



PPP-të në Kosovë: Pse kaq pak?

Hyrje

Partneritetet Publiko-Private (PPP) përfaqësojnë një formë bashkëpunimi ndërmjet sektorit publik dhe atij privat për realizimin e projekteve infrastrukturore ose për ofrimin e shërbimeve publike, ku partneri privat përfshihet në financimin, ndërtimin dhe/ose menaxhimin e projektit në këmbim të një forme kompensimi afatgjatë¹.

Në praktikë, PPP-të përdoren shpesh për realizimin e projekteve të mëdha infrastrukturore dhe të shërbimeve publike, si rrugë dhe autostrada, aeroporte, spitale, objekte arsimore, sisteme të transportit publik apo projekte energjetike.

Në shumë vende, PPP-të përdoren për realizimin e investimeve të mëdha infrastrukturore që shpesh janë të vështira të financohen vetëm nga buxheti publik. Përveç mobilizimit të kapitalit privat për projekte publike, ky model mund të sjellë edhe ekspertizë teknike dhe menaxheriale nga sektori privat, duke kontribuar në realizimin më efikas të projekteve dhe në përmirësimin e shërbimeve për qytetarët. Për më tepër, PPP-të konsiderohen një instrument që mund të mbështesë zhvillimin ekonomik dhe modernizimin e infrastrukturës publike.

Megjithatë, në Kosovë përdorimi i PPP-ve mbetet i kufizuar. Edhe pse Ligji për Partneritet Publiko-Privat (LPP) është në fuqi që nga viti 2011, aktualisht janë vetëm katër (4) projekte aktive që janë duke u realizuar përmes këtij modeli. Numri i ulët i projekteve PPP lidhet, ndër të tjera, me kompleksitetin e këtyre projekteve për identifikimin dhe zhvillimin e tyre dhe mungesën e njohurive institucionale².

- 1 Banka Botërore (2017). Udhëzues për Partneritetet Publiko-Private, Versioni 3. World Bank Group. Gjetet në: <https://ppp.worldbank.org/PPP-Reference-Guide>
- 2 OECD/SIGMA (2025). Administrata Publike në Kosovë 2024: Vlerësim sipas Parimeve të Administratës Publike. Raport Monitorues i SIGMA. Gjetet në: https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53f-ce6b-en.html

Aktualisht, numri i PPP-ve në Kosovë përbëhet nga vetëm katër (4) projekte aktive me një vlerë të përgjithshme investimi prej rreth

130 milionë euro

Përveç sfidave teknike dhe institucionale, zhvillimi i PPP-ve në Kosovë lidhet edhe me nivelin e ulët të priorizimit të këtij instrumenti në agjendën e politikave publike dhe me mungesën e vullnetit politik për avancimin e këtij modeli të financimit të investimeve publike³. Kjo reflektohet edhe në faktin se përpjekjet për përditësimin e kornizës ligjore për PPP ende nuk kanë rezultuar në miratimin e një ligji të ri.

Vonesat në avancimin e këtij projektligji tregojnë se PPP-të nuk kanë qenë ndër prioritetet kryesore të reformave në fushën e investimeve publike. Prandaj, zhvillimi i projekteve të PPP-ve kërkon një kornizë të qartë ligjore dhe kapacitete teknike brenda institucioneve, por edhe angazhim të qartë politik për identifikimin dhe mbështetjen e projekteve strategjike që mund të realizohen përmes këtij modeli.

Në këtë kontekst, analiza fillimisht paraqet të dhënat mbi projektet aktive të PPP-ve në Kosovë dhe më pas shqyrton faktorët që kanë ndikuar në përdorimin e kufizuar të këtij instrumenti, me fokus në kuadrin ligjor, kapacitetet institucionale dhe ndikimet fiskale të projekteve PPP.

