



**KONTROLLI I LARTË I SHTETIT**

Raport Përfundimtar për Auditimin e ushtruar në “Drejtorinë e Koncesioneve, Ministria e Financave dhe Ekonomisë”

**KONFIDENCIAL**

# **RAPORT PËRFUNDIMTAR I AUDITIMIT**

**Auditim përputhshmërie**

**“Drejtoria e Konçesioneve – Ministria  
e Financave dhe Ekonomisë”**

**Tiranë, më Dhjetor 2019**

<b><i>Nr</i></b>	<b><i>Përmbajtja</i></b>	<b><i>Faqe</i></b>
<b>I.</b>	<b>PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>HYRJA</b>	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>PËRSHKRIMI AUDITIMIT</b>	<b>8</b>
<b>IV.</b>	<b>GJETJET DHE REKOMANDIMET</b>	<b>9</b>
<b>V.</b>	<b>KONKLUZIONE DHE OPINIONI I AUDITIMIT</b>	<b>184</b>
<b>VI.</b>	<b>ANEKSE (akt konstatim 1-6, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE)</b>	<b>185</b>

## **I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE**

### I.a. Përshkrim i shkurtër i auditimit.

Veprimtaria e Drejtorisë së Koncesioneve ndër të tjera garanton trajtimin, ndjekjen dhe vlerësimin e çdo projekti koncesion/PPP në përputhje me kuadrin ligjor në fuqi për koncesionet/PPP, funksion që e realizon në bashkëpunim me struktura të tjera përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë; mbikqyrjen e procedurave administrative për projektet koncesionare të pakërkuara ose të kërkuara dhe partneritetin publik privat nga autoriteti kontraktues; koordinimin me drejtoritë përkatëse për identifikimin dhe shqyrtimin e propozimeve për dhënien me koncesion/PPP që paraqiten pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë përpara ngritjes së grupeve të punës për vlerësim të mëtejshëm sipas ligjit.

Në përfundim në bashkëpunim me strukturat e tjera përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, realizon dhënien e miratimit/refuzimin e projekteve koncesionare/PPP të reja të paraqitura nga autoritetet kontraktuese në formën e studimit të fizibilitetit si dhe miratimin/refuzimin e çdo ndryshimi/transferimi të kontratave ekzistuese në fuqi.

Autoriteti kontraktues është ai që i jep statusin e studimit të fizibilitetit projektit dhe është përgjegjës për hartimin e tij, nëpërmjet komisionit të dhënies me koncesion. Ky studim fizibiliteti, duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, kryesisht për ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për vlerësimin e përbalueshmërisë dhe qendrueshmërisë lidhur me:

1. përbalueshmërinë fiskale në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare;
2. qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) si dhe;
3. analizimin e risqeve të lidhura me autoritetin kontraktues.

Objektivi i këtij auditimi është dhënia e opinionit në lidhje me përputhshmërinë e aktivitetit (miratim dhe monitorimi i projekteve koncesionare) të Drejtorisë së Koncesioneve dhe strukturave përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, me kuadrin rregullues në fushën e koncesioneve/PPP (kriteret e auditimit).

### I.b. Konkluzioni dhe një përshkrim i përmbledhur i gjetjeve dhe rekomandimeve nga auditimi

Në opinionin tonë, bazuar në evidencat e auditimit, mbi të cilat janë formuluar gjetjet dhe rekomandimet përkatëse, përmbledhur në bazën për opinionin, rezulton se për të gjitha projektet koncesionare, të përzgjedhura për tu audituar (6 projekte koncesionare) ka devijime materiale dhe të përhapura, sasiore dhe cilësore në lidhje me miratimin e studimit të fizibilitetit nga ana e strukturave përgjegjëse referuar kuadrin rregullator për koncesionet/PPP. Nga auditimi i procesit të miratimit/refuzimit të projekteve koncesionare të përzgjedhura (6 projekte koncesionare), për efekte të vlerësimit të përputhshmërisë së veprimtarisë referuar kuadrin rregullator mbi koncesionet u konstatuan devijime të lidhura me miratimin e koncesioneve, të paraqitura nga Autoritetet Kontraktuese në kushtet e pamjaftueshmërisë së burimeve buxhetore, mbi studime fizibiliteti të hartuara pa kujdesin e duhur profesional dhe në mungesë të vlerësimit të plotë të risqeve financiare që mbartin për buxhetin e shtetit. Devijimet ishin të njëjta për pothuaj të gjitha projektet e përzgjedhura për auditim.

Duhet të theksojmë se fushëveprimi i këtij auditimi vetëm në aktivitetin e Drejtorisë së Koncesioneve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, është shoqëruar me një qasje të kufizuar në auditim, kufizim i cili është shtuar edhe nga fakti se Autoritetet Kontraktuese përgjegjëse për përgatitjen dhe paraqitjen e një kërkesë të argumentuar, të bazuar në studime të thelluara si dhe në kushte të përbalueshmërisë së projekteve, megjithëse janë njohur me

konstatimet e këtij auditimi përmes projektraporteve të dërguara nga KLSH në adresë të tyre, nuk kanë kthyer përgjigje.

Aprovimi i studimeve të fizibilitetit me arsyetim të vendimit të dhënies me koncesion jo në përputhje me kërkesat e kuadrit rregullator, bazuar në studime fizibiliteti të paargumentuara dhe me gabime materiale, është shoqëruar me implikime fiskale të cilat janë vështirë të mbahen nën kontroll për periudhat e ardhshme, pavarësisht se theksojmë që për periudhën nën auditim nga MFE është respektuar kufiri i pagesave për koncesionet/PPP në raport me të ardhurat tatimore vendosur në ligjin organik buxhetit, prej 5%.

GJETJA NR.	PËRMBLEDHJE E GJETJES	REFERENC A ME RAPORTIN PËRFUNDIM TAR	RËNDËSIA	REKOMANDIMI
1.	Nga auditimi konstatohet se projektet koncesionare/PPP e dërguara nga Autoritetet Kontraktuese për miratim në MFE në 3 nga 6 rastet e përzgjedhura për tu audituar, janë miratuar megjithëse kostot respektive apo kostot shtesë që shoqërojnë këto projekte në Buxhetin e Shtetit nuk kanë qenë të parashikuara në Projekt Buxhetin Afatmesëm të autoriteteve kontraktuese me efekt në përballeshmëri, duke qenë jo në përputhje me nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013, të ndryshuar. Të përbledhura këto projekte paraqiten:			Nga MFE në çdo rast të refuzohen projektet të cilat nuk janë të përballeshme dhe nuk janë të mbështetura në PBA përkatëse në momentin e miratimit.
2.	Nga auditimi konstatohet se projektet koncesionare/PPP të dërguara në MFE për miratim nga Autoritetet Kontraktuese në 5 nga 6 rastet e përzgjedhura për tu audituara janë miratuar megjithëse paraqiten jo fizibël dhe të pa qendrueshme, duke qenë jo në përputhje me nenet			MFE, me qëllim ezaurimin e të gjitha hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit nga miratimi i projekteve koncesionare me mangësi, të kthejë për plotësim dhe korrigjim pranë Autoriteteve Kontraktuese projektet

<b>GJETJA NR.</b>	<b>PËRMBLEDHJE E GJETJES</b>	<b>REFERENC A ME RAPORTIN PËRFUNDIM TAR</b>	<b>RËNDËSIA</b>	<b>REKOMANDIMI</b>
	18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013, i ndryshuar dhe nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr .634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.. Të përbledhura këto projekte paraqiten:			që paraqesin gabime dhe mangësi në drejtim të treguesve financiarë të projektit të cilat janë të paargumentuara, ose ti refuzojë ato nëse këto gabime dhe mangësi nuk plotësohen dhe argumentohen.
3.	Nga auditimi është konstatuar se në gjashtë projektet e përzgjedhura për tu audituar në studimin e fizibilitetit, arsyetimi i vendimit të Autoriteteve Kontraktuese për dhënie me koncesion përkundrejt alternativës së prokurimit publik paraqitet me parregullsi duke mos u kryer sipas kërkesave të Krahasuesit të Sektorit Publik, mbartjen e gabimeve gjatë krahasimit të alternativave si dhe rëndimin me kosto të pa argumentuara të alternativës së prokurimit përkundrejt asaj të koncesionimit. Nga auditimi është konstatuar se në gjashtë projektet e përzgjedhura për tu audituar në studimin e fizibilitetit, arsyetimi i vendimit të Autoriteteve Kontraktuese për dhënie me koncesion përkundrejt alternativës së prokurimit publik paraqitet me parregullsi duke mos u kryer sipas kërkesave të Krahasuesit të Sektorit Publik, mbartjen e gabimeve gjatë krahasimit			Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet me analiza të alternativave të prokurimit përkundrejt koncesionimit minimale, të gabuara dhe pa marrë në konsideratë të gjithë elementët e vlerës në kohë të parasë sipas flukseve dalëse dhe hyrëse. MFE gjatë shqyrtimit përfundimtar të studimit të fizibilitetit të verifikojë dhe vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat ligjore të hartimit të një studimi fizibiliteti.

GJETJA NR.	PËRMBLEDHJE E GJETJES	REFERENC A ME RAPORTIN PËRFUNDIM TAR	RËNDËSIA	REKOMANDIMI
	të alternativave si dhe rëndimin me kosto të pa argumentuara të alternativës së prokurimit përkundrejt asaj të koncesionimit.			
4.	<p>Nga auditimi është konstatuar se në 5 nga 6 projektet koncesionare të përzgjedhura për tu audituar studimet e fizibilitetit të paraqitura nga Autoritetet Kontraktuese përfshijnë mbartjen e riqeve të konsiderueshme financiare për sektorin publik, të paflektuara këto në mbështetjen buxhetore të kërkuar për këto projekte. Miratimi i dhënë nga MFE për studimet e fizibilitetit të paraqitura nga Autoritetet Kontraktuese, me mbartjen e risqeve të pakuantifikuar në analizën ekonomike dhe financiare, me efekt këto në përballeshmërinë dhe fizibilitetin fiskal të projektit, nuk është në përputhje me nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013, i ndryshuar dhe VKM nr .634 datë 01.10.2014, të ndryshuar sipas fushës së zbatimit për secilin projekt.</p>			<p>Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet autoriteteve kontraktuese që për këto lloj projektsh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit.</p> <p>Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.</p>

## II.HYRJA

Mbështetur në Ligjin 154/2014 Datë 27.11.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e KLSH”, në zbatim të Projektit dhe Programit të Auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, ndryshuar me Programin e Auditimit nr. 238/2 datë 14/08/2019, miratuar nga Kryetari i KLSH, nga data 03/06/2019 deri në datë 23/08/2019, në subjektin Drejtoria e Koncesioneve – Ministria e Financave dhe Ekonomisë për periudhën nga 01/01/2017 deri ne 31/05/2019 u krye auditimi “Mbi auditimin e përputhshmërisë në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, Drejtoria e Koncesioneve” nga Grupi i Auditimit me përbërje:

1. M K, Përgjegjës Grupi
2. A P, Auditues
3. R G, Auditues

Në këtë mision auditimi u mbajtën akt konstatimet nr. 1-6 datë 21.08.2019 të cilat janë pjesë përbërëse e këtij Raporti dhe kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE, për të cilat u paraqiten observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019, u hartua dhe dërgua Projekt Raporti i Auditimit me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019 në MFE për të cilin u paraqiten observacionet nga MFE me shkresën nr. 238/8 datë 15.10.2019. Gjithashtu pjesa përkatëse e Projekt Raportit iu dërgua autoriteteve kontraktuese me shkresat nr. 238/5 datë 23.09.2019, nr. 238/6 datë 23.09.2019 dhe nr. 238/7 datë 23.09.2019, nga të cilët nuk u kthye përgjigje, por përgjigja e vetme e ardhur është ajo e bërë nga koncesionari i projektit koncesionar të inceneratorit të Tiranës me shkresën nr. 480 datë 19.12.2019 protokolluar në KLSH me shkresën nr. 1062 datë 23.12.2019, të cilat janë trajtuar në këtë RPA. Në vijim u zhvillua takimi ballafaques në datë 18.11.2019 ora 11.00 në ambjentet e KLSH në të cilën morën pjesë strukturat drejtuese në KLSH dhe nga ana e subjektit të audituar ish- Ministri i Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve në MFE. Në përfundim të trajtimit të observacioneve u përgatit ky Raport Përfundimtar Auditimi.

### Objektivat, fushëveprimi dhe metodologjia.

- a. **Objekt i këtij auditimi** është vlerësimi i përputhshmërisë së aktivitetit të subjektit të audituar me kriteret e vlerësimit përgjatë periudhës objekt auditimi.
- b. **Qëllimi i auditimit** është dhënia e opinionit në lidhje me përputhshmërinë e aktivitetit (miratim dhe monitorimi i projekteve koncesionare) të Drejtorisë së Koncesioneve dhe strukturave përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, me kuadrin rregullues në fushën e koncesioneve/PPP (kriteret e auditimit).
- c. **Fushëveprimi** i këtij auditimi vetëm në aktivitetin e Drejtorisë së Koncesioneve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, është shoqëruar me një qasje të kufizuar në auditim, kufizim i cili është shtuar edhe nga fakti se Autoritetet Kontraktuese përgjegjëse për përgatitjen dhe paraqitjen e një kërkesë të argumentuar, të bazuar në studime të thelluara si dhe në kushte të përballueshmërisë së projekteve, megjithëse janë njohur me konstatimet e këtij auditimi përmes projektraporteve të dërguara nga KLSH në adresë të tyre, nuk kanë kthyer përgjigje.
- d. **Identifikimi i çështjes.** Drejtoria e Koncesioneve e ushtron veprimtarinë përgjatë periudhës objekt auditimi në fushën e miratimit/refuzimit të studimeve të fizibilitetit për projektet koncesionare/PPP që paraqiten në bazë të kuadrit rregullator në fuqi si dhe të çdo ndryshimi/transferimi të kontratave ekzistuese. Nga ana tjetër, veprimtaria e këtyre strukturave përfshin edhe monitorimin e kontratave koncesionare/PPP aktualisht në fuqi në bazë të deklarimeve të dërguara nga autoritetet kontraktore sipas formularëve standartë të dizenuar.
- e. **Përgjegjësitë e Drejtorisë së Koncesioneve dhe strukturave përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë lidhur me çështjen nën auditim.** Përgjegjësia e subjektit të

audituar është e lidhur me dhënien e miratimit/refuzimit për vazhdimin/ndërprerjen e procedurave koncesionare/PPP sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga autoritetet kontraktuese si dhe për monitorimin e kontratave koncesionare/PPP në zbatim.

- f. **Përgjegjësitë e audituesve.** Përgjegjësia jonë është që të shprehim një opinion për përputhshmërinë e aktivitetit të subjektit të audituar në lidhje me aktet ligjore dhe nënligjore për koncesionet/PPP. Auditimi është kryer në përputhje me Standartet Ndërkombëtare të Auditimit ISSAI sipas INTOSAI, të cilat kërkojnë që audituesi të respektojë kërkesat etike dhe të planifikojë dhe kryejë auditimin me qëllim arritjen e një sigurie të arsyeshme në dhënien e opinionit, sipas evidencës së mbledhur të auditimit. Për këtë arsye në zbatim të ISSAI 5220 “Udhëzime mbi praktikën më të mirë të auditimit të financimit privat/publik dhe koncesioneve nga ana e grupit të auditimit dhe Drejtorit të Departamentit përkatës i është kërkuar Kryetarit të KLSH-së nëpërmjet memos së datës 03.08.2019 ndër të tjera dhe shtrirja e ndërthurja e auditimit në autoritetet kontraktuese përkatëse nga ana e KLSH-së, kjo me qëllim përmbushjen sa më të plotë të misionit auditues nisur nga fakti i kompleksitetit dhe ndjeshmërisë së opinionit publik në lidhje me këto koncesione. Fakt që autoritetet kontraktuese nuk kanë kthyer përgjigje ka sjelle kufizim të qasjes në auditim dhe pamundësi për tu shprehur për çdo projekt në veçanti.
- g. **Kriteret e vlerësimit.** Për dhënien e opinionit të përputhshmërisë jemi bazuar në aktet ligjore dhe nënligjore të dala në zbatim të ligjit për koncesionet/PPP.
- h. **Standardet e auditimit të aplikuara në kryerjen e punës.** Auditimi është kryer sipas standarteve ndërkombëtare të auditimit të hartuara nga INTOSAI përse është parashikuar në programin e auditimit.

### III. PËRSHKRIMI AUDITIMIT

1. **Informacioni i përgjithshëm** Veprimtaria e Drejtorisë së Koncesioneve në bashkëpunim me strukturat e tjera përgjegjëse në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë garanton dhënien e miratimit/refuzimit të projekteve koncesionare/PPP të reja të paraqitura nga autoritetet kontraktuese në formën e studimit të fizibilitetit si dhe miratimin/ refuzimin e çdo ndryshimi/transferimi të kontratave ekzistuese në fuqi. Kjo veprimtari realizohet në mbështetje të kërkesave të ligjit nr. 125/2013 datë 25.04.2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, i ndryshuar dhe akteve nënligjore të dala në zbatim të tij. Identifikimi i projektit koncesionar/PPP realizohet nga autoriteti kontraktues me anë të një projekt propozimi ose në formën e propozimit të pakërkuar të paraqitur nga operatorët ekonomikë. Autoriteti kontraktues është ai që i jep statusin e studimit të fizibilitetit projektit dhe është përgjegjës për hartimin e tij, nëpërmjet komisionit të dhënies me koncesion. Ministria e Financave dhe Ekonomisë miraton/refuzon me vendim studimin e fizibilitetit të paraqitur nga autoriteti kontraktor. Ky studim fizibiliteti, duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, lidhur me përbalueshmërinë fiskale në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare, qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) si dhe analizimin e risqeve të lidhura me autoritetin kontraktues. Vetëm pasi merret miratimi nga MFE, autoriteti kontraktues mund të vazhdojë me procedurën e dhënies me koncesion/PPP që përfshin publikimin e dokumentave standarte në APP dhe në vijim shpalljen e fituesit pas vlerësimit të ofertave në përputhje me kriteret e përcaktuara të përzgjedhjes. Kontrata koncesionare/PPP lidhet ndërmjet koncesionarit dhe autoritetit kontraktues përkatës, ndërkohë që me ndryshimet e fundit ligjore, për kontratat e rugëve nacionale miratimi bëhet nga Kuvendi. Gjithashtu në përmbushje të detyrimeve ligjore, MFE duhet të miratojë edhe çdo ndryshim/transferim të kontratave ekzistuese të projekteve koncesionare/PPP.



Auditimi i miratimit të projekteve koncesionare nga MFE paraqitet i rëndësishëm për KLSH-në për shkak të implikimeve të drejtpërdrejta që kanë këto koncesione/PPP për Buxhetin e Shtetit në periudha mbi 10-vjeçare.

## **2. Objekti, qëllimi dhe fushëveprimi i auditimit:**

- a. Objekt i këtij auditimi është vlerësimi i përputhshmërisë së aktivitetit të subjektit të audituar me kriteret e vlerësimit përgjatë periudhës objekt auditimi.
- b. Qëllimi i auditimit është dhënia e opinionit të përputhshmërisë në lidhje me aktivitetin dhe operacionet për efekt të ligjit të koncesioneve/PPP dhe dhënia e rekomandimeve për përmirësime
- c. Fushëveprimi i këtij auditimi përfshin vetëm aktivitetin e Drejtorisë së Koncesioneve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Gjatë auditimit, fushëveprimi jonë ishte i kufizuar në drejtim të dokumentacionit të autoriteteve kontraktuese duke qenë se MFE është përgjegjëse miratimin/refuzimin e studimeve të fizibilitetit të hartuara nga autoritetet kontraktuese përkatëse.

## **IV. GJETJET DHE REKOMANDIMET**

### **1. Planifikimi dhe identifikimi i riskut**

Drejtorja e Koncesioneve në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë është krijuar në vitin 2016. Kjo drejtori, sipas organigramës ka në përbërje dy sektorë, sektorin e procedurave koncesionare dhe sektorin e monitorimit të kontratave të koncesionit. Në organigramën e fund vitit 2018, paraqitet një drejtor, dy specialistë dhe një përgjegjës sektori për secilin sektor të drejtorisë. Për sektorin e procedurave koncesionare rezulton vakant një pozicion specialisti dhe për sektorin e monitorimit të kontratave të koncesionare rezulton vakant pozicioni i përgjegjësit të sektorit. Për periudhën Qershor 2019, sipas së njejtës strukturë sektori i procedurave koncesionare paraqitet i plotësuar dhe sektori i monitorimit të kontratave koncesionare paraqet pa punonjës në pozicionet e punës përkatëse.

Roli i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në procesin e koncesioneve/PPP lidhet me dhënien e miratimit mbi studimin e fizibilitetit të dërguar nga autoritetet kontraktuese përkatëse. Ligji nr. 125/2013 datë 25.04.2013 *“Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”*, i ndryshuar ka përcaktuar në pikën 1, të nenit 42 *“Mbështetja financiare”* të tij rolin e MFE në lidhje me projektet koncesionare duke cituar *“Projekti që ka nevojë për mbështetje financiare, siç përcaktohet nga studimi i fizibilitetit, kërkon një miratim paraprak nga Ministria e Financave, në lidhje me përbalueshmërinë, qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, domethënë ndikimet dhe risqet fiskale të menjëhershme dhe urgjente.”*. Në vijim, në pikën 3 të po këtij neni është përcaktuar autoriteti i Këshillit të Ministrave për përcaktimin e rregullave për mënyrën e kryerjes së vlerësimit për efekt të dhënies së miratimit ku citohet *“Këshilli i Ministrave miraton një rregullore për mënyrën e sjelljes dhe kriteret e miratimit të projektit të përshkruar në pikën 1 të këtij neni.”*.

Këto rregulla janë përcaktuar me VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”*, i ndryshuar. Këto rregulla rezultojnë kriteret e kryerjes së auditimit për një pjesë projekteve koncesionare/PPP të paraqitura nga autoritet kontraktore për marrjen e miratimit nga MFE.

Projektet koncesionare të rrugëve me rëndësi kombëtare paraqiten jashtë fushës së zbatimit të ligjit nr. 125/2013 datë 25.04.2013 *“Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”*, i ndryshuar, ku në nenin 6 të tij përcaktohet: *“1. Ky ligj nuk zbatohet për koncesionet/partneritetet publike private, në rastet e mëposhtme:*

.....j) për koncesionet e punëve publike për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale, kur ato paraqesin rëndësi të veçantë për infrastrukturën rrugore të vendit”.

Në pikën 2 të këtij neni është përcaktuar që për rastet e përjashtuara sipas pikës 1, rregullimi bëhet me dispozita të tjera ligjore ose nënligjore. Në funksion të përcaktimit të rregullimit ligjor të këtyre rasteve përjashtimore, dispozitat rregulluese janë paraqitur me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar.

Identifikimi i projektit koncesionar/PPP realizohet nga autoriteti kontraktues me anë të një projekt propozimi ose në formën e propozimit të pakërkuar të paraqitur nga operatorët ekonomikë. Autoriteti kontraktues është ai që i jep statusin e studimit të fizibilitetit projektit dhe është përgjegjës për hartimin e tij. Ministria e Financave dhe Ekonomisë miraton/refuzon me vendim studimin e fizibilitetit të paraqitur nga autoriteti kontraktues. Ky studim fizibiliteti, duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, lidhur me përbalueshmërinë fiskale në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare, qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe analizimin e risqeve të lidhura me autoritetin kontraktor. Vetëm pasi merret miratimi nga MFE, autoriteti kontraktor mund të vazhdojë me procedurën e dhënies me koncesion/PPP që përfshin publikimin e dokumentave standarte në APP dhe në vijim shpalljen e fituesit pas vlerësimit të ofertave në përputhje me kriteret e përcaktuara të përzgjedhjes.

