MBI AUDITIMIN E USHTRUAR NË DREJTORINË E PËRGJITHSHME TË RRUGËVE, TIRANË

Raporti Përfundimtar i Auditimit të ushtruar në **DPRR TIRANË** me objekt: "*Mbi zbatimin e ligjshmërisë, rregullshmërisë financiare dhe vlerësuese, për periudhën 1/10/2010 deri më 31/12/2011"*, dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendimin e Kryetarit të KLSH nr. 78, datë 31/05/2012.
Bazuar në nenet 9 dhe 16 të ligjit nr. 8270, datë 23/12/1997 "Për Kontrollin e Lartë të Shtetit", ndryshuar me ligjin nr. 8599, datë 1/6/2000, me shkresën nr. 338/6, datë 31/05/2012 dërguar ***Z. Andi Toma, Drejtor i DPRR Tiranë,*** krahas Raportit Përfundimtar të Auditimit, Kontrolli i Lartë i Shtetit i ka rekomanduar dhe kërkuar zbatimin e masave të mëposhtme:

A. PROPOZIME PËR NDRYSHIME DHE PËRMIRËSIME NË LEGJISLACIONIN NE FUQI

A.1 *Për: Drejtorinë e Përgjithshme të Rrugëve, Ministrinë e Punëve Publike dhe Transportit dhe Agjencinë e Prokurimit Publik*

1. Nga auditimi ka rezultuar se, të gjitha procedurat e prokurimit për "Studim-Projektimin" e rrugëve dhe "Mbikëqyrjes së Punimeve" janë zhvilluar sipas përcaktimeve të procedurës së prokurimit "Shërbim Konsulence". Shërbimet e konsulences janë kontrata të një natyre intelektuale dhe këshilluese dhe nuk kanë të bëjnë me aspektet fizike të veprimtarisë: ndërsa "Studim-Projektimet" e rrugëve dhe "Mbikëqyrja e Punimeve", pak a shumë nuk janë të një natyre të tillë, pasi brenda këtyre shërbimeve kryhen edhe aspekte fizike të veprimtarisë.
Me anën e kësaj procedure ofertuesi fitues përzgjidhet në bazë të disa kritereve të cilat gjykohen dhe vlerësohen në mënyrë individuale nga çdo anëtar i Komisionit të Vlerësimit të Ofertave. Ky gjykim nuk mbështetet paraprakisht në dokumentacion apo në një punë të matshme që të arsyetosh mbi objektivitetin e këtij vlerësimi. Kjo lloj procedure lejon përzgjedhjen e projektuesve dhe mbikëqyrësve në mënyrë subjektive, çka mund të çojë në cilësi të dobët të projektit, preventivit të zbatimit dhe zbatimit të punimeve.

Me qëllim eliminimin e subjektivitetit në përzgjedhjen e projektuesve dhe mbikëqyrësve të punimeve, **rekomandojmë që**:

-*Pas pikës 3, të kreut V, të VKM nr. 1, datë 10/1/2007 "Për rregullat e Prokurimit Publik"*, e cila bën fjalë për procedurën e prokurimit "Shërbime Konsulence", të shtohet një paragraf me këtë përmbajtje:

"Përjashtohet nga kjo lloj procedure prokurimi: shërbimi i "Studim-Projektimeve" dhe shërbimi i "Mbikëqyrjes së Punimeve". Prokurimi i këtyre shërbimeve të behet me procedura të "Hapura" për kontratat publike të shërbimeve".

Menjëherë

2 Për shkak të mospërputhjeve, gjatë zbatimit të punimeve, të cilat në shumicën e rasteve kanë ardhur nga cilësia e dobët e projekteve të zbatimit, ka pasur ndryshime të theksuara të volumeve në disa zëra të veçanta pune të cilat janë, hequr, shtuar, rritur ose ulur në përqindje të konsiderueshme si, në volume dhe në vlera. Ky veprim çon në denatyrim të procedurave të prokurimeve, pasi nga preventivi e fituesit mund të hiqen ose ulen volume me çmime më të ulëta dhe mund të shtohen volume me çmime më të larta dhe anasjelltas, për pasojë oferta e fituesit mund të dalë më e lartë në vlerë se sa vlera e ofertave të kandidateve të tjerë pjesëmarrës në tender.
Me qëllim eliminimin e këtyre pasojave, **rekomandojmë që:**

"Në Dokumentet Standarde të Tenderëve në: "Kushtet e Përgjithshme dhe të veçanta të Kontratave" për punët publike të miratuara me VKM nr. 1, datë 10/1/2007 "Për rregullat e Prokurimit Publik", të përcaktohen qartësisht se, çdo zë i preventivit të zbatimit gjatë procesit të zbatimit mund të ndryshoje, të hiqet apo të shtohet jo më shumë se 25% të volumit të tij dhe jo më shumë se 5% te vlerës së përgjithshme të kontratës fillestare".