Projektet aktive të PPP-ve

Aktualisht, numri i PPP-ve në Kosovë përbëhet nga vetëm katër (4) projekte aktive me një vlerë të përgjithshme investimi prej rreth 130 milionë euro⁴. Projekti më i madh nga ana financiare është koncesioni për Aeroportin Ndërkombëtar të Prishtinës “Adem Jashari”, i realizuar nga Ministria e Financave (MF), me një vlerë investimi prej 100,015,000 euro. Ky projekt është aktualisht në fazën e operimit dhe ka një kohëzgjatje prej 20 vitesh, prej të cilave 16 tashmë kanë kaluar.

Në nivel lokal, komunat kanë realizuar projekte me vlerë më të vogël investimi. Ndër to përfshihet projekti për rregullimin e infrastrukturës së kompleksit të shkollave të mesme në Gjilan, me një investim prej 800,000 euro dhe kohëzgjatje prej 15 vitesh, si dhe projekti i parkingut nëntokësor tek Fakulteti Filologjik në Prishtinë, me një investim prej 12,000,000 euro dhe kohëzgjatje prej 35 vitesh. Të dyja këto projekte janë realizuar në formë koncesioni dhe aktualisht janë në fazën e operimit.

Një projekt tjetër është ndërtimi i tri shkollave në Komunën e Prishtinës, i realizuar përmes një kontrate publike me vlerë 16,644,552 euro. Ky projekt është aktualisht në fazën e ndërtimit dhe ka një kohëzgjatje kontrate prej 10 vitesh.

³ Intervistë me Robert Muharremi, ekspert i politikave të PPP dhe kontribues në zhvillimin e kornizës ligjore për PPP në Kosovë, 4 mars 2026.

⁴ Të dhëna të siguruara nga MF përmes kërkesës për qasje në dokumente publike, 3 mars 2026.

TABELA 1. Projektet aktive të PPP-ve në Kosovë

Autoriteti Kontraktues	Emri i projekt - propozimit	Data e dorëzimit të projekt - propozimit	Kohëzgjatja e kontratës	Lloji i Kontratës	Faza e projektit	Shuma e përlogaritur e investimeve (Euro)
Ministria e Financave	ANP "Adem Jashari"	6.2009	20 vite	Koncesion	Në fazën e operimit	100,015,000.00€
Komuna e Gjilanit	Rregullimi i Infrastrukturës së kompleksit të shkollave të mesme në Komunën e Gjilanit	22.05.2013	15 vite	Koncesion	Në fazën e operimit	800,000.00€
Komuna e Prishtinës	Projekti i parkingut nëntokësor tek Fakulteti Filologjik	17.01.2017	35 vite	Koncesion	Në fazën e operimit	12,000,000.00€
Komuna e Prishtinës	3 Shkollat e Prishtinës	29.11.2019	10 vite	Kontratë publike	Në fazën e ndërtimit	16,644,552.00€

Burimi: Ministria e Financave

Përveç projekteve që aktualisht janë në zbatim, një numër iniciativash për projekte PPP në Kosovë nuk kanë arritur të realizohen në praktikë, duke reflektuar sfidat që shoqërojnë zhvillimin dhe zbatimin e tyre. Në disa raste, projektet kanë dështuar si rezultat i vështirësive në menaxhimin dhe zbatimin e kontratave nga autoritetet publike, ndërsa në raste të tjera për shkak të çështjeve institucionale dhe ligjore që kanë penguar avancimin e tyre. Për shembull, një kontratë koncesioni për organizimin e shërbimeve të transportit urban në Komunën e Pejës nuk arriti të zbatohet për shkak të problemeve në menaxhimin e kontratës nga ana e komunës⁵. Një iniciativë tjetër për ndërtimin dhe menaxhimin e varrezave të reja në Landovicë të Prizrenit nuk u realizua për shkak të një kontesti pronësor ndërmjet Komunës së Prizrenit dhe Agjencisë Kosovare të Privatizimit (AKP)⁶.