Në përmbushje të detyrimeve ligjore, MFE duhet të miratojë edhe çdo ndryshim/transferim të kontratave ekzistuese të projekteve koncesionare/PPP. Një gjë e tillë është përcaktuar në nenin 32 “**Transferimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat**” në të cilën citohet “4. Autoriteti kontraktues kërkon një miratim paraprak nga Ministria e Financave për të gjitha transferimet e planifikuara të kontratës, të cilat ndikojnë ose krijojnë rrezikun e ndikimit në ndonjë mënyrë në Buxhetin e Shtetit ose në buxhetin e njësisve të qeverisjes vendore, ose të cilat mund të ndryshojnë në ndonjë mënyrë mbështetjen financiare, siç përcaktohet nga ky ligj.”...

Ndër përgjegjësitë e Drejtorisë së Koncesioneve në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë të shtuara rishtazi përgjatë vitit 2019 është edhe monitorimi nëpërmjet raporteve periodike nga Autoritetet Kontraktuese i ecurisë së zbatimit të kontratave të koncesioneve/PPP, përmbledhja e tyre dhe përgatitja e raportit të konsoliduar vjetor në lidhje me këto kontrata. Ky funksion është ngarkur në zbatim të paragrafit të dytë të pikës 121, seksioni IV i Udhëzimit plotësues nr.1 datë 17.01.2019 “Për zbatimin e Buxhetit të vitit 2019” në të cilin citohet “*Autoritetet Kontraktore raportojnë pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, lidhur me ecurinë dhe performancën financiare dhe jofinanciare (arritja e treguesve/outputeve) të secilës prej kontratave koncesionare të tyre...*”. Format i raportimit është bashkëlidhur këtij udhëzimi sipas formularëve standartë në shtojca.

Një tjetër kërkesë ligjore që lidhet me projektet koncesionare/PPP është parashikuar në nenin 4/2 “Minimizimi i riskut për veprime ekstrabuxhetore“ të ligjit nr. 9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar në të cilin citohet që: “...*Shuma e përgjithshme e pagesave vjetore neto, që kryhen nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme, të cilat rezultojnë nga kontrata koncesionare apo partneriteti publik privat (PPP), si rregull, nuk duhet të tejkalojnë kufirin prej 5 për qind të të ardhurave tatimore faktike të vitit paraardhës buxhetor. Në rast tejkalimi të këtij kufiri, Këshilli i Ministrave merr masa korrektuese në krahun e të ardhurave buxhetore, të nevojshme dhe të mjaftueshme për*

t'u rikthyer brenda kufirit të lejuar, gjatë dy viteve të ardhshme buxhetore. Kuvendi, në ligjin vjetor të buxhetit, miraton tavanin e vlerës totale të kontratave në përqindje të Produktit të Brendshëm Bruto (PBB), për të gjitha projektet koncesionare/PPP-të ekzistuese dhe ato të kontraktuara rishtazi gjatë vitit buxhetor korrent.”

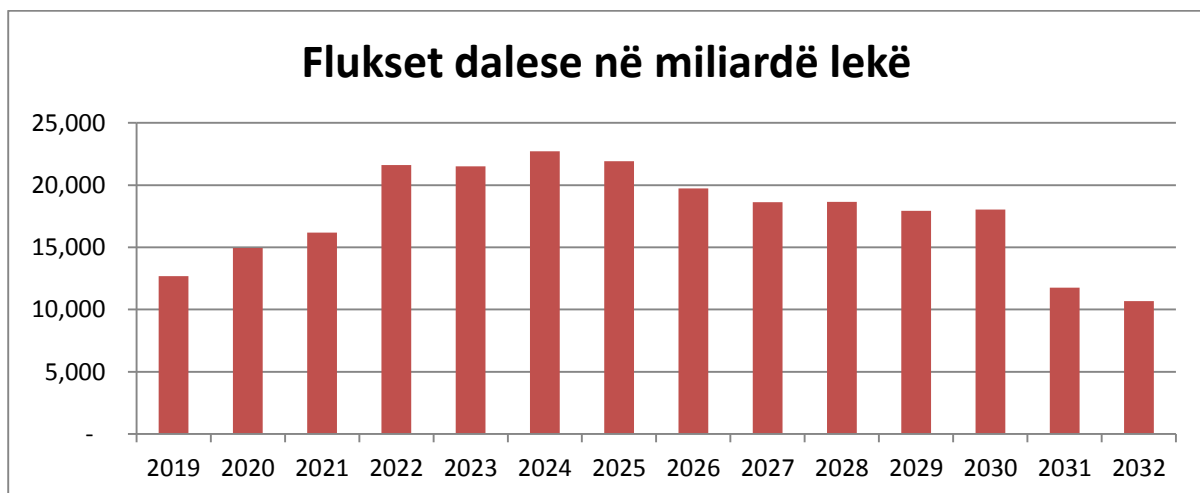
Në të njëjtin ligj, në nenin 29 të tij, përcaktohet që: “..Ministri i Financave i paraqet për miratim Këshillit të Ministrave projektbuxhetin vjetor, me tavane trevjeçare, mbi bazën e programit buxhetor afatmesëm, bashkë me programin buxhetor afatmesëm, të rishikuar, siç përcaktohet në nenin 28, të këtij ligji. Projektbuxheti vjetor përmban dokumentacionin bazë dhe dokumentacionin shoqërues si më poshtë: .... 2. Dokumentacioni shoqërues: ..... g) listën e plotë të projekteve koncesionare/PPP në vazhdim, vlerën totale të kontraktuar të investimit dhe implikimet buxhetore për çdo projekt.”

## 2. Strategjia dhe vlerësimi i riskut

Pas planifikimit dhe identifikimit të fushave kryesore të veprimtarisë së Drejtorisë së Koncesioneve, në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë janë kryer aktivitetet e vlerësimit të riskut dhe është hartuar strategjia e riskut me qëllim përmbushjen e objektivave sipas objektit të programit të auditimit. Nga auditimi është konstatuar se janë paraqitur për marrjen e këtij miratimi në MFE përgjatë periudhës objekt auditimi gjithsej 25 projekte, nga të cilat 7 që përfshijnë mbështetje buxhetore, 13 që nuk përfshijnë mbështetje buxhetore (kryesisht HEC-e, porte dhe shërbime pastrimi) dhe 5 që janë paraqitur në kuadër të ndryshimit të klauzolave të kontratave ekzistuese.

Në këtë mënyrë, duke qenë se veprimtaria kryesore e subjektit të audituar është e fokusuar kryesisht në miratimin/refuzimin e projekteve koncesionare/PPP përgjatë periudhës objekt auditimi, procedurat audituese u detajuan në kryerjen e testeve thelbësore në këtë drejtim. Në tërësinë e projekteve të paraqitur për të marrë miratimin, strategjia e riskut u detajua në drejtim të projekteve të cilat kanë përfshirë mbështetje buxhetore, duke marrë parasysh rëndësinë e kryerjes së këtij auditimi për efekt të raportimit të implikimeve të kontratave koncesionare/PPP që kanë për Buxhetin e Shtetit.

Përgjatë periudhës objekt auditimi janë në proces ekzekutimi 11 kontrata koncesionare/PPP të cilat kanë parashikuar mbështetje buxhetore në formën e shpenzimeve korente ose investimeve kapitale. Në vijim, sipas informacionit të përcjellë nga MFE, konstatohen 4 kontrata për të cilat është dhënë miratimi dhe janë në fazën procedurale sipas kërkesave rregullatore, nga të cilat 2 prej tyre gjatë vitit 2019 janë firmosur kontratat respektive. Fluksi i projektuar i mbështetjes buxhetore për të gjitha këto projekte koncesionare/PPP për të cilat është dhënë miratimi nga MFE paraqitet sipas projeksioneve në grafikun e mëposhtëm:



Në total, prej 15 projekteve me implikime buxhetore të evidentuar, me qëllim vlerësimin e riskut është kryer kategorizimi i projekteve koncesionare/PPP sipas sektorëve në të cilën janë lidhur, sikurse janë kategorizuar në fushën e përgjegjësisë edhe në kuadrin rregullues ligjor. Në sektorin e shëndetësisë janë evidentuar 4 projekte, nga të cilat 3 në proces ekzekutimi kontrate dhe 1 për të cilën është dhënë miratimi nga MFE dhe është lidhur kontrata në vitin 2019 si në vijim:

- Ofrimi i shërbimit të kontrollit bazë (Check up) - kontraktuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe në zbatim nga FSDKSH
- Ofrimi i shërbimeve të Integuara për ofrimin e setit të personalizuar të instrumenteve kirurgjikal, furnizimin me material mjekësor steril njëpërdorimësh në sallat kirurgjikale, si dhe trajtimin e mbetjeve biologjike dhe dezinfektimin e sallave kirurgjikale - kontraktuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe në zbatim nga FSDKSH
- Ofrimi i Shërbimit të Dializës - kontraktuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale dhe në zbatim nga FSDKSH
- Ofrimi i shërbimeve laboratorike spitalore – dhënë miratimi nga MFE dhe lidhur kontrata në vitin 2019

Pas procedurave të vlerësimit të riskut dhe duke marrë parasysh mbulimin me auditim në FSDKSH të tre projekteve të para përgjatë viteve nga KLSH, u përzgjedh për tu trajtuar dhe vlerësuar projekti për të cilën është dhënë miratimi nga MFE dhe për të cilin është lidhur kontrata në vitin 2019. Një përzgjedhje e tillë është bërë me qëllim edhe të përputhjes me objektivat e auditimit, që përfshijnë përputhshmërinë e aktivitetit të MFE në lidhje me miratimin e dhënë sipas kritereve të përcaktuara në kriteret e auditimit.

Në sektorin e infrastrukturës janë në proces ekzekutimi të kontratës/procedura për lidhjen e kontratës, 6 projekte koncesionare si në vijim:

- Ndërtimi, operimi dhe mirëmbajtja e rrugës Milot – Morinë (në proces ekzekutimi nga MIE)
- Ndërtimi, operimi dhe transferimi HEC mbi lumin Devoll, rimbursimi i ndërtimit të rrugëve zëvendësuese (në proces ekzekutimi nga MIE)
- Ndërtimi dhe operimi i rrugës së Arbrit (në proces ekzekutimi nga MIE)
- Ndërtimi dhe operimi i rrugës Thumanë – Vorë (në proces lidhje kontrate)
- Ndërtimi dhe operimi i rrugës Oriku – Dukat (në proces lidhje kontrate)
- Ndërtimi dhe operimi i rrugës Milot – Balldren (në proces lidhje kontrate)

Nga këto 6 projekte koncesionare janë përzgjedhur për tu audituar projekti i rrugës Milot - Balldren, Thumanë – Vorë dhe Oriku - Dukat duke qenë se përfshijnë dhënie miratimi nga MFE përgjatë periudhës objekt auditimi dhe në të njëjtën kohë paraqiten në fazat finale të miratimit të kontratave.

Në sektorin e mjedisit, janë në proces ekzekutimi 3 projekte koncesionare/PPP që përfshijnë mbështetje buxhetore si në vijim:

- Inceneratori i Tiranës
- Ndërtimi, operimi dhe transferimi i inceneratorit për përpunimin e mbetjeve urbane të Bashkisë së Elbasanit
- Ndërtimi, operimi dhe transferimi i inceneratorit për përpunimin e mbetjeve urbane të Bashkisë Fier

Nga këto tre projekte në proces zbatimi është përzgjedhur për tu audituar inceneratori i Tiranës duke qenë se përfshin dhënie miratimi nga ana e MFE përgjatë periudhës objekt auditimi, me qëllim vlerësimin e këtij miratimi dhe nga ana tjetër dy projektet e tjera përfshijnë mbështetje deri në vitin 2023, ndërkohë që projekti i përzgjedhur përfshin mbështetjen buxhetore përtej vitit 2022.

Në sektorë të tjerë janë në proces ekzekutimi 2 projekte koncesionare si në vijim:

- Shërbimi i skanimit në Dogana
- Ndërtimi i 17 shkollave në arsimin parauniversitar në Bashkinë e Tiranës

Nga këto dy projekte është përzgjedhur për tu audituar projekti i ndërtimit të shkollave duke qenë se përfshin dhënie miratimi nga ana e MFE përgjatë periudhës objekt auditimi, ndërkohë që projekti tjetër është në proces ekzekutimi të kontratës dhe është objekt auditimi vit pas viti në autoritetet përkatëse nga ana e KLSH.

***I. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë”, për të cilin është mbajtur Akt Konstatimi nr.1 datë 21/08/2019.***

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, të ndryshuar, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare
- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Projekti i inceneratorit të Tiranës me objekt “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” përfshin një procedurë me propozim të pakërkuar për një periudhë 30 – vjeçare për financimin, investimin, operimin dhe transferimin.

Me shkresë nr. 13118 prot. MFE, datë 28/09/2016 nga ana e Ministrisë së Mjedisit është paraqitur për miratim paraprak studimi ekonomik – financiar për këtë projekt. Në lidhje me këtë kërkesë, nga ana e MFE me shkresë nr. 13118/1 prot. datë 17/10/2016 është kthyer përgjigje në të cilën referohet pamundësia për tu shprehur pasi dokumentacioni i paraqitur nuk ka formën e studimit përfundimtar të fizibilitetit.

Në vijim, me shkresë nr. 13118/2 prot. MFE, datë 27/12/2016 është ridërguar kërkesa për miratim mbi studimin e fizibilitetit të bashkëlidhur (Dhjetor 2016) ku bëhet një përmbledhje e të ardhurave dhe shpenzimeve të projektit, implementimit të tij, situatës aktuale në menaxhimin e mbetjeve në Qarkun e Tiranës, objektivat e projektit të propozuar situatës të prodhimit të mbetjeve në këtë territor, përshkrimi i projektit, teknologjia që do përdoret, analiza SWOT si dhe pagesat takuese për zhvillimin e koncesionit. Në këtë shkresë është cituar që studimi i fizibilitetit është përfundimtar dhe përfshin arsyetimin e vendimit për dhënien me koncesion, analizën e riskut dhe çdo element të domosdoshëm referuar legjisllacionit në fuqi për koncesionet.

Në përgjigje të kësaj kërkesë për miratim, nga ana e MFE me shkresë nr. 13118/3 prot., datë 23.01.2017 është mbajtur qendrim kundërshtues dhe janë kërkuar sqarime të mëtejshme në lidhje me çështjet e mëposhtme duke cituar:

- *Nuk ka një argumentim të plotë sipas KSP (Krahasuesit të Sektorit Publik) se dhënia e projektit me koncesion paraqet vlerë më të mirë për para në krahasim me metodën e prokurimit publik.*
- *Nuk është kryer një analizë ndjeshmërie sasiore në bazë të skenarëve të ndryshëm*
- *Nuk është përcaktuar qartë se nga do përballohet kostoja e shpronësimit të tokës private që prek projekti koncesionar*
- *Nga verifikimi i të dhënave të paraqitura, IRR dhe NPV e llogaritur nga MFE është e ndryshme nga ajo e paraqitur në studim fizibiliteti*
- *Projekti koncesionar nuk rezulton i planifikuar brenda tavaneve buxhetore të miratuara për Ministrinë e Mjedisit sipas pagesave të parashikuara në studimin e fizibilitetit për një periudhë 30- vjeçare nga Qeveria Shqiptare në shumën 130,883,750 Euro pa TVSH dhe nga buxheti i bashkive 91,784,500 Euro pa TVSH.*

- *Ekzistojnë kontradikta në lidhje me financimin nga buxheti duke qenë se sipas shkresës nr. 5474/8 datë 07/11/2016 është cituar që “Vetë procedura koncesionare nëse do të ketë një ofertues fitues dhe një kontratë të lidhur, nuk do të ketë efekte shtesë në buxhetin e shtetit, pasi kemi të bëjmë me një investim privat, madje buxhetit të shtetit do ti shtohet vlera e fee koncesionare që do të detyrohet të paguajë subjekti.”*

Duke pasur parasysh këto kërkesa për sqarime dhe komente të MFE, nga ana e Ministrisë së Mjedisit me shkresën nr.13118/4 prot. MFE, 02/02/2017 është kthyer përgjigje në të cilën është parashtruar që:

- *Argumentimi në lidhje me cilësimin si më të favorshme të koncesion/PPP në raport me atë të prokurimit publik, bazohet mbi mundësinë e sigurimit të fondeve nga sektori privat (sektori publik është në pamjaftueshmëri fondesh për sigurimin e fondeve për financimin e objektit), aftësitë më të specializuara teknike të sektorit privat, transferimi i një pjese të risqeve të sektori privat, etj*
- *Argumentimi i kostos së skenarit pesimist në rast të mosplotësimit të sasisë minimale të garantuar të mbetjeve prej 700 ton/ditë.*
- *Argumentimi i kostos së shpronësimit që do të përballohet nga Bashkia Tiranë.*
- *Mbajtjen e të njëjtit qendrim në lidhje me IRR, të ndryshëm nga ajo e përlllogaritur nga MFE, dhe përdorimin e një norme skontimi prej 2% për përlllogaritjen e NPV.*
- *Mbështetjen financiare nga qeveria qendrore për një pjesë të financimit për njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë që preken nga zbatimi i këtij projekti.*
- *Mosplanifikimin e projektit brenda tavaneve buxhetore të miratuara për Ministrinë e Mjedisit pasi për këtë rast nuk paguhet koncesionari nga Minsitria e Mjedisit, por qeveria subvencionon Bashkinë Tiranë për pjesën e detyrimeve që lindin ndaj shoqërisë për menaxhimin ton/mbetje.*

Nga ana e MFE me shkresë nr. 13118/5 datë 14/02/2017 në përgjigje të rikërkesës për miratim është mbajtur i njëjti qendrim duke kërkuar të planifikohet brenda tavaneve buxhetore vjetore të Minisitrisë së Mjedisit të miratuar nga Kuvendi, brenda tavaneve të shpenzimeve për periudhën afatmesme të miratuar me VKM si dhe reflektimin e rekomandimeve të bëra nga MFE në përgjigjen e mëparshme.

Ministria e Mjedisit, me shkresë nr. 13118/6 prot. MFE, datë 21.02.2017 sqaron se arsyeja për të cilën nuk është parashikuar projekti brenda tavaneve buxhetore të Ministrisë së Mjedisit lidhet me faktin se investimi do të realizohet nga operatori privat tërësisht me fonde të veta dhe ky institucion nuk do të faturojë asnjë lekë në/dhe për llogari të subjektit që do të shpallet fitues në fund të procedurës. Dy janë arsyet ku bazohet Ministria e Mjedisit për mosparashikimin dhe miratimin e këtyre fondeve në buxhetin e saj:

- *Ministria e Mjedisit nuk do të ketë asnjë financim apo mbulim të detyrimeve të impiantit;*
- *Bashkia Tiranë si autoriteti më i madh i përdorimit të impiantit do të përballojë shpenzimet e depozimit të mbetjeve dhe të shpronësimit të tokës me anë të grantit të pakushtëzuar nga qeverisja qendrore e cila nuk ka tavan të miratuar nga Kuvendi.*

MFE me shkresën nr. 13118/7 prot MFE, datë 02/03/2017 është shprehur se “..duke qenë se në studimin e fizibilitetit shpreheni se Qarku i Tiranës është financuesi dhe përfituesi kryesor i projektit, kërkojmë nga ana juaj marrjen e miratimit me shkrim nga ky Qark, referuar modelit financiar të propozuar në studimin e fizibilitetit”.

Me shkresën nr. 13118/8 prot. MFE, datë 29.03.2017, nga ana e Ministrisë së Mjedisit është paraqitur bashkëngjitur kopje e shkresës së dakortësisë së Kryetarit të Bashkisë Tiranë, mbi bazën e studimit të fizibiliteti. Në shkresën nr.3275/1 prot. Bashkia Tiranë, datë 27/03/2017, në lidhje me dakortësinë është parashtruar që “...Bashkia Tiranë shprehet parimisht dakort për sa i përket rolit të saj referuar Studimit të Fizibilitetit...”

Nga ana e MFE me shkresë nr. 13118/9 prot. MFE, datë 06.04.2017 i është kthyer përgjigje Ministrisë së Mjedisit në të cilën është cituar që shprehet pa komente për sa kohë që

financuesi dhe përfituesi kryesor i projektit është Bashkia Tiranë, e cila ka shprehur parimisht dakortësinë (këto terma nuk njihen nga VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar).

Nga auditimi konstatohet se shprehja në lidhje me këtë rast është realizuar duke mos adresuar kërkesat e paraqitura më parë, duke qenë se Bashkia Tiranë përbën vetëm një nga njësitë e vetqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë (pra është kryesori por jo i vetmi). Në vijim, është kërkuar vlerësimi me prioritet i çështjeve të mëposhtme:

- *Kostot që materializohen si pasojë e risqeve të kursit të këmbimit dhe inflacionit, të përlllogariten plotësisht brenda totalit të parashikuar si mbështetje financiare për këtë projekt*
- *Marrjen e miratimit nga ana e MIE si insitucion përgjegjës në politikat në fushën e energjisë elektrike për përballimin e riskut nga çmimi i energjisë elektrike.*
- *Marrjen e miratimit nga NJVV që përfshihen nga projekti për përballimin nga ana e tyre të riskut të sasisë minimale të garantuar të mbetjeve.*

Nga auditimi në lidhje me këtë projekt koncesionar, studimit të fizibilitetit, korespondencës ndërmjet institucioneve të përfshira në projekt dhe atyre që duhet të ishin përfshirë, bazuar në kriteret e auditimit, konstatohen disa problematika dhe mangësi në drejtim të përballueshmërisë, realizueshmërisë dhe risqeve të marra përsipër nga sektori publik dhe në veçanti për Buxhetin e Shtetit.

### **Përballueshmëria**

- *Mbi parashikimin e kostove në buxhetin e miratuar dhe tavanet e miratuara të shpenzimeve me VKM*

- *Parashikimi i kostove të shpronësimit të truallit*

Studimi i fizibilitetit i dorëzuar në Dhjetor 2016 në MFE ka parashikuar që 39.9% e sipërfaqes së tokës është në pronë private për të cilën duhet të kryhen procedurat e shpronësimit. Konkretisht sipërfaqja private përcaktohet në masën 478,800 m<sup>2</sup> (1,200,000 m<sup>2</sup> \*39.9%), për të cilën është parashikuar një kosto shpronësimi në shumën 214,502,400 lekë, duke marrë në konsideratë çmimin 448 lekë/ m<sup>2</sup> referuar VKM nr. 89 datë 03.02.2016 “Për miratimin e hartës së vlerës së tokës në Republikën e Shqipërisë”. Nga auditimi konstatohet se kjo vlerë e parashikuar për shpronësimin për interes publik me qëllim realizimin e projektit nuk është parashikuar në buxhetin e nevojshëm që kërkon ky projekt dhe as nuk është pjesë e analizës ekonomike dhe financiare në flukset e parasë dhe treguesit financiare të projektit.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

..Me anë të shkresës nr. 13118/3 datë 23.01.2017 Ministria e Financave dhe Ekonomisë i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues që të sqarojë se ...*në tokën në të cilën do të ndërtohet impianti i riciklimit shteti është pronar për 60.1% të sipërfaqes, kurse pjesa tjetër prej 39.9% është pronë private, e cila do të shpronësohet me një kosto totale prej 214 milionë lekë, kosto e cila nuk del qartë se nga do të përballohet. Nëse kjo kosto do të përballohet nga buxheti i shtetit, duhet të garantohet krahas mbështetjes buxhetore dhe përballimi i kësaj kostoje brenda fondeve buxhetore të miratuara të institucionit përgjegjës.*”. Në përgjigje të kësaj shkrese, me anën e shkresës nr 5474/25 prot., datë 21.02.2017, Autoriteti Kontraktues ka riargumentuar se në tokën në të cilën do të ndërtohet impianti i ricikimit në 60.1% të sipërfaqes pronar është shteti, ndërsa pjesa tjetër prej 39.9% është pronë private e cila do të shpronësohet referuar legjislacionit në fuqi, konkretisht ligjit nr 8561 datë 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë private”.