Theksojmë se, ky rekomandim është marrë si model edhe nga DST të Udhëzuesve të Prokurimit të Bankës Botërore dhe kontratave FIDIC, të cilat nuk lejojnë lëvizjen e zërave të preventivit gjatë zbatimit sipër kufijve, 20% të volumit të zërit dhe 1% të vlerës totale të kontratës fillestare, pikërisht për arsyen e sipërcituar.

Menjëherë

3. Në disa procedura prokurimi u konstatuan s`kualifikime të operatorëve ekonomikë që kanë paraqitur vlera më të ulëta ekonomike, me diferenca që kanë arritur nga 100 milionë deri në 450 milionë lekë kundrejt ofertës së fituesit, pikërisht për shkak të mosrealizimit të punëve në nivelin 70% të kontratave që kanë në proces me DPPR siç përcakton VKM nr. 917, datë 29/7/2009 "Për një shtesë në VKM nr. 1, datë 10/1/2007 "Për rregullat e prokurimit Publik", dhe janë kualifikuar disa operatorë të tjerë që nuk kanë kontrata në proces me DPRR, por kanë me subjektet e tjera publik si, DPUK, FSHZH, Njësitë Vendore etj.
Pra, përmbajtja e këtij Vendimi lejon trajtim të pabarabartë të operatorëve ekonomik, pasi operatorët që kanë kontrata në proces me DPPPR-në dhe nuk kanë realizuar 70% të punëve s`kualifikohen; ndërsa operatorët që nuk kanë kontrata me

DPRR-në kualifikohen edhe pse mund të kenë kontrata në proces me subjektet e tjera publike, dhe për realizimin e të cilave mund të kenë angazhuar të gjithë kapacitetet teknike e profesionale të mundshme që disponojnë.
Me qëllim eliminimin e kësaj pasoje, **rekomandojmë që:**
-Paragrafi i parë i shkronjës b/2, të pikës 4 "Hapja dhe vlerësimi i ofertave" të kreut V "Zhvillimi i procedurave", të rregullave të prokurimit publik, që i bashkëlidhen VKM nr. 1, datë 10/1/2007 i ndryshuar, me VKM nr. 917, datë 29/7/2009 i cili ka këtë përmbajtje: "Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve ndalohet të kualifikojë për punë publike të prokuruar sipas ligjit të prokurimit publik, operatorët ekonomik, që janë fitues dhe/apo kanë në proces, në të njëjtën kohe si kontraktorë/nënkontraktorë, një investim/investime, sipas një kontrate apo kontratave të lidhura a në proces për tu lidhur, sipas ligjit të prokurimit, i cili në çastin e hapjes së ofertave nuk i ka përfunduar punët fizike, në masën 70% të vëllimit të përgjithshëm të punës. Përcaktimi i mësipërm .....";
<u>*të ndryshojë si vijon*</u>:
"b/2 Autoriteteve Kontraktore u ndalohet të kualifikojnë për punë publike, të prokuruar sipas ligjit të prokurimit publik, operatorët ekonomik, që janë fitues dhe/apo kanë në proces, në të njëjtën kohë, si kontraktorë/nënkontraktorë, një investim/investime, sipas një kontrate apo kontratave të lidhura a në proces për t'u lidhur, sipas ligjit të prokurimit, i cili në çastin e hapjes së ofertave nuk i kanë përfunduar punët fizike, në masën 70% të vëllimit të përgjithshëm të punës në të gjitha subjektet publike me financim buxhetor apo të huaj. Plotësimin e këtij kushti, operatorët ekonomik që kanë kontrata me vetë Autoritetin Kontraktor e vërtetojnë me dokumentacionin e administruar nga vetë Autoriteti Kontraktor; ndërsa kur kanë kontrata me Autoritetet e tjera Kontraktore, kushti plotësohet me anën e vetë deklarimit. Përcaktimi i mësipërm.....".

