në rastin e investimeve me financim të brendshëm, duke shprehur në këtë mënyrë edhe aspektin formal të plotësimit të procedurave si pasojë e PBA-së dhe jo respektimit të tyre për t'u udhëhequr në vendimmarrje nga rezultatet që ato gjenerojnë.

Niveli i ulët i përdorimit të AKP-ve diktohet edhe nga delegimi i tyre palëve të treta dhe kostove që duhen përballuar nga buxheti për realizimin e tyre, duke i kthyer AKP-të në luks vetëm për projektet që angazhojnë nivele shumë të larta financimi.

Në përgjigje të pyetjes së dytë kërkimore vijnë këto përfundime:

- Specialistët hasin më shumë vështirësi në plotësimin e kërkesave të Propozimit të Investimit Publik që kërkojnë vlerësime të kostove dhe përfitimeve sesa në elementët që kanë bazë narrative argumentuese si justifikimi i nevojës për investime apo përputhja e projektit me qëllimet dhe objektivat e programit. Hulumtimi i mëtejshëm tregon se ata kanë një nivel vështirësie mbi mesatare sidomos në identifikimin dhe matjen e kostove që implikojnë konceptet e vendimmarrjes si: kostot marxhinale, oportune dhe rilevante, ndërkohë që vështirësitë rriten akoma më tej në trajtimin e kostove dhe përfitimeve sociale. Në të gjitha rastet, llogaritja dhe përfshirja e përfitimeve në analizë shfaqet më problematike se ajo e kostove.
- Nivelet e larta të vështirësisë së perceptura në matjet e elementëve social të kostove dhe përfitimeve rrisin probabilitetin për t'u lënë jashtë analize, duke bërë që vendimmarrja të orientohet më shumë drejt kostove financiare dhe metodës së Efiçencës së Kostos se sa drejt Analizave Kosto-Përfitim dhe duke i trajtuar ndikimet sociale kryesisht si faktorë cilësorë.
- Në studimin e faktorëve të fshehur që mundësojnë shpjegimin e situatës aktuale, Analiza Faktoriale Eksploruese, e para në llojin e vet në lëmin e studimeve empirike në Shqipëri në fushën e investimeve të infrastrukturës, identifikoi 3 faktorë, të cilët mbështeten në variancën e variablave të AKP-së. Faktori 1 – Vlerësimi i kostove/përfitimeve sipas teorisë së vendimmarrjes grupon variablat që kanë si karakteristikë të përbashkët aspektin teorik dhe nevojën e një procesi çmuarje për vlerësimin e tyre. Faktori 2 - Vlerësimi i alternativave përbëhet nga variablat që përfaqësojnë nivelin më të thjeshtë të kryerjes së një AKP-je për alternativat e identifikuara, ku kostot dhe përfitimet sociale trajtohen si faktorë cilësorë. Faktori 3 - Testimi i qëndrueshmërisë së modelit të AKP-së mbledh variablat që përcaktojnë testimet e ndryshme, të cilave iu nënshtrohen vlerësimet e AKP-ve për t'u siguruar se supozimet dhe rezultatet e modeleve janë të qëndrueshme.
- Të tre faktorët e EFA-së iu përgjigjen tre dimensioneve të ndryshme të AKP-së dhe ndihmojnë në shpjegimin e shkaqeve që ndikojnë mbi vështirësitë e hasura në zbatimin e tyre. Faktori 1, që



shpjegon variancën më të madhe të variablave, përbëhet nga kostot dhe përfitimet të klasifikuara sipas qëllimeve të vendimmarrjes, duke hedhur dritë mbi burimin e problemeve që shfaqen në realizimin e AKP-ve: mungesës së njohurive të plota të koncepteve bazë të vendimmarrjes së kontabilitetit të drejtimit dhe koncepteve të AKP-së, të cilët rezultojnë me frekuencën më të lartë për nivelin maksimal të vështirësisë edhe nga analiza përshkruese.

- Shkrirja e rezultateve të analizës faktoriale me analizën përshkruese për të plotësuar hierarkinë e detajimit dhe llogaritjes së kostos dhe përfitimeve tregon se specialistët perceptojnë si më të lehtë identifikimin dhe matjen e kostove dhe përfitimeve në përgjithësi dhe si më të vështirë elementët individual të tyre që do të mundësonin një llogaritje të saktë të parametrave, duke nxjerr akoma më në dukje problemet me konceptet e vendimmarrjes dhe AKP-ve. Mungesa e njohurive dhe vështirësive në trajtimin e tyre bën që analizat e investimeve publike të mbështeten më shumë mbi kostot dhe përfitimet financiare se sa mbi analiza më të gjera, që shqyrtojnë kostot oportune, marxhinale dhe sociale.
- Në rol shumë të rëndësishëm në vështirësitë me të cilën përballen specialistët në zbatimin e AKP-ve luan mungesa e ekperiencës në realizimin e tyre dhe mungesa e trajnimeve mbi analizat e investimeve dhe AKP-të. Të dy këta faktorë, sëbashku përdorimin e rrallë të këtyre lloj analizash në rangje specialistësh flet edhe për nivelin e ulët të përdorimit të tyre në vlerësimin e projekteve të investimeve publike në infrastrukturë.
- Elementi i fundit, që mbyll ciklin e gjetjeve të faktorëve që kanë ndikuar në krijimin e situatës aktuale të analizës së investimeve publike dhe shpjegimin e saj është manuali i Procedurave të Investimeve Publike, i analizuar si burim potencial i vështirësive që kanë zbatuesit e AKP-ve dhe analizave të IP-ve. Nga analiza e tij dhe përballjes me Librin e Gjelbër, PIP rezulton i qartë në përshkrimin e rrjedhës së procesit të vendimmarrjes së investimeve, por i cunguar në informacion lidhur me teknikat e vlerësimit, shqyrtimit të koncepteve të kostove dhe përfitimeve, shembujve praktikë për të zbërthyer bazën teorike të tyre dhe ilustrimit të rasteve konkrete.
- PIP shfaqet problematik në trajtimin e shumë elementëve të rëndësishëm të AKP-së, si gatishmëria për të paguar/pranuar apo çmuarja e kostove dhe përfitimeve jo monetare, rregullimet e çmimeve të tregut, përdorimit të çmimeve rezervë, analizat e riskut apo elementët e pasigurisë, të cilat në rastin më të mirë vetëm përmenden shkarazi, pa dhënë asnjë orientim për

teknikat dhe mbarëvajtjen e tyre. I shoqëruar nga mungesa e trajnimeve që prej vitit 2007 kur këto procedura u futën si pjesë e buxhetimit afat-mesëm, ato rrisin vështirësinë në kryerjen e analizave të plota dhe cilësore që të udhëheqin vendimmarrjen dhe planifikimin, si dhe kontribuojnë në thellimin e mëtejshëm të hendekut në trajtimin e koncepteve themelore AKP-ve, ndaj të cilave specialistët kanë problemet më të mëdha.

- Mungesa e shtjellimit në PIP të të gjithë ciklit të Menaxhimit të Investimeve Publike, duke përfshirë edhe fazat e tjera të zbatimit, monitorimit dhe raportimit, vlerësimit dhe auditimit ka penguar konsolidimin e tyre dhe shqyrtimin e procesit të vlerësimit të IP-ve 360 gradë, në mënyrë që analizat ex ante të jenë subjekt i kontrollove për të rritur përgjegjshmërinë në realizimin e tyre si dhe rezultatet e analizave ex post të reflektohen në kryerjen e analizave të ardhshme.

## VI.2. Rekomandime

Në mbështetje të punës kërkimore dhe rezultateve të përfuara nga analiza përshkruese, faktoriale dhe krahasimore ky punim kristalizo disa rekomandime që do të ndihmonin në përmirësimin e planifikimit dhe vendimmarrjes së investimeve publike, analizave të tyre dhe rolit të teknikave AKP në këtë proces.

- Nevoja për të rritur eficiencën e përdorimit të burimeve të kufizuara në dispozicion dhe karakteristikat e treguesve fiskal në të cilët ndodhet Shqipëria, e kthejnë në domosdoshmëri përdorimin e analizave të kujdesshme mikroekonomike, të cilat duhet të paraprijnë procesin e alokimit të fondeve brenda institucionit buxhetor dhe përcaktimit të tavanave, në mënyrë që të mbështesin zhvillimin ekonomik të vendit dhe të jenë në harmoni me strategjitë afatgjata.
- Shqipëria duhet të forcojë pozitën e Procedurave të Investimeve Publike duke i dhënë shumë rëndësi integritetit të planifikimit të investimeve publike me PBA-në, buxhetin vjetor dhe strategjitë kombëtare të zhvillimit, në mënyrë të tillë që alokimi i fondeve të bëhet mbi baza të vlerësimit ekonomik. Për të realizuar këtë qëllim, projektet e investimeve duhet t'u nënshtrohen Analizave Kosto-Përfitim tepër korrekte, të cilat do të ndihmojnë në renditjen e projekteve dhe financimin e atyre që sjellin përfitimet më të mëdha për shoqërinë shqiptare, e parë si një e tërë. Për të realizuar këtë qëllim, ne rekomandojmë se ato duhet të kryhen para vendimit për të financuar projektet dhe të kalojnë nga pozicioni aktual post factum në ante factum, si në Figurën A 2.4 që gjendet në Aneksin 2.

- Analizat Kosto-Përfitim duhet të zbatohen për të gjitha projektet me vlera të larta financimi, pavarësisht burimit të tyre të financimit. Në vlerësimin e tyre duhet përfshirë jo vetëm çmuarja e kostove dhe përfitimeve, por edhe hapat e tjerë të Ciklit të Menaxhimit të Investimeve Publike (CMIP) që lidhen me zbatimin, monitorimin dhe parashikimin e riskut e skenarëve përkatës.
- Për t'ju ardhur në ndihmë specialistëve që merren me çmuarjen dhe vlerësimin e investimeve publike, manuali i PIP ka nevojë të rishikohet dhe plotësohet me konceptet që nuk i trajton, si: çmimet rezervë, rregullimet e çmimeve të tregut, metodat e matjes së gatishmërisë për të paguar/pranuar, vlera e kohës, vlera e jetës, ndikimet në mjedis, metodat e analizës së riskut apo teknikat e përfshirjes së pasigurisë. Gjithashtu, PIP duhet të sqarojë dhe shtjellojë më mirë konceptet që lidhen me objektivat, qëllimet, vendosjen e treguesve të matshëm, klasifikimet e kostove dhe t'i shoqërojë ato me shembuj, si dhe duhet të pasurohet me raste konkrete, që pasqyrojnë analiza të investimeve publike, duke sintetizuar gjithë konceptet dhe metodat e kërkuara prej tij. Në këtë drejtim, përveçse kompletimit të PIP, mund të mendohet hartimi i manualeve të dedikuara për investimet në sektorë të caktuar të ekonomisë, të cilët thithin pjesën më të madhe të investimeve, si rasti i projekteve në rrugë apo ujësjellës-kanalizime.
- Megjithatë, nuk duhet harruar se hartimi i manualeve është vetëm njëra anë e medaljes dhe zbatimi i tyre ana tjetër. Nga ky këndvështrim, për të siguruar analiza të vlefshme dhe cilësore, ne mendojme se Shqipëria duhet të investojë në ngritjen e kapaciteteve të nevojshme, të dedikuara, brenda ministrive që shpenzojnë pjesën më të madhe të fondeve për investime publike, si në rastin e Ministrisë së Transportit, Ministrisë së Bujqësisë, Ministrisë së Arsimit apo Ministrisë së Shëndetësisë, të cilat merren dhe janë përgjegjëse vetëm për vlerësimin e investimeve publike, realizimin e Analizave Kosto-Përfitim dhe monitorimin e tyre. Ne vlerësojmë se këto njësi do të ndihmonin të paraprinin me analiza planifikimin dhe alokimin e fondeve brenda tavaneve buxhetore, duke krijuar madje mundësinë për negociimin e tavaneve në financimin e projekteve që institucioni vlerëson se ndihmon në arritjen e objektivave të tij dhe sjell përfitime neto të larta për gjithë shoqërinë. Gjithashtu, ato do t'i jepnin fund dilemës kush duhet të bëjë çfarë dhe do të krijonin hapësirat për të identifikuar përgjegjësitë për analizat e dobta, jo korrekte, që nuk kanë pasur ndikimet dhe parametrat e pritur në kosto dhe përfitime.

- Në kuadër të ngritjes së kapaciteteve dhe në bazë të rezultateve të përfituara nga anketimi<sup>30</sup>, nerekomandojmë trajnimin e stafit që merren me investimet publike mbi teknikat e vlerësimit dhe Analizat Kosto-Përfitim, duke u fokusuar kryesisht në elementët e perceptuar si më të vështirë nga specialistët për t'u identifikuar dhe matur. Në këtë këndvështrim, është gjithashtu e nevojshme të theksohet nevoja për të konsoliduar eksperiencën brenda institucioneve, duke minimizuar ndryshimet e herëpashershme të stafeve si dhe kalimet e përgjegjësive për rishikimin e projekteve nga Ministria e Financave drejt Ministrisë së Ekonomisë dhe anasjelltas.
- Me interes të veçantë për zbatimin dhe zgjerimin e përdorimit të AKP-ve, do të ishte futja e bazave teorike të tyre në kurrikulat universitare, duke u mbështetur në morinë e librave, teksteve shkollorë dhe punimeve shkencore që trajtojnë këto koncepte. Në këtë frymë, mund të zgjidhet një përjasje, e cila vjen në formën e bashkëpunimit midis disiplinave të ndryshme ndërmjet departamenteve të Fakultetit të Ekonomisë, kryesisht midis Departamenteve të Kontabilitetit dhe Ekonomiksit, për t'i paraprirë filozofizë të kontabilitetit të mikroekonomisë që po udhëheq vendimmarrjen e alokimit të investimeve të fondeve publike në vendet e zhvilluara.

Analizat e investimeve publike, sidomos Analizat Kosto-Përfitim kanë kosto të lartë, shpenzojnë kohë dhe kërkojnë nivele të larta ekspertize dhe në çdo rast, realizimi i tyre nuk do të kishtë vlerë nëse ato nuk do të përdreshin nga politikëbërësit për vendimmarrje apo do të manipuloheshin prej tyre për të mbështetur vendime nën ndikimin e grupeve të interesit. Në këto kushte, sfida më e madhe që kanë politikëbërësit shqiptar është të zgjedhin që të udhëhiqen në vendimmarrje nga llogjika ekonomike dhe jo nga planet politike apo interesa dritëshkurtra që nuk shfrytëzojnë si duhet paratë e taksapaguesve. Në këtë këndvështrim, AKP-ja duhet të luftojë fillimisht të fitojë rolin pozitivist dhe të përdoret nga politikëbërësit, për të krijuar bazat që në një moment të dytë të shkojë drejt një roli normativ në udhëheqjen e vendimmarrjes.

---

<sup>30</sup> Për më shumë mund t'i referoheni rezultateve të përfituara nga anketa për pyetjet e seksionit të tretë (4-5-6) dhe seksionit të katërt, të trajtuara hollësisht në çështjen 4.2., përkatësisht në Pyetjen kërkimore 5 dhe Pyetjen kërkimore 6.