Në ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet/PPP”, i ndryshuar, i cili është akti bazë që rregullon koncesionet/PPP, në nenin 37 “Marrëdhëniet e pronësisë” është përcaktuar se: “1. Në rast se një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat përfshin përdorimin e pasurisë në pronësi të

*një personi, që nuk është i përfshirë në procedurën për dhënie të kontratës, marrëdhëniet e pronësisë që shoqërojnë një pasuri të tillë duhet të zgjidhen sipas legjislacionit në fuqi, në mënyrë që të mos pengohet realizimi i projektit gjatë periudhës së kontraktuar....”*

Pra, nga qëndrimi i mësipërm lidhur me shpronësimet Autoriteti Kontraktues përgjegjës për procedurën e dhënies me koncesion/PPP nuk e ka përfshirë sipërfaqen e pronës private në procedurën për dhënie të kontratës gjë kjo në përputhje me përcaktimin e mësipërm ligjor...

Në lidhje me këto observacione të dërguara nga ana e MFE shprehemi se kostoja e shpronësimit për pjesën e tokës private të projektit është një kosto përbërëse e kostove të investimit që ka nevojë për financim me flukse hyrëse në mënyrë që të angazhohen fonde për përballimin e flukseve dalëse që kërkon projekti në tërësi. Në këtë mënyrë, sikurse është shprehur edhe në konstatim, rezulton se kjo kosto nuk rezulton të jetë e planifikuar në formën e fondeve për investime për Buxhetin e Shtetit që përfshin të gjithë autoritetet e përfshira në procedurën për dhënie me koncesion. Një studim fizibiliteti nuk mund të kalojë pa përfshirjen e të gjitha njësisve të cilave u preken fondet përkatëse si rezultat i zbatimit të projektit koncesionar dhe pa siguruar që këto njësi i kanë këto fonde disponibël. Detyra e MFE lidhet pikërisht me vlerësimin e përbalueshmërisë së projektit për Buxhetin e Shtetit (dhe njësitë e vetëqeverisjes vendore të prekura nga ky projekt janë pjesë e Buxhetit të Shtetit). Përdorimi i fondit rezervë të Buxhetit të Shtetit në vitin 2018 sipas VKM nr. 811 datë 26/12/2018 për përballimin e kostove të shpronësimit të inceneratorit është pikërisht fakti që tregon “mos parashikim e këtyre kostove në momentin e miratimit nga MFE të projektit” dhe miratimin megjithë papërbalueshmërinë e tij për Buxhetin e Shtetit. Për analogji, në rastin e projektit koncesionar/PPP “Përmirësimi i infrastrukturës arsimore në Bashkinë e Tiranës”, këto kosto janë pjesë e analizës ekonomike dhe financiare të studimit të fizibilitetit, ndërsa në këtë projekt koncesionar/PPP nuk janë. Gjithashtu në pikën 3 të nenit 7 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar është përcaktuar qartë që “Kostot e drejtpërdrejta të investimeve lidhen në mënyrë specifike me ndërtimin e objekteve të reja dhe mund të përmbajnë, por nuk kufizohen në shpenzimet fillestare për përgatitjen e projektit, duke përfshirë shërbimet financiare, ligjore, të prokurimit, teknike dhe të menaxhimit të projektit, kostot e projektimit, **kostot e tokës** apo të blerjes së një aseti të ri, kostot e përgatitjes së truallit, kostot e ndërtimeve dhe të vënies në funksionim, duke përfshirë edhe lëndët e para, pajisjet, instalimet, fuqinë punëtore, menaxhimin dhe trajnimin, dhe rrethana të tjera”. Për këto arsye, observacionet e MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15.10.2019 janë paraqitur observacione nga ana e MFE mbi Projekt Raportin në lidhje me këtë konstatim në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

“ .... shprehemi se kjo gjetje është tërësisht e pambështetur në nenin 37 të ligjit nr.125/2013 “Për koncesionet/PPP”, i ndryshuar.

..në këtë nen është qartësisht e shprehur që përfshirja e kostove të shpronësimit në një procedurë koncesioni/PPP nuk është gjithmonë e detyrueshme, mjafton që marrëdhëniet e pronësisë që shoqërojnë një pasuri të tillë duhet të zgjidhen sipas legjislacionit në fuqi në mënyrë që të mos pengohet realizimi i projektit gjatë periudhës së kontraktuar...”

“Megjithatë me qëllim sqarimin e kësaj situate me anë të shkresës nr.13118/3 datë 23.01.2017 Ministria e Financave i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues që të sqarojë se “...e cila do të shpronësohet me një kosto totale prej 214 milion lekë, kosto e cila nuk del qartë se nga do të përballohet. Nëse kjo kosto do të përballohet nga Buxheti i Shtetit, duhet të garantohet krahas mbështetjes buxhetore dhe përballimi i kësaj kostoje brenda fondeve buxhetore të miratuara të institucionit përgjegjës”. Në përgjigje të kësaj shkrese, me anën e shkresës nr.5474/25 prot. datë 21.02.2017, Autoriteti Kontraktues ka riargumentuar se në



tokën në të cilën do të ndërtohet impianti i riciklimit në 60.1% të sipërfaqes pronar është shteti, ndërsa pjesa tjetër prej 39.9% është pronë private e cila do të shpronësohet sipas legjislacionit në fuqi, konkretisht ligjit nr.8561 datë 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë private”

Pra, nga qendrimi i mësipërm lidhur me shpronësimet Autoriteti Kontraktues përgjegjës për procedurën e dhënies me koncesion/PPP nuk e ka përfshirë sipërfaqen e pronës private në procedurën për dhënie të kontratës gjë kjo në përputhje me përcaktimin e mësipërm ligjor, rrjedhimisht gjetja lidhur me kostot e shpronësimit nuk qendron dhe si e tillë duhet të hiqet.

Observacionet e paraqitura nga MFE në lidhje me këtë konstatim janë të njejta si në fazën e parë të akt konstatimit dhe i vetmi pretendim i ri i ngritur ka të bëjë me nenin 37 të cilit ligjit të cituar më sipër duke pretenduar se parashikimi i kostove të shpronësimit nuk është gjithmonë i detyrueshëm të përfshihet. Në përgjigje të këtij pretendimi saktësojmë se kostot e shpronësimit janë kosto përbërëse të projektit në tërësi, për të cilat duhet marrë miratimi nga MFE, pasi është analizuar përballueshmëria e projektit nga MFE për Buxhetin e Shtetit duke përfshirë edhe këtë kosto referuar edhe nenit 7, 19 dhe 20 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013, i ndryshuar. Fakti që, projekti është miratuar megjithëse kostot e shpronësimit nuk kanë qenë të parashikuara në buxhetin përkatës; është përdorur Fondi Rezervë i Buxhetit të Shtetit (i cili në kushte normale përdoret vetëm për ngjarje të pa parashikueshme); si dhe fakti që në projekte të tjera koncesionare/PPP (shkollat e Bashkisë së Tiranës) të miratuara nga MFE kostot e shpronësimit kanë qenë pjesë e analizës dhe janë miratuar si pjesë e projektit, dëshmon për mungesë përputhshmërie dhe inkonsistencë në zbatimin e kuadrit rregullator për koncesionet/PPP.

*-Mbi parashikimin e kostove të projektit brenda tavanëve buxhetore*

Projekti koncesionar/PPP i paraqitur ka parashikuar kryerjen e pagesave për ofrimin e shërbimit në shumën 7.422.275 euro në vit (pa TVSH), nëpërmjet garantimit të një minimumi ditor prej 700 ton/mbetje në ditë me tarifë prej 29.05 euro/ton, që për të gjithë kohëzgjatjen e koncesionit rezulton në shumën 222,668,250 euro (pa TVSH). Këto pagesa sipas studimit të fizibilitetit dhe kërkesës së MFE për parashikimin në tavanet buxhetore janë të detajuara në shumën 130,883,750 euro mbështetje nga qeveria shqiptare dhe 91,784,500 euro pa tvsh nga buxheti i bashkive në përbërje të Qarkut Tiranë, për të gjithë kohëzgjatjen 30 vjeçare. Megjithëse është parashikuar mbështetje buxhetore nga qeveria në studimin e fizibilitetit, nëpërmjet parashikimit të këtyre kostove në tavanet buxhetore të miratuara për Ministrinë e Mjedisit për realizimin e projektit nga qeverisja qendrore për njësitë e qeverisjes vendore për pagesën e tarifave të trajtimit të mbetjeve të Qarkut Tiranë, konstatohet se në momentin e miratimit të studimit, nga ana e MFE është dhënë miratimi edhe pse këto fonde nuk kanë qenë disponibël.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Studimi i Fizibilitetit i dërguar me shkresën nr.5474/25 datë 21.02.2017 nga ana e Ministrisë së Mjedisit në faqen 99 shprehet qartësisht se:

*“1. Ministria e Mjedisit nuk do të ketë asnjë lloj financimi apo mbulim të detyrimeve të ndërtimit apo mbajtjes së impiantit*

*2. Bashkia Tiranë, si autoriteti më i madh i përdorimit të këtij impianti, do të përballojë shpenzimet përkatëse të depozitimit të mbetjeve dhe të shpronësimit të tokës ku do të ndërtohet impianti me anë të grantit të pakushtëzuar që qeveria qendrore alokon për qeverisjen lokale. Ky grant nuk ka në asnjë rast tavan të miratuara me ligj nga Kuvendi. Për këtë arsye shpenzimi nuk është as brenda tavanëve të bashkisë së Tiranës për vitin 2017. Nga*

*ana tjetër, granti i pakushtëzuar, një ndër prioritetet që ka është se mund të përdoret nga përfituesi i saj për nevojat e tij”*

Pra, me fjalë të tjera, Ministria e Mjedisit siguron Ministrinë e Financave se kostot e këtij projekti koncesionar do të mbulohen kryesisht nga Bashkia Tiranë, dhe kësaj nuk ka asnjë kosto për t’u parashikuar nga Ministria e Mjedisit për këtë projekt në PBA dhe në ligjin e buxhetit vjetor. Në këtë kuptim, dhe tabela e kostove e evidentuar në faqen 98 të Studimit të Fizibilitetit shpreh pikërisht ndarjen e burimit të financimit të këtij projekti në dy komponentë:

1. Qeveria nëpërmjet Grantit të Pakushtëzuar, dhe

2. Bashkitë nëpërmjet të ardhurave të veta që gjenerojnë nga taksat dhe tarifat vendore.

Nisur nga ky argumentim, Ministria e Financave me anë të shkresës nr. 13118/7 prot., datë 02.03.2017 i ka kërkuar Ministrisë së Mjedisit që të “...marrë miratimin me shkrim nga ky Qark (i Tiranës), referuar modelit financiar të propozuar në studimin e fizibilitetit”.

Ministria e Mjedisit me shkresën nr.5474/29 prot., datë 28.03.2017, dërgon dakordësinë e Bashkisë Tiranë të firmosur nga ana e Kryetarit të saj, mbi bazën e të cilës Ministria e Financave është shprehur pa komente.

Në lidhje me këto pretendime të dërguara nga ana e MFE shprehemi se dy burimet e financimit të projektit kanë parashikuar financim nga qeverisja qendrore dhe nga të ardhurat e veta të autoriteteve publike të prekura nga ky projekt. Konstatimi në lidhje me grantin e dhënë nga qeverisja qendrore i referohet mbështetjes së dhënë në formën e transfertës së pakushtëzuar sikurse është evidentuar në observacione. Në rastin e miratimit të projektit, shtesa që kërkon implementimi i tij do të duhej të përfshihej në të njejtën masë në rritjen e transfertës së pakushtëzuar për këto bashki, rreth 6.5 milion euro në vitin e parë sipas studimit të fizibilitetit (ndërkohë që totali i tranfertës së pakushtëzuar për vitin 2017 të akorduar për Bashkinë Tiranë është rreth 14 milion euro, pra rreth gjysmën e transfertës aktuale.) Në 14 milion euro që përfshin transferta e vitit 2017 sipas ligjit të buxhetit të vitit 2017, janë të përfshira shpenzime dhe investime në vazhdim nga viti i kaluar, të cilat nuk mund të ndërpriten duke qenë se përfshijnë projekte shumëvjeçare të financuara nga ky burim financimi. Nga ana tjetër, shprehemi se granti i pakushtëzuar ka tavan të miratuar nga Kuvendi në total për shpenzimet për buxhetin vendor dhe në të njejtën kohë shpërndahet me formulë në të gjitha njësitë e vetqeverisjes vendore. Në vazhdim të këtyre argumentave, sqarojmë se edhe nga analiza e kryer në lidhje me financimin aktual të këtij projekti për pjesën që financohet nga qeverisja qendrore, konstatohet se përdoren fondet e planifikuara në programin 6220 të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në shumën e planifikuar 753,000 mijë lekë, të akorduara me Aktin Normativ nr. 1 datë 26/07/2018. Ky argument fakton konstatimin se këto fonde duhej të ishin pjesë e fondeve të planifikuara dhe jo të shtohen me akte normative si pasojë e kërkesave kontraktuale detyruese, duke e vendosur Buxhetin e Shtetit ndaj risqeve, të marra përsipër por jo të buxhetuara. Për këto arsye, observacionet e bëra nga MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15.10.2019 janë paraqitur observacione shtesë nga ana e MFE mbi Projekt Raportin në lidhje me këtë konstatim në të cilën është parashtruar që:

Gjetja juaj lidhur me angazhimin kontraktual të Ministrisë së Mjedisit për marrjen përsipër të detyrimeve financiare nuk është përgjegjësi ligjore e MFE dhe nuk duhet ti atribuohet asaj pasi, ashtu sic edhe konstatohet rezulton se ky fond është shtuar nga Autoriteti Kontraktues si pasojë e angazhimeve kontraktuale të marra përsipër nga Ministria e Mjedisit në kohën e nënshkrimit të kontratës e cila mban datën 31.08.2018, kontratë e cila ka ardhur për dijeni në MFE vetëm pasi është nëshkruar dhe vulosur me palën koncesionare.

Duke qenë se ky angazhim financiar është marrë nga Ministria e Mjedisit pas marrjes së miratimit të studimit nga MFE, është përgjegjësi ligjore e saj që në momentin e konstatimit se kjo kontratë kërkonte mbështetje financiare edhe nga buxheti i saj duhej që në zbatim të nenit 42 të ligjit nr. 125/2013 ta sillte për miratim në MFE.

Ju bëjmë me dije, që kjo vakancë ligjore për pamundësinë e kontrollit nga Ministria e Financave të angazhimeve që merren përsipër në kontratat e koncesionit/PPP nga Autoritetet Kontraktuese, të cilat mund të jenë të ndryshme nga ato për të cilat Ministria e Financave ka dhënë miratim dhe rekomandim, përbën një shqetësim edhe për institucionet e rëndësishme ndërkombëtare si Banka Botërore dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar, të cilat kanë kryer disa misione pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me koncesionet dhe partneritetin publik-privat në Shqipëri duke shprehur qendrimin e tyre nëpërmjet raporteve zyrtare.

Në lidhje me këto observacione shprehem se angazhimi kontraktual përtej fondeve të miratuara është jashtë objektit të auditimit. Konstatimi i KLSH është bazuar në faktin e miratimit të studimit të fizibilitetit nga MFE pa siguruar që fondet përkatëse kanë qenë disponibël, në vlerën e 130.9 milion euro përgjatë periudhës së implemetimit të projektit (nëpërmjet grantit të pakushtëzuar apo grantit specifik). Theksojmë se me VKM nr.320 datë 31.05.2018 *“Për përdorimin e fondeve buxhetore të vitit 2018 për financimin e organeve të qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894 kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, Zona e Trajtimit të Mbetjeve Tiranë (ZTMT)”* botuar në Fletoren Zyrtare nr .83/2018 është vendosur *“përdorimi i fondeve buxhetore të vitit 2018, miratuar për Ministrinë e Infrastrukturës dhe Ekonomisë, në programin e menaxhimit të mbetjeve urbane, për financimin e njësisve të qeverisjes vendore të Qarkut Tiranë/Bashkia Tiranë, për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894 kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, zona e trajtimit të mbetjeve Tiranë (ZTMT)”*; *si dhe detyrimi i Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë, në rolin e autoritetit kontraktues, dhe njësitë e qeverisjes vendore të qarkut Tiranë/Bashkia Tiranë, për përdorimin e financimit në përmbushje të detyrimeve kontraktore, sipas pikës 1 të këtij vendimi,.....”*. Financimi aktual i këtij projekti për pjesën e qeverisjes qendrore, është realizuar nga fondet e planifikuara në programin 6220 të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në shumën 753,000 mijë lekë, të akorduara me Aktin Normativ nr. 1 datë 26/07/2018. Pra, MFE ka miratuar projektin megjithëse shtesa e kërkuar në financim me burim qeverisjen qendrore nuk ka qenë e disponueshme.

Nga auditimi konstatohet se MFE, për pjesën e projektit të financuar nga njësitë e vetëqeverisjes vendore, është shprehur pa koment, duke mos e kundërshtuar projektin, bazuar vetëm në *“dakortësinë në parim mbi studimin e fizibilitetit”* të kryetarit të Bashkisë Tiranë. Angazhimi për dakortësinë duhet të përfshijë marrjen e vendimit nga Këshilli Bashkiak përkatës, si autoriteti kompetent për miratimin e buxhetit, ndërkohë që aprovimi është dhënë nga autoriteti i kryetarit të Bashkisë që ka për kompetencë vetëm propozimin e buxhetit në këshill.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Ministria e Financave dhe Ekonomisë me anë të shkresës nr. 13118/7 prot., datë 02.03.2017 i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues që, duke qenë se në studim fizibiliteti është shprehur se Qarku Tiranë është financuesi i këtij projekti, të marrë miratimin me shkrim nga ky Qark. Me anë të shkresës nr. 8275/1 prot., datë 27.03.2017 të Bashkisë Tiranë të përcjellë në MFE nga

Autoriteti Kontraktues, Bashkia Tiranë është **shprehur parimisht dakord me rolin e saj** në këtë projekt referuar studimit të përgatitur nga Autoriteti Kontraktues. Referuar këtij projekti, lidhur me kompetencat e kryetarit të Bashkisë ju sqarojmë si më poshtë:

Në pikën 12 të nenit 21 të Ligjit Nr.10463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve” i ndryshuar, (që sipas studimit të fizibilitetit është referuar si bazë e projektit) është parashikuar se: “12. Kryetarët e njësive të qeverisjes vendore janë përgjegjës për menaxhimin dhe administrimin e mbetjeve që krijohen brenda territorit të tyre administrativ, në përputhje me kërkesat e këtij ligji.”

Në pikën 1 të nenit 5 të Ligjit Nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar është parashikuar se “Njësitë e vetëqeverisjes vendore janë bashkitë dhe qarqet, të cilat realizojnë vetëqeverisjen vendore në Republikën e Shqipërisë”

Në gërmën “gj” të nenit 64 “Kompetencat dhe detyrat e kryetarit të bashkisë” të Ligjit Nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, është parashikuar se “Kryetari i Bashkisë ushtron të drejtat dhe siguron plotësimin e të gjitha detyrimeve që i janë ngarkuar bashkisë si person juridik dhe është përfaqësuesi i saj në marrëdhëniet me të tretët”.

Për sa më sipër, konstatimi i bërë nga ana juaj nuk qëndron pasi miratimi i dhënë nga kryetari i Bashkisë Tiranë nuk lidhet me miratimin e buxhetit, por me përgjegjësinë që ligji i fushës Nr.10 463, datë 22.9.2011 “Për menaxhimin e integruar të mbetjeve” i ndryshuar, i jep kryetarit të Njësive të Vetëqeverisjes vendore, që në rastin konkret është Kryetari i Bashkisë Tiranë.

Në lidhje me observacionin e paraqitur për këtë çështje sqarojmë se konstatimi i bërë nga ana e grupit të auditimit lidhet me nevojën për miratim të buxhetit, ndërkohë që observacionet janë paraqitur mbi përgjegjësinë që kanë njësitë e vetëqeverisjes vendore për menaxhimin e mbetjeve. Në këtë drejtim, duke qenë se projekti koncesionar pëfshin përdorimin e fondeve të njësive të vetëqeverisjes vendore të të gjithë Qarkut Tiranë (duke qenë se analiza në studim fizibiliteti është kryer mbi të dhëna të gjeneruara për këtë Qark), marrja e dakortësisë/miratimit duhet të përfshinte të gjitha ato autoritete publike të cilat janë të përfshira në këtë projekt (sikurse është kërkuar edhe nga MFE me anë të shkresës nr. 13118/7 prot., datë 02.03.2017 i ka kërkuar Ministrisë së Mjedisit që të “...marrë miratimin me shkrim nga ky Qark (i Tiranës), referuar modelit financiar të propozuar në studimin e fizibilitetit”). MFE nuk mund të miratojë një projekt për të cilin nuk është paraqitur përfshirja në buxhetin e miratuar të njësive të vetëqeverisjes vendore të fondeve që implikojnë zbatimin e projektit. Miratimi i buxhetit të njësive të vetëqeverisjes vendore kryhet nga Këshilli Bashkiak sipas përcaktimeve të bëra në ligjin nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore” në nenet 9 dhe 54 të të cilit është përcaktuar:

“...Neni 9 Të drejtat dhe përgjegjësitë

1. Njësitë e vetëqeverisjes vendore kanë këto të drejta dhe përgjegjësi: .... c) hartojnë, miratojnë dhe zbatojnë buxhetin e tyre;

Neni 54 Detyrat dhe kompetencat e këshillit bashkiak

Këshilli bashkiak ka këto detyra dhe kompetenca: ....dh) miraton buxhetin dhe ndryshimet e tij....

Për këto arsye, observacionet e MFE nuk merren në konsideratë.”

Në vijim me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15.10.2019 janë paraqitur observacione shtesë nga ana e MFE mbi Projekt Raportin në lidhje me këtë konstatim në të cilën është parashtruar që:

...Ministria e Financave i ka kërkuar Autoriteti Kontraktues që të kërkojë nga ana e këtyre njësive të qeverisjes vendore të përfshira në projekt miratimin e tyre për të mbajtur çdo kosto përkatëse që buron nga mosdepozitimi i mbetjeve në impiant.

Konstatimi juaj se MFE nuk duhet të miratojë një projekt për të cilin nuk është paraqitur përfshirja në buxhetin e miratuar të njësive të qeverisjes vendore të fondeve që implikojnë zbatimin e projektit nuk qendron pasi në zbatim të pikës 10, neni 23 i ligjit 139/2015 “Për financat e vetqeverisjes vendore”, njësitë e qeverisjes vendore e kanë për kompetencë mbledhjen, largimin dhe trajtimin e mbetjeve të ngurta dhe shtëpiake dhe në këto kushte ky proces mbulohet nga ana buxhetore çdo vit nga secila bashki. Si rrjedhojë, këto njësi e kanë të parashikuar brenda kapacitetit fiskal mbulimin e këtyre efekteve financiare të trajtimit të mbetjeve.”

Në përgjigje të këtyre observacioneve saktësojmë se miratimi i njësive të tjera nuk është marrë edhe pse edhe nga vetë MFE është kërkuar një gjë e tillë. Së dyti, përcaktimi i përballueshmërisë brenda “kapacitetit fiskal” sipas kompetencës së pretenduar në observacion nuk është realizuar për secilën njësi të qeverisjes vendore, e cila e ushtron vendimmarjen me anë të organeve të qeverisjes vendore të përcaktuar në bazën ligjore të cituar në konstatim. Në këtë mënyrë asnjë konfirmim në lidhje me përballueshmërinë e pjesës së projektit të financuar nga buxheti i njësive të qeverisjes vendore nuk është marrë.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së përballueshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

#### **Neni 20**

##### **Procedura e analizës**

###### *1. Ministria e Financave:*

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit .....

.....3. Ministria e Financave, gjatë procesit të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor, mban në konsideratë kufirin maksimal të totalit të detyrimeve të drejtpërdrejta duke përfshirë, por pa u kufizuar, në pagesat e tarifave të disponueshmërisë së partneritetit publik privat, që mund të vendosen në nivel lokal dhe qendror. ....

#### **Neni 21**

##### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

###### *1. Ministria e Financave me vendim:*

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit.

