



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
KRYETARI**

V E N D I M

PËR

**AUDITIMIN E USHTRUAR NË MINISTRINË E INFRASTRUKTURËS DHE ENERGJISË
DHE HEKURUDHA SHQIPTARE SHA
MBI PERFORMANCËN ME TEMË “MANAXHIMI I TRANSPORTIT HEKURUDHOR
NË SHQIPËRI”
për periudhën nga data 01.01.2016 deri më datën 31.12.2019.**

Në zbatim të Programit të Veprimtarisë Audituese për vitin 2020, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij Kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI), sipas Programit të Auditimit nr. 651/2 prot, datë 30.09.2020, ndërmori auditimin me temë “*Manaxhimi i Transportit Hekurudhor në Shqipëri*”. Ky auditim u zhvillua në Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë dhe Hekurudha Shqiptare SH.A. Pas përfundimit të punës paraprake audituese u përgatit programi auditues. Në përfundim të punës audituese në terren, me shkresat nr. 651/5 dhe 651/6 prot. datë 27.11.2020, subjekteve nën auditim iu përcoll Projekt-Raporti i Auditimit.

Në këtë auditim jemi përqendruar në analizimin e efektivitetit të veprimtarisë së institucioneve subjekt auditimi dhe politikave që synojnë menaxhimin efektiv dhe eficient të transportit hekurudhor. Fokusi i auditimit krahas shqyrtimit në tërësi të zbatimit të politikave qeveritare lidhur me transportin hekurudhor ka qenë veçanërisht në aspektin e cilësisë dhe sigurisë hekurudhore por dhe investimeve që janë shumë të nevojshme për mirëmbajtjen dhe përballimin e amortizimit të të gjithë infrastrukturës hekurudhore.

Shkaqet kryesore që ndikojnë në reduktimin e numrit të udhëtarëve dhe sasisë së mallrave që transportohen me anë të transportit hekurudhor janë kryesisht të njëjta. Amortizimi i infrastrukturës hekurudhore në tërësi, cilësia e shërbimit, shpejtësia e vogël e lëvizjes së trenave, cenimi i elementëve të sigurisë dhe koha e gjatë e udhëtimit me tren janë vetëm disa nga shkaqet kryesore që numri i udhëtarëve por edhe i sasisë së mallrave ka ardhur në rënie të lirë nga viti në vit.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe Projekt-Vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, si dhe vlerësimet mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të mësipërm, Drejtori i Drejtorisë së Standardeve dhe Sigurimit të Cilësisë, në mbështetje të neneve 10, 15, 25 dhe 30, të ligjit nr. 154/2014 miratuar në datën 27.11.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

VENDOSA:

I. Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit me temë “Manaxhimi i Transportit Hekurudhor në

Shqipëri”, të ushtruar në Ministrinë e Infrastrukturës dhe Energjisë dhe Hekurudha Shqiptare SH.A sipas programit të auditimit nr. 651/2 prot, datë 30.09.2020 për veprimtarinë nga data 01.01.2016 deri më datën 31.12.2019.

II. Të miratoj rekomandimet për përmirësimin e gjendjes dhe të kërkoj marrjen e masave sa vijon:

Gjatë kryerjes së këtij auditimi, grupi i auditimit është përpjekur t’i japë përgjigje pyetjes kryesore të auditimit: **“A ka qenë efektiv Menaxhimi i Transportit Hekurudhor në Shqipëri në periudhën 2016-2019”?**

Në përfundim të auditimit u arrit në këtë mesazh auditimi:

“Masat e marra nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë dhe Hekurudha Shqiptare Sh.a lidhur me menaxhimin e transportit hekurudhor në Shqipëri nuk kanë qenë efektive. Ligji nr. 142/2016, datë 22.12.2016 “Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë” nuk është zbatuar plotësisht. Arsyeja kryesore e mos zbatimit të këtij ligji është mos krijimi i Autoritetit Rregullator Hekurudhor, Autoritetit të Sigurisë Hekurudhore, Autoritetit Kombëtar të Investigimit të Aksidenteve dhe Incidenteve Hekurudhore dhe Autoritetit Licencues Hekurudhor. Për ngritjen e këtyre autoriteteve MIE nuk ka hartuar kuadrin ligjor të posaçëm në përputhje me Ligjin nr. 142/2016, datë 22.12.2016 “Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë”. Investimet në sektorin e transportit hekurudhor për periudhën 2016-2019 nuk kanë qenë të mjaftueshme duke mos realizuar disa prej objektivave kryesore të Strategjisë Sektoriale të Transportit 2016-2020. Treguesit kryesorë të performancës së sistemit hekurudhor janë në nivele shumë të ulta. Numri i pasagjerëve hekurudhorë për vitin 2019 ishte më i ulët i shënuar të paktën prej disa dekadash. Cilësia e shërbimit, siguria hekurudhore së bashku me infrastrukturën hekurudhore janë në gjendje të mjerueshme. Linjat hekurudhore sot janë tkurrur si kurrë më parë si rezultat i përkeqësimit dhe daljes jashtë funksionit të disa veprave kryesore të artit si ura e Ishmit, ura e Rrogozhinës etj.