### VI.3. Studime të mëtejshme

Fusha e studimit të vendimmarrjes së investimeve publike dhe Analizave Kosto-Përfitim është ende e paeksploruar gjerësisht në vendin tonë dhe si e tillë, ajo përfaqëson një tematikë të pasur e tepër interesante për t'u shfrytëzuar nga kërkuesit. Në situatën aktuale, interes të veçantë do të merrte shtrirja e studimit të këtij punimi edhe për sektorët e tjerë të financave publike, të cilët kanë ndjeshmëri të lartë në cilësinë e jetës së qytetarëve dhe i kanë investimet publike pjesë integrale të përmbushjes së misionit të tyre, si përshembull sektorët e shëndetësisë dhe arsimit, për të vlerësuar nëse specialistët e këtyre fushave hasin në të njëjtat vështirësi si specialistët e infrastrukturës, apo ata paraqesin karakteristika të tjera. Gjithashtu, realizimi ciklik i studimit ndër vite do të ndihmonte për të parë ecurinë e faktorëve të identifikuar gjatë këtij studimi dhe vlerësimin e përmirësimit të problemeve të gjetura në të.

Duke patur parasysh rëndësinë e kryerjes së Analizave Kosto-Përfitim para shpërndarjes së Buxhetit të Shtetit, shkallën e ulët të përdorimit, si dhe fazën e vonuar, thuajse formale që kërkohet zbatimi i tyre, pa ndikim në përzgjedhjen e projekteve fituese, gjykojmë se studimi i efekteve të mundshme ekonomike si pasojë e mospërdorimit të AKP-ve në alokimin e fondeve të investimeve do të përbënte një interes të veçantë për kërkuesit dhe vlerë të shtuar në vendimmarrjen e politikëbërësve, shoqëruar me ndryshimin e filozofisë së menaxhimit të financave publike.

Nisur nga kushtet tepër interesante në të cilat ndodhet Shqipëria, ku sapo ka marrë statusin e vendit kandidat për në Bashkimin Evropian dhe si e tillë mund të aplikojë për financim nga fondet ISPA, të cilat kanë kusht shoqërimin e projekteve me Analizat Kosto-Përfitim, mendojmë se do ishte me tepër interes studimi i rolit që do të luajnë AKP-të në planifikimin dhe buxhetimin e investimeve publike. Nga ky këndvështrim, shumë të rëndësishme do të ishin studimet mbi trajtimin që do iu bëhet në realitetin shqiptar koncepteve bazë të AKP-ve, identifikimin dhe matjen e tyre si në rastet e çmimeve rezervë, gatishmërisë për të paguar, vlerës së kohës, vlerës së jetës apo ndikimet në mjedis, të cilat përbëjnë edhe debatet më të nxehta sot në literaturën bashkëkohore dhe janë pikat e brishta të AKP-së.

Një fushë tjetër që do të rriste rolin e përdorimit të AKP-ve gjykojmë se janë edhe analizat ex post, ndërmarrja e të cilave do të hidhte dritë mbi korrektësinë e realizimit të AKP-ve ex ante dhe do të mundësonte reflektimin e gabimeve të bëra në përmirësimin e cilësisë së analizave.

## REFERENCAT

- Ackerman, F., and Heinzerling, L., (2000), *Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection*, 150 U. PA. L. REV. 1553 (2002); Ackerman & Heinzerling; Lisa Heinzerling, *The Rights of Statistical People*, 24 HARV. ENV'T L. REV. 189.
- Adams, J., Khan, H. T., Raeside, R., and White, D. (2007), *Research Methods for Graduate Business and Social Science Students*.
- Adler, M., D., and Posner, A., E., (1999), Rethinking cost-benefit analysis, *The Yale Law Journal*. No.109.
- Agard, J., (1970). *Rationalisation des choix budgétaires*, Paris, Dunod, Monographies de recherche opérationnelle n° 12.
- Alesina, A., Perotti, R., and Tavares, J., (1998), *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, Brokings Papers on Economic Activity Spring, pp. 197-266.
- Anandarup, R., (1984), *Cost-Benefit Analysis: Issues and Methodologies*.
- Anderson, E., Renzio, de P., and Levy, S., (2006), *The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods*, UK.
- Angelsen, A, Sumaila U., R., (1995), *Hard Methods for Soft Policies: Environmental and Social Cost-Benefit Analysis*. Chr. Michelsen Institute - Development Studies and Human Rights.
- Ariely, D., (2009). *Predictably Irrational: The Hidden Forces that Shape Our Decisions*.
- Ariely, D., Loewenstein, G., Prelec, D., (2006), Tom Saëyer and the construction of value. *Journal of Economic Behavior & Organization* 60, pp.1-10.
- Arnott, R., (1997), *Transport project appraisal/ cost-benefit analysis*. *Journal of Transport Geography* 5 (1): 45
- Arrindell, W. A., and Van der Ende. J., (1985), An empirical test of the utility of the observations-to-variables ratio in factor and components analysis. *Applied Psychological Measurement*, 9, pp. 165 – 178.
- Aschauer, D., (1989), Is Government Spending Productive? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, pp. 177–200
- Aschauer, D., A., (1989b), Public investment and productivity growth in the group of seven, *Economic Perspective* 13, pp. 17-25.
- Aubin, C., J., Berdot, P., Goyeau D., and Lafay, J., D., (1988), *The Growth of Public Expenditure in France*.
- Baines, A., and Langfield-Smith, K., (2003), Antecedents to management accounting change: a structural equation approach, *Accounting, Organizations and Society*, 28(7,8), pp.675-698.
- Baltagi, B., H., and Pinnoi, N., (1995), Public capital stock and state productivity growth: further evidence from an error components model' *Empirical Economics*, 20, pp. 351-359.
- Banzhaf, H., S., (2009), Objective or Multi-Objective? Two Historically Competing Visions for Benefit-Cost Analysis, *Land Economics*, 85 (1):3, pp 3-23.
- Baqir, R., (2002), *Social Sector Spending in a Panel of Countries*, Working Paper WP/02/35, International Monetary Fund, Washington.
- Barrett, P. T., and Kline. P., (1981), The observation to variable ratio in factor analysis. *Personality Study in Group Behavior*, 1, pp. 23-33.
- Barro, R., J., (1990), Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. S103–S125.
- Barro, R., J., (1991), Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 407-444.
- Bell, E. and Bryman, A., (2007), *Business Research Methods*. 2<sup>nd</sup> ed: Oxford University Press.

- Berechman, J., (2009), *The Evaluation of Transportation Investment Projects*: Routledge.
- Berndt, E., R. and Hansson, B., (1991), Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden, NBER Working Paper 3842.
- Blackorby, C., and Donaldson, D., (1990). A Review Article: The Case Against the Use of the Sum of Compensating Variations in Cost-Benefit Analysis, 23 *Canadian J. ECON.* Pp. 471, 472.
- Blanchard, O., and Giavazzi, F., (2004), 'Improving the SGP through a proper accounting of public investment', *CEPR Discussion Paper No. 4220*.
- Blejer, M., I., and Cheasty, A., (1991), The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues, *Journal of Economic Literature* Vol. XXIX (December 1991), pp. 1644-1678.
- Blomquist, G., (1979), Value of Life Saving: Implications of Consumption Activity, *Journal of Political Economy*, 87, pp. 540-558.
- Boadway, W., (1974). The Welfare Foundations of Cost-Benefit Analysis, 84 *ECON. J.* 426.
- Boadway, W., and Bruce, N., (1984), *Welfare Economics*, pp. 96-101.
- Boardman, A., E., Greenberg, D., H., Vining, A., R., and Weimer, D., L., (2001), *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Boardman, A., E., Greenberg, D., H., Vining, A., R., and Weimer, D., L., (2006). *Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice*. 3rd ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Bohn, H., (1992), Budget deficits and government accounting, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 37, 1-84.
- Brannick, T. and William K., R., (1997), *Business Research Methods*, Oak Tree: Dublin.
- Brent, R., J., (1991a), A New Approach to Valuing a Life, *Journal of Public Economics*, 44, 165-71.
- Brent, R., J., (1993), Country Estimates of Social Discount Rates Based on Changes in Life Expectancies, *Kyklos*, 46, 399-409.
- Brent, R., J., (2006), *Applied Cost Benefit Analyses*.
- Bristow, A., L., and Nellthorp, N., (2000), Transport project appraisal in the European Union. *Transport Policy* 7: 51-60.
- Bryant, F. B., and Yarnold, P. R., (1995), Principal components analyses and confirmatory factor analyses, L.G.Grimm & P.R Yarnold (Eds.), *Reading and understanding multivariate statistics*, Washington D.C.: American Psychological Association.
- Buiter, W., (1983), Measurement of the Public Sector and Its Implications for Policy Evaluation and Design, IMF Staff Papers, Vol. 30, pp. 306-49, (updated and reprinted in Mario Blejer and Adrienne Cheasty, eds., *How to Measure the Public Deficit: Analytical and Methodological Issues*, IMF).
- Buiter, W., (1985), A Guide to Public Sector Debt and Deficits, *Economic Policy*, pp. 14-79.
- Buiter, W., Corsetti, G., and Roubini, N., (1993), Excessive deficits: sense and nonsense in the treaty of Maastricht, *Economic Policy* April 1993, pp. 58-100.
- Button, K., (2010), *Transport Economics*. 3rd ed. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Calderón, C., Servén, L., (2004), "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution" *World Bank Policy Research Working Paper 3400*.
- Cameron, D., R., (1978), The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, 72, pp. 1243-1261.
- Campbell, H., Brown. R., (2003), *Benefit Cost Analysis: Financial and Economic Appraisals Using Spreadsheets*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Canning, D., and Bennathan, E., (2000), *The Social Rate of Return on Infrastructure Investments*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2390 (Washington).

Carol W.W, (1983), *Ideology, Interests and Information: The Basis of Policy*, in *Ethics, the Social Sciences and policy Analyses* 213, 214 (Daniel Callahan & Bruce Jennings eds. 1983).

Cashin, P., A., Pattillo, M., Catherine A., Ratna, S., (2001), *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research*. Working Paper 01/135, International Monetary Fund, Washington.

Caufield, C., (1996), *Masters of Illusion: The World Bank and The Poverty Of Nations*. London: Macmillan Publishers Limited.

Cattell, R. B., (1978), *The Scientific Use of Factor Analysis*, New York: Plenum.

Cicchetti, C., J., Davis, R., K., Hanke, S., Haveman, R., (1973), *Evaluating Federal Water Projects: A Critique of Proposed Standards*, *Science* 181(4101): 723-28.

Chandra, P., (1995). *Projects: Planning, Analysis, Selection, Implementation & Review* (4TH ed.). New Delhi: Tata McGraw Hill Publishing Company Limited.

Chay, K., Greenstone, M., (2005), *Does Air Quality Matter? Evidence from the Housing Market*. *Journal of Political Economy* 113, 2.

Clarida, R., H., (1993), *International capital mobility, public investment and economic growth*, NBER Working Paper 4506.

Coburn, T., Beesley, M., & Reynolds, D. (1960). *The London-Birmingham Motorway: Traffic and Economics*, Road Research Laboratory. London: Technical Paper No. 46.

Coleman, J., (1980), *Efficiency, Utility, and Wealth Maximization*, 8 HOFSTRA L. REV. 509.

Colin, R., (2002), *Real world research: a resource for social scientist and practitioners –researchers*, 2<sup>nd</sup> ed.

Cohen, G., A., (1993) *Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities*, in *THE QUALITY OF LIFE 9* (Martha Nussbaum & Amartya Sen eds. 1993).

Comrey, A. L., and Lee, H. B., (1992), *A first Course in Factor Analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Conrad, K., and Seitz, H., (1994), *The economic benefits of public infrastructure*, *Applied Economics*, 26, pp. 303-311.

Costello, A. B. and Osborne, J., (2005), *Best practices in exploratory factor analysis: four recommendations for getting the most from your analysis*. *Practical Assessment Research & Evaluation*, 10(7). Available online: <http://pareonline.net/getvn.asp?v=10&n=7>.

Curran, P. J., West, S. G., and Finch, J. F., (1996), *The robustness of test statistics to nonnormality and specification error in confirmatory factor analysis*. *Psychological Methods*, 1, 16-29.

Currstine, T., Lonti, Z., and Joumard, I., (2007), *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*.

Dalen, H.P. van and Swank, O., H., (1995), *Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic?*, Rotterdam: OCEB Research Memorandum 9505.

Dasgupta A., and Pearce D.W., (1972), *CBA: Theory and Practice*, pp 12-13.

Damart, S., and Roy, B., (2009), *The uses of cost-benefit analysis in public transportation decision-making in France*. *Transport Policy* 16: 200-212.

David A., H., (1989), *A Behavioural and Resource Values of Travel Time Savings: A Bicentennial Update*, @ Australian Road Research , Vol. 19, pp. 223-229.

Davoodi, H., and Zou, H., (1998), *Fiscal decentralization and economic growth: A cross country study*, *Journal of Urban Economics*, 43, pp. 244-257.

De Gregorio, J., (1991), *Economic growth in Latin America*, IMF Working Paper, WP/91/71, July, International Monetary Fund, Washington



Deardorff, Alan. *Deardorff's Glossary of International Economics - Keyword "willingness-to-pay"*, 2010 wciuar 22.02.2013W.

De Rus, G., and Nash, C., (2007), *In what circumstances is investment in HSR worthwhile?* Institute for Transport Studies, University of Leeds.

Delucchi M., A., and Hsu, S., (1996), The External Damage Cost of Direct Noise from Motor Vehicles, Report #14 in the Series: The Annualized Social Cost of Motor-Vehicle Use in the United States, based on 1990-1991 Data.

Dessus, S, and Herrera, R., (1996), Le Rôle du Capital Public dans la Croissance des pays en Développement au cours des Années 80, OCDE.

Devarajan, S., Swaroop, V., and Zou, H., (1996), The Composition of Public Expenditure and Economic Growth, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, pp. 313–344.

DfCaLG. 2009. *Multi-criteria analysis: a manual*. Department for Communities and Local Government (DfCaLG).

Dillman, D., (1978), *Mail and telephone surveys: the total design method*. New York: John Wiley & Sons.

Donahue, J. D. (1980), *Cost-benefit Analysis and Project Design*. Bloomington, Indiana: PASITAM.

Dorfman, R. (1972), Risk and Uncertainty in Cost–Benefit Analysis, Chapter 15 in Layard, R. (ed.), *Cost–Benefit Analysis*, Harmondsworth: Penguin Books.

Dorfman, R. (1978), Forty Years of Cost-Benefit Analysis, *Econometric Contributions to Public Policy*, pp 268-84.

Drazen, A., (2000), *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Dworkin, R., (1980), *Is Wealth a Value?*, *LEGAL STUD.* 191.

Easterly, W., and Rebelo, S., (1993), Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, pp. 417–458.

Easterly, W., (1998), When fiscal adjustment is an illusion? World Bank, *Economic Policy Paper*.

Eberts, R., W., (1986), Estimating the contribution of urban public infrastructure to regional growth, Federal Reserve Bank of Cleveland Working Paper Nr. 8610.

Eckstein, O., (1957), Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics, *Quarterly Journal of Economics* 71: pp 56-85.

Eckstein, O., (1958). *Water Resource Development*. Harvard University Press.

Eckstein, O., (1961), A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, In *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press.

ECFIN/EPC, (2007), Initiatives to improve the efficiency and effectiveness of public spending: Modernizing public administration. Brussels, 7 September 2007, REP/53684 rev. 2.

Egger, H., and Falkinger, J., (2003), The role of public infrastructure for firm location and international outsourcing, CESifo Working Paper Nr. 970.

Edin, P. and Ohlsson H., (1991), Political Determinants of Budget Deficits.

Erenburg, S., J., (1993), The Real Effects of Public Investment on Private Investment, *Applied Economics*, Vol. 25, pp. 831-837

Erenburg, S., J., and Wohar, E., M., (1995), Public and Private Investment: Are there Casual Linkages?, *Journal of Macroeconomics* Vol. 17, pp. 1-30

European Commission. 2008. *Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects*. Directorate General Regional Policy: [http://www.esparama.lt/es\\_parama\\_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas\\_ESSP\\_Neringos/wd4\\_cost\\_en.pdf](http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/wd4_cost_en.pdf).