Në lidhje me sa më sipër arrihet në konkluzionin që projekti koncesionar/PPP nuk është kundërshtuar nga ana e MFE megjithëse kostot e shpronësimit dhe pagesat e disponueshmërisë nuk kanë qenë të parashikuara në tavanet e shpenzimeve për pjesën e financuar nga qeverisja qendrore për njësitë e vetqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë. Projekti është miratuar megjithëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare kanë qenë të papërballueshme.

- *Mbi marrjen e miratimit nga palët e treta të përfshira në projekt*

*Dhënia e miratimit nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore të qarkut Tiranë*

Qarku Tiranë përfshin katër njësi të qeverisjes vendore që nuk janë shprehur në lidhje me dakortësinë me këtë projekt dhe jo vetëm Bashkinë e Tiranës. Për rrjedhojë, miratimi i këtij projekti është dhënë pa marrë konfirmimin nga strukturat e përfshira në projekt dhe organet përkatëse vendimmarrëse për qëllime të buxhetimit. Ministria e Financave dhe Ekonomisë “*është shprehur pa komente*” për projektin koncesionar/PPP dhe nuk e ka kundërshtuar projektin megjithëse nuk ka pasur konfirmim nga ana e njërive të tjera të vetëqeverisjes vendore të prekura nga ky projekt në lidhje me garantimin e sasisë minale të mbetjeve të trajtuara që do të trajtohen nga projekti. Studimi i fizibilitetit i ka ndërtuar të gjitha supozimet në lidhje me sasinë e mbetjeve të trajtuara nga Qarku Tiranë ndërkohë që miratimi është marrë vetëm për Bashkinë Tiranë, me dakortësinë në parim nga kryetari i Bashkisë Tiranë. Për rrjedhojë, pagesat e nevojshme për realizimin e shërbimit janë ekspozuar përballë riskut të kërkesës, duke krijuar mundësinë e pagesave për pjesën e kompensimit të sasisë minimale të garantuar në rast se ajo nuk arrihet sipas parashikimeve.

-*Marrja e miratimit nga ana e MIE*

Në studimin e fizibilitetit, është projektuar sigurimi i të ardhurave nga shitja e energjisë së prodhuar nga trajtimi i mbetjeve në shumën 133,546,693 euro me çmimin e parashikuar për tu shitur prej 70 euro/MWH. Në dokumentacionin shoqërues të paraqitur për miratim nuk disponohet asnjë evidencë që justifikon aplikimin e çmimit të shitjes prej 70 euro/MWH dhe nga ana tjetër nuk ka asnjë marrje konfirmimi nga autoritetet publike përgjegjëse për politikën e energjisë. Projektimi i këtij fluksi hyrës është me efekt të përgjithshëm në secilin prej viteve në të cilat është planifikuar që të prodhohet energji dhe njëkohësisht në përcaktimin e çmimit për njësi për trajtimin e mbetjeve.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat*” i ndryshuar, përse i përket procedurës së analizës së përballeshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat*”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

**Neni 8**

**Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP**

.....8. *Shqyrtimi përfundimtar i të gjitha kërkesave ligjore për zbatimin e projektit bëhet së bashku me një vlerësim të kapacitetit të brendshëm të institucionit zbatues dhe të institucioneve të tjera që ndërmarrin detyra të ndryshme që lidhen me zhvillimin e projektit.....*

**Neni 18**

**Procedura**

1. *Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.*
2. *Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.....*

Në lidhje me sa më sipër arrihet në konkluzionin që projekti koncesionar/PPP nuk është kundërshtuar nga ana e MFE megjithëse nuk janë marrë konfirmimet e nevojshme nga njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë dhe MIE, mbi të cilat është ndërtuar i gjithë modeli ekonomik dhe financiar i projektit koncesionar/PPP.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

...Ministria e Financave në shkresën e saj nr.13118/9 datë 6.04.2017 ka kërkuar: “*Marrjen e miratimit nga njësitë e qeverisjes vendore të përfshirë në këtë projekt, lidhur me përballimin prej tyre të riskut të mosplotësimin të sasisë së mbetjeve për tu trajtuar nga koncesionari*”. Pra me fjalë të tjera, nuk është korrekt konstatimi i grupit auditues të KLSH pasi Ministria e Financave i ka kërkuar Autoritetit Kontraktor që të kërkojë nga ana e këtyre njësite të qeverisjes vendore të përfshira në projekt miratimin e tyre për të mbajtur çdo kosto përkatëse që buron nga mosdepozitimi i mbetjeve në impiant.

Në lidhje me këto komente shprehemi se sikurse është paraqitur edhe më sipër në korespondencën përkatëse ndërmjet MFE dhe MM, konstatimi ka të bëjë me faktin se studimi i fizibilitetit është miratuar nga MFE edhe pse konfirmimet miratuese nga njësitë e qeverisjes vendore të përfshira në këtë projekt nuk janë paraqitur. Në këtë rast qasja e MFE duhet të ishte refuzuese duke e bllokuar projektin dhe jo të “shprehej pa komente për sa kohë që financuesi dhe përfituesi kryesor i projektit është Bashkia Tiranë, e cila ka shprehur parimisht dakortësinë”. Duke qenë se nuk është vepruar me refuzim pavarësisht se është kërkuar që të merren masa të cilat nuk janë marrë në lidhje me këtë projekt/PPP, observacionet e MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15.10.2019 janë paraqitur observacione shtesë nga ana e MFE mbi Projekt Raportin në lidhje me këtë konstatim në të cilën është parashtruar që:

Lidhur me tarifën e shitjes së energjisë së prodhuar shprehemi se për sa kohë që projekti i ardhur në MFE nuk është shoqëruar me ndonjë marrëveshje për blerje energjie PPA dhe si e tillë konsiderohet se energjia do të shitet në treg të lirë. Për më tepër theksojmë se cmimi prej 70 euro MWH është cmimi mesatar i shitjes së energjisë në vendin tonë. Gjithsesi në këtë kuadër MFE ka rekomanduar që të merret një miratim nga institucioni përgjegjës lidhur me këtë çështje.

Lidhur me këto observacione shprehemi se referimi i çmimit mesatar të shitjes së energjisë dhe rekomandimi për të marrë miratimin nuk përbëjnë argumenta mbi konstatimin e KLSH duke qenë se aplikimi i çmimit të shitjes së energjisë është element thelbësor i analizës ekonomike të paraqitur në studimin e fizibilitetit mbi të cilin është llogaritur edhe tarifa bazë e trajtimit të mbetjeve që do të paguhet sipas modelit.

### **Qendrueshmëria dhe fizibiliteti fiskal**

- *Mbi saktësinë dhe besueshmërinë e treguesve financiarë dhe me implikime financiare*  
Parashikimi i sasisë së mbetjeve për tu trajtuar është kryer në bazë të raportit “*Gjenerimi i mbetjeve Sipas Qarqeve Viti 2014*” nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë (ish-Ministria e Transporteve dhe Infrastrukturës). Referuar të dhënave të vitit 2014 paraqiten rreth 290.584 ton duke përfshirë mbetjet shtëpiake dhe ato inerte. Në studimin e fizibilitetit nuk është kryer asnjë projeksion në lidhje me rritjen e parashikuar të mbetjeve urbane dhe atyre inerte me qëllim projeksionin e flukseve hyrëse dhe dalëse të parasë.

-*Argumentimi i kostove të investimit dhe shpenzimet operative përgjatë periudhës së implementimit të projektit*

Në studimin e fizibilitetit është paraqitur analiza ekonomike e projektit. Nga struktura e analiza e strukturës së kostove rezulton se ato janë të ndara për fazën e investimit dhe për fazën e operimit.

**Kostot e investimit** të projektit janë të detajuara në analizën ekonomike të projektit duke përfshirë pjesën e analizës së investimeve dhe projektimin e tyre për qëllime të përcaktimit të tarifës së operimit për njësi. Nga auditimi është konstatuar se kostot e investimit të

parashikuar për tu realizuar janë të paraqitura në vlera të ndryshme në pjesë të ndryshme të analizës ekonomike të studimit të fizibilitetit. Diferencat janë të paraqitura sipas tabelës së mëposhtme:

Në euro

Fluks dales nga investimi	Sipas propozimit	Sipas tabelës së flukseve
<b>Totali</b>	<b>128,248,330</b>	<b>131,248,330</b>
Mbyllja e venddepozitimit ekzistues	12,928,700	12,928,700
Termovalorizatorët	76,000,880	76,000,880
Venddepozitimi I Mbetjeve urbane	11,292,500	11,292,500
Venddepozitimi I inerteve	5,668,500	5,668,500
Venddepozitimi I hireve	11,292,500	11,292,500
Impianti I pastrimit të ujrave	1,990,250	1,990,250
Impianti I diferencimit	1,650,000	1,650,000
Nenstacioni elektrik	1,225,000	1,225,000
Sheshe, rruge aksesi et	5,450,000	5,450,000
<b>Mjete Transporti</b>	<b>750,000</b>	<b>3,750,000</b>

Diferencat janë të paraqitura në investimet e propozuara për mjetet e transportit ku në një rast është propozuar shumë më 750,000 euro ndërkohë që në një rast është paraqitur në shumë më 3,750,000 euro. Këto diferencat kanë efekt të drejtpërdrejtë në përcaktimin e kostos për njësi të shërbimit të ofruar dhe rrjedhimisht në pagesat e projektuara nga autoritetet publike në funksion të zbatimit të projektit koncesionar. Në të njëjtën kohë ato vendosin në dyshim vlerat reale që do investohen nga koncesionari gjatë procesit të zbatimit të projektit koncesionar/PPP.

**Kostot e operimit** të projektit përgjatë të gjithë periudhës janë të llogaritura sipas tabelës së mëposhtme:

Në euro

Fluks dales nga mirembajtja	299,399,063
Pagat	24,141,379
Materialët e konsumueshme	38,052,000
Kosto Mirembajtje	34,240,000
Kostot e trajtimit të Landfillit	104,596,563
Shpenzime për automjetet	37,189,889
Shpenzime konsulence	2,115,000
Telekomunikacion	507,600
Shpenzime të tjera administrative	58,556,632

Nga analiza e të dhënave të tabelës së mësipërme sipas argumentimit të bërë në studimin e fizibilitetit konstatohet se:

-Shpenzimet e pagave për rreth 27 të punësuar në vitin e dytë të funksionimit në një kosto prej 408 mijë euro dhe rritja gradualisht në përputhje me rritjen e numrit të të punësuarve dhe të ndërtimit të centraleve të reja që rezultojnë nga viti i shtatë tutje me 130 të punësuar efektive dhe kosto totale prej 846 mijë euro.

-Shpenzimet e materialeve të konsumit të cilat përbëhen nga substancat kimike që përdoren në impiant dhe materiale ndihmëse. Këto kanë një kosto prej 360 mijë euro në vit, kur një linjë e vetme do të jetë në veprim, 714 mijë euro kur dy linja do të jenë në veprim, 1,068 mijë euro gjatë periudhës kur tre linja do të jenë në veprim dhe 1.4 milionë euro gjatë operacionit të katër linjave.



-Shpenzimet e mirëmbajtjes së impianteve janë parashikuar të jenë rreth 320 mijë euro në vit, kur një linjë e vetme do të jetë në veprim, 640 mijë euro kur dy linja do të jenë në veprim, 960 mijë euro kur tre linja do të jenë në veprim dhe 1.3 milion euro gjatë funksionimit të katër linjave.

-Kostot e operimit të venddepozitimeve vlerësohen në 12.5 euro për ton dhe të përmbledhura në 993 mijë euro në vitin e parë në rritje deri në 3.65 milionë, në vitin e shtatë e në vazhdim, kur ky projekt është me kapacitet të plotë.

-Kostot e mirëmbajtjes dhe operimin të flotës operative (të vincave, kamjonve, kompaktatorve, ngarkuesve, ekskavatorëve, boteve etj) do të ketë një kosto vjetore prej 0.9 milionë euro në vitin e parë dhe 1.3 milion euro në kapacitet të plotë, duke përfshirë përdorimin e tyre.

Nga auditimi kostatohet se nuk ka argumentim në studimin e fizibilitetit në lidhje me kostot e konsulencës (2,115,000 euro), telekomunikacionit (507,600 euro) dhe mbi të gjitha të shpenzimeve të tjera administrative të cilat janë paraqitur në vlerën (58,556,632 euro). Përfshirja e kostove administrative në masën 20% të vlerës totale të kostove të operimit të paargumentuara dhe të pambështetura paraqet dyshime në lidhje me fluksin dalës të projektuar për to me ndikim të drejtpërdrejtë në vërtetësinë e llogaritjeve të kryera për përcaktimin e tarifës së ofrimit të shërbimit.

Mbi bazën e fluksit të investimeve të kërkuara, fluksit të shpenzimeve operative të kërkuara dhe flukseve të tjera hyrëse është kryer analiza për përcaktimin e tarifës për njësi të ofrimit të shërbimit që përfshin ky projekt. Sipas studimit të fizibilitetit, parashikimi bazuar në kapacitetin e disponueshëm është kryer bazuar në të dhënat e paraqitura si në vijim:

*Në euro*

<b>Tonazhi I disponueshëm</b>	<b>8,364,340</b>		
<b>Emertimi</b>	<b>Euro</b>	<b>Eur/njesi S.F</b>	<b>Eur/njesi Klsh</b>
Kostot e ndërtimit	131,248,330	15.69	15.69
Kostot e operimit	299,399,063	35.79	35.79
Totali I kostove	430,647,393	51.49	51.49
Përfitimi nga shitja e energjisë	(133,546,693)	(15.90)	(15.97)
Përfitimi nga shitja e skrapit	(78,345,377)	(9.37)	(9.37)
Përfitimi I shoqërisë	120,948,356	2.90	14.46
Totali kosto	339,703,679	29.00	<b>40.61</b>
<b>Kostoja njesi per 1 ton mbeturina</b>		<b>29.05</b>	

Nga auditimi konstatohet se treguesit e përdorur për përcaktimin e koston për njësi janë llogaritur duke mos marrë parasysh vlerën në kohë të parasë, duke qenë se flukset dalëse nga investimet dhe flukset dalëse nga operimi i përkasin në vlera të ndryshme viteve të ndryshme. Nga ana tjetër, edhe për flukset hyrëse në lidhje me shitjen e energjisë si pasojë e energjisë së prodhuar nga impianti apo nga shitja e skrapit nuk ka një projeksion në lidhje me realizueshmërinë e tyre në çdo vit. Nxjerrja e tarifës për njësi të shërbimit mbi bazën e këtyre supozimeve të munguara vendos në dyshim nevojën reale për mbështetjen e projektit në atë vlerë të projektuar nga njësitë e vetqeverisjes vendore.

Përtej problemeve metodologjike me impakt direkt në tarifën e ofrimit të shërbimit, pasaktësi konstatohen edhe në llogaritjen e koston për njësi dhe përfitimit për njësi të shoqërisë. Këto vlera janë transformuar dhe nuk i përgjigjen llogaritjeve matematikore, ku përfitimi i shoqërisë nga projekti llogaritet në masën 2.9 euro/njësi, ndërkohë që realisht ai rezulton në shumën 14.46 euro/njësi.

Në studim fizibiliteti është shprehur se për realizimin e projektit kemi të bëjmë me investim tërësisht privat prej rreth 128 milion euro, ndërkohë që sipas mënyrës së përcaktimit të tarifimit rezulton që projekti fillon tarifimin drejt njësite të vetqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë, edhe pa nisur fare investimet (Për periudhën Prill 2018- Mars 2019 rreth 10 milion euro të paguara nga Bashkia Tiranë sipas të dhënave të raportuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit). Në këtë mënyrë, për çdo ton mbetje të trajtuar, vendoset një tarifë

prej 29.05 euro/ton, duke siguruar një minimum ditor prej 700 ton/ditë. Kjo përkthehet në rreth 7 milion euro të ardhura vjetore si fluks hyrës në dispozicion të projektit, megjithëse investimet nuk kanë filluar ende. Një parashikim i tillë i modelit financiar e vendos Buxhetin e Shtetit përballë risqeve të shpenzimit pa marrë në këmbim investim në këmbim dhe në të njëjtën kohë mundëson krijimin e kapitalit për financimin e investimeve me kapital shtetëror, me impakt direkt në fizibilitetin e projektit.

*-Treguesit financiarë të projektit*

Nga auditimi konstatohet se në kapitullin 6.4 të studimit të fizibilitetit është paraqitur fizibiliteti ekonomik i projektit ku rezulton se nuk është kryer një analizë e të gjithë flukseve hyrëse dhe dalëse të shpërndara përgjatë të gjithë periudhës së kohëzgjatjes së projektit. Studimi i fizibilitetit nuk paraqet asnjë informacion në lidhje me shpërndarjen e kostove të investimit, të operimit dhe flukseve hyrëse nga shitja energjisë, skrapit apo tarifave të paguara nga sektori publik sipas viteve respektive. Në këtë seksion janë paraqitur vetëm flukset hyrëse neto dhe flukset dalëse në total sipas viteve për të gjitha investimet, por jo të detajuara, duke e bërë të pamundur certifikimin e fluksit të parasë në dispozicion në fund të cdo viti dhe në njëjtin kohë vlerësimin e fluksit kumulativ të parasë në fund të cdo periudhe. Nga auditimi konstatohet se treguesi financiar i NPV (vlerës aktuale neto) është llogaritur me normë skontimi prej 2% në një shumë rreth 52 milion euro, ndërkohë që sipas të dhënave të paraqitura për flukset në fund të cdo viti sipas raportimit të bërë në studim fizibiliteti konstatohet se IRR është në nivelin e 5.09%. Nga MFE me shkresën 13118/3 datë 23.01.2017 është referuar se *“Ndërkohë nga verifikimi i të dhënave të paraqitura në këtë plan biznesi, del se norma e kthimit të investimit (IRR) është 8.4% dhe Vlera Aktuale Net (NPV) e projektit është 8,424,166 Euro”*. Nga llogaritjet e kryera nga KLSH konstatohet se norma e kthimit të investimit (IRR), sipas vlerave të paraqitura mbi flukset hyrëse nga aktiviteti dhe vlerës së shtrirë të investimit sipas viteve, ky tregues rezulton 5.87%, ndërkohë që NPV me faktor skontimi 2% rezulton në shumën 66.9 milion euro. Diferenca të tilla të konstatuara mbi studimin e fizibilitetit si nga MFE por edhe nga KLSH vendosin në dyshim kthimin real nga investimi për projektin, me impakt për Buxhetin e Shtetit. Gjithashtu konstatohet se nuk ka një argumentim në studim fizibiliteti për pranimin e një IRR-je mbi koston e kapitalit të pretenduar prej 2% dhe rrjedhimisht pa argumentuar flukset e parasë mbi pagesat e Buxhetit të Shtetit për këtë projekt.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”* i ndryshuar, përse i përket procedurës së analizës së qendrueshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”*, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

**Neni 18**

**Procedura**

1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.
2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.....

**Neni 20**

**Procedura e analizës**

**1. Ministria e Financave:**

- a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përbullueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

.....

c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti; .....

Neni 21

### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

#### *1. Ministria e Financave me vendim:*

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit.

Në lidhje me sa më sipër arrihet në konkluzionin që projekti koncesionar/PPP nuk është kundërshtuar nga ana e MFE megjithëse në studimin e fizibilitetit janë pasqyruar gabime në drejtim të vlerave të deklaruara për tu investuar, përcaktimi i tarifës së shërbimit mbi të cilat do të llogariten pagesat nga Buxheti i Shtetit është kryer duke abstraguuar nga vlera në kohë e parasë, janë pasqyruar gabime në drejtim të kostos për njësi të tonazhit të disponueshëm, janë konstatuar diferenca në treguesit e vlerës në kohë të parasë (NPV, IRR) dhe disa nga kostot e operimit të projektuara në flukset e nevojshme për projektin janë të pargumentuara.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

...hartimi i Analizës Ekonomike dhe Financiare, si dhe supozimet në lidhje me treguesit financiarë janë hartuar dhe janë produkt i Autoritetit Kontraktues në tagrin që legjislacioni i ka dhënë si organi që ligji i jep kompetencat për të ndërmarë një procedurë për dhënie me Koncesion/PPP. Autoriteti Kontraktues e paraqet studimin e fizibilitetit në MFE në përputhje me parashikimet e nenit 19 të VKM-së nr. 575/2013, të ndryshuar, ku përcaktohet se:..

Në këtë kuadër ritheksojmë edhe njëherë se Ministria e Financave dhe Ekonomisë shprehet duke iu referuar vetëm analizave siç përcaktohen nga studimi i fizibilitetit. Pra, MFE shikon nëse janë të përfshirë në studim të gjitha elementet që parashikohen sipas VKM-së nr. 575/2013, të ndryshuar të cilat duhet të jenë të pasqyruara ashtu siç kërkohet në aspektin juridiko-formal nga legjislacioni rregullues i fushës.

Për sa i përket faktit që nuk është refuzuar projekti edhe pse janë konstatuar diferenca në treguesit e vlerës në kohë të parasë (NPV, IRR), sqarojmë se me anë të shkresës nr.5474/23 prot., datë 01.02.2017 të Ministrisë së Mjedisit janë argumentuar të gjitha supozimet e përdorura dhe përlllogaritjet e treguesve në kohë të parasë si NPV dhe IRR, që janë përdorur gjatë hartimit të analizës ekonomike dhe financiare në studimit të fizibilitetit.

Në përgjigje të këtyre komenteve të dërguara nga MFE në lidhje me këtë konstatim, sqarojmë se referuar akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi janë evidentuar përgjegjësitë për hartimin dhe miratimin e studimit të fizibilitetit. Objektivi i këtij auditimi është vlerësimi i përputhshmërisë së aktivitetit të MFE në lidhje me miratimin e studimit të fizibilitetit. Për shkak të problematikave të evidentuara më sipër, konstatohet se MFE nuk e ka kundërshtuar projektin që angazhon fonde të Buxhetit të Shtetit mbi bazën e treguesve financiare jo të saktë si dhe të dhëna konfliktuale mbi investimet, shpenzimet operative apo të ardhurat. Miratimi, sikurse MFE është shprehur në observacion dhe në shkresën miratuese, është dhënë “siç kërkohet në aspektin juridiko-formal nga legjislacioni rregullues i fushës”, sipas pretendimit të MFE. Nga auditimi konstatohet se legjislacioni i fushës nuk përcakton vlerësimin në aspektin juridiko-formal por shprehet qartësisht në nenin 18 “Procedura”, të

VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që: “1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave. 2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.....”. Rregullat janë të përfshira në të gjithë VKM-në e mësipërme në lidhje me të gjitha çështjet e konstatuara nga grupi i auditimit. Në vijim, mbi pretendimin për sqarimin me anë të shkresës nr.5474/23 prot., datë 01.02.2017 të Ministrisë së Mjedisit të konstatimeve në lidhje me NPV dhe IRR, sqarojmë se në këtë shkresë është cituar “Gjithsesi mendojmë që sa më e lartë të rezultojë IRR aq më i realizueshëm është zbatimi i projektit... Si rrjedhojë treguesi prej 8% i IRR që juve ju ka rezultuar, përforcon akoma më shumë faktin që ky projekt është i realizueshëm”. Grupi i auditimit sqaron dy momente të rëndësishme në lidhje me këtë konstatim. Së pari, diferencat janë pranuar që ekzistojnë. Së dyti, është marrë dijeni që projekti përfshin një normë kthimi më të lartë IRR dhe megjithatë nuk është reaguar nga ana e MFE. Pretendimi se “sa më e lartë IRR aq më i realizueshëm është zbatimi i projektit”, nga ana tjetër do të thotë se edhe aq më i kushtueshëm është projekti për Buxhetin e Shtetit. Megjithë marrjen dijeni të këtyre diferencave në treguesit kryesorë financiarë të projektit mbi të cilat llogariten tarifet e aplikuara, nga ana e MFE nuk rezulton të jetë kundërshtuar projekti në tërësi. Për këto arsye këto observacione nuk merren në konsideratë.