⁵ Strategjia e Re për Zhvillimin e Partneriteteve Publiko-Private në Kosovë, R. Muharremi, 2017.

⁶ Përgjigje e siguruar nga operatori ekonomik privat, 18 mars 2026.

Në praktikën aktuale në Kosovë, shumica e projekteve PPP janë të strukturuar në formë koncesioni, ku partneri privat merr përsipër financimin, ndërtimin dhe operimin e projektit, ndërsa sektori publik zakonisht nuk bart detyrime direkte për investime kapitale apo garanci të të ardhurave. Në këto raste, institucionet publike përfitojnë kryesisht përmes tarifave koncesionare, gjë që kufizon ekspozimin e drejtpërdrejtë fiskal dhe redukton krijimin e detyrimeve shumëvjeçare buxhetore për buxhetin e shtetit⁷.

Megjithatë, mënyra se si strukturohen dhe zbatohen projektet PPP lidhet ngushtë me kuadrin ligjor dhe institucional që rregullon zhvillimin e tyre. Në këtë drejtim, zhvillimi i projekteve PPP në Kosovë ndikohet nga një sërë faktorësh strukturorë, ndër të cilët kuadri ligjor, kapacitetet institucionale dhe implikimet fiskale të projekteve PPP luajnë një rol të rëndësishëm.

Kuadri ligjor i PPP-ve

Një nga faktorët që ndikon në përdorimin e kufizuar të PPP-ve në Kosovë lidhet me kuadrin ligjor dhe mënyrën se si ai rregullon zhvillimin e projekteve përmes këtij modeli. Korniza ligjore për PPP-të në Kosovë rregullohet me LPP (2011), i cili përcakton format e bashkëpunimit me sektorin privat, procedurat për përzgjedhjen e partnerit privat dhe institucionet përgjegjëse për iniciimin dhe miratimin e projekteve⁸.

Megjithatë, në kuadër të procesit të integritit evropian dhe nevojës për realizimin e investimeve publike përmes modeleve alternative të financimit, kjo kornizë ligjore kërkon harmonizim në dy drejtime kryesore.

Së pari, është e nevojshme që ligji për PPP të harmonizohet me legjislacionin e Bashkimit Evropian (acquis) në fushën e koncesioneve dhe prokurimit publik, përkatësisht me Direktivën 2014/23/BE⁹ të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit për dhënien e kontratave të koncesionit dhe Direktivën 2014/24/BE¹⁰ për prokurimin publik. Këto standarde kërkojnë që përzgjedhja e modelit kontraktual për realizimin e projekteve publike të bazohet në një vlerësim të strukturuar të përfitimit ekonomik dhe në transferimin efektiv të rrezikut operacional tek partneri privat. Zbatimi i këtyre parimeve kontribuon në rritjen e sigurisë juridike dhe në krijimin e një mjedisi më të parashikueshëm për tërheqjen e investimeve private, përfshirë investimet e huaja direkte në projekte infrastrukturore afatgjata.

Së dyti, kontratat PPP krijojnë detyrime shumëvjeçare që ndikojnë drejtpërdrejt në hapësirën fiskale dhe për këtë arsye kërkojnë harmonizim me legjislacionin vendor, veçanërisht me Ligjin për Prokurimin Publik, Ligjin për Menaxhimin e Financave Publike, si dhe integrim sistematik në Programin e Investimeve Publike (PIP)¹¹.