European Commission, (1996), *Cost-benefit and multi-criteria analysis for rail infrastructure*, Transport Research APAS Strategic Transport: European Commission - Directorate: General Transport.

- Evans, P. and Karras, G., (1994), Are government activities productive? Evidence from a panel of US States, *Review of Economics and Statistics*, 76, pp. 1-11.
- Fabrigar, L. R., Wegener, D. T., MacCallum, R. C., and Strahan, E. J., (1999), Evaluating the use of exploratory factor analysis in psychological research. *Psychological Methods*, 4(3), 272-299.
- Feldstein, M., S., (1964), Net Social Benefit Calculation and the Public Investment Decision," *Oxford Economic Papers*, Vol. 16.
- Fernald, J., (1999), Assessing the link between public capital and productivity, *American Economic Review*, (89:3), pp. 619-638.
- Fischer, S., (1991), Macroeconomics, development, and growth, *NBER Macroeconomics Annual*, pp. 329-364.
- Florio, M., (2006), Cost benefit analysis and the EU cohesion fund: learning from experience" *Regional Studies*, 40, 2, April.
- Florio F., Vignetti S., (2004) Cost Benefit Analyses, Development Planning and the EU Cohesion Fund: Learning Experience, Working paper Nr. 31.
- Florio, M. and Vignetti, S. (2003) Cost-Benefit Analysis of Infrastructure Projects in an Enlarged European Union: An Incentive-Oriented Approach.
- Florio F., Vignetti S., (2009) Building a bridge across CBA traditions: The contribution of EU regional policy, Working paper N08/2009. Paper submitted at the *Seminario sobre evaluación económica de proyectos de transporte*, Madrid, 15-16 November 2010. Part of the paper will also appear in Potts D.J. and Weiss J. (eds), *Handbook on Project Analysis and Development*, Edward Elgar Publishing.
- Florio, M., (1997), The economic rate of return of infrastructures and regional policy in the European Union, in "Annals of Public and Cooperative Economics", pp. 68:1.
- Ford, R., and Poret, P., (1991), Infrastructure and private sector productivity, *OECD EStudies*, 17, pp. 63-89.
- Forester, T.H., McNow, R.F., Singell, L.D. (1984), A Cost-Benefit Analysis of the 55 mph Speed Limit, *Southern Economic Journal*, 50, pp. 631-541.
- Frank, R., H., (2000), Why is cost-benefit analysis so controversial? *The Journal of Legal Studies*, 29, pp. 913-930.
- Freeman, A., M., (1966), Adjusted Benefit-Cost Ratios for Six Recent Reclamation Projects, *Journal of Farm Economics* 48: pp. 1002-1012.
- Freeman, A., M., (1969a), Income Redistribution and Social Choice: A Pragmatic Approach." *Public Choice* 7: 3-21.
- Freeman, A., M., (1969b), Project Design and Evaluation with Multiple Objectives, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*. A Compendium of papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee. Washington, DC: Government Printing Office. Vol. 1, pp. 565-78.
- Freeman, A., M., and Haveman, R., (1970), Benefit-Cost Analysis and Multiple Objectives: Current Issues in Water Resources Planning, *Water Resources Research* 6: pp.1533-1539.
- Freeman, A., Myrick, III, Haveman, R., (1970), Benefit-Cost Analysis and Multiple Objectives: Current Issues in Water Resources Planning, *Water Resources Research* 6: pp.1533-1539.
- Fujii, S., Gärling, T., 2003. Application of attitude theory for improved predictive accuracy of stated preference methods in travel demand analysis. *Transportation Research Part A* 37: 389-402.
- Fujita, M., Krugman, P., R., and Venables, A., J., (1999), *The spatial economy*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Fujiwara D., and Campbell, R., (2011), Stated Preference, Revealed Preference and Subjective Well-Being Approaches, HM Treasury.
- Gamper, C.D., and Turcanu C., (2007), On the governmental use of multi-criteria analysis. *Ecological Economics* 62: pp. 298-307.
- Gali, J., and Perotti, R., (2003), Fiscal policy and monetary integration in Europe, *Economic Policy*, 37, pp. 533-572.

- Ghate, C., Zak, P., J., (2002), Growth of Government and the Politics of Fiscal Policy, *Structural Change and Economic Dynamics*, 13, pp. 435-455.
- Ghura, D., (1995), Macroeconomic policy, external forces and economic growth in Sub-Saharan Africa, *Economic Development and Cultural Change*, 43, pp. 759-778
- Graaff J., V., (1957), *Theoretical Welfare Economics*.
- Gramlich, E., M., (1994), Infrastructure investment: A review essay, *Journal of Economic Literature*, (32), pp. 1176-1196.
- Gillroy, J., M., and Wade, M., (1992), *The Moral Dimensions of Public Policy Choice: Beyond the Market Paradigm*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Grøvdal, A., and Harald M. H. (1998). *Innføring i Transportøkonomi. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget*.
- Gorsuch, R., L., (1983), *Factor analysis*, 2nd ed. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Guilford, J., P., (1954), *Psychometric methods* (2nd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Grilli, V., Masciandaro, D., and Tabellini, G., (1991), Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, *Economic Policy*, 13, pp. 341-392.
- Gupta, S., Mello, L., and Sharan, R., (2001), Corruption and military spending, *European Journal of Political Economy* 17, pp. 749-777.
- Haan, J., de, Sturm, J., E., and Sikken, B., J., (1996), Government capital formation: Explaining the decline, *Welwirtschaftliches Archiv*, 132, pp. 55-74.
- Haan, J., de, Sturm, J., E., (1997), Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: *A reinvestigation*, *European Journal of Political Economy*, 13, pp. 739-750.
- Haan, J., de, Sturm, J., E., (2007), Handling Economic Freedom in Growth Regressions: A Reply to Cole and Lawson, *Econ Journal Watch*, Vol. 4, Nr. 1, pp. 79-82.
- Hammond, R., J., (1958), *Benefit-Cost Analysis and Water Pollution Control*, Stanford, California: University Press.
- Hansjürgens, B., (2004), Economic valuation through cost-benefit analysis - possibilities and limitations, *Toxicology* (205): 241-252.
- Hartley, K. and Sandler, T., (1990), *The Economics of Defence Spending: An International survey*, Routledge. London
- Haveman, R., H., (1965), *Water Resources Investment and the Public Interest*, Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Haveman, R., H., (1967), Benefit-Cost Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions: Comment." *Quarterly Journal of Economics* 81: 695-9.
- Haveman, R., H., (1973), "Efficiency and Equity in Natural Resource and Environmental Policy." *American Journal of Agricultural Economics* 55: 868-78.
- Haghwout, A., F., (2002), Public infrastructure investments, productivity and welfare in fixed geographic areas, *Journal of Public Economics*, (83), pp. 405-428.
- Haveman, R. H., and Weimer, D., L., (2003). Cost-Benefit Analysis. In *International encyclopedia of the social & behavioural sciences*, edited by N. J. Smelser and P. B. Baltes. Amsterdam: Elsevier, 2845-51.
- Heller, P., (2003), *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change and Other Long Term Fiscal Challenges*, Washington D.C.: IMF.
- Herenkson, M., (1988), Swedish government growth: A disequilibrium analysis', te J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland.
- Hicks J., R., (1939), The Foundations of Welfare Economics, *49ECON. J.* 696.

- Hicks, N., L., (1991), Expenditure Reductions in Developing Countries Revisited, *Journal of International Development*: vol. 3, No. 1, pp. 29-37.
- Holtz, E., D., and Lovely, M., E., (1996), Scale economics, returns to variety, and the productivity of public infrastructure, *Regional Science and Urban Economics*, (26), pp. 105-123.
- Horowitz, J.K., McConnell, K.E. 2002. A Review of WTA/WTP Studies. *Journal of Environmental Economics and Management* 44, 3, 426-447.
- Hotelling H., (1938) *The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates*, 6 *Econometrica* 242.
- HM Treasury, 2003, PFI: Meeting the Investment Challenge, *London: Her Majesty's Stationery Office*.
- Hulten, C.,R., and Schwab, R., M., (1991), Is there too little public capital?, American Enterprise Institute Conference on infrastructure needs.
- Hutcheson, G., and Sofroniou, N., (1999), *The multivariate social scientist: Introductory statistics using generalized linear models*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Inter-Agency River Basin Committee (Sub-Committee on Costs and Budgets), Proposed Practices for Economic Analysis of River Basin Projects(" The Green Book ") (Washington, D.C., 1950).
- Isaac, S., and Michael, W. B., (1997) Handbook in research and evaluation: A collection of principles, methods, and strategies useful in the planning, design, and evaluation of studies in education and the behavioral sciences. 3rd ed. San Diego: Educational and Industrial Testing Services.
- Jackson S., *Research Methods and Statistics, a Critical Thinking Approach*, 3<sup>rd</sup> ed.
- Jonakin, J., and Stephens, M., (1999), The impact of adjustment and stabilization policies on infrastructure spending in Central America, *North American Journal of Economics and Finance* 10, pp. 293-308.
- Joumard, I., Kongsrud, P., Nam, Y.-S. and Price, R. (2004). "Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Paper 380*.
- Kaldor N., (1939). Welfare Propositions and Interpersonal Comparisons of Utility, *49ECON. J.* 549;
- Keen, M., Marchand, M., (1997), Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66, pp. 33-53.
- Khan, M., S., and Kumar, M., S., (1993), Public and private investment and the convergence of per capita incomes in developing countries, IMF Working Paper, WP/93/51, June, International Monetary Fund, Washington.
- Khan, M., S., and Reinhart, C., (1990), Private investment and economic growth in developing countries, *World Development*, 18, pp. 19-27.
- Kirchgassner, G. Pommerehne, W., W., (1988), Government Spending in Federal Systems: A Comparison between Switzerland and Germany, in: J.A. Lybeck and M. Henrekson (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland.
- Kline, P. (1979). *Psychometrics and psychology*. London: Academic Press.
- Kline, P. (2002), *An easy guide to factor analysis*. London: Routledge.
- Knetsch, J., L., Haveman, R., Howe, C., W., Krutilla, J., V., Brewer, M., F., (1969), Federal Natural Resources Development: Basic Issues in Benefit and Cost Measurement. Natural Resources Policy Center, George Washington University.
- Knight, F., (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, reprinted, New York: Sentry Press, 1964.
- Kraemer, K., L., (1991), Survey Research Methods, Paper presented at The Information Systems Research Challenge.
- Krutilla, J., Eckstein, O. (1958), *Multiple Purpose River Development, Resources for the Future*. Baltimore: *John Hopkins University Press*.
- Krugman, P., R., (1991), Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, (99), pp. 483–499

- Laswell H., (1971), A Preview of the Policy Sciences.
- Lave, L., (1981), The Strategy of Social Regulation 11-13 (1981).
- Levine, R., and Renelt, D., (1992), A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions, *American Economic Review*, 82(4), pp. 942-963.
- Layard, R. (1972). Cost-Benefit Analysis: Selected Readings. Middlesex: Harmondsworth Penguin books.
- Leggett, C., G., Bockstael, N., E., (2000), Evidence of the Effects of Water Quality on Residential Land Prices. *Journal of Environmental Economics and Management* 39, 121-144
- Loewenstein, G., Adler, D., (1995), A Bias in the Prediction of Tastes. *The Economic Journal* 105, 929-937.
- Lybeck, J.A., (1988), Comparing Government Growth Rates: The Non-Institutional vs. the Institutional Approach, in: J.A. Lybeck and Henrekson, M., (eds.), *Explaining the Growth of Government*, Amsterdam: North-Holland.
- Luçi, E., dhe Kripa, D., (2008), Investments role in Albania's economic growth in the course of transition, *ICBS*
- Maass, A., (1966). Benefit-Cost Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions. *Quarterly Journal of Economics* 80: 208-26.
- Maass, A., (1967), Reply. *Quarterly Journal of Economics* 81: 700-702.
- Maass, A., Maynard M., Hufschmidt, Dorfman R., Harold A., Thomas, Jr., Stephen, A., Marglin, Gordon M., F., (1962), *Design of Water-Resource Systems: New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis, and Governmental Planning*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- MacCallum, R. C., Widaman, K. F., Zhang, S., and Hong S., (1999), Sample size in factor analysis. *Psychological Methods*, 4, 84-99.
- Mankiw, N., G., (2004), *Principles of Macroeconomics*. 3rd ed. Mason: Thomson South-Western.
- Merriman, D., (1990), Public capital and regional output: another look at some Japanese and American data, *Regional Science and Urban Economics*, 20, 437-58
- McKean, R. (1958), *Efficiency in Government Through System Analysis*. New York: Wiley.
- Miguel A., Savastano, (1995), IMF Conditionality: Experience under Stand-by and Extended Arrangements, Part I: Key Issues and Findings, IMF Occasional Paper 128.
- Milbourne, R., Otto, G., and Graham M., V., (2003), Public Investment and Economic Growth, *Applied Economics*, Vol. 35, pp. 527-40.
- Ministria e Financave, (2004), Menaxhimi i Investimeve Publike
- Ministria e Financave, (2007), Urdhri i Ministrit për PBA 2008-2010, Anekset
- Ministria e Financave, (2008), Urdhri i Ministrit për PBA 2009-2011, Anekset
- Ministria e Financave, (2013), Urdhri i Ministrit për PBA 2015-2017, Aneksi 6, 2013,
- Milova, O., (2010), Performanca e Sektorit Publik dhe Ndikimi i tij në Rritjen Ekonomike, FEUT.
- Mishan E., J., (1972), Cost Benefit Analyses.
- Mishan, E., J., (1976), *Cost-Benefit Analysis* (3rd edn), New York: Praeger.
- Morrison, C. J., and Schwartz, A., E., (1996), State infrastructure and productive performance, *American Economic Review*, 86, 1095-111.
- Munda, G., Nijkamp, P., and Rietveld, P., (1994), Information Precision and Multicriteria Evaluation Methods, in *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-Benefit Analyses*.
- Munda, G., Nijkamp, P., Rietveld, P., (1994), [Qualitative multicriteria evaluation for environmental management](#).
- Munasinghe, Mohan. 2007. Multi-criteria analysis in environmental decision-making. In *Encyclopedia of Earth*, edited by G. Douglas. Washington D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment.

Nardi, P., (2006), *Doing survey research: A guide to quantitative methods*. Boston, MA: Person Education Inc.

Nas, T., F., (1996). *Cost-Benefit Analysis - Theory and Application*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc .

Nagel, T., (1988), *Autonomy and Deontology, te Consequentialism and its Critics* 142 (Samuel Scheffler ed).

Nelson R., H., (1987), *The Economics Profession and the Making of Public Policy*, 25 *J. ECON. LIT.* 49, pp. 52-54.

Nunnally, J., C., (1978), *Psychometric theory*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: McGraw Hill.

Ott, A., F., and Yoo, J., H., (1980), *The Measurement of Government Saving,* te George M. Von Furstenburg, ed., *The Government and Capital Formation*, Ballinger Publishing Company, Cambridge.

Otto, G. and Voss, G., M., (1996), *Public capital and private production in Australia*, *Southern Economic Journal*, 62, pp. 723-738.

Oxley, H. and Martin, J., P., (1991), *Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s*, *OECD Economic Studies*, No. 17, 145-189.

Phani K.,, C. V., D. Basu, Maitra, B., (2004), *Modeling generalized cost of Travel for rural bus users: a case study*, *Journal of Public Transportation* 7 (2): 59-71.

Pearce, D. W. (1971). *Cost-Benefit Analysis*. London and Basingstoke: Macmillan Press Limited.