Në vijim me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15.10.2019 janë paraqitur observacione shtesë nga ana e MFE mbi Projekt Raportin në lidhje me këtë konstatim në të cilën është parashtruar që:

Ashtu siç edhe argumentuam në hyrje të këtij observacioni hartimi i Analizës Ekonomike dhe Financiare, të dhënat e tyre, supozimet në lidhje me strukturën e financimit dhe parashikimet e fluksit të parasë, janë hartuar dhe janë produkt i Autoritetit Kontraktues në tagrin që legjislacioni i ka dhënë si organi që ligji i jep kompetencat për të ndërmarrë një procedurë për dhënie me koncesion/PPP. Kjo analizë përgatitet nga AK në bazë të nenit 7 të VKM-së nr.575/2013 të ndryshuar....

.....Në këtë kuadër ritheksojmë edhe njëherë se Ministria e Financave dhe Ekonomisë në zbatim të nenit 20 pika 4 e VKM nr.575/2013 shprehet duke iu referuar vetëm analizave sic përcaktohen nga studimi i fizibilitetit. Pra, MFE shikon nëse janë të përfshirë në studim të gjitha elementët që parashikohen sipas VKM-së nr.575/2013, të ndryshuar të cilat duhet të jenë të pasqyruara ashtu sic kërkon në aspektin juridiko-formal nga legjislacioni rregullues i fushës.

Përsa i përket faktit që nuk është refuzuar projekti edhe pse janë konstatuar diferenca në treguesit e vlerës në kohë të parasë (NPV, IRR), sqarojmë se me anë të shkresës nr. 5474/23 datë 01.02.2017 të Ministrisë së Mjedisit janë argumentuar të gjitha supozimet e përdorura dhe përllogaritjet e treguesve në kohë të parasë si NPV dhe IRR që janë përdorur gjatë hartimit të analizës ekonomike dhe financiare në studimin e fizibilitetit. Në këto kushte MFE nuk ka mundësi ligjore dhe reale të llogarisë të gjitha shifrat në pasqyrat e dërguara në studimin e fizibilitetit pasi është një punë e cila përgatitet e bazuar në të dhëna që disponohen dhe përpunohen nga specialistë të fushave të ndryshme sipas aftësive përkatëse profesionale. Për sa kohë që në studim fizibiliteti janë të përfshira të gjitha elementët dhe treguesit financiarë të kërkuar nga VKM-ja nr.575/2013 i ndryshuar, MFE ka përmbushur në mënyrë të plotë përgjegjësitë që burojnë nga ky akt nënligjor dhe për këtë arsye gjetja juaj nuk qendron dhe duhet të hiqet.

Lidhur me rekomandimin tuaj se MFE duhet të analizojë të gjithë elementët ekonomikë dhe financiarë të projektit sqarojmë se aktualisht kuadri ligjor nuk e parashikon këtë gjë, pasi nuk i ka dhënë rol dublues asaj.

Pika 2 e nenit 18 të VKM 575/2013 të ndryshuar përcakton që MFE “analizon dhe vlerëson” kërkesën në përputhje me kriteret në këto rregulla. Në vijim, në bazë të analizave që kryen për tre elementët që ia ngarkon detyrë ligji (përballueshmërinë, qendrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, pasi ka analizuar risqet), merr vendimin për miratim/refuzim të projekti koncesionar/PPP. Për rrjedhojë rezulton se, analiza nuk është kryer në përputhje me kriteret e përcaktuara në VKM 575/2013 të ndryshuar dhe në të njejtën kohë, edhe në rastet kur është kryer e janë konstatuar diferenca, është dhënë miratimi bazuar në argumenta që janë në disfavor të treguesve ekonomikë të projektit për anën e sektorit publik.

### **Mbi arsyetimin e vendimit për dhënien me koncesion në krahasim me prokurimin publik**

Analiza mbi vendimin e dhënies me koncesion/PPP është kryer në bazë të analizës cilësore dhe sasiore të vlerës në kohë të parasë, sipas studimit të fizibilitetit. Analiza sasiore e vlerës në kohë të parasë është kryer vetëm mbi bazën e kostove të investimit, duke shtuar mbi të edhe kosto të tjera që përfshijnë projektimin, knoë-hoë, marzhin e fitimit të ndërtuesit etj, duke rezultuar në një vlerë prej 148,280,000 euro të analizuar. Nga auditimi rezulton se nuk është kryer një analizë e pavarur e kostove në rastin e prokurimit, por është marrë e mirëqenë dhe është përdorur analiza e subjektit propozues e cila rezulton me mangësi në detajim dhe argumentim. Nga auditimi konstatohet se në këtë analizë, nuk janë marrë parasysh të gjitha flukset e parasë që lidhen në tërësi me projektin, duke vendosur jashtë analizës kostot e operimit apo edhe të ardhurat që priten të realizohen. Në këtë mënyrë, KSP (krahasuesi i sektorit publik) nuk është kryer sipas kërkesave të VKM në të cilat të gjitha flukset e ardhshme të projektit skontohe sikur të realizohen me metodën e prokurimit publik.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së arsyetimit të vendimit për dhënie me koncesion dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar , në të cilën përcaktohet që:

Neni 8

#### **Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP**

...3. Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP-së kryhet duke filluar me Krahasuesin e Sektorit Publik dhe duke përdorur modele të përshtatshme financiare, të tilla si metodologjia e Krahasuesit Publik Privat ose modeli “Hije”.

4. Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP) është llogaritja e vlerës aktuale neto të kostove totale neto të projektit, në qoftë se kjo do të arrihet në bazë të një metode të prokurimit tradicional. Krahasuesi i Sektorit Publik përbëhet nga flukset e mjeteve monetare që lidhen me:

- a) krahasuesin bazë të sektorit publik, i cili paraqet shpenzimet totale të parashikuara në paragrafët 3-6 të nenit 7 të këtyre rregullave, minus vlerën e të ardhurave që mund të mblidhen siç është parashikuar në paragrafin 7 të nenit 7;
- b) përshtatjen e neutralitetit konkurrues, e cila përfaqëson avantazh konkurrues neto që i shkon sektorit publik në saje të statusit të tij; dhe
- c) përshtatjen e risqeve specifike të projektit, në varësi të alokimit të riskut mes palëve publike dhe private

Të gjitha flukset monetare të ardhshme të projektit shndërrohen në një kosto aktuale neto nëpërmjet zbatimit të normës së duhur të skontimit.

Neni 18

#### **Procedura**

1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.

2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Në bazë të të dhënave të paraqitura më sipër, konstatohet se krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas kërkesave të kriterëve të auditimit dhe është i paargumentuar në lidhje me flukset e shtuara në drejtim të prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha flukset e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë, duke favorizuar me pa të drejtë alternativën e dhënies me koncesion/PPP. Edhe miratimi nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në lidhje me këtë projekt rezulton në kundërshtim me rregullat e paraqitura në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar.

Për këtë konstatim nga MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 238/8 prot. KLSH datë 15/10/2019 në të cilën është parashtruar:

MFE ka konstatuar se në përmbajtjen e arsyetimit të vendimit të dhënies me koncesion Ministria e Mjedisit ka përcaktuar se nga krahasimi i dy metodave PPP dhe prokurim publik, ndërtimi dhe operimi për PPP do të kushtojë 128,000,000 euro ndërsa për prokurimin tradicional ndërtimi dhe operimi do të kushtojë 148,280,000 euro vlerë kjo sipas tabelës në faqen 112 të studimit të fizibilitetit.

Ndryshe nga sa përcillet në gjetjet tuaja në studim në faqen 112, është parashikuar se: “Në lidhje me aktivitetet për operimin dhe mirëmbajtjen e impiantit, pavarësisht se kostot reale të menaxhimittë sektorit publik janë përherë më të larta, për këtë analizë do i konsiderojmë të njejta, duke hamendësuar se operojnë me të njëjtën performancë si sektori privat” dhe për këtë arsye AK nuk i ka marrë në konsideratë kostot që kanë qenë të njejta si për PPP ashtu edhe për rastin e prokurimit publik pasi nuk kanë asnjë efekt në totalin e tyre i cili shërben për të bërë krahasimin. Si rrjedhojë përfshirja e këtyre lloj kostove në këtë tabelë krahasimi nuk do të ndryshonte aspak rezultatin e kësaj analizë për të përzgjedhur metodën e prokurimit midis PPP dhe prokurimit publik. E njejta gjë argumentohet edhe në përmbajtjen e shkresës nr. 5774/25 datë 21.02.2017 të Ministrisë së Mjedisit ku në KSP janë përfshirë të gjithë elementët e kërkuara nga kuadri rregullator.

Në observacionet e paraqitura nga MFE mbi këtë konstatim është përcaktuar se ndërtimi dhe operimi do të kushtojë 128,000,000 euro, ndërkohë që sipas studimit të fizibiliteti kjo shumë i atribuohet vetëm kostos së investimit, sikurse është shprehur edhe në konstatimin e mësipërm. Nga ana tjetër, analiza është kryer duke “hamendësuar” që kostot e operimit do të jenë të njejta sipas të dyja alternativave, duke mos argumentuar një konkluzion të tillë. Sipas nenit 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, kërkohet që të gjithë flukset e parasë që angazhon projekti të skontohen sipas normës përkatëse dhe të krahasohen me alternativën e prokurimit.

### **Mbi risqet e marra përsipër nga sektori publik**

Risqet kryesore të përfshira në studimin e fizibilitetit me impakt në Buxhetin e Shtetit sipas vlerësimit të grupit të auditimit përfshijnë:

- *Risku i kërkesës*, në studimin e fizibilitetit është paraqitur si rezultat i reduktimit të depozitimit të MNU (mbetjeve të ngurta urbane) për shkak të ngjarjeve demografike, ekonomike ose juridike ose sistemet e grumbullimit jo funksionale të aplikuara në Qarkun e Tiranës. Në lidhje me sasinë minimale të garantuar, në studimin e fizibilitetit është përcaktuar kompesimi prej 700 ton mbetje/ditë minimalisht. Në këtë mënyrë i gjithë risku i kërkesës është transferuar në sektorin publik duke garantuar kthimin e investimit edhe nëse nuk realizohet sasia minimale ditore e garantuar. Në lidhje me riskun e kërkesës, sipas studimit është parashikuar vetëm rasti i paraqitjes së mbetjeve të reduktuara në krahasim me sasinë minimale të garantuar, duke mos bërë asnjë parashikim në rastet e tejkalimit të kësaj sasive

minimale të garantuar. Në rastet e tejkalimit të këtyre sasive të planifikuara nuk është kryer asnjë parashikimin në lidhje me çmimin e ofruar për ato sasi të trajtuara përtej sasisë minimale mbi të cilat garantohet kthimi nga investimi i koncesionarit. Rasti i tejkalimit të kësaj sasive e vendos në risk thelbësor Buxhetin e Shtetit në lidhje me pagesat e nevojshme përtej nevojës së planifikuar si dhe rrit fitimet koncesionarit në mënyrë të pakufizuar. Nga auditimi konstatohet se MFE nuk ka marrë asnjë masë përsa i përket këtij risku për Buxhetin e Shtetit duke miratuar studimin e fizibilitetit që nuk parashikon asnjë efekt financiar të këtyre skenarëve të mundshëm.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

...studimi ka parashikuar disa skenarë dhe nuk mbetet në gjykimin e Ministrisë së Financave vërtetësia e të dhënave apo mënyra e llogaritjes së skenarëve. Ritheksojmë se MFE jep miratimin paraprak për ato parashikime të skenarëve që janë parashikuar nga studimi i fizibilitetit.

Grupi i auditimit sqaron se sikurse është cituar më sipër në konstatim, në studim fizibiliteti është përcaktuar vetëm skenari i mungesës së plotësisë të sasisë minimale të mbetjeve të garantuara, rast për të cilin është parashikuar që këtë risk ta mbart përsipër sektori publik duke paguar për shërbim të pa ofruar. Thelbi i konstatimit qendron në rastin e skenarit të tejkalimit të sasisë minimale të garantuar ditore prej 700 tonë/ditë, rast për të cilin nuk është kryer asnjë analizë dhe asnjë efekt financiar për Buxhetin e Shtetit, duke marrë në konsideratë ekskluzivitetin e trajtimit të mbetjeve në Qarkun Tiranë për koncesionarin. Nga ana tjetër, fakti që në faqen 11 të studimit të fizibilitetit janë paraqitur të dhëna historike të vitit 2014 për mbetjet e gjeneruara nga Qarku Tiranë, të cilat i tejkalojnë 700 tonë/ditë, dëshmon që nuk jemi më në kushtet e një risku, por një ngjarje të sigurtë për të ndodhur me efekte financiare të materializuara në flukset e pritshme të parave.

Nr	Qarku	Popullsia	Sasia vjetore mb.	Sasia vjetore	Sasia e mb.	Nr. Banorëve perfitues të shërbimit
			Ngurta shtëpiake (ton)	mb. Inerte (ton)	Ngurta shtëpiake (kg/ person në ditë)	
10	QARKU TIRANË	778,338	246,800	43,784	0.90	765,759

Kjo analizë rezulton e pasaktë duke qenë se nuk janë evidentuar projeksionet në lidhje me rritjen e parashikuar të mbetjeve të gjeneruara nga ky qark, duke pasur parasysh rritjen e numrit të banorëve dhe rritjen e sasisë së mbetjeve të gjeneruar për banor. Në këto kushte, ky “risk” i tejkalimit të sasisë së projektuar të mbetjeve, i cili realisht ka ndodhur që në fazën e hartimit të studimit ka transferuar në Buxhetin e Shtetit pagesa të nevojshme për ekzekutimin e kontratës mbi parashikimet jo realiste që janë kryer, duke shfaqur diferenca ndërmjet supozimeve në analizën ekonomike dhe financiare dhe treguesit teknikë të projektit mbi bazën e të dhënave historike. Këto pagesa më të larta si rrjedhojë e sasisë së mbetjeve përthehen në fitime më të larta se ato të këkuara për koncesionarin dhe në të njëjtën kohë edhe në kosto më të lartë për shërbimin për financat publike. Për këto arsye, observacionet nuk merren në konsideratë.

MFE ka paraqitur observacione në lidhje me këtë konstatim me shkresën 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ka parashtruar:

Ndryshe nga sa pretendohet nga ana juaj në faqen 11 të studimit të fizibilitetit nuk rezulton e shprehur se mbetjet e gjeneruara i tejkalojnë 700 ton në ditë, në këtë faqe janë paraqitur të dhëna mbi të gjitha qarqet ku është pasqyruar sasia vjetore e mbetjeve e cila për Qarkun

Tiranë është 246,800 ton në vit. Nëse e pjestojmë me 365 ditë, sasia ditore e mbetjeve është 676 tonë mbetje në ditë, e cila nuk kalon kufirin prej 700 ton....

...Për sa kohë që AK i ka bërë parashikimet e tij lidhur me këtë projekt në përputhje me nevojat e veta duke gjukuar mbi bazën e skenarit pesimist dhe realist ritheksojmë se MFE jep miratimin paraprak për ato parashikime të skenarëve që janë parashikuar nga studimi i fizibilitetit. Ndërsa lidhur me tejkalinin e sasisë së mbetjeve përtej 700 ton Autoriteti Kontraktues në faqen 115 të studimit është shprehur me bindje se nuk do të ketë nevojë për investime shtesë për mbulimin e detyrimit të propozuar prej 700 ton. Në këto kushte, duke qenë se sipas nenit 7 të VKM-së nr.575/2013, është përgjegjësi e Autoritetit Kontraktues hartimi i i skenarëve nuk mbetet në gjykimin e MFE vërtetësia e të dhënave apo mënyra e llogaritjes së skenarëve. Ritheksojmë sërish se MFE e bën vlerësimin e saj sipas pikës 2 të nenit 20 të VKM-së nr.575/2013 duke marrë sa më shumë për bazë raportet në studim fizibiliteti.

Pretendimi se bazuar në sasinë vjetore të mbetjeve të Qarkut Tiranë prej 246,800 tonë, sasia ditore nuk i kalon 700 tonë/ditë nuk është i saktë pasi në këtë përgjigje nuk janë marrë në konsideratë mbetjet inerte të gjeneruara nga Qarku Tiranë prej 43,784 ton në vit. Nga ana tjetër, të dhënat sikurse është shprehur në konstatim nuk janë projektuar në bazë rritje vjetore, cka në kushtet e një tarife fikse depozitimi do të kërkonin mbështetje buxhetore më të lartë. Është MFE ajo që i ka kërkuar Ministrisë së Mjedisit ndërtimin e skenarëve minimalistë dhe shkallën e përballimit të kostove nga garantimi i sasisë minimale të mbetjeve, ndërkohë që skenarë maksimalistë nuk ka. Tejkalimi i sasisë minimale është një risk që identifikohet drejtpërsëdrejti me shkallën e mbështetjes buxhetore (si në rastin e koncesionit të sterilizimit), që nuk kushtet e tejkalimit jep efekte direkte në pagesat e nevojshme nga Buxheti i Shtetit, duke ndikuar në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi treguesit buxhetore. Një gjë e tillë rezulton edhe nëse do të krahasonim vlerën e mbështetjes buxhetore të miratuar mestudimin e fizibilitetit me tabelën shoqëruese të paraqitur me observacionet në lidhje me koncesionet/PPP me mbështetje buxhetore sipas flukseve të projektuara për respektimin e 5% të të ardhurave tatimore. Në tabelën e MFE sipas projekteve për vlerën në lekë janë kryer llogaritjet për të përcaktuar vlerën e pagesave në euro pa tvsh e cila rezulton në shumën 246.94 milion euro sipas tabelës së mëposhtme:

Vitet	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Vlera në milion lek	757	757	894	894	1,364	1,364	1,364	1,364	1,364	1,364	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
Vlera në milion euro me TVSH tabela	5.407	5.407	6.386	6.386	9.743	9.743	9.743	9.743	9.743	9.743	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714
<b>Vlera në milion euro pa TVSH tabela</b>	<b>4.506</b>	<b>4.506</b>	<b>5.321</b>	<b>5.321</b>	<b>8.119</b>	<b>8.119</b>	<b>8.119</b>	<b>8.119</b>	<b>8.119</b>	<b>8.119</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>
Vitet	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Vlera në milion lek	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
Vlera në milion euro me TVSH tabela	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714	10.714
<b>Vlera në milion euro pa TVSH tabela</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>	<b>8.929</b>

Shënim: Kursi i këmbimit i përdorur është 140 lek/euro sikurse i marrë nga MFE; projeksionet pas vitit të 15 janë bërë mbi bazën e sasisë maksimale të raportuar në vitin e 14.

Në studimin e fizibilitetit miratimi i dhënë nga MFE është 7,422,275 euro në vit pa TVSH, dhe për të gjithë periudhën 30-vjecare të koncesionit llogaritet në rreth 222,668,000 euro, me një diferencë 24,271,000 euro vetëm nga ndryshimi i projeksioneve mbi sasinë e miratuar.

- *Risku i normës së interesit* – Në studimin e fizibilitetit është parashikuar që risku i financimit përfshin rritjen në normën e interesit që do të ndikonte në rritjen e kostos së financimit për koncesionarin dhe do ndikonte në qendrueshmërinë financiare të tij. Në pohimet e mëparshme të bëra përgjatë studimit të fizibilitetit është parashikuar që i gjithë investimi do të realizohet me kapital tërësisht privat, pa futur financim nga huadhënësit. Në këtë mënyrë, në vitet e para të projektit, në të cilat janë parashikuar investimet, janë



momentet e vetme në të cilat ka nevojë për kapitale dhe i gjithë kapitali është vlerësuar se do të investohet nga kapitali tërësisht privat. Në afatgjatë risku i financimit është parashikuar që të ndahet në kontratën ndërmjet palëve. Nga auditimi konstatohet se rezultojnë diferenca në mënyrën e propozuar për sigurimin e financimit, ku lejohet mundësia për financimin me hua megjithëse është parashikuar financimi tërësisht me kapital privat. Në të njëjtën kohë, mundësia e negocimit të tij me kontratë vendos Buxhetin e Shtetit përpara risqeve potenciale në lidhje me pagesat e nevojshme për realizimin e shërbimit të adresuara nëpërmjet këtij projekti. Nga ana e MFE nuk rezulton të jenë kundërshtuar efektet e mundshme nga përballimi i këtij risku në afatgjatë për Buxhetin e Shtetit.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Ministria e Financave nuk është shprehur për këtë risk, pasi sikurse përmendet dhe në akt-konstatim, projekti do të financohet 100% nga kapitali i koncesionarit dhe referuar parashikimit të riskut të normës së interesit në studimin e fizibilitetit është e qartë se risku i normës së interesit do të përballohet nga pala private, dhe si e tillë sipas këtij parashikimi nuk rrezikon buxhetin e shtetit. Ndërsa përsa i përket periudhës afatgjatë është lënë të parashikohet në kontratë por nuk parashikohet asgjë konkrete në analizë.

Nëse do të ketë ndonjë ndryshim në burim financimi në afatin e gjatë sikurse përmendet në faqen 106 të studimit për këtë risk, ky do të jetë subjekt i ndryshimit të kontratës koncesionare për këtë projekt, gjë që sipas legjislacionit aktual të fushës së koncesioneve/PPP do të duhet që të merret miratimi paraprak i Ministrisë së Financave.

Në lidhje me këto pretendime shprehem se konstatimi ka të bëjë me diferencat që ekzistojnë ndërmjet deklarimeve në studimin e fizibilitetit, ku njëherë shprehet se do financohet me kapital tërësisht privat dhe nga ana tjetër shprehet se “*rritja e paparashikuar në normat e interesit do të rriste koston e financimit të koncesionarit*”. Për aq kohë sa në analizën e risqeve ky risk është parashikuar që të ndodhë, atëherë MFE duhet të kishte ushtruar analizën vendimmarrëse në lidhje me menaxhimin e tij. Në studimin e fizibilitetit është shprehur gjithashtu që risku i ndryshimit në afat të gjatë do të drejtohet në kontratë. Në këtë mënyrë, konstatohet se miratimi është kryer edhe pse nuk ka qenë e përcaktuar mbartja e këtij risku nga operatorët përkatës. Për këto arsye, këto komente nuk merren në konsideratë.

- *Risku i kursit të këmbimit* – Në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që të rezultojë nga burimi i financimit të koncesionarit për realizimin e veprave/shërbimeve dhe nga pagesat e kryera nga autoriteti kontraktor. Sipas përshkrimit të bërë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që ky risk të përballohet i ndarë ndërmjet palëve. Risku i kursit të këmbimit jep efekte në Buxhetin e Shtetit nëpërmjet pagesave të cilat realizohen në një normë të fiksuar në valutë të huaj. Në këtë mënyrë, norma e përcaktuar është cilësuar në nivelin e 29.05 Euro/ton mbetje. Një vlerë e tillë në rastin e kryerjes së pagesave ndaj koncesionarit për ofrimin e shërbimit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Rrjedhimisht edhe vlera e paguar në lekë për të njëjtën sasi mbetjesh të trajtuara rezulton të jetë e ndryshme nga muaji në muaj në varësi të kursit të këmbimit. Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i rritjes së kursit të këmbimit.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Risku i Kursit të Këmbimit është një risk që në praktikën dhe metodologjinë ndërkombëtare rekomandohet të ndahet midis palëve, dhe Studimi i Fizibilitetit ka evidentuar pikërisht këtë. Gjithsesi, Ministria e Financave me anë të shkresës nr.13118/9 prot., datë 6.04.2019 i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues që: *“Kostot Buxhetore që mund të lindin si pasojë e materializimit të risqeve të ndryshimit të kursit të këmbimit dhe atij nga inflacioni, të përlogariten plotësisht brenda totalit të parashikuar si mbështetje financiare për këtë projekt.”*, që do të thotë se çdo efekt potencial negativ financiar që mund të lindë për palën publike si pasojë e zhvlerësimit të kursit të këmbimit, të përlogaritet brenda kostove buxhetore që parashikohen në Studimin e Fizibilitetit për këtë projekt.