A. MASA ORGANIZATIVE

I. Për Pyetjen: A kanë siguruar strukturat përgjegjëse zbatimin e kuadrit ligjor/rregullator?

I. Gjetje nga auditimi:

- Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë nuk ka një Rregullore të Brendshme për organizimin dhe funksionimin e saj.
- Autoriteti Rregullator Hekurudhor nuk është ngritur dhe nuk funksionon në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 55.
- Autoriteti i Sigurisë Hekurudhore nuk është ngritur dhe nuk funksionon në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 69.
- Autoriteti Kombëtar i Investigimit të Aksidenteve dhe Incidenteve Hekurudhore nuk është ngritur dhe nuk funksionon në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 75.
- Autoriteti Licencues Hekurudhor nuk është ngritur dhe nuk funksionon në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 17.
- Rrjeti hekurudhor shqiptar, në kundërshtim me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 114 nuk është i elektrifikuar dhe trenat tërhiqen nga lokomotiva me naftë.

- Sipërmarrësit Hekurudhor (publikë dhe privatë) nuk zotërojnë Certifikatën e Sigurisë në përputhje me Rregulloren Nr. 2638, datë 10.06.2011 Mbi Pajisjen me Leje Veprimtare të Transportuesve Hekurudhorë.
- Deklarata e Rrjetit nuk është publikuar në faqen zyrtare të internetit të administruesit të infrastrukturës¹.
- Ministri i Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë nuk ka miratuar Kushtet Teknike për kryqëzimet ndërmjet rrugëve dhe hekurudhave referuar Ligjit Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 122.
- Rregullorja për kontrollin dhe mirëmbajtjen e infrastrukturës hekurudhore nuk është miratuar nga Ministri i MIE.²
- Aktet ligjore dhe nënligjore për sanksionet për kundërvajtjet administrative nuk janë hartuar dhe miratuar referuar Ligjit Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, referuar Nenit 158 dhe 159.

(Më hollësisht trajtuar në pyetjen 3.1.1 faqe 32-42 të Raportit Përfundimtar të Auditimit)

Rekomandime:

- Ministri i MIE të marrë masa për hartimin dhe miratimin e Rregullores së Brendshme të organizimit dhe funksionimit të saj.

Maj 2021

- MIE të ndërmarrë masat e nevojshme për të siguruar funksionimin e plotë të Ligjit Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodit Hekurudhor të Republikës së Shqipërisë, duke mundësuar ngritjen e Autoritetit Rregullator Hekurudhor, Autoritetit të Sigurisë Hekurudhore, Autoritetit Kombëtar të Investigimit të Aksidenteve dhe Incidenteve Hekurudhore dhe Autoritetit Licencues Hekurudhor.

Gusht 2021

- Certifikimi i sipërmarrësve hekurudhorë duhet të kryhet në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodit Hekurudhor të Republikës së Shqipërisë.

6 muaj pas krijimit të Autoritetit të Sigurisë Hekurudhore

- Deklarata e Rrjetit të publikohet në faqen zyrtare të administruesit të infrastrukturës në përputhje me Ligjin Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodit Hekurudhor të Republikës së Shqipërisë, neni 28.

Gusht 2021

- Pas krijimit të Autoritetit të Sigurisë Hekurudhore, Ministri i Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë të miratojë Kushtet Teknike për kryqëzimet ndërmjet rrugëve dhe hekurudhave referuar Ligjit Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 122.

6 muaj pas krijimit të Autoritetit të Sigurisë Hekurudhore

- MIE të marrë masat për të hartuar dhe miratuar aktet ligjore dhe nënligjore për sanksionet për kundërvajtjet administrative në zbatim të Ligjit Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 158 dhe 159.