Menjëherë

B. <u>MASA ORGANIZATIVE</u>

B.1 <u>Për Drejtorinë e Përgjithshme të Rrugëve</u>

1. Deri në 31/12/2011 nuk ka filluar veprimtaria e Autoritetit Rrugor për shkak të mos nxjerrjes së akteve të nevojshme nënligjore në zbatim të Ligjit nr. 10164, datë 15/10/2009 me anën e të cilit Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve është transformuar në "Autoritet Rrugor Shtetëror". Por kohët e fundit, Këshilli i Ministrave ka nxjerrë vendimin nr. 97, datë 7/2/2012, i cili ka hapur rrugën fillimit të procedurave të funksionimit dhe riorganizimit të kësaj Drejtorie.

Për këtë, **rekomandojmë që,** të filloj ***menjëherë*** organizimi dhe funksionimi i Drejtorisë e Përgjithshme të Rrugëve si "Autoritet Rrugor Shtetëror.

2. Gjatë ndryshimeve të preventivit në procesin e zbatimit së bashku me shtesat dhe pakësimit të volumeve është përfshirë për t'u përdorur edhe fondi rezervë, i cili vetëm për 15 objekte llogaritet në vlerën rreth 356 milionë lekë. Për shpërndarjen dhe përdorimin e tij janë shmangur të gjitha procedurat dhe rregullat, pasi fondi rezervë është i destinuar të përdoret për ato punime të paparashikuara që dalin sipas rastit gjatë procesit të zbatimit dhe janë të domosdoshme për t'u kryer, e përcaktuar kjo qartësisht, në aktet ligjore e nënligjore që rregullojnë punët e ndërtimit.
Me qëllim eliminimin e kësaj pasoje, **rekomandojmë që,** gjatë ndryshimeve të preventivit në procesin e zbatimit, fondi rezervë të mos shpërndahet dhe të përfshihet në volumet e zërave të preventivit, por të dalë i veçantë në strukturën e preventivit të ndryshuar. Gjithashtu, të përdoret për rastet e paparashikuara në përputhje me aktet ligjore e nënligjore që rregullojnë punët e ndërtimit.

Vazhdimisht

3. Të gjitha ndryshimet e projektit dhe preventivit që janë bërë gjatë zbatimit të punimeve nuk janë miratuar më parë nga autorët e projekteve. Me qëllim nxjerrjen në dukje, punën e mirë apo të dobët të projektueseve, nëse gjatë zbatimit të punimeve projektet dhe preventivat ndryshojnë apo përmirësohen, si pasojë e cilësisë së dobët të projektimit, për autorin e projektit duhet të nxirret përgjegjësia dhe të penalizohet, çka më deri tani nuk është bërë në asnjë rast nga DPRR.
Me qëllim eliminimin e kësaj pasoje, **rekomandojmë që,** për të gjitha rastet e ndryshimeve të projekteve dhe preventivave, të merret mendim nga autorët e projekteve në përputhje me ligjin "Për të Drejtat e Autorit.

Vazhdimisht

4. Disa analiza teknike të çmimeve të prodhimit të materialeve të ndërtimit të përcaktuara në manuale dhe të miratuar me VKM, mbartin në vetvete llogaritje të gabuar të analizave teknike të çmimeve, me pasojë rritjen fiktive te kostos se rrugëve. Kështu, është konstatuar që për 8 (tetë) projekte zbatimi me vlerë totale të preventivuar rreth 12 miliardë lekë, të cilat priten të prokurohen dhe të financohen në vitet në vazhdim, si pasojë e llogaritjes gabim të analizave teknike të çmimeve mbartin në vetvete një efekt ekonomik negativ i llogaritur në shumën totale rreth 200 milionë lekë, si dhe për disa çmime është aplikuar koeficienti 65% shtesë page mbi punëtorinë, e cila duhet të ishte aplikuar në masën 16.7%.
Me qëllim korrigjimin e çmimeve dhe reflektimin e tyre në manualet teknike të çmimeve për të eliminuar rritjen fiktive të vlerave të objekteve që do të prokurohen në vazhdim, si nga DPRR, ashtu dhe nga Institucionet e tjera Publike, **rekomandojmë që:**

a) Të ngrihet grup pune për të rishikuar dhe përmirësuar të gjitha analizat e çmimeve të prodhimit të materialeve të ndërtimit që janë aktualisht të përfshira në manualet e çmimeve preventivuese të ndërtimit të rrugëve të miratuara me VKM.

b) T'i propozohet MPPT që çmimet e përmirësuara të përfshihen në manualet teknike të çmimeve pasardhëse që do të miratohen nga Këshilli i Ministrave.