Referuar komenteve të bëra më sipër, konstatohet se nga ana e MFE pranohen efektet financiare në Buxhetin e Shtetit si pasojë e ndryshimit të kursit të këmbimit, referuar edhe shkresës nr. 13118/9 prot., datë 6.04.2019 duke kërkuar që të përlogariten plotësisht brenda tavaneve buxhetore, ndërkohë që një gjë e tillë do të përfshinte supozime për një periudhë 30 vjecare. Nga auditimi konstatohet se nuk është kryer asnjë analizë e tillë dhe nga ana tjetër, MFE ka miratuar projektin megjithëse e ka evidentuar mundësinë e ndodhjes së një situatë të tillë që do të riskonte pagesat e nevojshme për zbatimin projektit. Efekti i zhvlerësimit të monedhës vendase në raport me shpenzimet e kërkuara dhe të ardhurat e projektit nuk rezultojnë të jetë analizuar mbi mundësinë e tejkalimit të kufizimeve përkatëse. Ky fakt nuk është marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me qendrueshmërinë, përbalueshmërinë dhe analizën e risqeve sipas përcaktimeve të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”* i ndryshuar. Për më tepër lejimi i ndërmarrjes së këtij risku përsipër nga sektori publik nuk është në përputhje me pikën 145 të Udhëzimit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nr. 2 datë 06.02.2012 *“Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”*, të ndryshuar, në të cilin citohet që *“Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”* Për këto arsye këto observacione nuk merren në konsideratë.

MFE ka përcjellë observacione mbi këtë konstatim me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ka parashtruar që:

...Baza ligjore për dhënien me koncesion e këtij projekti është Ligji nr.125/2013 *“Për koncesionet/PPP”* i ndryshuar si dhe VKM-ja 575/2013 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneriteti publik privat”*, i ndryshuar. Në këtë ligj nuk është e përcaktuar që kontrata e koncesionit duhet të lidhet në monedhën kombëtare. Gjithashtu për sa kohë që në nenin 7 pika 11 gërma “d” të VKM-së 575/2013 është parashikuar se një ndër risqet ekonomike dhe financiare që mund të impaktojnë projektin është edhe vetë risku i kursit të këmbimit, përzgjedhja e një monedhe të ndryshme nga monedha kombëtare për lidhjen e kontratës është plotësisht në tagrin e AK në përputhje me parashikimet e mësipërme ligjore.

Në observacionet e paraqitura nuk argumentohet mos respektimi i Udhëzimit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nr. 2 datë 06.02.2012 *“Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”*, të ndryshuar, i cili detyron lidhjen e kontratave në monedhën kombëtare si dhe nuk ka arsyetim të mbartjes së riskut të kursit të këmbimit në bazë të nevojës për flukse dalëse në monedhë të ndryshme nga monedha kombëtare. Theksojmë se tabela e respektimit të kufirit prej 5% të të ardhurave tatimore ndërtohet në lekë duke marrë në konsideratë shtrirjen e flukseve të parasë në afatgjatë dhe për këtë arsye, lidhja e kontratave me mbartjen e riskut të kursit të këmbimit i bën vlerat e projektuara të pasigurta.

- *Risku i inflacionit* – Në studimin e fizibilitetit risku i inflacionit është analizuar me ndikim në shpenzimet e investimit dhe në shpenzimet e ndërtimit duke qenë se ai pritët të realizohet në disa faza. Sipas raportimit të bërë në studimin e fizibilitetit, konstatohet se ky risk është parashikuar të merret përsipër nga sektori publik, nëpërmjet indeksimit të pagesave të koncesionit. Mbartja nga sektori publik i riskut të inflacionit sjell si rezultat rritjen e pagesave të kryera për ofrimin e shërbimit, duke i rritur sipas një intervali të caktuar me normën e inflacionit. Kjo siguron kthimin nga investimi të koncesionarit të garantuar edhe mbi normën e inflacionit. Nga ana tjetër, Buxheti i Shtetit riskohet në drejtim të pagesave të nevojshme për shërbimin e kërkuar, ku fluksi i projektuar i parave dhe treguesit financiarë korigjohen në drejtim të përfitimeve të koncesionarit dhe nuk paraqesin vlerën reale të pagesave të projektuara. Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk është marrë asnjë masë për shmangien e këtij risku duke qenë se është miratuar studimi i fizibilitetit që përfshin mbartjen e këtij risku nga sektori publik, duke lejuar mundësinë e rritjes së pagesave të nevojshme nga Buxheti i Shtetit për realizimin e këtij projekti koncesionar.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/9 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Ministria e Financave me anë të shkresës nr.13118/9 datë 6.04.2017 i ka kërkuar Autoritetit Kontraktues që: *“Kostot Buxhetore që mund të lindin si pasojë e materializimit të risqeve të ndryshimit të kursit të këmbimit dhe atij nga inflacioni, të përlllogariten plotësisht brenda totalit të parashikuar si mbështetje financiare për këtë projekt.”*, që do të thotë se çdo efekt potencial negativ financiar që mund të lindë për palën publike si pasojë e materializimit të riskut të inflacionit, të përlllogaritet brenda kostove buxhetore që parashikohen në Studimin e Fizibilitetit për këtë projekt.

Përtej sa më sipër, theksojmë se referuar studimit të fizibilitetit në analizën e riskut është shprehur qartë se ky risk do të pozicionohet tek pala publike pasi ka aftësitë më të mira për ta përballuar atë. Kjo nënkupton se AK ka marrë përsipër të minimizojë efektet e këtij risku gjatë zbatimit të kontratës duke mos kërkuar mjete financiare nga Buxheti i Shtetit apo buxheti i vet por duke zbatuar një praktike që përdoret gjerësisht, pra ndryshimin e nivelit të tarifës së menaxhimit të mbetjeve e cila është e lidhur ngushtë me kostot e ofrimit të këtij shërbimi. Ky mekanizëm shmang totalisht angazhimin e parave publike për pagesa përtej atyre të parashikuara në studimin e fizibilitetit. Për këtë arsye MFE nuk ka asnjë mbështetje ligjore apo mundësi reale të detyrojë AK për të ndryshuar parashikimin për riskun e mësipërm i cili është mitiguar në një mënyrë e cila nuk parashikon kompesimin me mjete financiare.

Referuar komenteve të mësipërme të dërguar nga MFE sipas të cilave janë minimizuar efektet e këtij risku gjatë zbatimit të kontratës duke mos kërkuar mjete financiare nga Buxheti i Shtetit apo buxheti i vet, konstatojmë se indeksimi i tarifës me inflacionin do të përkthehet në mënyrë të drejtpërdrejtë në vlerën e parashikuar për mbështetjen e këtyre projekti nga të dyja burimet e financimit. Rritja e tarifave të ofrimit të shërbimit është e lidhur me rritjen e kostove të ofrimit të shërbimit dhe analiza 30-vjecare duhet të bazohet në supozime edhe mbi këtë risk i cili impakton pagesat vjetore për realizimin e projektit, me efekte financiare shtesë në Buxhetin e Shtetit përtej atyre të bëra në analizën ekonomike dhe financiare të studimit të fizibilitetit. Duke marrë parasysh një rritje minimale prej 2% në nivelin e përgjithshëm të çmimeve (objektivi i BSH mbajtja e inflacionit në 2 – 4% në vit) rezulton se tarifat e kërkuara në secilin vit dhe të pagesat e Buxhetit të Shtetit do të projekttoheshin si në vijim:

Viti	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Tarifa	29.05	29.63	30.22	30.83	31.44	32.07	32.72	33.37	34.04	34.72	35.41	36.12	36.84	37.58	38.33
Pagesat	7,422,275	7,570,721	7,722,135	7,876,578	8,034,109	8,194,791	8,358,687	8,525,861	8,696,378	8,870,306	9,047,712	9,228,666	9,413,239	9,601,504	9,793,534
Viti	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Tarifa	39.10	39.88	40.68	41.49	42.32	43.17	44.03	44.91	45.81	46.73	47.66	48.61	49.59	50.58	51.59
Pagesat	9,989,405	10,189,193	10,392,977	10,600,836	10,812,853	11,029,110	11,249,692	11,474,686	11,704,180	11,938,264	12,177,029	12,420,569	12,668,981	12,922,360	13,180,808

Në këtë mënyrë, vetëm nga mbartja e riskut të inflacionit për Buxhetin e Shtetit, efekti total në pagesat e nevojshme nga Buxheti i Shtetit nuk do të ishte 222,668,250 euro, por 301,107,440 euro, me një diferencë prej 78,439,190 euro më shumë të pa marrë në analizë. Ky fakt nuk është marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimarrjes në lidhje me qendrueshmërinë fiskale dhe analizëne risqeve sipas përcakimeve të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar.

Në lidhje me pretendimin se “MFE nuk ka asnjë mbështetje ligjore apo mundësi reale të detyrojë AK për të ndryshuar parashikimin për riskun e mësipërm”, saktësojmë se MFE ka në dispozicion mbështetje ligjore nëpërmjet refuzimit të projektit dhe jo miratimin e tij duke përfshirë këto risqe, mbështetur në nenin 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar. Në këtë mënyrë konstatohet se as refuzimi i përballimit të këtij risku dhe as miratimi duke marrë në konsideratë këtë risk në terma sasiorë nuk është kryer nga MFE. Për këto arsye, observacionet nuk merren në konsideratë.

MFE ka përcjellë observacione për këtë konstatim mbi Projekt Raportin të përcjella me shkresën nr.238/8 datë 15/10/2019 në të cilën është parashtruar:

...theksojmë se referuar studimit të fizibilitetit në analizën e riskut është shprehur qartë se ky risk do të pozicionohet tek pala publike pasi ka aftësitë më të mira për ta përballuar atë. Kjo nënkupton se AK ka marrë përsipër të minimizojë efektet e këtij risku gjatë zbatimit të kontratës duke mos kërkuar mjete financiare nga Buxheti i Shtetit apo buxheti i vet por duke zbatuar një praktikë që përdoret gjërësisht, pra ndryshimin e nivelit të tarifës së menaxhimit të mbetjeve e cila është e lidhur ngushtë me kostot e ofrimit të këtij shërbimi. Ky mekanizëm shmang totalisht angazhimin e parave publike për pagesa përtej atyre të parashikuara në studimin e fizibilitetit. Për këtë arsye MFE nuk ka asnjë mbështetje ligjore apo mundësi reale të detyrojë AK për të ndryshuar parashikimin për riskun e mësipërm i cili është mitiguar në një mënyrë e cila parashikon kompesimin me mjete financiare.

Ndryshimi i tarifës, sikurse është cituar edhe në konstatim sjell ndryshimin e nevojës për mbështetje financiare duke qenë se mekanizimi i pagesës përfshin pagesën sipas sasisë dhe tarifës së ringociuar sipas indeksimit të bërë me normën e inflacionit.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përse i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenin 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që: *Kontrata e koncesionit nuk ka qenë e përfshirë në dosjen e këtij projekti koncesionar të vendosur në dispozicion të grupit të auditimit nga ana e MFE.*

Neni 20

### **Procedura e analizës**

*1. Ministra e Financave:*

*a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;*

*b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit*

*c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkuaruar shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;*

*ç) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.*

Neni 21

### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

#### *1. Ministria e Financave me vendim:*

*a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;*

*b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarrja nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit*

Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk është marrë asnjë masë për shmangien e këtyre risqeve duke qenë se është miratuar studimi i fizibilitetit që përfshin mbartjen e këtyre risqeve nga sektori publik, duke lejuar mundësinë e rritjes së pagesave të nevojshme nga Buxheti i Shtetit për realizimin e këtij projekti koncesionar. Nga ana tjetër edhe analizat që përcaktojnë kostot shtesë të projektit si pasojë e ndërmarrjes së risqeve rezultojnë të mos jenë kryer përpara vendimmarrjes në lidhje me qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal.

Për efekt transparence dhe gjithpërfshirje (pa impakt në konkluzionet dhe opinionin e auditimit) janë pasqyruar edhe observacionet e shoqërisë koncesionare si në vijim:

Me shkresën nr. 1062 datë 23.12.2019 janë paraqitur observacione nga ana e koncesionarit “I E BV SPV” duke kundërshtuar konstatimet e mësipërme përsa i përket përballueshmërisë, qëndrueshmërisë dhe arsytimit të vendimit për dhënie me PPP. *Subjekti koncesionar i referohet nenit 7 të VKM-së 575/2013, të ndryshuar si dhe studimit të përgatitur, kapitulli 6.2, duke pretenduar se janë të shprehura qartësisht kostot operative dhe të mirëmbajtjes që përkojnë me totalin e kostove operationale të detajuara në planin e biznesit.* Konstatohet se ky pretendim nuk qendron për arsye se nuk është i bazuar në dokumentacion justifikues për vlerat e këtyre kostove, por do të verifikohet në auditimin që do zhvillohet në autoritetin kontraktues. Gjithashtu pretendon se vlera totale progresive e investuar situacionuar dhe miratuar nga Sueprvizori për shoqërinë koncesionare “I E BV SPV” sh.p.k për periudhën Janar 2018 deri në Shtator 2019 është 29,000,000 euro. Konstatohet se ky pretendim ka të bëjë me fazën e zbatimit të kontratës e cila është jashtë fushës objekt auditimi dhe do të trajtohet në auditimin e plotë të këtij projekti ku përfshihet edhe zbatimi i kontratës në autoritetin kontraktues dhe nuk ka lidhje me çështjen e trajtuar në auditimin për risqet e konstatuara. Këto observacione nuk merren në konsideratë pasi nuk paraqesin argumenta.

***Për çështjet e trajtuara më sipër për këtë projekt koncesionar/PPP, nga ana e Kryetarit të KLSH me shkresë nr. 238/5 datë 23.09.2019 iu dërgua Ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë në cilësinë e autoritetit kontraktues pjesa e respektive e Projektit Raportit të Auditimit e paraqitur si më poshtë, për të cilën nuk është kthyer përgjigje.***

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

Nr. 238/15 Prot.

Tiranë, më 23. 9. 2019

**KONFIDENCIALE**

**Lënda:** Dërgohet për dijeni pjesë nga Projekt Raporti i Auditimit ushtuar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Konçesioneve".

**Drejtuar:** Zaj. Belinda BALLUKU  
MINISTËR I INFRASTRUKTURËS DHE ENERGJISË

**TIRANË**

Në zbatim të Programit të Auditimit, nr.238/1, datë 05.06.2019, ndryshuar me shkresën nr.238/2, datë 14.08.2019, grupi i auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, më datë 23.08.2019, ka përfunduar punën audituese në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Konçesioneve". Në përfundim, rezultatet e punës janë pasqyruar në Projekt Raportin e Auditimit dërguar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019.

Ja përcjellim për dijeni pjesët nga Projekt Raporti i Auditimit për kontratat koncesionare të audituara ku institucioni Juaj është Autoritetet Kontraktor.

Ja falënderojmë për mirëkuptimin.

**Bujar LESKAJ**

**KRYETAR**

<b>Titulli i gjetjes:</b>	MFE ka miratuar projektin koncesionar/PPP të inceneratorit të Tiranës megjithëse në momentin e kërkesës ai ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit, duke qenë se nuk janë parashikuar kostot repektive të mbështetjes nga qeverisja qendrore dhe kostot përkatëse të shpronësimit
<b>Situata:</b>	Ky projekt koncesionar/PPP ka parashikuar kryerjen e pagesave për ofrimin e shërbimit në shumën 7.422.275 euro në vit pa TVSH, nëpërmjet garantimit të një minimumi ditor prej 700 ton/mbetje në ditë me tarifë prej 29.05 euro/ton, që për të gjithë kohëzgjatjen e koncesionit parashikohen në shumën 222,668,250 euro pa tvsh. Këto pagesa sipas studimit të fizibilitetit dhe kërkesës së MFE për parashikimin në tavanet buxhetore janë të detajuara në shumën 130,883,750 euro mbështetje nga qeveria shqiptare dhe 91,784,500 euro pa tvsh nga buxheti i bashkive në përbërje të Qarkut Tiranë, për të gjithë kohëzgjatjen 30 vjeçare. Megjithëse është parashikuar mbështetje buxhetore nga qeveria në studimin e fizibilitetit, nëpërmjet parashikimit të këtyre kostove në tavanet buxhetore të miratuara per Ministrinë e Mjedisit për realizimin e projektit nga qeverisja qendrore për njësitë e qeverisjes vendore për pagesën e tarifave të trajtimit të mbetjeve të Qarkut Tiranë, konstatohet se në momentin e miratimit të studimit të fizibilitetit, këto fonde nuk kanë qenë të parashikuara në projekt buxhetin afatmesëm. Me VKM nr. 320 datë 31.05.2018 "Për përdorimin e fondeve buxhetore të vitit 2018 për financimin e organeve të qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894

	<p>kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, Zona e Trajtimit të Mbetjeve Tiranë (ZTMT)” botuar në Fletoren Zyrtare nr. 83/2018, të propozuar nga MIE, është vendosur “përdorimi i fondeve buxhetore të vitit 2018, miratuar për Ministrinë e Infrastrukturës dhe Ekonomisë, në programin e menaxhimit të mbetjeve urbane, për financimin e njërive të qeverisjes vendore të Qarkut Tiranë/Bashkia Tiranë, për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare. Sa më sipër, në momentin e kërkesës, projekti koncesionar/PPP të inceneratorit të Tiranës ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit. Nga analiza e kryer në lidhje me financimin aktual të këtij projekti për pjesën që financohet nga qeverisja qendrore, konstatohet se përdoren fondet e planifikuara në programin 6220 të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në shumën e planifikuar 753,000 mijë lekë, të akorduara me Aktin Normativ nr. 1 datë 26./07/2018. Gjithashtu nga auditimi konstatohet se vlera prej 214,502,400 lekë për shpronësimin për interes publik me qëllim realizimin e projektit të inceneratorit të Tiranës nuk është parashikuar në buxhetin e nevojshëm që kërkon ky projekt dhe as nuk është pjesë e analizës ekonomike dhe financiare në flukset e parasë dhe treguesit financiare të projektit. Projekti është miratuar megjithëse shumica e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare kanë qenë të papërbalueshme.</p>
<b>Kriteri:</b>	<p>nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:</p>
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	<p>Vendosja e Buxhetit të Shtetit në risk me kontrata të papërbalueshme</p>
<b>Shkaku:</b>	<p>Miratimi i projekteve për të cilët nuk janë autorizuar fonde buxhetore përkatëse</p>
<b>Rëndësia:</b>	<p>E lartë</p>
<b>Rekomandime:</b>	<p>Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të merren masa për bllokimin e projekteve koncesionare që do të paraqiten nga Autoritetet Kontraktore, të cilat nuk kanë të pasqyruar të gjithë elementët e kostove të nevojshme për tu realizuar të projektit në analizën ekonomike dhe financiare.</p>

<b>Titulli i gjetjes:</b>	<p>Projekti koncesionar/PPP për inceneratorin e Tiranës është miratuar pa marrë konfirmimet e nevojshme nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë mbi aftësinë e tyre për ta përballuar projektin financiarisht dhe pa marrë konfirmimin e MIE në lidhje me tarifën e shitjes së energjisë së prodhuar, elementë mbi të cilët është ndërtuar i gjithë modeli i projektit në studimin e fizibilitetit.</p>
<b>Situata:</b>	<p>Projekti koncesionar/PPP për inceneratorin e Tiranës ka ndërtuar të gjithë modelin ekonomik financiar mbi trajtimin e mbetjeve për njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë. Qarku Tiranë përfshin katër njësi të qeverisjes vendore që nuk janë shprehur në lidhje me dakortësinë me këtë projekt dhe jo vetëm Bashkinë e Tiranës. <u>Në këtë drejtim, duke qenë se projekti koncesionar përfshin përdorimin e fondeve të njërive të vetëqeverisjes vendore të të gjithë Qarkut Tiranë (duke qenë se analiza në</u></p>

	<p>studim fizibiliteti është kryer mbi të dhëna të gjeneruara për këtë Qark), marrja e dakortësisë/miratimit duhet të përfshinte të gjitha ato autoritete publike të cilat janë të përfshira në këtë projekt (sikurse është kërkuar edhe nga MFE me anë të shkresës nr. 13118/7 prot., datë 02.03.2017 i ka kërkuar Ministrisë së Mjedisit që të “...marrë miratimin me shkrim nga ky Qark (i Tiranës), referuar modelit financiar të propozuar në studimin e fizibilitetit”).</p> <p>Gjithashtu në studimin e fizibilitetit, është projektuar sigurimi i të ardhurave nga shitja e energjisë së prodhuar nga trajtimi i mbetjeve në shumën 133,546,693 euro me çmimin e parashikuar për tu shitur prej 70 euro/MWH. Në dokumentacionin shoqërues të paraqitur për miratim nuk disponohet asnjë evidencë që justifikon aplikimin e çmimit të shitjes prej 70 euro/MWH dhe nga ana tjetër nuk ka asnjë marrje konfirmimi nga autoritetet publike përgjegjëse për politikat e energjisë.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Vendosja e buxhetit të njërive të vetëqeverisjes vendore në risk për përballeshmërinë e kontratës
<b>Shkaku:</b>	Miratimi edhe pse nuk është marrë dakortësi e palëve të përfshira në projekt
<b>Rëndësia:</b>	E Lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të merren masa për refuzimin e projekteve të cilat përfshijnë angazhime nga palë të treta në analizën ekonomike dhe financiare dhe nga të cilat nuk janë marrë dakortësitë sipas parashikimeve në studimin e fizibilitetit.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” paraqitet i paqendrueshëm dhe me pasaktësi materiale
<b>Situata:</b>	<p><u>Kostot e investimit</u> të parashikuar për tu realizuar janë të paraqitura në vlera të ndryshme në pjesë të ndryshme të analizës ekonomike të studimit të fizibilitetit. Diferencat janë të paraqitura në investimet e propozuara për mjetet e transportit ku në një rast është propozuar shumën 750,000 euro ndërkohë që në një rast është paraqitur në shumën 3,750,000 euro. Nga auditimi konstatohet se nuk ka asnjë argumentim në studimin e fizibilitetit në lidhje me kostot e konsulencës, telekomunikacionit dhe të shpenzimeve të tjera administrative. (megjithëse subjekti koncesionar me shkresën nr. 480 datë 19.12.2019 protokolluar në KLSH me nr. 1062 datë 23.12.2019 në lidhje me këtë çështje i referohet nenit 7 të VKM-së 575/2013, të ndryshuar si dhe studimit të përgatitur, kapitulli 6.2, duke pretenduar se janë të shprehura qartësisht kostot operative dhe të mirëmbajtjes që përkojnë me totalin e kostove operacionale të detajuara në planin e biznesit. Kostatohet se ky pretendim nuk qendron për arsye se nuk është i bazuar në dokumentacion justifikues për vlerat e këtyre kostove, por do të verifikohet më tej në auditimin që do zhvillohet në autoritetin kontraktues)</p> <p>Nga auditimi konstatohet se treguesit e përdorur për përcaktimin e kostos për njësi janë llogaritur duke mos marrë parasysh vlerën në kohë të</p>