Pearce, D. W., and Nash, C., A., (1981). *The Social Appraisal of Projects: A Text on Cost Benefit Analyses*.

Porter M. T. (1995). *Trust in Numbers: The pursuit of Objectivity in Science and Public Life* 148-89.

Posner, A., R., (1980) *The Ethical and Political Basis of the Efficiency Norm in Common Law Adjudication*, 8 *HOFSTRA L. REV.* 487.

Preacher, K., J., and MacCallum, R., C., (2002), *Exploratory Factor Analysis in Behavior Genetics Research: Factor Recovery with Small Samples*, *Behavior Genetics*, 32 (2), pp 153-161.

Prest, A.R. and R.Turvey. 1965. *Cost-benefit Analysis: A Survey*. *The Economic Journal* 75(300):683-735.

Polinsky A., M., (1972), *Probabilistic Compensation Criteria*, 86 *Q.J. ECON.* 407.

Purcell, E., A., JR., (1973) *The Crisis of Democracy Theory: Scientific Naturalism & the Problem of Values*, pp 5-12.

Quinet, E., (2006), *Transport Cost Benefit Analysis in France: Recent Changes, Progress and Shortcomings*, University of Milan - Dept. of Economics, *Working Paper*, nr.22.

Randolph, S., Bogetic, Z., and Hefley, D., (1996), *Determinants of Public Expenditure on Infrastructure. Transportation and Communication*, Policy Research Working Paper 1661., World Bank, Washington.

Rekola, M., (2003), *Lexicographic Preferences in Contingent Valuation*, *Land Economics* 79, pp. 277-91.

Richardson, H., S., (2000), *The stupidity of the cost-benefit standard*, *Journal of Legal Studies*, 29, pp. 985-1011.

Rhodes, S., (1985), *The economist's view of the world: Government, Markets and Public Policy*, pp.135.

Richard O. Zerbe, Jr., Dwight D. Dively, (1994), *Benefit Cost-Benefit in theory and practice*, pp. 236-53.

Richardson, H., S., (2000), *The stupidity of the cost-benefit standard*. *Journal of Legal Studies*, 29, 985-1011.

Roubini, N. and Sachs, J., (1989), *Government spending and budget deficits in the industrial countries*, *Economic Policy*, 8, 99-132.

Roubini, N. and J. Sachs (1989b), *Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries*, *Economic Policy*, 8, 99-132.

Rogers, E., M., (2003), *Diffusion of innovations*, New York, *The Free Press*.

Romp, W., and Haan de J., (2007), *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*.

Sala-i-Martin, X., (1997), *I Just Ran Two Millions Regressions*, *American Economic Review*, May 1997, 87(2), pp. 178-183.

- Saitua, R., (2007), Some considerations on social cost-benefit analysis as a tool for decision-making. In *Transport Project Evaluation - Extending the Social Cost-Benefit Approach*, edited by E. Haezendonck. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc., pp. 23-34.
- Salant, P., and Dillman, D., A., (1994), *How to conduct your own survey*. New York: John Wiley and Sons.
- Salling, K., B., Banister, D., (2009), Assessment of large transport infrastructure projects - The CBA-DK model. *Transportation Research Part A* 43: 800-813.
- Sanchez-Robles, B., (1998), "Infrastructure investment and growth: Some empirical evidence, *Contemporary Economic Policy*, (16), pp. 98-108
- Sandel, M., (2009)., *Justice. What's the right thing to do?* New York, NY: Farrar, Strauss & Giroux.
- Sanz, I. and Velazquez, J, (2003), What do OECD countries cut first at a time of fiscal adjustments? A dynamic panel data approach.
- Sassone, P.G. and Schaffer, W., A., (1978), *Cost-benefit Analysis. A Handbook*. New York, NY: Academic Press, Inc.
- Savvides, A., (1995), Economic growth in Africa, *World Development*, 23, pp. 449-458.
- Saunders, M., Lewis, P., and Thornhill, A., (2007), *Research methods for business students*. 4th ed. London: Prentice Hall.
- Scanlon, T., M., (1991), The Moral Basis of Interpersonal Comparisons te Interpersonal Comparison of Well Being
- Schadler, S., Bennett, A., Carkovic, M., Dicks-Mireaux, L., Mecagni, M., Morsink, J., and Schuknecht, L., (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, 102, pp. 115-130.
- Schuknecht, L., (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, 102, pp. 115-130.
- Sewell, W. R., Davis, J., Scott, A. D., and Ross, D., W., (1965), *Guide to Cost-Benefit Analysis*. Ottawa Canada: Queen's Printer.
- Shapiro S., A., Schroeder, C., (2008), *Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation*.
- Shogren, J.F., Seung, S., Hayes, D.J., Kliebenstein, J., B., (1994), Resolving Differences in Willingness to Pay and Willingness to Accept. *The American Economic Review* 84, 1, pp. 255-270.
- Simon, H., A., (1955), A Behavioral Model of Rational Choice, *The Quarterly Journal of Economics* 69, pp. 99-118.
- Small, K., (1998), *Project Evaluation*, UCTC Nr.379.
- Small, K., A., (1992), *Urban Transportation Economics , Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1992, vol. 51, pp. 43-45.
- Smith, K., (1986), A Conceptual Overview of the Foundations of Benefit-Cost Analysis, *Benefit Assessment, Technology, Risk and Society*, vol 1, pp. 13-34.
- Sorensen, R., J., (1988), The growth of public spending in Norway 1865-1985, te J. A. Lybeck and M. Herenkson (eds.), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North Holland
- Stanbury, W. T. (1988), *Notes on Cost-Benefit Analysis*, Treasury Board of Canada.
- Steiner, P., O., (1959), Choosing Among Alternative Public Investments in the Water Resource Field, *American Economic Review*, Vol. XLIX.
- Stevens, A., (2004), The application and limitations of cost-benefit assessment (CBA) for intelligent transport systems. *Research in Transportation Economics* 8: pp. 91-111.
- Stevens, T., R., Echeverria, R., Glass, T., Hager and Moore, T., (1991), Measuring the Existence Value of Wildlife: What do CVM Estimates Show?, *Land Economics*, 67, 390-400.
- Sturm, J., E., and Haan de, J., (2000), No need to run millions of regressions, Munich: CESifo Working Paper No. 288.

- Sturm, J.-E. and Haan, de J. (2000), On the relationship between economic freedom and economic growth, *European Journal of Political Economy* 16, pp. 215-241.
- Sturm, J., E., (2001), Determinants of public capital spending in less-developed countries.
- Sugden, R., (2005a), Anomalies and Stated Preference Techniques: A Framework for a discussion of Coping Strategies', *Environmental and Resource Economics*, 32, pp. 1-12.
- Sturm, J.E., (1998). Public Capital Expenditure in the OECD Countries: the Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending, *Edward Elgar Publishing, Cheltenham*.
- Sunstein, R., C., (2004) *Your Money or Your Life*, NEË REPUBLIC, Mar. 11, 2004, at 27, 30.
- Sunstein, R., C., (2002) *In Praise of Numbers: A Reply*, 90 Geo. L.J. pp.2379- 2384.
- Tabachnick, B. G., and Fidell, L. S., (2001), *Using Multivariate Statistics*. Boston: Allyn and Bacon.
- Tabachnick, B. G., and Fidell, L. S., (2007), *Using multivariate statistics*, 5<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Allyn & Bacon.
- Tanzi, V., (2000), Globalisation and the Future of Social Protection. Working Paper No. 12. *International Monetary Fund*, Washington.
- Tanzi, V., and Schuknecht, L., (2000), Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. *Cambridge University Press*, Cambridge.
- Thaler, R., and Rosen, S., (1975), The Value of Saving a Life, te Terleckyj, N.E. (ed.), *Household Production and Consumption*, New York: NBER, pp. 265–298.
- Thomopoulos, N., Grant-Muller, S., and Tight, M., R., (2009), Incorporating equity considerations in transport infrastructure evaluation: Current practice and proposed methodology. *Evaluation and Program Planning* (Article in Press).
- Tudela, A., Akiki, N., and Rene C.,. (2006), Comparing the output of cost benefit and multi-criteria analysis - An application to urban transport investments. *Transportation Research Part A* 40: pp.414-423.
- Turner, K., (2007), "Limits to CBA in UK and European environmental policy: retrospects and future prospects", *Environ Resource Econ* 37:pp.253-269 .
- Turrini, A., (2004), Public investment and the EU fiscal framework, *European Commission*, Economic Papers, No 202, 1725-3187.
- United States Flood Control Act of 1936.
- "Understanding Factor Analysis", *The Journal of Conflict Resolution* (1967): 444-480.
- Yaremko, R. M., Harari, H., Harrison, R. C., and Lynn, E., (1986), *Handbook of research and quantitative methods in psychology: For students and professionals*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Yin, R. K., (2003), Case Study Research - Design and Methods. 3<sup>rd</sup> ed, *Applied Social Research Methods Series*
- Yin, R. K., (2009), Case Study Research - Design and Methods. 4th ed, *Applied Social Research Methods Series*.
- UNSNA SNA 2003.
- SNA 2008.
- Van der Stede, W. A., Young, S. M., and Chen, C. X. (2007), Doing management accounting survey research. *Handbook of Management Accounting Research*, 1, 445-478.
- Van Parijs, (1995), Real Freedom for All: What (If Anything) Can Justify Capitalism?
- Vela, F., (2011), Menaxhimi i infrastrukturës në Shqipëri -Procese dhe ndikime, FEUT.
- Verchick R., R., M., (2005), The case Against Cost-Benefit, Working Paper.
- Viscusi, K.P. 1993. The Value of Risks to Life and Health. *Journal of Economic Literature* 31, 4, 1912-1946.



- Viscusi V., K., Zeckhauser, R., J., (2003) *Sacrificing Civil Liberties to Reduce Terrorism Risks*, 26 J. RISK & UNCERTAINTY 99, 104-05.
- Walker, W., E. (2000). Policy analysis: a systematic approach to supporting policymaking in the public sector. *Journal of Multicriteria Decision Analysis* 9 (1-3): 11-27.
- Waters W., G., II, A Values of Travel Time Savings in Road Transport Project Evaluation, in World Conference on Transport Research, World Transport Research, Vol. 3 Transport Policy (New York: Elsevier, 1996), pp. 213-223.
- Weick, E. (1988). Guide to Social Economic Analysis of Pollution Control. Environment Canada.
- Weiss W., C., (1983), Ideology, Interests and Information: The Basis of Policy, in *Ethics, the Social Sciences and policy Analyses* 213, 214 (Daniel Callahan & Bruce Jennings eds. 1983).
- Whittington, D. and WN. Grubb. 1984. Economic Analysis in Regulatory Decisions: The Implications of Executive Order 12291. *Science, Technology, and Human Values* 9:63-71.
- Wildavski, A., (1966) The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting, ) *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (Dec., 1966), pp 292-310.
- Williams A., (1972). Cost- Benefit Analysis: Bastard Science? And/or Insidious Poison in the Body Politic?, J. PUB. ECON.
- World Bank, (1988), *World Development Report*.
- World Bank, (1994), *World Development Report*.
- World Bank, (1996), Fiscal Management in Adjustment Lending, Operations Evaluation Department, Report No. 16040, October 3, 1996
- World Bank, (1988), *World Development Report*.
- World Bank, (1994), *The Old-Age Crisis*, Policy Research Report, Oxford University Press
- World Bank, (1994c), *Adjustment in Africa*, Policy Research Report, Oxford University Press
- World Bank, (2006), *Raporti kryesor*. Vol. 2 of *Albania - Restructuring public expenditure to sustain growth : a public expenditure and institutional review*. Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/12/15525099/albania-restructuring-public-expenditure-sustain-growth-public-expenditure-institutional-review-vol-2-2-raporti-kryesor>
- World Bank. 2014. *Albania - Public finance review*. Washington DC : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/19230254/albania-public-finance-review>
- World Bank, (2006), *Permbledhje dhe politikat e mundshme*. Vol. 1 of *Albania - Restructuring public expenditure to sustain growth : a public expenditure and institutional review*. Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/12/13251594/albania-restructuring-public-expenditure-sustain-growth-public-expenditure-institutional-review-vol-1-2-permbledhje-dhe-politikat-e-mundshme>
- World Bank, (2006), *Main Report*. Vol. 2 of *Albania - Restructuring public expenditure to sustain growth : a public expenditure and institutional review*. Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/12/7472642/albania-restructuring-public-expenditure-sustain-growth-public-expenditure-institutional-review-vol-2-2-main-report>
- World Bank, (2001), *Executive summary*. Vol. 1 of *Albania - Public expenditure and institutional review*. Public expenditure review (PER). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2001/04/1346245/albania-public-expenditure-institutional-review-vol-1-2-executive-summary>
- Zikmund, W. G. (2003), *Business research methods*. 7th ed. Ohio: Thomson Learning.

Zilja, B. (2012), "Buxheti per vitin 2012 sipas funksioneve", *Open Data Albania*, <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/478/Buxheti-per-vitin-2012-sipas-funksioneve>.

Zilja, B. (2012). Klasifikimi i shpenzimeve të Buxhetit të Konsoliduar 2012, *Open Data Albania* <http://open.data.al/sq/lajme/lajm/id/478/Buxheti-per-vitin-2012-sipas-funksioneve>.

Zoto, O., (2011), Investimet e Huaja Direkte në Shqipëri, Analizë e efekteve, politikave dhe lidhja me rritjen ekonomike, FEUT

#### **Manuale të konsultuar:**

HM Treasury (2003), The Green Book, Appraisal and Evaluation in Central Government.

Commonwealth of Australia (2006), Handbook of Cost-Benefit Analyses.

CEEU, Guide to economic appraisal: Carrying out Cost-Benefit Analyses.

New Zealand Treasury (2005), Cost Benefit Analyses Primer.

Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV);

Ministry of Transportation and Highways of Canada (1997) Guide to benefit-cost analysis in transport Canada

Treasury Board of Canada (1998), Monetization of environmental impacts of roads

US Department of Transportation, FAA airport benefit-cost analysis guidance

Federal Highway Association (1998), Procedural guidelines for highway feasibility studies, US Department of Transportation.

Burimet e të dhënave:

Ministria e Financave

Të dhënat e përdorura në grafikë i përkasin Tabelës Fiskale shoqëruese të Ligjeve të Buxhetit për vitet përkatëse 1993-2014.