Gusht 2021

II. Për Pyetjen: A ka qenë e mjaftueshme mbështetja financiare për të arritur objektivat në sektorin hekurudhor?

2. Gjetje nga auditimi:

- Administratori i Përgjithshëm i Hekurudha SH. A si dhe Drejtuesi i Ekipit të Menaxhimit të Programit Buxhetor për transportin hekurudhor në MIE nuk kanë raportuar pranë MFE dhe Drejtorisë së Buxhetit dhe Menaxhimit Financiar në MIE financimet e huaja për programin e Transportit Hekurudhor për vitin 2018, për të qenë pjesë e buxhetit të planifikuar për vitin 2018, dhe rrjedhimisht nuk kanë raportuar realizimin e tij për këtë vit. Gjithashtu, nuk kanë

¹ Ligji Nr. 142/2016, datë 22.12.2016, Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë, Neni 28

² Ligji nr. 9317, datë 18.11.2004 “Kodi Hekurudhor i Republikës së Shqipërisë”, neni 29

raportuar pranë Drejtorisë së Buxhetit dhe Menaxhimit Financiar në MIE realizimin e buxhetit për financimet e huaja për vitin 2019.

- Në sektorin hekurudhor për periudhën 2016-2019, janë investuar rreth 14% të fondeve të nevojshme për arritjen e objektivave të vendosura në Strategjinë Sektoriale të Transportit 2016-2020.
- Nga 6 veprime prioritare të parashikuara në Strategjinë Sektoriale të Transportit për zhvillimin e transportit hekurudhor në periudhën 2016-2020, vetëm 2 prej tyre janë realizuar pjesërisht ndërsa, 4 të tjera nuk janë realizuar ende. Bazuar në Veprimin e parë Prioritar për këtë sektor, është miratuar Kodi i ri Hekurudhor, ndërsa zbatimi i akteve të tjera ligjore dhe nënligjore që kërkon hyrja në fuqi e Kodit të ri hekurudhor nuk ka nisur, pas aktet nuk janë miratuar ende. Gjithashtu, nuk janë kryer ndarja totale e organeve të ndryshme, ngritja e strukturave të reja organizative, ndarja e llogarive të menaxhuesit të infrastrukturës dhe ndërmarrjes hekurudhore, publikimi i deklaratës së parë të rrjetit nga ana e menaxhuesit të infrastrukturës, etj. të cilat ishin planifikuar të përfundonin në vitin 2018.
- Shumica e projekteve janë planifikuar të realizohen me financime të huaja, ku në disa raste burimet e financimit ende nuk ishin gjetur dhe/apo mbeteshin për tu kërkuar, si p.sh. për Veprimin e parë Prioritar, të lidhur me miratimin e Kodit të ri Hekurudhor si dhe të akteve nënligjore që kërkonte hyrja në fuqi e Kodit të ri, nga 0.5 mln euro të planifikuara për realizimin e këtij prioriteti 0.425 mln euro mbeteshin për t'u kërkuar tek donatorët ndërkombëtarë. Po kështu, për Veprimin e tretë Prioritar i cili kishte të bënte me formimin e organeve të reja hekurudhore pas hyrjes në fuqi të Kodit të ri Hekurudhor, 3.6 milion euro të nevojshme për arritjen e objektivit, mbeteshin për t'u kërkuar tek donatorët.
- Niveli i realizimit të veprimeve prioritare për periudhën 2016-2019 është 5%.
- Midis të dhënave të vëna në dispozicion grupit të auditimit nga Hekurudha SH. A dhe MIE dhe atyre të raportuara në raportin e tretë të Monitorimit të Strategjisë, vërehen diferenca mbi zbatimin e projekteve të parashikuara në Strategjinë Sektoriale të Transportit për sektorin e hekurudha dhe realizimit të fondeve për këto projekte. Nga analizimi i Raportit të tretë të Monitorimit për Strategjinë Sektoriale të Transportit të vitit 2019 rezulton se Projekti nr. 2, në Veprimin Prioritar nr. 6 *“Krijimi i sistemit elektronik të transmetimit për sektorin rrugor ose sistemeve specifike hekurudhore.”*, me vlerë 135.000 euro, i cili duhet të realizohej me fonde të buxhetit të shtetit, është kryer.³ Ndërsa referuar përgjigjes zyrtare të MIE ky projekt nuk është realizuar dhe për të nuk ka pasur shpenzime buxhetore. Veprimi Prioritar nr. 7 *“Përmirësimi i gjendjes aktuale të linjave kryesore dhe gjithëpërfshirëse hekurudhore që marrin pjesë në Zgjerimin e Rrjetit Gjithëpërfshirës/Kryesor të Vendeve Fqinje në Rajonin e Ballkanit Perëndimor”*, me vlerë 22.8 milion euro në Raportin e tretë të Monitorimit të Strategjisë Sektoriale të Transportit është raportuar *“në progres”*. Referuar përgjigjeve të pyetësorit të drejtuar nga grupit të auditimit, Hekurudha SH.A nuk ka informacion lidhur me këtë veprim prioritar. Ndërsa, MIE ka përcjellë informacion se nuk ka shpenzime buxhetore për këtë veprim prioritar, dhe nuk ka përcaktuar nivelin aktual të zbatimit të tij.