	<p>parasë, duke qenë se flukset dalëse nga investimet dhe flukset dalëse nga operimi i përkasin në vlera të ndryshme viteve të ndryshme. Përtej problemeve metodologjike me impakt direkt në tarifën e ofrimit të shërbimit, pasaktësi konstatohen edhe në llogaritjen e kostos për njësi dhe përfitimit për njësi të shoqërisë.</p> <p>Në studim fizibiliteti është shprehur se për realizimin e projektit kemi të bëjmë me investim tërësisht privat prej rreth 128 milion euro, ndërkohë që sipas mënyrës së përcaktimit të tarifimit rezultojnë që projekti fillon tarifimin drejt njësisë të vetqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë, edhe pa nisur fare investimet (Për periudhën Prill 2018- Mars 2019 rreth 10 milion euro të paguara nga Bashkia Tiranë sipas të dhënave të raportuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit). Në këtë mënyrë, për çdo ton mbetje të trajtuar, vendoset një tarifë prej 29.05 euro/ton, duke siguruar një minimum ditor prej 700 ton/ditë. Kjo përkthehet në rreth 7 milion euro të ardhura vjetore si fluks hyrës në dispozicion të projektit, megjithëse investimet për inceneratorin parashikohen të fillojnë në fund të vitit të parë. Një parashikim i tillë i modelit financiar e vendos Buxhetin e Shtetit përballë risqeve të shpenzimit pa marrë në këmbim investim dhe në të njëjtën kohë mundëson krijimin e kapitalit për financimin e investimeve me kapital shtetëror, me impakt direkt në fizibilitetin e projektit. <i>(megjithëse subjekti koncesionar me shkresën nr. 480 datë 19.12.2019 protokolluar në KLSH me nr. 1062 datë 23.12.2019 në lidhje me këtë çështje pretendon se vlera totale progresive e investuar situacionuar dhe miratuar nga Sueprvizori për shoqërinë koncesionare "Integrated Energy BV SPV" sh.p.k për periudhën Janar 2018 deri në Shtator 2019 është 29,000,000 euro. Konstatohet se ky pretendim ka të bëjë me fazën e zbatimit të kontratës e cila është jashtë fushës objekt auditimi dhe do të trajtohet në auditimin e plotë të këtij projekti ku përfshihet edhe zbatimi i kontratës në autoritetin kontraktues dhe nuk ka lidhje me çështjen e trajtuar në auditimin për risqet e konstatuara.</i></p> <p>Nga auditimi konstatohet se treguesi financiar i NPV (vlerës aktuale neto) është llogaritur me normë skontimi prej 2% në një shumë rreth 52 milion euro, ndërkohë që sipas të dhënave të paraqitura për flukset në fund të cdo viti sipas raportimit të bërë në studim fizibiliteti konstatohet se IRR është në nivelin e 5.09%. Nga MFE me shkresën 13118/3 datë 23.01.2017 është referuar se <i>"Ndërkohë nga verifikimi i të dhënave të paraqitura në këtë plan biznesi, del se norma e kthimit të investimit (IRR) është 8.4% dhe Vlera Aktuale Neto (NPV) e projektit është 8,424,166 Euro"</i>. Nga llogaritjet e kryera nga KLSH konstatohet se norma e kthimit të investimit (IRR), sipas vlerave të paraqitura mbi flukset hyrëse nga aktiviteti dhe vlerës së shtrirë të investimit sipas viteve, ky tregues rezultojnë 5.87%, ndërkohë që NPV me faktor skontimi 2% rezultojnë në shumën 66.9 milion euro. Diferenca të tilla të konstatuara mbi studimin e fizibilitetit si nga MFE por edhe nga KLSH vendosin në dyshim kthimin real nga investimi për projektin, me impakt për Buxhetin e Shtetit.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 <i>"Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat"</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Kosto më e lartë për Buxhetin e Shtetit dhe fitim më i lartë për koncesionarin

<b>Shkaku:</b>	Mungesa e përcaktimit të saktë qendrueshmërisë dhe fizibilitetit fiskal në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë)..
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	MFE, me qëllim ezaurimin e të gjitha hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit nga miratimi i projekteve koncesionare me mangësi, të kthejë për plotësim/korigjim pranë Autoriteteve Kontraktuese projektet që paraqesin gabime dhe mangësi në drejtim të treguesve financiarë të cilat janë të paargumentuara dhe marrin përsipër angazhime financiare dhe jo-financiare që prodhojnë risqe fiskale, ose ti refuzojë ato nëse këto gabime dhe mangësi nuk plotësohen.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP për inceneratorin e Tiranës është miratuar nga MFE megjithëse në analizën e alternativave ndërmjet koncesionimit apo prokurimit publik janë përfshirë vetëm kostot e investimit dhe jo të gjithë elementët e tjerë që duhet të skontojnë sipas kërkesave të KSP (krahasuesi i sektorit publik), të detyrueshme nga kuadri rregullator.
<b>Situata:</b>	Analiza mbi vendimin e dhënies me koncesion/PPP është kryer në bazë të analizës cilësore dhe sasiore të vlerës në kohë të parasë, sipas studimit të fizibilitetit. Analiza sasiore e vlerës në kohë të parasë është kryer vetëm mbi bazën e kostove të investimit, duke shtuar mbi të edhe kosto të tjera që përfshijnë projektimin, know-how, marzhin e fitimit të ndërtuesit etj, duke rezultuar në një vlerë prej 148,280,000 euro të analizuar. Nga auditimi konstatohet se në këtë analizë, <u>nuk janë marrë parasysh të gjitha flukset e parasë që lidhen në tërësi me projektin, duke vendosur jashtë analizës kostot e operimit apo edhe të ardhurat që priten të realizohen. Në këtë mënyrë, KSP (krahasuesi i sektorit publik) nuk është kryer sipas kërkesave të VKM në të cilat të gjitha flukset e ardhshme të projektit skontojnë sikur të realizohen me metodën e prokurimit publik.</u> Për sa më sipër, konstatohet se krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas kërkesave të kriterëve të auditimit dhe është i paargumentuar në lidhje me flukset e shtuara në drejtim të prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha flukset e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë, duke mos argumentuar zgjedhjen e alternativës së dhënies me koncesion/PPP.
<b>Kriteri:</b>	me nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar.
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Ndërmarrja e projekteve koncesionare pa konfirmuar leverishmërinë në krahasim me prokurimin publik
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e kryerjes së analizës në përputhje me kriteret
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet me analiza minimale të alternativave të prokurimit përkundrejt koncesionimit, të gabuara dhe pa marrë në konsideratë të gjithë elementët e vlerës në kohë të parasë për flukset dalëse dhe hyrëse. MFE gjatë shqyrtimit përfundimtar të studimit të fizibilitetit të verifikojë dhe vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat ligjore të hartimit të një studimi fizibiliteti.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP për inceneratorin e Tiranës është miratuar nga MFE me mbartjen nga sektori publik të risqeve të konsiderueshme me efekt të drejtpërdrejtë në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit, pa kryer një analizë të këtyre efekteve dhe mbi mbështetjen financiare të miratuar.
<b>Situata:</b>	<p>Nga auditimi konstatohet se analiza e kryer risqeve nuk ka kuantifikuar në terma sasiorë efektin në Buxhetin e Shtetit mbi mbështetjen e kërkuar financiare si pasojë e mbartjes së risqeve nga sektori publik.</p> <p>Risku i kërkesës - Në lidhje me sasinë minimale të garantuar, në studimin e fizibilitetit është përcaktuar kompesimi prej 700 ton mbetje/ditë minimalisht duke transferuar riskun e kërkesës në sektorin publik. Në lidhje me riskun e kërkesës, sipas studimit është parashikuar vetëm rasti i paraqitjes së mbetjeve të reduktuara në krahasim me sasinë minimale të garantuar, <u>duke mos bërë asnjë parashikim në rastet e tejkalimit të kësaj sasive minimale të garantuar.</u> Rasti i tejkalimit të kësaj sasive e vendos në risk thelbësor Buxhetin e Shtetit në lidhje me pagesat e nevojshme përtej nevojës së planifikuar. <u>Nga ana tjetër, fakti që në faqen 11 të studimit të fizibilitetit janë paraqitur të dhëna historike të vitit 2014 për mbetjet e gjeneruara nga Qarku Tiranë, të cilat i tejkalojnë 700 tonë/ditë (pavarësisht se kjo do të duhet të saktësohet nga auditimi në Autoritetin Kontraktues), dëshmon që nuk jemi më në kushtet e një risku, por një ngjarje të sigurtë për të ndodhur me efekte financiare të materializuara në flukset e pritshme të parave.</u> Në këto kushte, ky “risk” i tejkalimit të sasisë së projektuar të mbetjeve, i cili realisht ka ndodhur që në fazën e hartimit të studimit ka transferuar në Buxhetin e Shtetit pagesa të nevojshme për ekzekutimin e kontratës mbi parashikimet jo realiste që janë kryer, duke shfaqur diferenca ndërmjet supozimeve në analizën ekonomike dhe financiare dhe treguesit teknikë të projektit mbi bazën e të dhënave historike.</p> <p>Risku i normës së interesit - Në pohimet e bëra përgjatë studimit të fizibilitetit është parashikuar që i gjithë investimi do të realizohet me kapital tërësisht privat, pa futur financim nga huadhënësit. Në afatgjatë risku i financimit është parashikuar që të ndahet në kontratën ndërmjet palëve. Nga auditimi konstatohet se rezultojnë diferenca në mënyrën e propozuar për sigurimin e financimit, ku lejohet mundësia për financimin me hua megjithëse është parashikuar financimi tërësisht me kapital privat.</p> <p><i>Risku i kursit të këmbimit</i> - Sipas përshkrimit të bërë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që ky risk të përballohet i ndarë ndërmjet palëve. Risku i kursit të këmbimit jep efekte në Buxhetin e Shtetit nëpërmjet pagesave të cilat realizohen në një normë të fiksuar në valutë të huaj. Në këtë mënyrë, norma e përcaktuar është cilësuar në nivelin e 29.05 Euro/ton mbetje. Një vlerë e tillë në rastin e kryerjes së pagesave ndaj koncesionarit për ofrimin e shërbimit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Rrjedhimisht edhe vlera e paguar në lekë për të njejtën sasi mbetjesh të trajtuara rezulton të jetë e ndryshme nga muaji në muaj në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i rritjes së</p>

	<p>kursit të këmbimit. Lejimi i ndërmarrjes së këtij risku përsipër nga sektori publik nuk është në përputhje me pikën 145 të Udhëzimit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nr. 2 datë 06.02.2012 “Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”, të ndryshuar, në të cilin citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj.....”.</p> <p>Risku i inflacionit - Sipas raportimit të bërë në studimin e fizibilitetit, konstatohet se ky risk është parashikuar të merret përsipër nga sektori publik, nëpërmjet indeksimit të pagesave të koncesionit. Mbartja nga sektori publik i riskut të inflacionit sjell si rezultat rritjen e pagesave të kryera për ofrimin e shërbimit, duke i rritur sipas një intervali të caktuar me normën e inflacionit. Buxheti i Shtetit riskohet në drejtim të pagesave të nevojshme për shërbimin e kërkuar, ku fluksi i projektuar i parave dhe treguesit financiarë korigjohen në drejtim të përfitimeve të koncesionarit dhe nuk paraqesin vlerën reale të pagesave të projektuara. Në këtë mënyrë, nga mbartja e riskut të inflacionit krijohet një efekt në pagesa të shtuara për Buxhetin e Shtetit.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Rritje e paparashikuar në mbështetjen financiare të Buxhetit të Shtetit gjatë zbatimit dhe kosto të fshehura
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e kryerjes së analizës së risqeve në terma sasiorë për Buxhetin e Shtetit
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	<p>Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet autoriteteve kontraktuese që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiorë të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit.</p> <p>Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.</p>

## **II. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin koncesionar/PPP të rrugës Milot – Balldren për të cilin është mbajtur Akt Konstatimi nr. 2 datë 21/08/2019.**

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, ndryshuar me programin nr. 238/2 datë 14/08/2019, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare
- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Projekti i “*Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot – Balldren*” përfshin një procedurë për një propozim të pakërkuar për një periudhë 13- vjeçare. Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, me shkresë nr. 18903 prot. MFE, datë 20.12.2017 ka dorëzuar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë për miratim projektin për segmentin rrugor Milot - Balldren së bashku me dokumentacionin shoqërues, mbi shqyrtimin e projekt – propozimit të dërguar nga operatori privat. Në vijim të kësaj shkrese, MFE me shkresë nr. 18903/1 datë 23.01.2018, ka kërkuar vënien në dispozicion të studimit të fizibilitetit të këtij projekti pas konstatimit se kërkesa e paraqitur nuk është e shoqëruar me studimin e fizibilitetit.

### Projekt - ideja

Me shkresë nr. 10294. prot MFE, datë 28/05/2018, Ministria e Infrastrukturës dhe Energjitikës ka dërguar në MFE kopje të propozimit të rishikuar me kërkesë të palëve të interesuara për segmentin rrugor Milot – Balldren duke ju referuar nenit 17 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale*”, i ndryshuar.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka kthyer përgjigje me shkresën nr. 10294/1 prot. MFE, datë 05.06.2018, ku ka rekomanduar që gjatë hartimit të studimit të fizibilitetit, komisioni për dhënien me koncesion/PPP të mbajë në konsideratë shtrirjen e pagesave nga Buxheti në një afat sa më të gjatë dhe zgjedhjen e alternativës më të favorshme për reduktimin e kostove të projektit, duke mos e konsideruar dokumentacionin shoqërues si një studim fizibiliteti, por si një propozim të rishikuar. Materiali bashkëngjitur kësaj shkrese citohet në fazën projekt ide sipas titullit të dokumentit.

*-Mbi problemet në flukset e projektuara të parasë dhe strukturën e financimit*

Në këtë dokument, në kapitullin 9, është paraqitur analiza financiare e projektit, ku në tabelën 1 është paraqitur kostoja e ndërtimit, operimit, ndërtimit dhe mirëmbajtjes në një shumë prej 161,500,000 Euro dhe pagesat nga Buxheti i Shtetit në shumën 217,318,500 Euro që rezultojnë në një kosto financimi e raportuar si interesa në shumën 56,918,500 Euro. Kostot e ndërtimit dhe mirëmbajtjes janë detajuar sipas viteve në tabelën 3, 4 dhe 5, ku faza e projektimit dhe ndërtimit përfshin një kohë investimi prej 4.5 vitesh ndërkohë që faza e mirëmbajtjes përfshin kohën e mbetur deri në fund të vitit të 13-të. Në kapitullin 10.2, burimet e financimit janë paraqitur sipas tabelës 7 dhe 8 për financimin nga bankat dhe nga kapitali i sektorit privat për një periudhë 7 vjeçare si më poshtë:

Në euro

Financim per ndertim dhe mirembajtje	Totali	1	2	3	4	5	6	7
Kompania	27,448,060	11,938,330	5,969,165	5,969,165	892,850	892,850	892,850	892,850
Banka	38,523,340	16,500,000	11,011,670	11,011,670	-	-	-	-
Spektori privat	600,000				200,000	200,000	100,000	100,000
<b>Totali</b>	<b>66,571,400</b>	<b>28,438,330</b>	<b>16,980,835</b>	<b>16,980,835</b>	<b>1,092,850</b>	<b>1,092,850</b>	<b>992,850</b>	<b>992,850</b>

Në lidhje me treguesit e propozimit për burimet e financimit konstatohet se ka pamjaftueshmëri burimesh për financimin e ndërtimit dhe mirëmbajtjes gjatë fazës së projektit. Në këtë mënyrë, faza e projektimit dhe ndërtimit përfshin kërkesa për fonde në shumën 141,500,000 euro ndërkohë që kapitali i propozuar për të financuar përfshin financimin e një investimi në shumën 62,400,000 euro me hua nga bankat dhe kapitalin e kompanisë. I njëjti konstatim qëndron edhe për periudhën e mirëmbajtjes nevojat për financime janë në shumën 20,000,000 euro ndërkohë që kapitali i propozuar për tu injektuar është në shumën 3,571,400 euro. Përveç diferencave në vlera të investimeve dhe financimeve përkatëse, ku njëherë vlera e investimit dhe financimit përkatës cilësohen 62,400,000 euro dhe një herë tjetër 141,500,000 euro, ekzistojnë edhe diferencat në vlerën e mirëmbajtjes së

propozuar, ku një herë vlera e mirëmbajtjes dhe financimi përkatës i saj raportohet në shumën 3,571,400 euro dhe një herë tjetër raportohet në shumën 20,000,000 euro. Gjithashtu diferenca ekzistojnë edhe në kohën e parashikuar të projektit, ku raportohet për një periudhë 4.5 vjeçare ndërtimi ndërkohë që financimi përfshin një periudhë 3 vjeçare. Edhe për financimin dhe kostot e mirëmbajtjes konstatohet se një raportim përfshin një periudhë financimi deri në fund të vitit të 7, ndërkohë që në raportim tjetër përfshin periudhë mirëmbajtje deri në fund të vitit të 13-të.

Në kapitullin 11 janë paraqitur flukset e parasë nga realizimi i projektit për një periudhë 13 vjeçare. Në këtë tabelë janë paraqitur flukset e parasë në lidhje me situacionin e financimeve, ku në pjesën e cash të injektuar nga shoqëria janë paraqitur vetëm 30,000,000 euro, të cilat përkojnë me pjesën e kapitalit që financon investimin dhe jo pjesën e kapitalit që financon shpenzimet e mirëmbajtjes, me një efekt prej 20,000,000 euro në flukset e përgjithshme në fund të çdo periudhe në total dhe në përlllogaritjen e treguesve financiare të NPV dhe IRR.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Këto konstatime janë të pabazuara në legjislacionin për Koncesionet /PPP, pasi referuar kuadrit ligjor në fuqi si Ligjit 125/2013 të ndryshuar ashtu edhe VKM-së nr. 634/2014 të ndryshuar, MFE shprehet në lidhje me përmbajtjen e një projekti koncesioni/PPP në momentin kur ky projekt i përcillet për miratim në formën e një studimi fizibiliteti nga Autoriteti Kontraktues, i cili është përgjegjës për hartimin e analizës teknike, ekonomike e financiare, analizën e ndikimit mjedisor e social, analizën e risqeve si dhe analizimin e faktit nëse projekti i hartuar si një koncesion/PPP është ekonomikisht më i favorshëm, krahasuar me alternativën e prokurimit tradicional.

... Ligjërish MFE nuk ka asnjë kompetencë të parashikuar në legjislacion, për të shprehur një qëndrim në lidhje me përmbajtjen e projekt idesë...

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se nuk ka ngarkuar me përgjegjësi MFE në lidhje me problemet e konstuara mbi projekt idenë. Një gjë e tillë referohet për faktin se nuk ka të cituar mospërmbushje të akteve ligjore në përfundim të kapitullit I, Projekt-ideja. Paraqitja në akt konstatim e problemeve të mësipërme për projekt idenë është kryer me qëllim përshkrimin e situatës dhe problematikave që kanë shoqëruar secilën pjesë të procedurës.

### **Studimi i fizibilitetit**

Në vijim, me shkresë nr. 10294/2 prot. MFE datë 05.06.2018, nga ana e Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë është kërkuar miratimi mbi studimin e fizibilitetit të hartuar për këtë projekt. Ministria e Financave dhe Ekonomisë, me shkresën nr. 10294/3 prot. MFE, datë 13.06.2018 ka kthyer përgjigje mbi kërkesën për miratim. Në përgjigje të kërkesës për miratim, nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë është referuar “Duke mbajtur në konsideratë se:

*Dokumentacioni i paraqitur nga pikëpamja juridiko – formale përmbush kërkesat e VKM nr.634 datë 01.10.2014...;*

*Kostot buxhetore të këtij projekti janë parashikuar në PBA 2018-2020 të miratuar me VKM nr. 12 datë 12.01.2018, shprehemi parimisht dakort (ky term nuk njihet nga VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar) me mbështetjen financiare të propozuar në studimin e fizibilitetit, por kërkojmë që të vlerësohen me prioritet maksimal çështjet e mëposhtme:*

- kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysish në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor;
- në parim pagesa e parë nga Buxheti i Shtetit e parashikuar për vitin 2020 të fillojë pasi të jetë kryer një volum i konsiderueshëm punimesh për ndërtimin e segmentit rrugor të sipërcituar
- lidhur me riskun e ndërtimit dhe të disponueshmërisë kërkojmë që gjatë fazës së negocimit të kontratës kërkojmë që këto risqe të reflektohen në klauzolat e saj dhe të transferohen totalisht te partneri privat ashtu siç janë parashikuar në studimin e fizibilitetit
- lidhur me risqet financiare (riskun e inflacionit, të normës së interesit dhe kursit të këmbimit) kërkojmë që gjatë fazës së negocimit të kontratës këto risqe të transferohen te partneri privat dhe të reflektohen në klauzolat e kontratës.
- lidhur me riskun e forcës madhore kërkojmë që gjatë fazës së negocimit të kontratës ky risk të ndahet midis palëve ku partneri privat të marrë përsipër risqet që klasifikohen si fatkeqësi natyrore (tërmetet, vullkanet, përmbytjet, kushtet ekstreme të motit, etj), ndërsa partneri publik të marrë përsipër risqet që vijnë si pasojë e akteve njerëzore që dalin jashtë kontrollit siç janë (grevat, kryengritjet, gjendja e jashtëzakonshme, luftrat etj)
- lidhur me riskun e transferimit të asetëve kërkojmë që gjatë fazës së negocimit të kontratës të parashikohet që asetë përveç se i lirë nga çdo lloj barre apo detyrimi shoqëruar të dorëzohet gjithashtu edhe në gjendje të mirë funksionale
- të bëhet kujdes që si për këtë objekt, ashtu edhe për projektet e tjera të përfshira në programin e financimit one billion, në modelin financiar, pagesat nga buxheti i shtetit të shtrihen sa më shumë të jetë e mundur në kohë në mënyrë që të respektohet kufiri prej 5% i të ardhurave tatimore faktike të vitit paraardhës buxhetor, e përcaktuar në ligjin 9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë, i ndryshuar”
- në çdo rast të mbahet në konsideratë që për çdo projekt të programit one billion të kërkohet nga Autoriteti Rrugor Shqiptar miratimi në lidhje me standartet teknike të propozimeve si dhe kostot financiare të përllogaritura me qëllim që të sigurohet një përputhshmëri e plotë me manualin dhe standartet teknike dhe financiare në fuqi për rrugët nacionale.”

Në lidhje me përdorimin e termit “shprehemi parimisht dakort”, nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 është parashtruar:

..Referuar hierarkisë së akteve ligjore, konkretisht Nenit 102, pika 4, e Kushtetutës përcaktohet se:

“Ministri, brenda drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, drejton nën përgjegjësinë e tij veprimtarinë që kanë kompetencë. Ministri, në zbatim të kompetencave të tij, **nxjerr urdhra dhe udhëzime**”.

Ministri i Financave dhe Ekonomisë i ka ushtruar kompetencat e tij në nxjerrjen e shkresës për miratim në bazë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe akteve të tjera ligjore e nënligjore në fuqi. Ministri e ka shprehur vullnetin e tij për vendimmarrje me termin “**shprehemi parimisht dakord**” brenda kompetencave të njohura me ligj. Konkretisht, Kodi i Procedurave Administrative në Nenin 98 ka parashikuar se:

“1. Përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji, akti administrativ ka formë të shkruar në letër ose elektronike, verbale, ose çdo formë tjetër të përshtatshme.”

Në këtë drejtim, pavarësisht se VKM-ja 634/2014 përcakton termin vendim, nxjerrja e shkresës zyrtare, përbën një akt, i cili ka fuqi juridike dhe pavarësisht emërtesës mbulon kërkesat e Kodit të Procedurave Administrative , për t’u quajtur “**Akt Administrativ**”.

Fjala parimisht i referohet edhe faktit që Studimi i Fizibilitetit nuk përgatitet nga MFE, por nga Autoriteti Kontraktues, i cili është përgjegjës për hartimin e të gjitha analizave (teknike, ligjore, finaciare, mjedisore dhe sociale) të Studimit të Fizibilitetit.

**Gjithashtu sqarohet se, po në Kodin e Procedurave Administrative, në Nenin 18 “Parimi i deburokratizimit dhe i efikasitetit”, pika 1 përcaktohet se: “Procedura administrative nuk i nënshtrohet ndonjë forme të caktuar, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe nga ligji.”**

Në këtë kuptim disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim sipas VKM-së 634/2014 të ndryshuar...

Referuar komenteve të bëra më sipër, saktësojmë se nxjerrja e vendimit për miratim/refuzim të projektit koncesionar/PPP është kërkesë e akteve ligjore sikurse përcaktohet në nenin 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Në këtë mënyrë, mbetet e paqartë se përse duhet bërë i gjithë interpretimi juridik për mos nxjerrjen e vendimit, kur në thelb, sikurse citohet nga MFE “disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim”. Duke qenë se është vendim sipas kërkesave ligjore edhe pse nuk i përmbahet formës, saktësojmë se edhe nga ana e përmbajtjes, kuadri rregullator në fuqi, e ka përcaktuar qartë se kush e ka përgjegjësinë për hartimin dhe kush e ka përgjegjësinë për miratimin e projektit koncesionar/PPP. Në këtë mënyrë, përdorimi i termit parimisht nuk është në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, pasi mënyra e dhënies së miratimit/refuzimit dhe baza mbi të cilën formulohet vendimi janë të përcaktuara qartë në këtë VKM. Për këto arsye, këto observacione të bëra nga MFE nuk merren në konsideratë.