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Buxheti\\_2004.rar](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Buxheti_2004.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Ligj\\_8983\\_20.12.2002.doc](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Ligj_8983_20.12.2002.doc)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Buxheti\\_2005.rar](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Buxheti_2005.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Buxheti\\_2006.rar](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Buxheti_2006.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Buxheti\\_2007.rar](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Buxheti_2007.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/pages\\_files/14-06-09-02-33-59Treguesit\\_Fiskal\\_t%C3%AB\\_Konsoliduar\\_2007.rar](http://www.financa.gov.al/files/pages_files/14-06-09-02-33-59Treguesit_Fiskal_t%C3%AB_Konsoliduar_2007.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_20032008/Buxheti\\_2008.rar](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_20032008/Buxheti_2008.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/pages\\_files/14-06-09-02-34-09Treguesit\\_Fiskal\\_t%C3%AB\\_Konsoliduar\\_2008.rar](http://www.financa.gov.al/files/pages_files/14-06-09-02-34-09Treguesit_Fiskal_t%C3%AB_Konsoliduar_2008.rar)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2009/Buxheti\\_Fillestar/Buxheti\\_2009\\_Tabelat\\_Kuvendi.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2009/Buxheti_Fillestar/Buxheti_2009_Tabelat_Kuvendi.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2009/Buxheti\\_i\\_Rishikuar/Buxheti\\_2009\\_Tabelat\\_Kuvendi\\_\(Revision\).xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2009/Buxheti_i_Rishikuar/Buxheti_2009_Tabelat_Kuvendi_(Revision).xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2009/Akti\\_Normativ/Buxheti\\_2009\\_Akt-Normativ\\_Tabelat\\_Kuvendi.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2009/Akti_Normativ/Buxheti_2009_Akt-Normativ_Tabelat_Kuvendi.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit\\_Fiskal\\_sipas\\_Buxhetit\\_te\\_Konsoliduar/treguesit\\_fiskal\\_per\\_2009/treguesit\\_fiskale\\_12\\_mujor\\_2009\\_\(2\).pdf](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit_Fiskal_sipas_Buxhetit_te_Konsoliduar/treguesit_fiskal_per_2009/treguesit_fiskale_12_mujor_2009_(2).pdf)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2010/Buxheti\\_Fillestar/Buxheti\\_2010\\_-\\_Tabelat\\_Kuvendi.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2010/Buxheti_Fillestar/Buxheti_2010_-_Tabelat_Kuvendi.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2010/Buxheti\\_i\\_Rishikuar/Buxheti\\_i\\_Rishikuar\\_2010 - Tabelat.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2010/Buxheti_i_Rishikuar/Buxheti_i_Rishikuar_2010_-_Tabelat.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Buxheti\\_2010/Akti\\_normativ/Tabela - Akti Normativ 2010.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Buxheti_2010/Akti_normativ/Tabela_-_Akti_Normativ_2010.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit\\_Fiskal\\_sipas\\_Buxhetit\\_te\\_Konsoliduar/treguesit\\_fiskal\\_per\\_2010/fiskale12m.pdf](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit_Fiskal_sipas_Buxhetit_te_Konsoliduar/treguesit_fiskal_per_2010/fiskale12m.pdf)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2011/Buxheti\\_Fillestar\\_2011/Buxheti\\_2011\\_Tabelat\\_Kuvendi.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2011/Buxheti_Fillestar_2011/Buxheti_2011_Tabelat_Kuvendi.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2011/Buxheti\\_i\\_Rishikuar\\_2011/Tabela Fiskale Buxheti 2011 R.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2011/Buxheti_i_Rishikuar_2011/Tabela_Fiskale_Buxheti_2011_R.xls)

Relacioni i Buxhetit Faktik 2011: [http://arkiva.financa.gov.al/previewdoc.php?file\\_id=4127](http://arkiva.financa.gov.al/previewdoc.php?file_id=4127)(shkarkuar në 23.9.2014)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2012/Buxheti\\_2012\\_Fillestar/Buxheti\\_2012\\_Tabelat\\_Kuvendi.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2012/Buxheti_2012_Fillestar/Buxheti_2012_Tabelat_Kuvendi.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2012/Akt\\_Normativ\\_Nr6\\_date\\_12122012/AN 2012 - Tabela.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2012/Akt_Normativ_Nr6_date_12122012/AN_2012_-_Tabela.xls)

Relacioni i Projektbuxhetit 2013, [http://www.minfin.gov.al/minfin/Projektbuxheti\\_per\\_vitin\\_2013\\_2358\\_1.php](http://www.minfin.gov.al/minfin/Projektbuxheti_per_vitin_2013_2358_1.php) (shkarkuar në 19.12.2012)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2013/Buxheti\\_2013\\_Fillestar/Buxheti\\_2013\\_Tabelat\\_e\\_Ligjit.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2013/Buxheti_2013_Fillestar/Buxheti_2013_Tabelat_e_Ligjit.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2013/Akt\\_Normativ\\_nr6\\_date\\_4102013/Buxheti\\_i\\_Rishikuar\\_2013\\_Tabelat\\_KM.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2013/Akt_Normativ_nr6_date_4102013/Buxheti_i_Rishikuar_2013_Tabelat_KM.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Viti\\_2013/Akt\\_Normativ\\_nr7\\_date\\_14122013/Tabela\\_6 AN.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Viti_2013/Akt_Normativ_nr7_date_14122013/Tabela_6_AN.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit\\_Fiskal\\_sipas\\_Buxhetit\\_te\\_Konsoliduar/fiskale\\_12\\_m\\_2013\\_publikim.pdf](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Thesari/Treguesit_Fiskal_sipas_Buxhetit_te_Konsoliduar/fiskale_12_m_2013_publikim.pdf)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti\\_2014/Buxheti\\_2014-Tabelat shoqeruese.xls](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti_2014/Buxheti_2014-Tabelat_shoqeruese.xls)

[http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti\\_ne\\_vite/Paketa\\_Fiskale\\_2014/Tabela\\_Fiskale - shoqeruese e AN 2014.xlsx](http://www.financa.gov.al/files/userfiles/Buxheti/Buxheti_ne_vite/Paketa_Fiskale_2014/Tabela_Fiskale_-_shoqeruese_e_AN_2014.xlsx)

## ANEKSE

### Aneksi 1: Rezultatet e Analizave

Tabela A 1.1: Rezultatet për zhvendosjen dhe formën e shpërndarjes

Descriptive Statistics					
	N	Skewness		Kurtosis	
	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Std. Error
identifikimi ne pergjithesi i kostove per cdo alternative	60	.281	.309	1.352	.608
matja e kostove per cdo alternative	60	-.035	.309	-.689	.608
identifikimi i kostove sociale per cdo alternative	60	-.476	.309	-.058	.608
matja e kostove sociale per cdo alternative	60	-.373	.309	-.680	.608
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike	60	-.068	.309	-.941	.608
identifikimi dhe matja e kostove oportune	60	-.791	.309	.523	.608
identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	60	-.428	.309	-1.401	.608
identifikimi dhe matja e kostove relevante	60	-.531	.309	-.322	.608
identifikimi dhe matja e e kostove te efekteve anesore te projekteve	60	-.625	.309	-.300	.608
identifikimi ne pergjithesi i perfitimeve per cdo alternative	60	-.218	.309	.427	.608
matja ne pergjithesi e perfitimeve per cdo alternative	60	-.809	.309	.848	.608
identifikimi i perfitimeve sociale per cdo alternative	60	-.960	.309	.543	.608
matja e perfitimeve sociale per cdo alternative	60	-1.429	.309	2.305	.608
identifikimi dhe matja pasigurive	60	-.935	.309	1.637	.608
identifikimi i risqeve per cdo alternative	60	-.600	.309	-.186	.608
matja e risqeve per cdo alternative	60	-.700	.309	-.416	.608
perlogaritja e NBR	60	-.866	.309	.770	.608
perlogaritja e VAN	60	-.204	.309	-.228	.608
Valid N (listwise)	60				

**Tabela A 1.2: Vlerat e Communalities të gjeneruara nga Analiza Faktoriale**

<b>Communalities<sup>a</sup></b>		
	Initial	Extraction
identifikimi ne pergjithesi i kostove per cdo alternative	.849	.689
matja e kostove per cdo alternative	.741	.461
identifikimi i kostove sociale per cdo alternative	.852	.524
matja e kostove sociale per cdo alternative	.869	.786
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike	.876	.645
identifikimi dhe matja e kostove oportune	.916	.751
identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	.936	.822
identifikimi dhe matja e kostove rlevante	.948	.872
identifikimi dhe matja e e kostove te efekteve anesore te projekteve	.922	.713
identifikimi ne pergjithesi i perfitimeve per cdo alternative	.871	.595
matja ne pergjithesi e perfitimeve per cdo alternative	.935	.741
identifikimi i perfitimeve sociale per cdo alternative	.924	.571
matja e perfitimeve sociale per cdo alternative	.850	.677
identifikimi dhe matja e pasigurive	.929	.583
identifikimi i risqeve per cdo alternative	.941	.901
matja e risqeve per cdo alternative	.949	.939
perlogaritja e NBR	.875	.470
perlogaritja e VAN	.948	.786

Extraction Method: Maximum Likelihood.

a. One or more communality estimates greater than 1 were encountered during iterations. The resulting solution should be interpreted with caution.

**Tabela A 1.3: Vlerat Eigen dhe varianca e shpjeguar nga Analiza Faktoriale**

Factor	Total Variance Explained						
	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings <sup>a</sup>
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total
1	8.644	48.025	48.025	7.994	44.414	44.414	7.305
2	3.313	18.404	66.429	3.135	17.417	61.830	4.943
3	1.485	8.252	74.681	1.397	7.759	69.590	5.072
4	.888	4.935	79.616				
5	.721	4.007	83.623				
6	.686	3.810	87.434				
7	.552	3.066	90.499				
8	.505	2.807	93.306				
9	.306	1.698	95.004				
10	.239	1.329	96.333				
11	.211	1.174	97.507				
12	.145	.803	98.310				
13	.101	.563	98.874				
14	.074	.413	99.287				
15	.053	.295	99.582				
16	.039	.217	99.799				
17	.022	.124	99.924				
18	.014	.076	100.000				

Extraction Method: Maximum Likelihood.

a. When factors are correlated, sums of squared loadings cannot be added to obtain a total variance.

Figura A 1.1: Testi Scree i gjeneruar nga Analiza Faktoriale

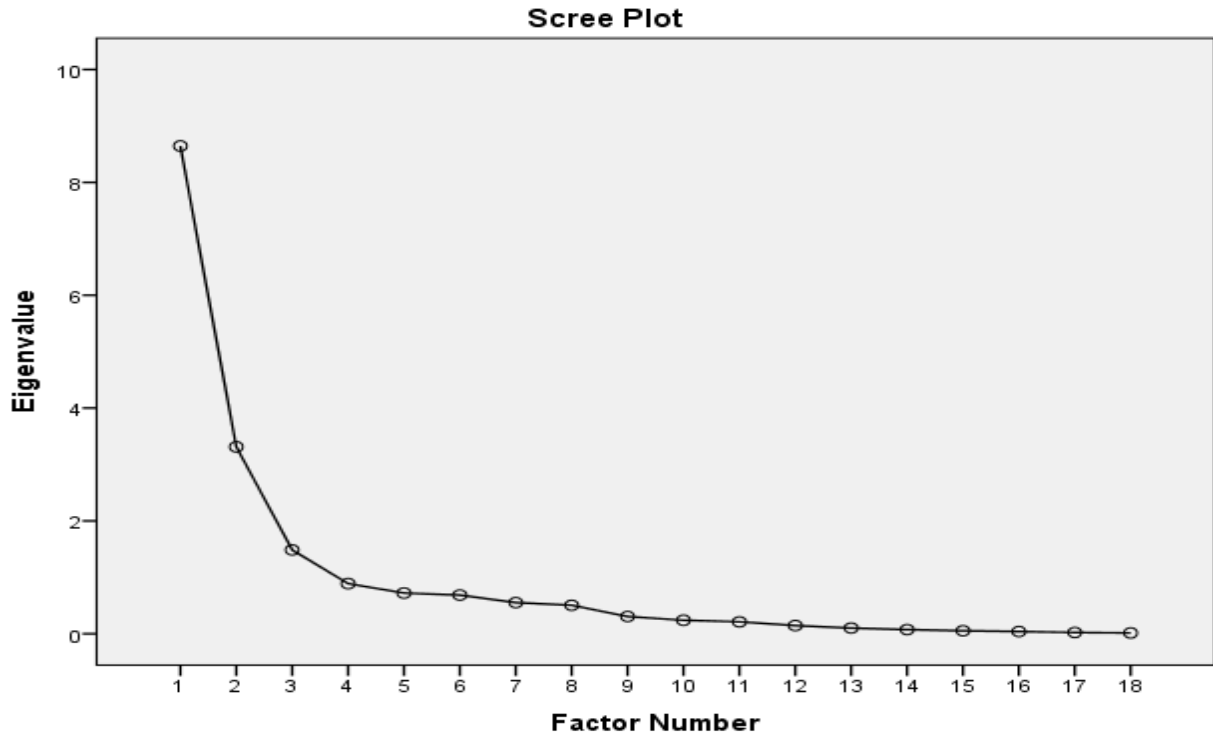


Tabela A 1.4: Vlerat e Matricës së Parrotulluar të gjeneruar nga Analiza Faktoriale

	Factor		
	1	2	3
identifikimi ne pergjithesi i kostove per cdo alternative		.821	
matja e kostove per cdo alternative		.619	
identifikimi i kostove sociale per cdo alternative	.667		
matja e kostove sociale per cdo alternative	.850		
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike		.705	
identifikimi dhe matja e kostove oportune	.771		

identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	.836		
identifikimi dhe matja e kostove rilevante	.762		.538
identifikimi dhe matja e e kostove te efekteve anesore te projekteve	.755		
identifikimi ne pergjithesi i perfitimeve per cdo alternative	.555	.533	
matja ne pergjithesi e perfitimeve per cdo alternative	.699		
identifikimi i perfitimeve sociale per cdo alternative	.721		
matja e perfitimeve sociale per cdo alternative	.819		
identifikimi dhe matja e pasigurive	.713		
identifikimi i risqeve per cdo alternative	.830		
matja e risqeve per cdo alternative	.878		
perlogaritja e NBR		.526	
perlogaritja e VAN		.687	

Extraction Method: Maximum Likelihood.

a. 3 factors extracted. 10 iterations required.



**Tabela A 1.5: Matrica e Modelit e gjeneruar nga Analiza Faktoriale pas rrotullimit oblique**

**Pattern Matrix<sup>a</sup>**

	Factor		
	1	2	3
identifikimi ne pergjithesi i kostove per cdo alternative		.870	
matja e kostove per cdo alternative		.649	
identifikimi i kostove sociale per cdo alternative	.696		
matja e kostove sociale per cdo alternative	.781		
identifikimi dhe matja e kostove ekonomike		.778	
identifikimi dhe matja e kostove oportune	.864		
identifikimi dhe matja e kostove marxhinale	.870		
identifikimi dhe matja e kostove rilevante	1.011		
identifikimi dhe matja e e kostove te efekteve anesore te projekteve	.589		
identifikimi ne pergjithesi i perfitimeve per cdo alternative		.601	
matja ne pergjithesi e perfitimeve per cdo alternative		.574	
identifikimi i perfitimeve sociale per cdo alternative	.665		
matja e perfitimeve sociale per cdo alternative	.476		
identifikimi dhe matja pasigurive			.493
identifikimi i risqeve per cdo alternative			.886
matja e risqeve per cdo alternative			.777
perlogaritja e NBR		.639	
perlogaritja e VAN		.827	

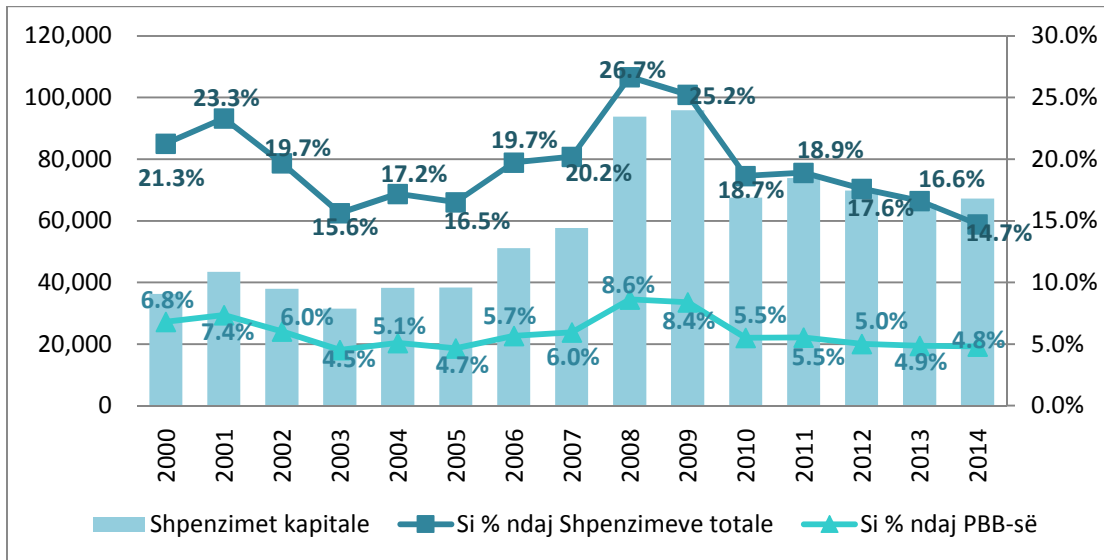
Extraction Method: Maximum Likelihood.