(Më hollësisht trajtuar në pyetjen 3.2.1 faqe 42-54 të Raportit Përfundimtar të Auditimit)

Rekomandime:

- Hekurudha SH. A si dhe Drejtuesi i Ekipit të Menaxhimit të Programit Buxhetor për transportin hekurudhor në MIE të ndërmarrin masat e nevojshme për të raportuar pranë MFE dhe Drejtorisë së Buxhetit dhe Menaxhimit Financiar në MIE projektet e huaja të përfituara, të cilat kanë ndikim në buxhetin e shtetit, për të siguruar transparencë mbi financimet e huaja të kryera në programin Transporti Hekurudhor. Gjithashtu, brenda muajit shkurt të vitit pasardhës të përfundimit të vitit buxhetor, të paraqesin pranë Drejtorisë së Buxhetit dhe Menaxhimit Financiar në MIE, raportin e monitorimit të zbatimit të buxheti

³ Raporti i tretë i Monitorimit për Strategjinë Sektoriale të Transportit, për vitin 2019, i publikuar më qershor 2020, fq. 67.

me shifra dhe narrative, duke siguruar paraqitjen në to edhe të nivelit të realizimit të financimeve të huaja.

Brenda muajit shkurt 2021 dhe në vijimësi

- MIE në bashkëpunim me Hekurudha SH. A të analizojnë në mënyrë të kujdesshme totalin e fondeve të investuara dhe efektivitetin e tyre për sektorin e hekurudhës për periudhën 2016-2019, të identifikojë arsyet që kanë ndikuar në nivelet e ulëta të investimeve për këtë periudhë dhe të ndërmarrin masa për rritjen e tyre.

Qershor 2021 e në vazhdimësi

- MIE të analizojë në mënyrë të kujdesshme arritjen e veprimeve prioritare në sektorin e hekurudhës, të parashikuara në dokumentin strategjik të zhvillimit të transportit, të identifikojë për secilin prej tyre shkaqet e mos arritjes së tyre dhe niveleve të ulët të financimeve, dhe të ndërmarrë masat e nevojshme për përmirësim.

Gusht 2021

- Në vijim të analizimit të shkaqeve të cilat kanë ndikuar në mosrealizimin e objektivave të parashikuar për transportin hekurudhor për periudhën 2016-2019 MIE të kenë ato në konsideratë, në përditësimin e Strategjisë Sektoriale të Transportit, me qëllim që të vendos objektiva të arritshëm dhe të mbështetur me fonde të cilat kanë siguri se do të përfitohen.

Me përditësimin e Strategjisë Sektoriale të Transportit

- MIE në bashkëpunim me Hekurudha SH. A, të raportojë në mënyrë të saktë dhe të detajuar realizimin e projekteve dhe fondet e alokuara për to në Raportet e Monitorimit të Strategjisë, për të siguruar transparencë mbi arritjen e objektivave në Sektorin e Hekurudhës.

Gusht 2021 dhe në vijimësi

III. Për Pyetjen: A është përmirësuar cilësia e shërbimit dhe siguria në sektorin hekurudhor gjatë periudhës 2016-2019?

3. Gjetje nga auditimi:

- Numri i udhëtarëve që përdorin transportin hekurudhor ka ardhur në rënie nga viti 2016 në vitin 2019. Përkatesisht, në vitin 2016 kanë përdorur transportin hekurudhor 86.688 udhëtarë dhe në vitin 2019 numri ka rënë në 59.787 udhëtarë.
- Çdo qytetar shqiptar për periudhën 2016-2019 ka udhëtuar mesatarisht me tren rreth 1 km. Kjo mesatare është qindra e mijëra herë më e ulët se ajo e vendeve evropiane.
- Volumi i mallrave që janë transportuar në hekurudhë në transportin e brendshëm ka ardhur në rënie nga viti 2016 në vitin 2019. Përkatesisht, në vitin 2016 janë transportuar 37.927 ton mallra dhe në vitin 2019 janë transportuar 10.094 ton mallra.
- Hekurudha Shqiptare nuk disponon të dhëna lidhur me vonesat e trenave. Grafiku i lëvizjes së trenave të udhëtarëve dhe mallrave nuk zbatohet me korrektësi duke sjellë vonesa në oraret e lëvizjes së trenave. Nga HSH-ja konstatohet që këto vonesa janë kryesisht në mbërritje por përveç konstatimeve nuk ka një regjistër ku të regjistrohen këto të dhëna më pas të mund të kryhet një analizë e mirëfilltë e shkaqeve.
- Pjesa më e madhe e stacioneve kryesore hekurudhore në Shqipëri nuk plotësojnë kushtet dhe standardet kombëtare sa i përket elementëve të sigurisë dhe cilësisë së shërbimit. Godinat e stacioneve hekurudhore janë të dëmtuara dhe nuk i janë nënshtruar rikonstruktimit ndër vite.
- Për vitet 2016 - 2019, shpejtësia mesatare e lëvizjes së trenave në linjat funksionale ka qenë mesatarisht 36 km/orë.⁴ Treguesit teknik të infrastrukturës hekurudhore të vendit tonë janë të ulët dhe ndikojnë drejtpërdrejtë në shpejtësinë e lëvizjes së trenave duke shkuar në disa zona deri në 10 km/orë.