Menjëherë

5. Shumë akse rrugore të rëndësishme të financuara si me fonde buxhetore ashtu edhe me financim të huaj, tashmë kanë përfunduar dhe janë futur në shfrytëzim, dhe po mirëmbahen nga DPPR. Mirëmbajtja e disave prej tyre edhe pse po financohen nga buxheti i shtetit, po kryhet me bazë performance, sipas rregullave të përcaktuara në udhëzimet e prokurimit të Bankës Botërore dhe të kontratave FIDIC. Për pasojë, vlera e këtyre kontratave bazohet në çmimet e kontratave të mëparshme për mirëmbajtjen dhe supervizimin me baze performance, të cilat janë financuar nga Banka Botërore. Kjo llogaritje është bërë, pasi në manualet teknike të çmimeve të cilat miratohen me VKM, nuk janë të përfshirë çmimet e zërave të shërbimit të mirëmbajtjes dhe supervizimit të këtij lloji, por vetëm të mirëmbajtjes rutinë, dhe kuptohet se çmimet e manualit janë më të ulta se çmimet e Bankës Botërore.
Me qëllim uljen e kostos së këtij shërbimi, për të cilën DPRR duhet të bëjë të mundur përfshirjen e këtyre zërave në manualet teknike të çmimeve pasardhëse, **rekomandojmë që:**

a) Të ngrihet një grup pune për të përgatitur analizat e çmimeve preventivuese të mirëmbajtjes me bazë performance, që nuk janë aktualisht të përfshira në manualet e çmimeve preventivuese të ndërtimit të rrugëve.

b) T'i propozohet MPPT që këto çmime të përfshihen në manualet teknike të çmimeve pasardhëse që do të miratohen nga Këshilli i Ministrave.

Menjëherë

6. Deri në datën 31/12/2011, janë depozituar për financim në DPRR, situacione për punime të kryera me vlerë të përgjithshme rreth 11,800 milionë lekë. Mos financimi në kohë i këtyre punimeve të kryera ndikon negativisht në:
- Në koston e borxhit të brendshëm, pasi detyrimet e mësipërme raportohen në MPPT dhe në Ministrinë e Financave vetëm nëpërmjet evidencave operative. Këto vlera nuk dalin si detyrim në bilancin e DPPR dhe në bilancin e Thesarit të Shtetit. Në kontabilitetin e DPRR regjistrohen vetëm faturat e likuiduara në fakt në raport me planin e buxhetit periodik apo vjetor që ka kjo drejtori në dispozicion. Po kështu, të njëjtën vlerë regjistron në kontabilitet edhe Thesari i Shtetit, pra regjistron çfarë i paraqet DPRR-ja. Në Thesarin e Shtetit regjistrohen fillimisht të

gjitha vlerat e kontratave të lidhura rishtazi, dhe sa herë që bëhen financime pjesore nga DPRR të këtyre kontratave, vlerat e mbetura pasqyrohen si diferenca në evidencat kontabël të Thesarit. Ndërsa, për rastin konkret për mungese fondesh buxhetore detyrimi i mësipërm nuk është paraqitur fare për financim në Thesar, pra nuk është i pasqyruar dhe nuk është i regjistruar në kontabilitetin e shtetit, për pasojë nuk dihet se çfarë peshe specifike zë rritja e kostos së borxhit të brendshëm të shtetit nga mos pagimi në kohë të këtij detyrimi.
Me qëllim njohjen e këtij detyrimi dhe përfshirjen e tij në regjistrat kontabël shtetërore, **rekomandojmë që**, të regjistrohen në kontabilitetin e DPPR të gjitha vlerat e situacioneve të paraqitura nga sipërmarrësit për punët e kryera, si dhe të paraqiten në thesarin e shtetit me qellim identifikimin, evidentimin dhe regjistrimin e këtyre detyrimeve në kontabilitetin e shtetit.

Vazhdimisht

7. Punimet e kryera e të raportuara me situacione, por të pa financuara, kanë bërë që sipërmarrësit të mos deklarojnë në kohë, në organet tatimore, vlerat reale të shitjeve, në përputhje kjo me legjislacionin tatimor. Ky veprim krijon hapësira për evazion fiscal, si për pagesat e t.v.sh. dhe për tatim fitimin, ashtu edhe për furnitorët e tyre, të cilët nuk lëshojnë në kohë faturat tatimore në shitje të materialeve të ndërtimit, për shkak të gjendjes së dobët financiare të shoqërive të kontraktuar me DPRR.
Me qëllim që, organet tatimore të marrin parasysh vështirësitë financiare të sipërmarrësve të kontraktuara nga DPRR për eliminimin e pasojave, **rekomandojmë që,** të bashkëpunohet me Zyrën e Tatimeve për të parandaluar evazionin fiskal, i cili vjen për shkak të mospagesës në kohë të t.v.sh.-së, për punimet e raportuara me situacione dhe të pa shoqëruara me fatura tatimore nga sipërmarrësit e punimeve.