Rotation Method: Promax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 7 iterations.

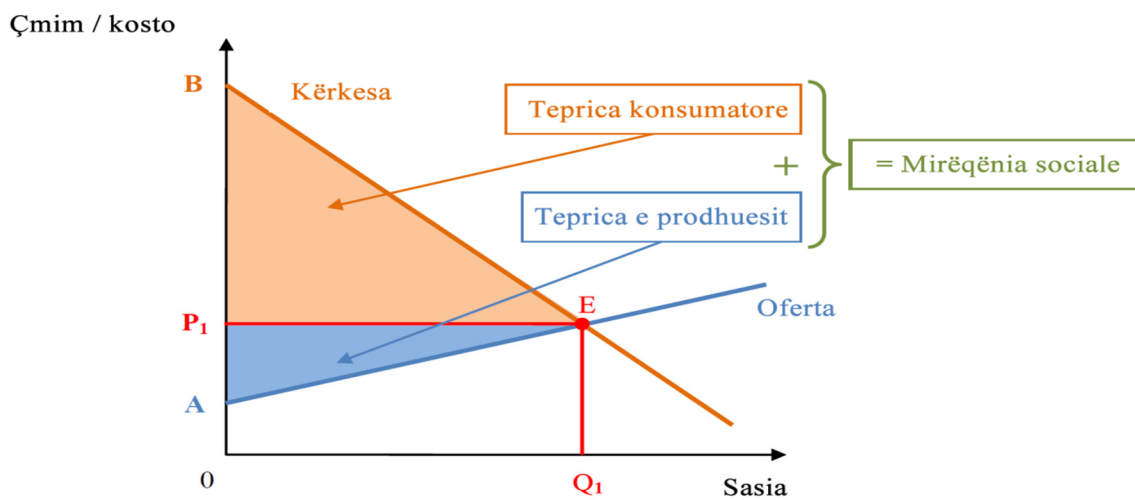
## Aneksi 2: Figurat

Figura A 2.1: Shpenzimet kapitale në milionë lekë dhe si % ndaj PBB dhe Shpenzimeve Totale

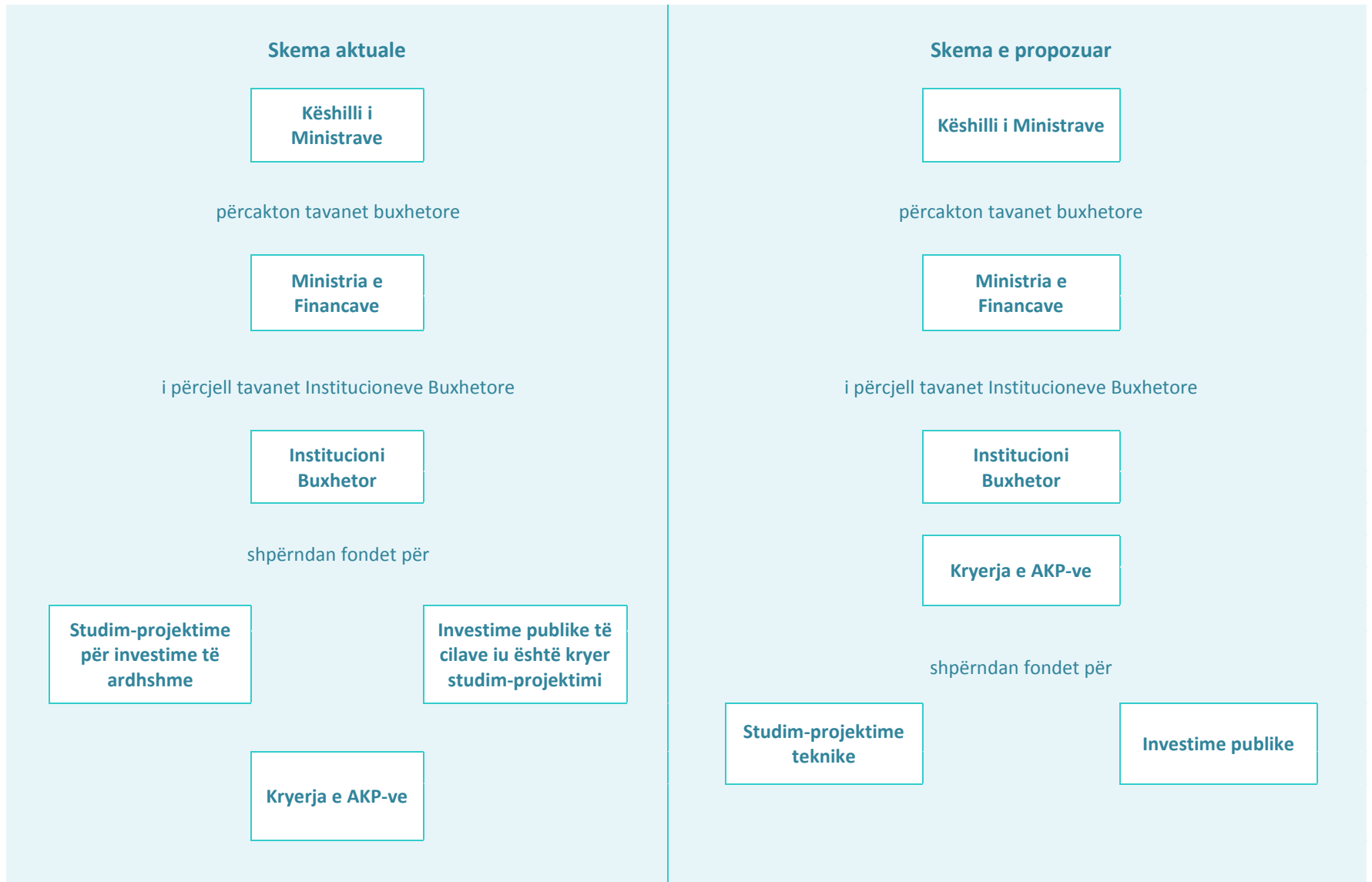


Burimi: Ministria e Financave

Figura A 2.2: Teprica e konsumatorit, prodhuesit dhe shoqërisë në lidhje me kostot e përgjithshme ekonomike (sipas Mankiw, 2004; Grøvdal dhe Hjelle 1998, fq 75 dhe 168)



**Figura A 2.3: Skema aktuale dhe Skema e propozuar e momentit kur duhet të kryhen Analizat Kosto-Përfitim**



## Aneksi 3: Literaturë shtesë

### 3.1. Teknikat e matjes së Gatishmërisë Për të Paguar – GPP

Të dyja përjasjet SPA dhe RPA kanë avantazhet dhe disavantazhet e tyre. Në mënyrë specifike, Fujiwara dhe Campbell (2011) rendisin si avantazhe të STA-së faktin se kjo metodë mundëson identifikimin e arsyeve të përgjigjeve të individëve. Gjithashtu, ajo krijon hapësira për vlerësimet ex ante para zbatimit të politikave të ndryshme, janë gjerësisht të përdorura dhe të hulumtuara dhe akoma më tej, relativisht të lehta për t'u kuptuar e shpjeguar. Nga ana tjetër, kjo teknikë vuan veçanërisht nga *anshmëritë*<sup>31</sup> që shfaqen gjatë përgjigjeve që japin individët, të cilat mund të marrin formën e anshmërive për mungesë angazhimi apo anshmërive strategjike, por edhe nga anshmëritë që vuan metoda e anketimit në vetvete. Studimet në përcaktimin e preferencave, të cilat përdorin teknikat e pyetësorëve dhe intervistave, kanë treguar praninë e “zgjedhjeve protestuese”, që mund të marrin formën e zgjedhjeve zero apo infinit, pasi të anketuarit mund të refuzojnë t'i vendosin një çmim mallit apo shërbimit për të cilin ata po pyeten (Stevens et al., 1991; Rekola, 2003). Një tjetër problem që mbartin STA-të lidhet me mungesën e barazisë midis Gatishmërisë për të Paguar dhe Gatishmërisë për të Pranuar, ku sipas teorisë, gatishmëria për të pranuar e vlerësuar nëpërmjet gatishmërisë për të paguar, duhet të jetë pak më e madhe në përqindje si pasojë e varësisë së GPP-së nga e ardhura e individit (Sudgen, 2005). Mirëpo, shumë studime flasin për një diferencë të lartë mes të dyjave (Shogren et al., 2005; Horowitz dhe McConell, 2002; Knetch, 2005), fakt që Sugden (2005) e shpjegon me anë të efekteve psikologjike që kanë të bëjnë me humbjen dhe pasojat e saj, pra me efektet e brendshme (Loewenstein dhe Adler, 1995; Ariely, 2009).

Si avantazhe për RPA-në, Fujiwara dhe Campbell (2011) rendisin faktin se vlerësimet mbështeten mbi zgjedhje ekonomike reale dhe të qënurit kosto efektive, por ndërkohë ato rrezikohen nga ekzistenca e tregjeve jo perfekt dhe dilemat në teknikat e matjes së dobisë.

Pika më e fortë e të dyja teknikave është se mbështeten në zgjedhjet ekonomike që bëjnë individët në tregjet reale dhe nuk bazohen në përgjigje verbale mbi tregje imagjinare apo nuk derivohen nga variabla, që lidhen me përdorimin e raportimit individual të kënaqësisë së jetës (Fujiwara dhe Campbell, 2011). Por ndërkohë, supozimi bazë mbi të cilin ngrihen teknikat e preferencave, i cili ka të bëjë me racionalitetin e individit, përbën edhe një ndër problemet kryesore (Viscusi, 1993), pasi njerëzit mund të mos kenë

---

<sup>31</sup> Përshtatur nga koncepti *bias* nga gjuha angleze

preferenca të qarta e të prera për çdo mall apo shërbim. Në mungesë të këtij supozimi, matja e dobishmërisë si pasojë e ndryshimeve kundrejt preferencave të mallrave e shërbimeve do të ishte e pamundur, e për rrjedhojë, edhe përcaktimi i GPP-së nuk do të qëndronte.

Elementi thelbësor i të dyja teknikave është vendimmarrja, pasi në çdo rast, si në anketë apo në treg, ekonomistat studiojnë vendimet e njerëzve, në mënyrë që të derivojnë prej tyre vlerësimet e mundshme, por nuk janë të pakta kritikata që lidhen me mënyrën se si ekonomistat i gjykojnë vendimet e individëve apo i interpretojnë ato në varësi të perceptimit, njohurive psikologjike apo procesit të të mësuarit (Simon, 1955), gjë që vendos në pikëpyetje përfundimet e analizave. Autorë si Ariely et al. (2006) madje vendosin në dyshim edhe faktin nëse individët e kanë të qartë se çfarë është e mirë apo e keqe për ta. Duke patur parasysh se njerëzit mund të përgjigjen në mënyrë jo të thelluar nëpër pyetësorë apo të bëjnë zgjedhje jo racionale në treg për shkak të situatave komplekse apo mungesës së njohurive, kjo rezultoi në rritjen e rrezikut për preferenca jo të mirëqëna apo në lidhje jo të drejta midis vendimmarrjes dhe preferencës, të quajtura *heuristics* dhe vendimmarrja në këto raste nuk reflekton preferencën. Sipas Turner (2007) shkencëtarët eksperimentues dhe që studiojnë sjelljen kanë treguar përgjatë viteve se preferencat e individëve nuk përputhen përherë me supozimet e bëra nga AKP-ja dhe akoma më tej, se vetë teoria e ekonomiksit të mirëqenies është problematike pasi mohon ekzistencën e “preferencave të fshehura” apo të “brendshme”, që janë në varësi të eksperiencave personale, gjendjes sociale, të kaluarës kulturore e historike, apo tipit të vendimmarrjes që po shqyrtohet. Megjithatë, ekonomistat kanë mundur të gjejnë teknikat e duhura për të trajtuar këto çështje.

Ndërkohë, si në Librin e Gjellbër edhe në guidën e AKP-së së BE-së jepen orientimet përkatëse se si duhet trajtuar vlerësimi i ndikimeve që nuk mund të shprehen në mjete monetare dhe që nuk kanë treg. Libri Gjellbër sugjeron përdorimin e GPP-së për të matur përfitimet, të përcaktuar nëpërmjet teknikës së RPA-së, pra duke studiuar sjelljen e konsumatorit në treg me anë të *çmimeve hedonic*. Nëse në këtë mënyrë nuk arrin të përcaktohen vlerat, atëherë GPP-ja mund të përcaktohet nëpërmjet SPA-së duke pyetur individët se sa do të ishin të gatshëm të paguanin për një përfitim të caktuar. Ndërsa në rastin e kostove, LGJ-ja sugjeron përdorimin e gatishmërisë për të pranuar, pra identifikimin e shumës së parave që individët do të kërkonin për ta pranuar atë (Green Book, 2003, fq 27). Edhe guida e KE-së, pavarësisht se i përmend të dyja teknikat si mundësi për përcaktimin e GPP-së, sugjeron RPA-në, pasi SPA-ja është më pak e besueshme (CBA Guide, 2008, fq 52).

GPP-ja gjen një përdorim të gjerë edhe në fushën e transportit. Një transport më i mirë në një zonë të caktuar mund të reflektohet në rritjen e çmimeve të banesave, të mirave, tokës, por nga ana tjetër këto mund të shoqërohen me ulje të pagave të punëtorëve të kësaj zone. Këto ndryshime krijojnë kosto dhe përfitime, të cilat maten nëpërmjet ndryshimeve në tepricës konsumatore dhe tepricës së prodhuesit për tregjet përkatëse. Për sektorin e transportit Arnott (1997) identifikonte katër grupe kryesore përfitimesh makro-ekonomike: krijimi i vendeve të punës, hapja e ekonomisë, shtyrja e kufirit të prodhimit dhe stimulimi i kërkesës agregate. Këto sipas tij janë të njëjtën kohë edhe përfitimet më “në ajër” të mundshme dhe ndoshta më të manipuluarat nga politikanët (Arnott, 1997, fq 45).

Në literaturë dallojnë tre gupe kryesore ndikimesh që vijnë si pasojë e projekteve në transport: kursimi i kohës së udhëtimit, përmirësimi i sigurisë dhe përmirësimet mjedisore (Small, 1998), të cilat, në rishikimin e literaturës janë parë edhe në një kënd më të gjerë se sa thjesht ndikimet e infrastrukturës.

### Vlera e kohës

Vlera e kohës është një ndër çështjet bazë dhe elementi më i rëndësishëm në përfitimet e pritura në eficiencë nga një projekt në infrastrukturë, e sidomos në transport (Button, 2010). Ajo mund të marri trajta të ndryshme, si përshembull: një hekurudhë e re me shpejtësi të lartë, një autostradë e re që shkurton kohën krahasuar me rrugën e vjetër, liri i trafikut nga zgjerimi i korsive të rrugëve, apo ndërhyrje që lejojnë udhëtimin me shpejtësi më të lartë sesa ajo ekzistuesja, etj. Një pjesë e madhe e studimeve empirike (Waters, 1996; Hensher, 1989; Small, 1992) që mbështeten në modelin e kërkesës e që përdorin GPP-në kanë përcaktuar se njerëzit bëjnë parashikime të arsyeshme të vlerave të këmbimit midis kohës së udhëtimit dhe faktorëve të tjerë që ndikojnë në zgjedhjet e transportit (Small, 1998).