Në funksion të këtyre reformave, Qeveria e Kosovës ka përgatitur një projektligj të ri për PPP, fillimisht në vitin 2019, por nuk ishte dërguar për miratim final në Kuvend. Projektligji i njejtë vazhdon të planifikohet përmes agjendave legjislative të Qeverisë, përfshirë edhe atë për 2026-2028¹². Projektligji synon të përmirësojë kuadrin ekzistues duke harmonizuar legjislacionin me standardet e BE-së për koncesionet dhe prokurimin publik, duke qartësuar format e PPP-ve dhe duke forcuar

7 Të dhëna të siguruar nga MF përmes kërkesës për qasje në dokumente publike, 6 mars 2026.

8 Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës. Ligji nr. 04/L-045 për Partneritet Publiko Privat. Gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/Act-Detail.aspx?ActID=2784>

9 Parlamenti Evropian dhe Këshilli i Bashkimit Evropian (2014). Direktiva 2014/23/BE për dhënien e kontratave të koncesionit. Gjendet në: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>

10 Po aty. Direktiva 2014/24/BE për prokurimin publik. Gjendet në: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

11 Programi i Investimeve Publike (PIP) është instrument i planifikimit buxhetor përmes të cilit Qeveria e Kosovës planifikon dhe menaxhon projektet kapitale shumëvjeçare të financuara nga buxheti i shtetit dhe burime të tjera financiare

12 Programi i projektligjeve të Qeverisë për vitet 2026-2028, projektligji për Partneritet Publiko Privat me afat të miratimit në Qeveri 30.06.2026: <https://kyeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2026/02/Programi-i-Projektligjeve-per-vitet-2026-2028.pdf>

mekanizmat institucionalë për vlerësimin ekonomik dhe fiskal të projekteve si dhe mbikëqyrjen e zbatimit të tyre.

Megjithatë, mosmiratimi i këtij projektligji dhe i reformave të ndërlidhura ka ndikuar në vonesën e avancimit të kuadrit ligjor për PPP. Reforma në këtë fushë është e ndërlidhur ngushtë me reformën e sistemit të prokurimit publik, pasi që është paraparë që ligji i ri për PPP dhe Ligji për Prokurimin Publik të zhvillohen dhe të miratohen në mënyrë të koordinuar¹³.

Në këtë drejtim, praktikat ndërkombëtare ofrojnë disa modele që mund të shërbejnë si referencë për zhvillimin e mëtejshëm të kuadrit ligjor dhe institucional për PPP-të në Kosovë. Në disa vende të BE-së, si Franca dhe Holanda, përpara miratimit të projekteve PPP kërkohet një analizë e strukturuar e përballeshmërisë fiskale dhe e transferimit të rrezikut, si dhe një vlerësim i përfitimit ekonomik në krahasim me realizimin e projektit përmes prokurimit publik tradicional. Ndërkaq, në rajon edhe Shqipëria ka përfshirë në kuadrin e saj ligjor kërkesën për vlerësimin paraprak të përfitimit ekonomik dhe fiskal të projekteve PPP përpara inicimit të procedurave të partneritetit me sektorin privat.

Kapaciteti institucional për zhvillimin e PPP-ve

Përveç kuadrit ligjor, zhvillimi i projekteve PPP varet edhe nga kapacitetet institucionale për identifikimin, vlerësimin dhe menaxhimin e tyre. Në këtë drejtim, struktura institucionale luan rol të rëndësishëm në zbatimin efektiv të këtij instrumenti.

Ligji aktual parasheh Komitetin për PPP (KPPP) si organ përgjegjës për shqyrtimin dhe miratimin e projekteve PPP, si dhe Departamentin Qendror për PPP (DQPPP) në kuadër të Ministrisë së Financave, i cili ofron mbështetje teknike gjatë përgatitjes dhe vlerësimit të projekteve. Megjithatë, funksionet teknike për analizën ekonomike dhe fiskale të projekteve mbeten të shpërndara ndërmjet institucioneve përkatëse, duke e bërë më të vështirë zhvillimin e një vlerësimi të strukturuar të qëndrueshmërisë ekonomike dhe fiskale të projekteve që në fazën e inicimit¹⁴.