Menjëherë

C. <u>MASA DISIPLINORE</u>

Mbështetur në nenin 13 dhe 72, të ligjit nr. 9643, datë 20/11/2006 "Për Prokurimin Publik" i ndryshuar; në pikën 3, të kreut X, të VKM nr. 1, datë 10/1/2007, i ndryshuar; në nenin 37, të ligjit nr. 7961, datë 12/7/1995 "Kodi i Punës i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar; si dhe në kontratën kolektive të punës, ***i kërkojmë Drejtorit të Përgjithshëm të Rrugëve,*** *të fillojë procedurat për dhënien e masës disiplinore* :

"Vërejtje me shkrim", për:

1. [redacted] ***me detyrë Drejtor i Mirëmbajtjes*** dhe me cilësinë e hartuesit të preventivit dhe të llogaritjes së fondit limit.
2. [redacted] ***me detyrë Specialist në Drejtorinë e Mirëmbajtjes*** dhe me cilësinë e hartuesit të preventivit dhe të llogaritjes së fondit limit.

3. [redacted] ***me detyrë Specialist në Drejtorinë e Mirëmbajtjes*** dhe me cilësinë e hartuesit të preventivit dhe të llogaritjes së fondit limit.

- Për shkelje të nenit 8, të ligjit nr. 9643, datë 20/11/2006 "Për Prokurimin publik", pasi kanë llogaritur me tepër në vlerën 6,201,576 lekë fondin limit të tenderit, me objekt: "Supervizioni për mirëmbajtjen me bazë performance dhe dimërore për aksin rrugor Milot-Reps-Kalimash". Pasoja e kësaj shkelje ka sjell rritje fiktive të kontratës së këtij shërbimi në vlerën 1,172,808 lekë.

4. [redacted] ***me detyrë Specialiste në Drejtorinë e Menaxhimit*** dhe me cilësinë e anëtares së grupit të punës "Për rishikimin e çmimeve të disa zërave të punimeve të rrugëve".
5. [redacted] ***me detyrë Specialist në Drejtorinë e Menaxhimit*** dhe me cilësinë e anëtarit të grupit të punës "Për rishikimin e çmimeve të disa zërave të punimeve të rrugëve".

6. [redacted] ***me detyrë Specialiste në Drejtorinë e Menaxhimit*** dhe me cilësinë e anëtares së grupit të punës "Për rishikimin e çmimeve të disa zërave të punimeve të rrugëve.

7. [redacted] ***me detyrë Specialist në Drejtorinë e Menaxhimit*** dhe me cilësinë e anëtarit të grupit të punës "Për rishikimin e çmimeve të disa zërave të punimeve të rrugëve".

8. [redacted] ***me detyrë Drejtor i Drejtorisë Teknike*** dhe me cilësinë e anëtarit të grupit të punës "Për rishikimin e çmimeve të disa zërave të punimeve të rrugëve".

9. [redacted] ***me detyrë me detyrë Specialist në Drejtorinë Teknike*** dhe me cilësinë e ish-Drejtorit të Drejtorisë Teknik.

- Për shkelje të manualit nr. 2 "Për punimet e rrugëve'' të miratuar me VKM nr. 1359, datë 1/10/2008, pasi për 17 objekte, vetëm për një zë pune "shtresë konglomerati" janë rritur fiktivisht fondet limite në shumën 85,788,168 lekë. Edhe pse pasoja e kësaj shkelje nuk ka sjell dëme ekonomike, pasi rritja fiktive është eliminuar nga konkurrenca e prokurimit, këta punonjës meritojnë masën disiplinore të mësipërme.

Shënim: Auditimi u krye nga audituesit Bashkim Arizaj Përgjegjës Grupi, Aleksandër Papadhimitri dhe Mina Blushi. Më tej u shqyrtua nga Kryeauditues i

Departamentit zj. Luljeta Nano, Drejtori i Departamentit z. Ded Trieshi dhe Drejtore e Drejtorisë Juridike dhe Kontrollit të Cilësisë zj. Elvana Tivari, si dhe u verifikua si praktikë nga Drejtori i Përgjithshëm z. Robert Gjini.

KONTROLLI I LARTË I SHTETIT