Megjithatë, duket se ende nuk ka një konsensus për mënyrën se si duhet kategorizuar ajo. Kështu, vende të ndryshme Evropiane përdorin disa kategorizime, duke nisur nga ndryshimet sipas individëve e makinave dhe qëllimet e udhëtimit, apo nga mënyra e transportit apo distanca dhe tipi i makinës (Bristow dhe Nellthorp, 2000) dhe pikëpyetja që ngrihet është nëse duhen bërë vlerësime specifike për kursimin e kohës. Kryerja e vlerësimeve specifike do të siguronte përfshirjen e preferencave të ndryshme në analizë, çfarë do ta bënte atë më reale, pasi preferencat për kursimin e kohës nuk janë të njëjta si për atë që duhet të shkoj në punë dhe për individin që do e përdori rrugën për të kaluar kohën e lirë. Ndërkohë, përdorimi i vlerave të agreguara, të cilat nuk diferencojnë nga mënyra e transportit, synojnë të shmangin ndikimin

e të ardhurave personale, duke lënë jashtë zhvendosjen e investimeve drejt mënyrave më të shpejta dhe të shtrenjta të transportit, të cilat janë përgjithësisht karakteristikë e personave të pasur. Sipas Small (1998) një tjetër problem lind edhe me faktin se vlera e kohës ndryshon shumë në varësi të rrethanave individuale të personit.

### Vlera e jetës

Në tekstet që trajtojnë AKP-në mund të gjenden modele të shumta që tentojnë të masin vlerën e jetës. Një pjesë e mirë e modeleve janë përpunim i modelit të ngritur nga Forester et al. (1984) të cilat i përkasin metodës tradicionale të vlerësimit të jetës, por që sipas Mishan (1976), asnjë prej tyre nuk korrespondon me gjykimet personale që fshihen pas AKP-së pasi përqsja e kapitalit human të përdorur në këto metoda shikon efektin mbi shoqërinë, por abstragon preferencat e individit, jeta e të cilit është në shqyrtim. Nevoja për t'i vendosur një vlerë jetës lind kur është e domosdoshme zgjedhja midis projekteve të ndryshme apo alternativave të një projekti, të cilat përfshijnë shpëtimin e jetëve. Metodatat më të zakonshme përfshijnë fitimet e humbura apo GPP-në për më shumë siguri apo gatishmërinë për të pranuar për të rritur riskun e jetës. Modele të tilla janë zhvilluar nga Thaler dhe Rosen (1975), Blumquist (1979), Forester et al. (1984), Brent (1991, 1993).

Këto lloj modelesh iu kanë dhënë jetë kritikave etike që lidhen me AKP-në. Kështu, lidhur me vlerën ekonomike të jetës, diskutohet shumë mbi faktin se vlerësimi i një jetë apo vdekjeje nuk lidhet me një individ të caktuar, por me të ashtuquajturën "*jetë statistikore*", si përshembull gatishmëria për të paguar për të ndryshuar probabilitetin për të jetuar apo vdekur. Small (1998) e përdori GPP-në për të matur riskun nga aksidentet, plagosjet apo edhe humbjen e jetës. Ai theksonte se empirikisht, mënyra më e besueshme për të vlerësuar riskun e vdekjes është krahasimi i pagave për punë që janë të ngjashme në të gjitha aspektet, përveç riskut të punës. Kështu, studime të ndryshme flisnin se njerëzit e vendeve me të ardhura të larta, në fillim të viteve '90 ishin të gatshëm të paguanin 3\$-7\$ për uljen një në një milionë të riskut të vdekjes, që do të thotë mesatarisht 5\$ për miliona njerëz. Mirëpo që nga ky rezultat, të arrihet në përfundimin se gatishmëria agregate për të paguar për një reduktim të riskut është 5 milion dollarë për të shpëtuar një jetë sipas Small (1998) është e gabuar.

Në fakt, një grup tjetër autorësh e ngrenë akoma më në parim çështjen. Ata trajtojnë dilemën nëse mund të matet ajo që nuk ka çmim. Pra, dyshimet e tyre nuk janë *si* duhet matur, por *a* duhet matur çdo gjë,

pasi ka vlera, të cilat nuk janë në treg. Ackerman dhe Heinzerling (2004) do të huazonin Uajldin dhe do të shpreheshin për tentativën e AKP-së për të shprehur çdo gjë në vlerë monetare: *“të dish çmimin e çdo gjëje dhe vlerën e asgjëje”* apo akoma më tej, do të ironizonin konceptin e GPP-së si: *“bëj pazar deri sa të vdesësh”*<sup>32</sup>. Ata do të kapnin dy aspekte të kësaj çështjeje, të cilën e etiketonin si gjëja më absurde në botë (fq 59-60). Së pari, këmbimi i dollarëve me jetën e një njeriu ndodh vetëm në një treg hipotetik dhe së dyti, këto lloj këmbimesh janë të sforcuara dhe jo vullnetare, pasi supozohet që individët janë të gatshëm për të pranuar para në këmbim të riskut shtesë për shëndetin e tyre apo për një mjedis të shkatërruar, edhe kur kjo nuk është e vërtetë. Nga ky këndvështrim, AKP-ja mund të shikohet si një shitje e detyruar, përveçse virtuale (Verchick, 2005). Por Small (1998) argumenton se GPP-ja funksionon në kushtet e pavarësisë së konsumatorit dhe nuk zbatohet për të mirat që janë subjekt i gjykimit moral.

Pavarësisht kritikave morale dhe parimore të Ackerman dhe Heinzerling, përfshirja e vlerës së jetës në analizë për qëllime vendimmarrje ngelet një element tepër i rëndësishëm dhe i domosdoshëm. Lidhur me këtë fakt, Sustain (2004) do të thoshte: *“Është e vështirë dhe e parehatshme t’i japësh një vlerë monetare jetës së njeriut apo rrezikut të vdekjes. Për shumë njerëz, kjo ide është absurde. Por në çdo rast që qeveritë vendosin të ulin riskun, është e nënkuptuar vendosja e këtyre vlera...herët a vonë gjatë analizës do të pranohet se kostoja shtesë për uljen e riskut është tepër e lartë. Pse të mos jemi të sigurtë lidhur me këtë fakt?”*

### Ndikimet në mjedis

Shpesh, investimet publike, qofshin këto edhe në infrastrukturë, shoqërohen me ndikime në mjedis, për këtë arsye ato janë pjesë e debateve që shoqërojnë investimet e reja dhe duhet të përfshihen në vlerësimet dhe vendimmarrjen e IP-ve. Shembuj të tillë mund të gjenden pafund, si ndotja akustike e një aeroporti të ri, ndotja e detit nga portet apo përdorimi i naftës nga makinat. Analizat e ndikimeve në mjedis marrin një rëndësi akoma më të madhe kur janë pjesë integrale e propozimeve të caktuara, si në rastin e rritjes së taksës së naftës apo heqjen e taksave për makinat elektrike, etj. Në çdo rast, pikëpyetjet që ngrihen janë se si mund të vlerësohen këto lloj ndikimesh kaq shumë heterogjene në vetvete dhe si mund të gjykohet se mjedisi nuk po dëmtohet apo po dëmtohet “aq sa duhet”.

---

<sup>32</sup> Shop till you drop



Metoda më e përdorur, edhe në këto lloj vlerësimesh është GPP-ja, mbështetur në llogjikën që njerëzit janë të gatshëm të paguajnë për një mjedis më të mirë, edhe pse në këtë rast, përdorimi i shprehjes së Frank Luntz, *“njerëzit nuk iu besojnë kontabilistëve kur flasin për mjedisin”* do të ishte shumë me vend. Por pavarësisht kritikave, analistët tentojnë t’i masin këto ndikime e t’i përfshijnë në analizë. Këto përlllogaritje kanë vështirësi të lartë, madje Small (1998) shprehej se janë më komplekse se sa matja e vlerës së jetës, pasi përfshihen jo vetëm çështjet e shëndetit dhe moralit, por edhe ndikimet tepër të gjera e të larmishme në mjedis, aq sa ngrinte edhe dyshimin nëse ia vlenin të mateshin. Megjithatë, ai argumentonte se kjo lloj analize duhet bërë pasi mundësonte futjen e kostove dhe përfitimeve të mjedisit dhe elementëve të tjerë në një kuadër të kuptueshëm e që lejon vendimmarrje më të mirë për sa kohë që vlerësimet janë të besueshme e për rrjedhojë mund të caktohen vlerat e këmbimit midis ndikimeve në mjedis dhe pjesës tjetër (Small, 1998).

Problemi me përfshirjen e ndikimeve në mjedis është se duke qenë mjaft komplekse dhe e gjerë, ajo rrit shkallën totale të pasigurisë të gjithë AKP-së dhe të uli besueshmërinë e analizës. Por megjithatë, duket se teknikat dhe modelet për matjen e efekteve në mjedis, si për emëtimet e gazit apo zhurmave janë mjaft të avancuara dhe e justifikojnë përfshirjen e tyre në analizë (Delucchi dhe Hsu, 1996; Small 1998), edhe pse kjo nuk mund të vlejë për të gjitha sferat e infrastrukturës, pasi përshembull De Rus dhe Nash (2007) argumentojnë se vlerësimi i ndikimeve pozitive dhe negative në mjedis të Hekurudhave me Shpejtësi të Lartë është ende i përfunduar. Ndërkohë për efekte të tjera si: ngrohja globale, biodiversiteti, etj, efektet janë shumë të pasigurta e për rrjedhojë mund të mos bashkohen me kostot apo përfitimet e tjera (Small 1998), por gjithsesi duhen marrë parasysh gjatë vendimmarrjes, pra të bëjnë pjesë në të dhënat e informacionin cilësor. Kjo në fakt do të ishte edhe një ndër pikat e dobta të AKP-së, pasi i jepet një rëndësi shumë e madhe fakteve sasiore, duke lënë pas dore faktet e “dobta” që lidhen me efekte si shëndeti apo mjedisi, të cilat marrin zakonisht formën e informacionit cilësor (Angelsen dhe Sumaila, 1995), gjë që bën të vihen përballë efektet “e dobta” mjedisore me efektet “e forta” që janë të matshme (Hansjürgens, 2004).

Dy nga autorët, të cilët kundërshtojnë më shumë matjen në vlerë monetare të ndikimeve në mjedis janë Ackerman dhe Heinzerling (2002), të cilët e shtrojnë çështjen në planin moral dhe në atë praktik. Nga ana e moralit, këta autorë janë të mendimit se rregullat për shëndetin dhe sigurinë janë pjesë e një kontrate të gjerë sociale, të cilat synojnë të mbrojnë njerëzit nga korporatat dhe që AKP-ja e thyen, pasi zhvlerëson

interesat jo monetare në shëndet, siguri dhe mjedis. Ndërsa në planin praktik, ata ngrenë pikëpyetje mbi vetë metodologjinë e AKP-së dhe supozimet e saj lidhur ndër të tjerat me GPP-në. Në sytë e tyre, të thuash se jeta, shëndeti dhe natyra nuk kanë çmim, nuk do të thotë se duhet të shpenzosh pafund para për t'i mbrojtur ato. Ose më saktë, të përkthesh jetën, shëndetin dhe natyrën në dollarë nuk është një mënyrë e vlefshme për të vendosur sa mbrotje iu duhet dhënë atyre. E thënë ndryshe, nuk bëhet fjalë për të "rritur" çmimin, por për të respektuar disa vlera, që duhet të trajtohen si të paprekshme.

### Aneksi 3.2. AKP-ja dhe MCA-ja

Pavarësisht metodave të përmenduara në literaturë për vlerësimin e investimeve publike, rivali kryesor i AKP-së për analizat socio-ekonomike të IP në infrastrukturë është *Analiza me Shumë Kriteria - MCA* (Multi-Criteria Analysis – MCA). Ajo mund të përdoret në disiplina të ndryshme, përfshi këtu edhe transportin, për të përcaktuar ndikimin e projekteve kryesisht në mjedis dhe aspektet sociale (Gamper dhe Turcanu, 2007; Tudela, Akiki dhe Cisternas, 2006). Kështu, autorë të ndryshëm do të shpreheshin: *"Mes shumë metodave të përdorura për vlerësimin e ndikimeve të projekteve të mëdha në infrastrukturën e transportit, dy më të rëndësishmit janë AKP-ja dhe MCA-ja"* (Thomopoulos, Grant-Muller dhe Tight, 2009, fq 2). I të njëjtit mendim është edhe Komisioni Evropian (1996), sipas të cilit *"dy përfaqesjet më të preferuara për vlerësimet social-ekonomike janë AKP-ja dhe MCA-ja"*.

Në dallim nga AKP-ja, MCA-ja zbatimi i saj rrallë herë saktësohet nëpër ligje, direktiva apo udhëzime. Megjithatë, kohët e fundit vihet re një përdorim në rritje i saj. Kështu përshembull, Kombet e Bashkuara apo Komisioni Evropian në raste të caktuara, kur shprehja e kriterëve në mjete monetare ka qenë shumë e vështirë apo gati e pamundur, ka rekomanduar përdorimin e MCA-së (Gamper dhe Turcanu, 2007, fq 299).

MCA është parë si një ndër teknikat, e cila përpiqet të tejkalojë problemet që mbart AKP-ja. Sipas Berechman (2009): *"është në gjendje të nxjerri në dukje vlerat e këmbimit midis objekteve (si përshembull eficiency e transportit, përmirësimin e shpërndarjes së pasurisë dhe zvogëlimin të eksternaliteteve) në mënyrë që t'iu mundësojë vendimmarrësve të bëjnë zgjedhje racionale dhe sistematike lidhur me projektin e preferuar"* (fq 306). Që nga vetë emri, MCA është një metodë që mbështet në shumë kritere për vlerësimin e IP-ve dhe pjesëmarrja e vendimmarrësve në proces është një ndër karakteristika kryesore të saj (Thomopoulos, Grant-Muller dhe Tight, 2009, fq 3). Ajo hyn në fuqi përgjithësisht atëherë kur një kriter

i vetëm nuk është në gjendje të sintetizojë tërësinë e objektivave që dëshirohen të arrihen nëpërmjet një projekti dhe krijon kushtet që në çdo rast, çdo pjesëmarrës në proces të përcaktojë një grup kriteresh, t'i masë, pikëzojë e më pas të gjenerohet një sistem me pesha relative nën një kontekst të caktuar (Berechman, 2009, fq 308).

Katër hapat kryesor nëpër të cilat kalon MCA-ja janë: (i) identifikimi i kriterëve dhe preferencave; (ii) vlerësimi i kriterëve dhe gjenerimi i peshave; (iii) renditja dhe përcaktimi i prioriteteve; (iv) analiza e ndjeshmërisë (Berechman, 2009; Thomopoulos, Grant-Muller dhe Tight, 2009; Stevens, 2004; Gamper dhe Turcanu, 2007). Përgjithësisht, kriteret e përzgjedhura për arritjen e objektivave të paravendosur janë të matshme, por ka edhe raste kur përdoren kriteret ordinale, atëherë kur vlerësimet kardinale janë të pamundura. Në këtë rast, projektet renditen në bazë të kriterëve të përzgjedhura, pa iu përcaktuar vlera sasiore (Berechman, 2009, fq 317). Këto lloj situatash janë ndër më të vështirat më të cilat analistët mund të përballen, pasi renditja përfundimtare e të gjitha alternativave dhe aftësisë së tyre për plotësimin e çdo lloj objekti të vendosur është shumë e komplikuar.