DQPP aktualisht përbëhet nga shtatë (7) zyrtarë nga dhjetë (10) pozita të planifikuara¹⁵. Duke marrë parasysh numrin e ulët të projekteve PPP në Kosovë, kapacitetet aktuale mund të konsiderohen të mjaftueshme për menaxhimin e aktiviteteve ekzistuese. Megjithatë, mungesa e plotësisht të të gjitha pozitave, veçanërisht atyre me profil teknik dhe analitik, paraqet kufizim për zhvillimin dhe zgjerimin e mëtejshëm të PPP-ve. Për këtë arsye, avancimi i këtij modeli kërkon forcim të ekspertizës teknike dhe kapaciteteve institucionale brenda institucioneve publike.

¹³ OECD/SIGMA (2025). Administrata Publike në Kosovë 2024: Vlerësim sipas Parimeve të Administratës Publike. Raport Monitorues i SIGMA. Gjetet në: https://www.sigmaxweb.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html

¹⁴ Qeveria e Republikës së Kosovës – Ministria e Financave. (2017). Koncept Dokumenti për trajtimin e Partneriteteve Publiko-Private në Kosovë.

¹⁵ Të dhëna të siguruar nga MF përmes kërkesës për qasje në dokumente publike, 2 prill 2026.

Ndikimi fiskal i projekteve PPP

Projektet PPP kanë implikime të rëndësishme për financat publike, veçanërisht për shkak të detyrimeve shumëvjeçare që mund të krijojnë për buxhetin e shtetit. Ndryshe nga prokurimi publik tradicional, ku shpenzimi kapital reflektohet drejtpërdrejt në buxhetin vjetor të shtetit, kontratat PPP mund të krijojnë angazhime financiare afatgjata që shtrihen për periudha prej 15 deri në 30 vite.

Megjithatë, struktura aktuale e projekteve PPP në Kosovë e kufizon ekspozimin e drejtpërdrejtë fiskal të qeverisë. Sipas të dhënave të Ministrisë së Financave, shumica e kontratave PPP janë të strukturuar në formë koncesioni, ku partneri privat merr përsipër financimin, ndërtimin dhe operimin e projektit. Në këto raste, qeveria zakonisht nuk merr përsipër detyrime të drejtpërdrejta buxhetore për investimin fillestar apo garanci të të ardhurave, ndërsa përfitimi publik realizohet përmes tarifave koncesionare. Si rezultat, krijimi i detyrimeve shumëvjeçare për buxhetin publik mbetet relativisht i kufizuar¹⁶.

Sa i përket planifikimit fiskal, që nga viti 2024, Deklarata e Rreziqeve Fiskale i bashkëngjitet Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve (KASH) dhe Ligjit për Buxhetin. Në këtë dokument trajtohen edhe rreziqet e mundshme fiskale që mund të burojnë nga kontratat PPP. Aktualisht, analiza e këtyre rreziqeve është kryesisht përshkruese, pasi niveli dhe natyra e ekspozimit fiskal varen nga struktura e secilës kontratë dhe nga mënyra e ndarjes së rrezikut ndërmjet sektorit publik dhe atij privat¹⁷.

Detyrimet shumëvjeçare nga PPP-të reflektohen në KASH vetëm në rastet kur ekzistojnë angazhime të drejtpërdrejta buxhetore, si pagesat për disponueshmëri, garancitë financiare ose kompensimet e mundshme. Një shembull specifik është kontrata e Aeroportit Ndërkombëtar të Prishtinës, ku ekspozimi fiskal i qeverisë është i kufizuar kryesisht në rastet e forcës madhore. Gjatë pandemisë COVID-19, për shembull, kontrata është zgjatuar për 20 muaj për të adresuar ndikimet financiare të shkaktuara nga kufizimet globale¹⁸.

Në përgjithësi, duke pasur parasysh strukturën aktuale të projekteve PPP në Kosovë, ekspozimi fiskal konsiderohet relativisht i kufizuar. Edhe Deklarata e Rreziqeve Fiskale thekson se portofoli i projekteve PPP në Kosovë mbetet modest dhe se ndikimi fiskal aktual është i kufizuar për shkak të numrit të vogël të projekteve dhe strukturës së tyre kryesisht në formë koncesioni. Megjithatë, zhvillimi i metodologjive më të avancuara për analizën e rreziqeve fiskale mbetet i rëndësishëm për të siguruar transparencë dhe vlerësim më të saktë të ndikimit afatgjatë të PPP-ve në financat publike.