⁴ Raportet mbi veprimtarinë e Hekurudhës Shqiptare 2016-2019

- Në rrjetin hekurudhor të vendit tonë numërohen gjithsej 163 kalesa hekurudhore të paligjshme. Vija hekurudhore ndërpritet nga kalesa hekurudhore të paligjshme jashtë çdo rregulli duke u bërë burim për shkakimin e aksidenteve.
- Sistemi hekurudhor në Shqipëri për periudhën 2016 – 2019 nuk ka shënuar përmirësime në treguesit e sigurisë hekurudhore siç janë avaritë hekurudhore, aksidentet dhe fatalitetet.
- Infrastruktura hekurudhore e vendit tonë është e amortizuar. Në të mungojnë ballasti, traversat dhe sinjalistika hekurudhore. Sasia e zëvendësuar e traversave të drurit për 10 vite është 32.650 copë nga 460.000 copë që duhej të ishte.⁵ Në vijën hekurudhore mungojnë pothuajse tërësisht tabelat sinjalistike të shpejtësisë, të kujdesit dhe gurët kilometrik.
- Urat hekurudhore të Ishmit dhe Rrogozhinës kanë dalë jashtë përdorimit duke ndikuar drejtpërdrejt në nxjerrjen jashtë funksionit të vijave hekurudhore që kalojnë në to.

(Trajtuar më hollësisht në pyetjen 3.2.2 faqe 54-72 të Raportit Përfundimtar të Auditimit)

Rekomandime:

- Hekurudha Shqiptare SH. A të marrë masa për eliminimin e të gjitha kalesave të paligjshme në brendësi të stacioneve hekurudhore.

Gusht 2021

- Hekurudha Shqiptare SH. A të marrë masa për përmirësimin e kushteve të shërbimit dhe cilësisë së godinave të stacioneve hekurudhore.

Gusht 2021 e në vazhdimësi

- MIE në bashkëpunim me Hekurudhën Shqiptare SH. A dhe Drejtorinë e Inspektoratit Hekurudhor të ngrenë një grup pune me qëllim prishjen e të gjithë kalesave të paligjshme në rang vendi dhe të nxjerrin përgjegjësit që me veprime dhe mos veprimet e tyre kanë sjellë lejimin e këtyre kalesave të paligjshme. Gjithashtu, në punën për prishjen e kalesave të paligjshme MIE dhe H-SH-ja duhet t'i drejtohen dhe të përfshijnë edhe subjekte të tjera shtetërore si IKMT dhe Bashkitë në territorin e të cilave janë ndërtuar këto kalesa hekurudhore.

Gusht 2021 e në vazhdimësi

- HSH-ja në bashkëpunim me MIE-n të marrin masa që të hartojnë një regjistër/bazë të dhënash ku të regjistrojnë të dhënash specifike mbi vonesat e trenave dhe arsyet e vonesave.

Gusht 2021 e në vazhdimësi

- HSH-ja në bashkëpunim me MIE-n të marrin masa për zëvendësimin e të gjitha aseteve hekurudhore si traversa, ballasti, shina, tabela sinjalizuese, aksesore etj. të cilat janë evidentuar nga strukturat përgjegjëse hekurudhore si të amortizuara.

Gusht 2021

- HSH-ja në bashkëpunim me MIE-n të marrin masa për përmirësimin e gjendjes së veprave të artit dhe veçanërisht urave të dëmtuara dhe të dala jashtë funksionit nga shkaqe natyrore, me qëllim bërjen funksionale të linjave hekurudhore që kalojnë në këto vepra arti.

Nëntor 2021

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Performancës.

K R Y E T A R

Arben SHEHU

⁵ Raporti Vjetor DIH 2019, fq. 11