Sikurse AKP-ja, edhe MCA-ja nuk ka ngelur jashtë fushës së kritikave. Megjithatë, duke qenë se përdorimi i saj është ende i kufizuar dhe nuk ka marrë përmasa të gjera, duket se edhe vëmendja e botës akademike ka qenë më e ulët, sidomos krahasuar me trajtimin e bërë AKP-së. Gamper dhe Turcanu (2007) do të rendisin si pika të dobta të MCA-së ndër të tjera subjektivizmin në përcaktimin e peshave dhe vendosjen e preferencave. Problemi kryesor vjen sepse peshat dhe preferencat që vendosen nga vendimmarrësit, nuk janë të njëjta në kushtet e burimeve të kufizuara. Akoma më tej, pjesëmarrës dhe grupe interesi të ndryshme nuk kanë objektiva dhe preferenca të njëjta. Për rrjedhojë, ka shumë gjasa që MCA të mos jetë në gjendje të gjejë zgjidhjen më të mirë (Munasinghe, 2007), por Gamper dhe Turcanu (2007) sugjerojnë që ky problem mund të tejkalohet nëpërmjet vendosjes së rregullave dhe standardeve, zbatimi i të cilave do të bëjë të mundur që vendimmarrësit t'iu binden preferencave të shoqërisë. Pra, ky set rregullash mundohet të sigurojë se pjesëmarrësit në vlerësim janë duke vepruar në të mirë të shoqërisë dhe jo të interesave të tyre.

Problemi tjetër me MCA-në është se tjetër njëri përcakton kriteret dhe tjetër njëri i vlerëson peshat apo rëndësinë e tyre. Bots dhe Lootsma (2000) ngrenë pyetjen nëse këto pesha kanë ende kuptim, trajtim ky që vlen edhe për të dhënat. Pyetja që ngrenë këtë herë këta dy autorë është nëse vendimmarrësit janë

në gjendje të interpretojnë të dhënat e vendosura në dispozicion nga teknikë, pa asnjë lloj informacioni shtesë. Megjithatë, problemi kryesor i MCA-së ngelet subjektiviteti i lartë në përcaktimin e peshave. Gjithsesi, vetë vendimmarrja është një proces i cili nuk mund t'i shpëtojë subjektivitetit, kështu që kjo pikë e dobët nuk e hedh totalisht poshtë përdorimin e saj (Saitua, 2007, fq 31). Ajo mund të jetë pjesë e analizave dhe Saitua (2007) sugjeron se mund të përdoret në fazën e vlerësimit të peshave të preferencave, të cilat janë në themel të përcaktimit të vlerave të këmbimit (trade off) që përdoren në AKP.

MCA-ja dallon nga AKP-ja në dy elementë kryesorë. Së pari, ajo nuk ka kufizime në kriteret që përdor dhe nëse e gjen të përshtatshme, pjesë e analizave të saj mund të bëhen edhe kriteret e paprekshme, e cila është edhe një nga problemet dhe vështirësitë kryesore të AKP-së. Dhe së dyti, MCA-ja nuk kërkon përdorimin e çmimeve, pasi ajo përdor peshat dhe sistemin me pikë. Atë që e ka të metë njëra metodë, duket se përpiqet që ta tejkalojë tjetra. Për këtë arsye, Berechman (2009) sugjeron përdorimin përdorimin e kombinuar të të dyjave, në mënyrë që të ulet sa më shumë të jetë e mundur subjektiviteti në vendimmarrje. Kështu, fillimisht mund të përdoret AKP-ja për përzgjedhjen e projekteve të investimeve publike në infrastrukturë, duke u nisur kryesisht nga përfitimet që sjellin ato dhe më pas MCA-ja mund të përdoret për renditjen e projekteve të ndryshme që kanë kaluar fazën e AKP-së (Berechman, 2009).

Kombinimin e të dyjave metodave për analizë e IP-ve e kanë sugjeruar edhe autorë të tjerë. Damart dhe Roy (2009) thoshin se mund të përdoren të dyja si mjete për vlerësime ekonomike, ndërsa Stevens (2004) ishte i mendimit se MCA-ja nuk mund ta zëvendësojë AKP-së as në të ardhmen, por ajo mund të përdoret si metodë bashkëplotësuese e AKP-së. Kjo shkon në të njëjtën linjë edhe me udhëzimin e MB-së, e cila nënvizon faktin se MCA-ja nuk është zëvendësues i AKP-së, por ajo mund të përdoret sëbashku me AKP-në për ato vlerësime të cilat mbështeten përgjithësisht vlerësimet monetare (DfCaLG, 2009, fq 5-6).

Një tendencë e bashkëpunimit midis AKP-së dhe MCA-së vihet re edhe në vendet e zhvilluara, të cilat udhëhiqen në vendimmarrje nga analizat e detajuara të IP-ve dhe ndikimeve sociale të tyre. Kështu, Gjermania kërkon përdorimin e të dyja metodave për investimet e mëdha (BMVBS, 2003), ndërsa Komisioni Evropian kërkon vlerësimin e projekteve në infrastrukturë nëpërmjet AKP-ve, gjatë së cilave përcaktohen ndikimet mbi gjithë grupet e interesit, dhe më pas kryerjen e analizave me shumë kritere për këto ndikime (Komisioni Evropian, 1996). Që prej vitit 2000, KE-ja kërkon realizimin e AKP-ve për të gjitha investimet e mëdha që do të financohen nga Fondi Regullimit, ndërsa përdorimi i MCA-së rekomandohet,

por nuk është i detyrueshëm (KE, 2008). Megjithatë, duket se falë këtyre rekomandimeve, përdorimi i MCA-së ka ardhur në rritje (Gamper dhe Turcanu, 2007, fq 299).

## Aneksi 4: Anketa

### Anketa

Kjo anketë është ideuar për të marrë informacion lidhur me zbatimin e Procedurave të Investimeve Publike në vendin tonë dhe zbatimin e Analizave Kosto-Përfitim për vlerësimin e Investimeve Publike. Rezultatet e saj do të përdoren vetëm për qëllime të studimit akademik dhe do të qëndrojnë koefidenciale në çdo rast.

#### SEKSIONI I PARË: INFORMACIONE TË PËRGJITHSHME

1. Pozicioni juaj brenda Institucionit: \_\_\_\_\_

2. Moshja juaj:

22-30	31-40	41-50	Mbi 50
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Gjinia:

Femër	<input type="checkbox"/>
Mashkull	<input type="checkbox"/>

4. Formimi arsimor:

- a. diplomuar në profilin ekonomik
- b. diplomuar në profil tjetër përveç ekonomikut (ju lutem, specifikoni)
- c. master në profilin ekonomik (ju lutem, specifikoni)
- d. master në profil tjetër përveç ekonomikut
- e. doktoraturë (ju lutem, specifikoni)
- f. tjetër

5. Prej sa vitesh punoni në institucion?

1-4 vjet	5-10 vjet	10-15 vjet	Mbi 15 vjet
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**SEKSIONI I DYTË: INFORMACION LIDHUR ME FORMULARIN 1 – FORMULARI I IDENTIFIKIMIT TË PROJEKT-IDESEË (FIPI)**

- 1. Mesatarisht, sa kohë shpenzoni për plotësimin e një Formulari të Identifikimit të Projekt-Idesë?**

1 ditë pune	2-3 ditë pune	4-5 ditë pune	Mbi 5 ditë pune
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 2. Si gjykoni lidhur me shkallën e vështirësisë që keni hasur në plotësimin e Formularit 1, ku 1 i referohet “plotësimi i tij është shumë i lehtë” dhe 5 i referohet “plotësimi i tij është shumë i vështirë”:**

1 Shumë i lehtë	2	3	4	5 Shumë i vështirë
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 3. Ju lutem, jepni një përcaktim për vlerësimin që iu është bërë pasi keni prezantuar idenë për një projekt interesant dhe të suksesshëm, ku 1 i referohet “nuk jam vlerësuar aspak” dhe 5 i referohet “jam vlerësuar shumë”:**

1 Aspak	2	3	4	5 Shumë
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 4. Ju lutem, jepni mendimin tuaj lidhur me vlerësimet e mëposhtme për procedurën e plotësimit të Formularit 1 – Formularit të Projekt-Idesë, ku 1 i referohet qëndrimit “jam shumë dakord” dhe 5 i referohet qëndrimit “nuk jam aspak dakord”:**

	1 Shumë dakord	2	3	4	5 Aspak dakord
Është procedurë formale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë e nevojshme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë vendimtare në përcaktimin listës së investimeve publike në institucion tuaj	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë që zbatohet për cdo invest publik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 5. Sa kërkues dhe këmbëngulës do t’i përcaktonit pozicionet e mëposhtme për plotësimin e Formularit 1-Formularit të Projekt-Idesë, ku 1 i referohet qëndrimit “shumë kërkues” dhe 5 i referohet qëndrimit “aspak kërkues”:**

	1	2	3	4	5
--	---	---	---	---	---

	Shumë kërkues				Aspak kërkues
Drejtuesi i Programit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sekretari i Përgjithshëm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



**SEKSIONI I TRETË: INFORMACION LIDHUR ME FORMULARIN 2 DHE 3 – FORMULARI I PROJEKT-PROPOZIMIT TË INVESTIMIT PUBLIK (FPPI)**

- 1. Ju lutem, jepni mendimin tuaj lidhur me vlerësimet e mëposhtme për procedurën e plotësimit të Formularit 2 – Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit Publik, ku 1 i referohet qëndrimit “jam shumë dakord” dhe 5 i referohet qëndrimit “nuk jam aspak dakord”:**

	1 Shumë dakord	2	3	4	5 Aspak dakord
Është procedurë formale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë e nevojshme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë që ndikon në procesin e vendimmarrjes së Investimeve Publike në Institucionin tuaj	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë vendimtare në përcaktimin e listës së investimeve publike	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë që zbatohet për cdo investim publik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Është procedurë që zbatohet kryesisht për investimet publike në vlerë shumë të madhe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 2. Sa kërkues dhe këmbëngulës do t’i përcaktonit pozicionet e mëposhtme për plotësimin e Formularit 2-Formularit të Projekt-Propozimit të Investimit Publik, ku 1 i referohet qëndrimit “shumë kërkues” dhe 5 i referohet qëndrimit “aspak kërkues”:**

	1 Shumë kërkues	2	3	4	5 Aspak kërkues
Drejtuesi i Programit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sekretari i Përgjithshëm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 3. Mesatarisht, sa kohë shpenzoni për plotësimin e një Formulari 2?**

1 ditë pune	2-3 ditë pune	4-5 ditë pune	Mbi 5 ditë pune
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 4. Ju lutem, përcaktoni shkallën e vështirësisë që keni hasur në plotësimin e elementëve të mëposhtëm të Formularit të Propozimit të Projekt-Idesë-së (ku 1 - “shumë e lehtë” dhe 5 - “shumë i vështirë”):**

	1 Shumë e lehtë	2	3	4	5 Shumë i vështirë
Justifikimi i nevojës për investime	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Përputhja e projektit me qëllimet dhe objektet e programit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi i të paktën dy alternativave të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plotësimi i Formularit Kosto-Përfitim “për paktën 2 alternativa (opsione) të investimit, bazë të identifikimit të paktën të tre alternativave ekuivalente “nuk investohet” “investim minimal” – “investim i konsiderueshëm”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Përcaktimi i produkteve për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Përcaktimi i njësisë dhe kostove për cdo produkt të alternativave të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parashikimi i kostove totale të projektit të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Parashikimi i kostove periodike të projektit investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zgjedhja e alternativës më të mirë të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 4. Çfarë mendoni lidhur me Analizat Kosto-Përfitim?

- Janë pjesë e punës sime të përditshme
- Ndeshem *shpesh* me kryerjen e tyre gjatë punës sime
- Ndeshem *ndonjëherë* me kryerjen e tyre gjatë punës sime
- Nuk jam ndeshur *asnjëherë* me kryerjen e tyre gjatë punës sime

#### 5. A keni marrë pjesë ndonjëherë në realizimin e një Analize Kosto-Përfitim?

- Një herë
- Shpesh (ju lutem, specifikoni)
- Asnjëherë

#### 6. Si do ta vlerësonit vështirësinë që keni hasur në elementët e mëposhtëm gjatë kryerjes së analizave që kërkohen për vlerësimin e Investimeve Publike (ku 1 - “shumë e lehtë” dhe 5 - “shumë i vështirë”):

	1 Shumë e lehtë	2	3	4	5 Shumë i vështirë
Identifikimi në përgjithësi i kostove për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja në përgjithësi e kostove për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Identifikimi i kostove sociale për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja e kostove sociale për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e kostove ekonomike	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e kostove oportune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e kostove marxhinal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e kostove relevante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e kostove të efekteve anësore të projekteve të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi në përgjithësi i përfitimeve për alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja në përgjithësi e përfitimeve për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi i përfitimeve sociale për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja e përfitimeve sociale për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi dhe matja e pasigurive	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja e normës sociale të skontimit që duhet përdorur për aktualizimin e flukseve të investimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Identifikimi i risqeve për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Matja e risqeve për cdo alternativë investimi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Përlllogaritja e Normës së Brendshme të Kthimit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Përlllogaritja e Vlerës Aktuale Neto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**7. Në gjykimin tuaj, cili nga pozicionet e mëposhtme mendoni se duhet t'i kryejë Analizat Kosto-Përfitim:**

	Po	Jo	Pa përgjigje
Ekspertë të specializuar në këto tipe analizash	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Specialistët e Drejtorisë së Ekonomisë	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vetë ju	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekipi i Programit Buxhetor përkatës	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8. Në gjykimin tuaj, cili nga pozicionet e mëposhtme mendoni duhet t'i plotësojë Formularët e Projekt-Propozimit të Investimit?**

	Po	Jo	Pa përgjigje
Specialistët e Drejtorisë së Ekonomisë	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vetë ju	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekipi i Programit Buxhetor përkatës	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## SEKSIONI I KATËRT: INFORMACION I PËRGJITHSHËM LIDHUR ME GJITHË PROCEDURAT E INVESTIMEVE PUBLIKE

### 1. A jeni trajnuar për Procedurat e Investimeve Publike?

- 1 herë gjithsej
- trajnohem rregullisht 1 herë në vit
- asnjëherë

### 2. Sa mendoni që mund të ndikojnë në suksesin e Procedurave të Investimeve Publike secili nga elementët e mëposhtëm, ku 1- “ndikon shumë” dhe 5 – “nuk ndikon aspak”:

	1 Ndikon shume	2	3	4	5 Nuk ndikon aspak
Dhënia e një rëndësie më të madhe përmbusë Procedurave nga Sekretari i Përgjithshëm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dhënia e një rëndësie më të madhe përmbusë Procedurave nga Drejtuesi i Programit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Një kohë më e gjatë në dispozicion për realizimin e të gjithë analizave	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trajnim i vazhdueshëm për zbatimin e Procedurave	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bashkëpunimi më ekspert të jashtëm në kryerjen e Analizave Kosto-Përfitim	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vendosja në dispozicion e shembujve konk nga fusha juaj që asqyrojnë realizimin e kry së analizave	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Një bashkëpunim më i mirë mes specialistë programit dhe specialistëve të Drejtorisë së Ekonomisë	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 3. Ju lutem, përcaktoni në një shkallë nga 1-5 sa i qartë është për ju Aneksi 8 i Projekt Buxhetit Afatmesëm për Procedurat e Investimeve Publike (ku 1- “shumë i qartë” dhe 5 – “aspak i qartë”):

1 Aspak i qartë	2	3	4	5 Shumë i qartë
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>