¹⁶ Të dhëna të siguruar nga MF përmes kërkesës për qasje në dokumente publike, 6 mars 2026.

¹⁷ Ministria e Financave. Prishtinë, 2025. Gjetendet në: <https://mfpt.rks-gov.net/Search/deklarata%20e%20rreziqeve>

¹⁸ Të dhëna të siguruar nga MF përmes kërkesës për qasje në dokumente publike, 6 mars 2026.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Përdorimi i kufizuar i PPP-ve në Kosovë nuk lidhet vetëm me aspektet procedurale të kornizës ligjore, por edhe me kapacitetet institucionale dhe nivelin e prioritizimit të këtij instrumenti në agjendën e politikave publike. Përkundër përpjekjeve për reformimin e kornizës ligjore, përfshirë hartimin e projektligjit të ri për PPP në vitin 2019, avancimi i këtij procesi ka mbetur i kufizuar, duke reflektuar nevojën për një qasje më strategjike ndaj përdorimit të PPP-ve në realizimin e investimeve publike.

Në këtë drejtim, zhvillimi i një qasjeje më të strukturuar ndaj PPP-ve mund të kontribuojë në përdorimin më efikas të investimeve publike dhe në përmirësimin e planifikimit afatgjatë të financave publike. Për këtë arsye rekomandohen këto masa:

1. **Të miratohet projektligji i ri për PPP.** Projektligji i ri për PPP duhet të miratohet për të përmirësuar kornizën ligjore dhe për ta harmonizuar atë me legjislacionin vendor dhe atë të BE-së në fushën e koncesioneve dhe prokurimit publik. Miratimi i tij do të forconte analizën ekonomike dhe fiskale të projekteve dhe do të krijonte kushte më të qarta për përdorimin e PPP-ve nga autoritetet publike në realizimin e investimeve kapitale.
2. **Të zhvillohet një metodologji standarde për vlerësimin e PPP-ve.** MF duhet të zhvillojë një metodologji të qartë për krahasimin ndërmjet realizimit të projekteve përmes PPP-ve dhe përmes prokurimit publik tradicional, në mënyrë që përzgjedhja e modelit të bazohet në analizë të strukturuar ekonomike dhe fiskale.
3. **Të forcohen kapacitetet institucionale për zhvillimin e projekteve PPP.** Institucionet publike duhet të forcojnë kapacitetet teknike për identifikimin, strukturimin dhe vlerësimin e projekteve PPP, duke shfrytëzuar më shumë mbështetjen teknike të DQPPP në kuadër të MF dhe duke rritur bashkëpunimin ndërinstitucional gjatë fazave të zhvillimit të projekteve.
4. **Të zhvillohen programe të rregullta trajnimi për PPP.** Duke marrë parasysh kompleksitetin e projekteve PPP, është e rëndësishme të zhvillohen programe të vazhdueshme trajnimi për stafin e institucioneve publike, veçanërisht për autoritetet kontraktuese dhe DQPPP. Rritja e njohurive dhe ekspertizës teknike do të ndihmonte institucionet publike në identifikimin dhe zhvillimin më efektiv të projekteve PPP.
5. **Të inkurajohet përdorimi strategjik i PPP-ve për projekte kapitale.** Institucionet publike duhet të konsiderojnë përdorimin e PPP-ve si një alternativë ndaj prokurimit publik, veçanërisht për projekte kapitale me ndikim afatgjatë, duke shfrytëzuar potencialin e këtij modeli për mobilizimin e kapitalit privat, ndarjen e rrezikut dhe përmirësimin e efikasitetit në realizimin e investimeve publike.