Nga auditimi në lidhje me këtë projekt koncesioni/PPP konstatohen problematika në drejtim të miratimit të dhënë nga MFE si në aspektin e implikimeve financiare mbi studimin e fizibilitetit ashtu edhe në drejtim të risqeve të marra përsipër nga sektori publik.

### **Përballueshmëria**

Nga auditimi konstatohet se kostot buxhetore në lidhje me këtë projekt koncesionar/PPP janë të përfshira në PBA 2018-2020, në shumën 200,000 mijë lekë për vitin 2019 dhe 824,400 mijë lekë për vitin 2020. Në Projekt Buxhetin e vitit 2019, në listën shoqëruese të investimeve publike, kostot e këtij projekti rezultojnë të planifikuara respektivisht në shumën 1,000,000 mijë lekë për vitin 2020 dhe në shumën 1,873,000 mijë lekë për vitin 2021.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ministria e Financave me shkresën e saj nr.10294/3 datë 13.06.2018 është bazuar në dokumentin e PBA 2018-2020 të miratuar me VKM-në nr. 12 datë 12.01.2018, ku është evidentuar ky projekt me kostot përkatëse. Pas miratimit paraprak të dhënë nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë për këtë projekt, legjislacioni rregullues i fushës së koncesioneve/PPP nuk e ngarkon Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë që t'i kërkojë Autoriteteve Kontraktuese informacion apo sqarime mbi alokimet buxhetore që parashikon ky i fundit në dokumentat e PBA dhe buxhetit vjetor pas miratimit paraprak. Gjithsesi, Ministria e Financave dhe Ekonomisë u ka rekomanduar që Autoritetet Kontraktore të mbajnë në vëmendje se: “Kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysh në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor”.



Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se nuk ka ngarkuar me përgjegjësi MFE në lidhje me problemet e konstuara. Një gjë e tillë referohet për faktin se nuk ka të cituar mospërmbushje të akteve ligjore në këtë pjesë.

### **Qendrueshmëria dhe fizibiliteti fiskal**

**Kostot e shpronësimit** të këtij projekti koncesionar rezultojnë të mos jenë parashikuar në studimin e fizibilitetit, të cilat duhet të jenë në formën e kostove të investimit për të ndodhur përpara fillimit të punimeve. Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të parasë për Buxhetin e Shtetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet/PPP”, i ndryshuar, i cili është akti bazë që rregullon koncesionet/PPP, në Nenin 37 “Marrëdhëniet e pronësisë” është përcaktuar se: *“1. Në rast se një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat përfshin përdorimin e pasurisë në pronësi të një personi , që nuk është i përfshirë në procedurën për dhënie të kontratës, marrëdhëniet e pronësisë që shoqërojnë një pasuri të tillë duhet të zgjidhen sipas legjislacionit në fuqi, në mënyrë që të mos pengohet realizimi i projektit gjatë periudhës së kontraktuar....”*. Në rastin e projektit në fjalë këto kosto nuk mund të përlllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhen nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përlllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë, në parashikimet e buxhetit afatmesëm (PBA). Pra, theksojmë edhe njëherë se është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në Buxhetin e tij këto kosto dhe ia përcjell për miratim MFE.

Në lidhje me sqarimet e parashtruara më sipër grupi i auditimit saktëson se konstatimi ka të bëjë me mospërfshirjen e kostos së shpronësimeve si pjesë e kostos totale të investimeve dhe analizën e saj si pjesë të analizës ekonomike dhe financiare. MFE pretendon se *“këto kosto nuk mund të përlllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhen nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përlllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë”*, ndërkohë që saktësojmë se edhe pagesat e disponueshmërisë janë pjesë e vlerës së projektit dhe paguhen po nga autoriteti kontraktor dhe janë të përlllogaritura si pjesë e projektit. Në sqarimin e parashtruar nga MFE saktësohet që *“është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në Buxhetin e tij këto kosto dhe ia përcjell për miratim MFE”*, duke qenë në të njëjtën linjë me konstatimin e grupit të auditimit. Nga ana tjetër, në projekte koncesionare të miratuara nga MFE si *“Përmirësimi i infrastrukturës arsimore në Bashkinë e Tiranës”*, kostot e shpronësimit janë pjesë e analizës së realizuar në studimin e fizibilitetit, ndërkohë që në këtë rast nuk janë. Për këto arsye, observacionet nuk merren në konsideratë.

Në vijim, mbi këtë konstatim janë paraqitur observacioni për Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:  
..Për sa kohë që ligji e ka lënë të hapur mundësinë e përfshirjes ose jo të shpronësimeve në një procedurë koncesioni, MFE nuk mund të detyrojë Autoritetin Kontraktues ti përfshijë këto kosto në analizë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se konstatimi është ndërtuar mbi kërkesat nenit 8 dhe 18 të VKM 634/2014 i ndryshuar, në të cilën në kostot e investimit të kërkuara përfshihen edhe kostot e shpronësimit. Në këtë mënyrë, ekzistenca e këtyre kostove, si pjesë përbërëse e kostove të projektit në tërësi duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e MFE pasi të jetë analizuar përballeshmëria e buxhetit në lidhje me këto flukse dalëse. Miratimi i projektit pa marrë në konsideratë të gjitha elementët e kostos vendos në dyshim aftësinë e

buxhetit për të përballuar projektin në tërësi. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

*Mbi standartet e projektimit të rrugës, besueshmërinë e të dhënave dhe rezultatet e paraqitura:*

Në studimin e fizibilitetit në faqen 27 janë pasqyruar të dhëna të pjesshme në lidhje me situatën e trafikut ditor në lidhje me disa akse kryesore që lidhen me segmentin e propozuar për ndërtim. Nga auditimi konstatohet se parashikimi i kërkesave për përdorimin e rrugës është kryer mbi të dhëna historike jo të plota, ku në disa raste përdoren të dhënat e vitit 2010 pa pasur rekode të mëpasshme dhe në disa raste përdoren të dhënat e paraqitura vetëm për vitin 2015 pa paraqitur të dhëna për asnjë nga vitet e mëparshme. Nga ana tjetër, edhe besueshmëria e këtyre të dhëna të paraqitura në studim, mbi të cilin është gjykuar mbi domosdoshmërinë e projektit vlerësohet e cënuar duke mos referuar asnjë burim mbi të cilin janë paraqitur këto të dhëna. Në këto kushte, volumi i parashikuar për sasinë ditore të volumit të trafikut paraqet projeksione ndërmjet 3861 mjete/ditë për vitin 2020 deri në 6854 mjete/ditë për vitin 2038, ndërkohë që klasifikimi sipas standarteve mbi të cilat është mbështetur studimi e kategorizon këtë rrugë të tipit A. Sipas standarteve të paraqitura në faqen 50 të studimit të fizibilitetit rrugët e tipit A projektohen kur kërkesa është më shumë se 12,000 – 15,000 automjete njësi në ditë, ndërkohë sipas projeksioneve të paraqitura në studim fizibiliteti rruga duhet të ishte projektuar sipas tipit CII. Në këtë mënyrë, sipas referencave të paraqitura në studimin e fizibilitetit nuk justifikohet nevoja e kryerjes së këtij investimi sipas standartit të kërkuar, që përkthehet drejtpërsëdrejti në kosto të shtuara ndërtimore për këtë rrugë.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në lidhje me konstatimin e grupit të auditimit për standardet e projektimit të rrugës, besueshmërinë e të dhënave dhe rezultatet e paraqitura, shprehemi se ky konstatim është bërë duke e parë MFE në rolin e Autoritetit Kontraktues dhe jo në rolin që legjislatori i ka dhënë MFE, për projektet e koncesionit/PPP, kompetencat e të cilës janë parashikuar në nenet 17, 18, 19, 20, 21 të VKM 634/2014 i ndryshuar..... Në përfundim, verifikimi i saktësisë dhe besueshmërisë së të dhënave është detyrim ligjor i AK, ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës për kryerjen e detyrave të saj merr parasysh sa më shumë që të jetë e mundur raportet e përshkruara në dokumentacionin e dorëzuar nga AK, e përcaktuar kjo në pikën 2 të Nenit 20 të VKM-së 634/2014 të ndryshuar. Në rastin konkret, për sa kohë që MIE si autoritet epror përgjegjës i ARRSH i përcjell këto të dhëna, MFE në respekt të legjislacionit që mbulon koncesionet/PPP **nuk i është atribuar asnjë tagër apo përgjegjësi për të vlerësuar standardin dhe nivelin e llojit të rrugës që duhet të përdoret në këtë rast.....**

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se ky konstatim mbështetet në treguesit bazë mbi të cilët referohen të gjithë vlerat e investimeve dhe shpenzimeve të mirëmbajtjes të parashikuara nga projekti. Mungesa e të dhënave teknike të besueshme vendos në diskutim vlerën reale të investimeve dhe shpenzimeve që kërkon projekti. Në lidhje me përgjegjësinë për mungesën e të dhënave të besueshme dhe zgjidhjeve konfliktuale të ofruara merret në konsideratë observacioni i paraqitur nga MFE për pjesën e përgjegjësisë, pa ndryshuar asnjë përcaktim mbi problematikën e konstatuar.

**Kosto e ndërtimit** sipas kategorisë së punimeve është vlerësuar në shumën 140,000,000 euro në studimin e fizibilitetit për këtë rrugë, ndërkohë që nuk gjendet bashkëlidhur një preventiv punimesh i detajuar sipas zërave. Për rrugën Milot – Balldren propozimi i pakërkuar ka ardhur për vlerën ndërtimore fillestare në shumën 61,500,000 euro pa tvsh dhe në vijim është

dërguar në ARRSH (Këshillin Teknik) për mendim, e cila ka kërkuar që në fazën e përgatitjes së projektit të detajuar ka kërkuar të bëhet një rivlerësim tekniko-ekonomik. Në vijim projekti është ridërguar në ARRSH me një kosto ndërtimore në shumën 195,500,000 euro pa tvsh dhe pas diskutimeve në mbledhjen e Këshillit Teknik të ARRSH sipas vendimit nr. 21 datë 14/05/2018 është përcaktuar kostoja ndërtimore në shumën 140,000,000 euro pa tvsh (vlera që është paraqitur edhe në studimin përfundimtar të fizibilitetit).

**Në kostot e tjera të investimit** janë përfshirë edhe kostot e projektimit në shumën 1,500,000 euro.

**Kostot e mirëmbajtjes** janë vlerësuar në rreth 2,500,000 euro/vit, që për një periudhë mirëmbajtje prej 8 vitesh përkthehen në kosto totale mirëmbajtje prej 20,000,000 euro. Në analizën financiare mbi parashikimin e kostove të projektit nuk paraqitet asnjë argumentim në lidhje me këto nivele të kostove të mirëmbajtjes për këtë projekt.

#### *Mbi strukturën optimale të financimit*

*Studimi* i fizibilitetit në anën financiare pretendohet se është bazuar në kapacitetet dhe gjendjen financiare të shoqërisë si dhe aftësinë e saj për gjenerimin dhe optimizimin e burimeve financiare duke u mbështetur te tregu bankar dhe partneritetet e shoqërisë dhe jo në analizë të strukturës optimale të financimit duke përdorur kapitalin privat. Në këto supozime janë përcaktuar financimi nga huatë bankare dhe furnitorët, por është materializuar në terma monetarë dhe i zërthyer në tregues vetëm financimi me anë të huasë bankare. Supozimet e studimit përfshijnë financimin me 115 milion euro hua bankare dhe 50 milion euro investim nga kapitali i kompanisë, nga të cilat 30 milion Euro për realizimin e investimit dhe pjesa tjetër prej 20 milion euro për mirëmbajtjen. Në total kostoja e investimit dhe mirëmbajtjes sipas vlerësimeve është në shumën 161.5 milion euro ndërkohë që modeli i financimit përfshin burime në shumën 165 milion euro. Diferenca prej 3.5 milion euro financim shtesë përtej nevojave për investim dhe mirëmbajtje sipas modelit të propozuar rëndon me kosto shtesë financimin përtej nevojave reale, duke përfshirë kostot e interesit.

#### *Mbi gabimet në parashikimet e flukseve të parasë*

-Në parashikimin e fluksit të parave sipas modelit të propozuar në studim fizibiliteti konstatohen gabime materiale në drejtim të stokut të parave të mbetur në fund të cdo viti si dhe stokut total nga operacionet e përvitshme. Flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit të shtetit me flukset dalëse për kryerjen e investimit dhe mirëmbajtjes janë të paraqitura sipas tabelës së mëposhtme:

*Në (000) euro*

Flukset	Rillogaritja nga KLSH	Studimi I fizibilitetit	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
F.hyrëse (të ardhura nga buxheti)	217,319	217,319	-	0	1,429	5,890	21,000	21,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000	24,000
F.dalëse (Kosto ndërtimi)	140,000	140,000	31,000	31,000	31,000	31,000	16,000	-	-	-	-	-	-	-	-
F. dalëse (Kosto projekti)	1,500	1,500	1,500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
F.dalëse (Shpenzimet e mirembajtjes)	20,000	20,000	-	-	-	-	-	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500	2,500
F.dalëse (Cash neto)	<b>55,819</b>	<b>(8,682)</b>	<b>(32,500)</b>	<b>(31,000)</b>	<b>(29,572)</b>	<b>(25,110)</b>	<b>5,000</b>	<b>18,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>	<b>21,500</b>

Në studimin e fizibilitetit cash-i pas shpenzimeve të mirëmbajtjes vlerësohet në shumën (8,681,500) euro, ndërkohë që nga rillogaritjet e kryera nga grupi i auditimit për flukset e projektuara, fluksi neto vlerësohet në shumën 55,818,500 euro.

-Nga ana tjetër lidhur me strukturën e propozuar të financimit duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse konstatohet strukturë jo e përshtatshme, duke krijuar teprica likuiditeti të panevojshme, të cilat nga njëra anë shkaktojnë shpenzime interesi të panevojshme dhe nga ana tjetër ulin vlerën reale të kontributit të kapitalit të operatorit privat. Në këtë mënyrë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 32.500.000 euro, ndërkohë që financimi vetëm me hua bankare vlerësohet në shumën 40.000.000 euro, duke krijuar një tepricë të panevojshme prej 7.500.000 euro. Po në të njëjtin vit parashikohet financim i operatorit privat në shumën 6.000.000 euro, e cila në total rezulton në një tepricë likuiditeti prej 13.500.000

euro. Kjo do të thotë që gjatë vitit të parë bazuar në planin e paraqitur në studim fizibiliteti, jo vetëm që nuk ka nevojë për 40.000.000 euro hua, por edhe kapitali i operatorit privat i pretenduar për financim, rezulton i panevojshëm, pasi nevojat për financim të projektit për vitin e parë, mbulohen dhe tejkalohen me hua bankare. Në vijim kjo tepricë likuiditeti do të përdoret edhe për financimin e flukseve dalëse në vitin e dytë, duke vendosur në diskutim financimin e operatorit privat edhe për vitin e dytë.

Vitet	1	2	3	4	5
<b>Flukset hyrese</b>	<b>46,000,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>32,428,500</b>	<b>36,890,000</b>	<b>27,000,000</b>
Buxheti	-		1,428,500	5,890,000	21,000,000
Hua banka	40,000,000	25,000,000	25,000,000	25,000,000	
Cash Shoqëria	6,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000
<b>Flukset dalese</b>	<b>32,500,000</b>	<b>35,875,000</b>	<b>36,981,250</b>	<b>38,087,500</b>	<b>27,068,750</b>
Kosto ndertimi	31,000,000	31,000,000	31,000,000	31,000,000	16,000,000
Kosto projekti	1,500,000				
Shpenzimet e mirembajtjes					
Ripagim I huave		2,875,000	2,875,000	2,875,000	5,750,000
Interesi I paguar		2,000,000	3,106,250	4,212,500	5,318,750
<b>Cash ne fund te vitit</b>	<b>13,500,000</b>	<b>(4,875,000)</b>	<b>(4,552,750)</b>	<b>(1,197,500)</b>	<b>(68,750)</b>
<b>Cash kumulativ</b>	<b>13,500,000</b>	<b>8,625,000</b>	<b>4,072,250</b>	<b>2,874,750</b>	<b>2,806,000</b>
<b>Kostoja e cash te tepert</b>	<b>675,000</b>	<b>431,250</b>	<b>203,613</b>	<b>143,738</b>	<b>140,300</b>

Sipas tabelës së mësipërme ndërtuar mbi flukset e studimit të fizibilitetit, përgjatë gjithë periudhës së investimit akumulohen mjete monetare të panevojshme të cilat duke pasur një normë interesi prej 5% mbi kapitalin e investuar nga koncesionari rezultojnë rreth 1.6 milion euro kosto interesi të panevojshme.

-Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e koston së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 30 milion euro të deklaruara, pasi për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së shtrenjtimit të koston së financimit të projektit, ky konstatim jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që përkthehet në një fitim prej rreth 14 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 16 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari.

-Në lidhje me burimet e financimit sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që “Fondet që do të alokohen nga buxheti i shtetit janë parashikuar të alokohen në vitin e dytë të ndërtimit”, ndërkohë që në tabelën nr.8 të studimit të fizibilitetit financimi nga buxheti fillon që nga viti i tretë. Ekzistenca e diferencave të tilla ndërmjet supozimeve dhe materializimit të tyre në tabelat përkatëse ndikon në të gjithë vitet në llogaritjen e treguesve të vlerës në kohë të parasë, duke qënë se përdoren norma të ndryshme skontimi. Në mbështetje të këtij përfundimi konstatohet se sipas tabelave nr 5,6,7 të paraqitura në studim fizibiliteti, operatori privat do të financojë me kapital të vetë shpenzimet e mirëmbajtjes në vlerë 20.000.000 euro, ndërkohë që ky fluks nuk është pasqyruar në tabelën nr.8 (fluksi i parasë) nga viti i 6 deri në vitin 13. Efekti i këtij mospasqyrimi krijon kushtet për llogaritje jo të saktë të treguesve të vlerës në kohë të parasë. Fluksi neto total si likuiditet i llogaritur në fund të periudhës është raportuar 44,299,750 euro, ndërkohë që duke marrë në konsideratë edhe vlerën prej 20,000,000 euro si fonde të vëna në dispozicion nga shoqëria për mirëmbajtjen, totali i flukseve paraqitet i rillogaritur në shumën 64,299,750 euro. Nga kjo analizë rezulton se flukset e parasë vjetore dhe kumulative janë të mjaftueshme për financimin e shpenzimeve të

mirëmbajtjes të kërkuara deri në vitin e 13-të dhe nuk ka nevojë për financimin nga operatori privat, sikurse është pretenduar në tabelën 5, 6 dhe 7. Futja e kapitalit të panevojshëm për projektin e ngarkon atë me kosto të panevojshme interesi, duke rritur kosotn totale të projektit dhe duke vendosur në dyshim besueshmërinë e të dhënave financiare të paraqitura të projektit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në lidhje me konstatimet tuaja mbi strukturën e financimit dhe gabimet në parashikimet e flukseve të parasë, sqarojmë edhe njëherë se hartimi i Analizës Ekonomike dhe Financiare si dhe supozimet në lidhje me strukturën e financimit dhe parashikimet e fluksit të parasë janë hartuar dhe janë produkt i Autoritetit Kontraktues në tagrin që legjislacioni i ka dhënë si organi që ligji i jep kompetencat për të ndërrmarë një procedurë për dhënie me Koncesion/PPP. Autoriteti Kontraktues e paraqitet studimin e fizibilitetit në MFE në përputhje me parashikimet e Nenit 19 të VKM-së nr. 634 /2014, të ndryshuar, ku përcaktohet se .....

Në këtë kuadër ritheksojmë edhe njëherë se MFE shprehet duke iu referuar vetëm analizave **siç përcaktohen nga studimi i fizibilitetit.**

Megjithatë nëse do të kryenim një analizë të thjeshtë mbi konstatimet tuaja, rezulton se nuk qendron konstatimi juaj në lidhje me vlerën prej 20,000,000 euro si burim financimi i kompanisë për fazën e mirëmbajtjes, pasi në pasqyrën e cash-floë kjo vlerë është përfshirë si fluks dalës nga aktiviteti operativ dhe është mbajtur parasysht në llogaritjet e fluksit neto total. Pra, pas përfundimit të fazës së ndërtimit kompania do të kryejë shpenzime për mirëmbajtjen e rrugës në një vlerë prej 2,500,000 euro në vit nga viti i 6 deri në vitin e 13. **Këto shpenzime janë përfshirë në pasqyrën e cash floë si dhe në përllogaritjen e fluksit neto total nga aktiviteti operativ dhe financues.**

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se në nenin 18, të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 **“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar përcaktohet që “2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla”. Në këtë mënyrë, e gjithë analiza në lidhje me treguesit financiarë i nënshtrohet rregullave të përcaktuara në këtë VKM, duke përfshirë analizën dhe vlerësimin në të njejtën kohë. Për sa i përket observacionit për vlerën 20,000,000 euro të financimit të shpenzimeve të mirëmbajtjes, sqarojmë edhe njëherë se përfshirja e tyre si burim financimi është bërë në tabelën 7 të studimit të fizibilitetit si në vijim:**

Financimi per Realizimin e projektit dhe Mirembajtjen	EURO	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 13	% mbi Totalin
Shoqëria	50,000,000.0	6,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	38.3%
Financim nga Bankat	115,000,000.0	40,000,000	25,000,000	25,000,000	25,000,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69.7%
<b>Totali</b>	<b>165,000,000</b>	<b>46,000,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>6,000,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>100.0%</b>

Në tabelën 8 të studimit të fizibilitetit, në ndryshim nga tabela 7, vlera e financiar nga kompania (cash shoqëria) në tabelën e flukseve nuk përfshin financimin e shpenzimeve të mirëmbajtjes si në vijim:

Situacioni / Financime	40,000,000.00	61,215,000.00	84,250,000.00	106,575,000.00	128,635,000.00	148,750,000.00	166,350,000.00	181,825,000.00	195,600,000.00	208,125,000.00	219,000,000.00	228,500,000.00	-
Hua Banka	115,000,000.00	40,000,000.00	75,000,000.00	25,000,000.00	25,000,000.00								
Ripagim / Huer	(215,000,000.00)		(2,875,000.00)	(2,875,000.00)	(2,875,000.00)	(5,750,000.00)	(5,750,000.00)	(8,625,000.00)	(8,625,000.00)	(11,500,000.00)	(11,500,000.00)	(17,250,000.00)	(20,125,000.00)
Interes / paguar	(41,508,750.00)		(1,000,000.00)	(1,000,250.00)	(4,211,500.00)	(5,318,750.00)	(5,691,250.00)	(4,743,750.00)	(4,312,500.00)	(3,881,250.00)	(3,398,750.00)	(2,731,250.00)	(1,868,750.00)
Cash Sitopsis	30,000,000.00	6,000,000.00	6,000,000.00	6,000,000.00	6,000,000.00	6,000,000.00							
Cash ne-fond te cdo peritsh	44,299,718.00	13,500,000.00	(4,875,000.00)	(4,351,750.00)	(1,197,580.00)	(68,750.00)	7,718,750.00	8,131,250.00	8,562,500.00	6,318,750.00	6,691,750.00	1,518,750.00	2,381,250.00
	13,500,000.00	8,625,000.00	4,072,250.00	3,874,750.00	3,806,000.00	30,524,750.00	18,656,000.00	23,218,500.00	23,218,500.00	23,317,250.00	40,931,000.00	41,548,750.00	43,911,000.00
													44,299,718.00

Për këto arsye, observacionet nuk merren në konsideratë.

### *Treguesit financiarë të projektit*

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 115,000,000 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 12 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është supozuar në shumën 50,000,000 euro me një normë interesi 5% të njëjtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5% (pavarësisht se nuk ka asnjë analizë që mbështet këtë normë në studimin e fizibiliteti). Vlera aktuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 5,283,728 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 6% (5.67% sipas rillogaritjeve të KLSH). Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi përkthehet në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Gjithashtu, konstatimi i grupit të auditimit në lidhje me treguesit financiarë të projektit është i pabazuar në kuadrin ligjor për koncesionet/PPP, pasi aktualisht nuk rezulton asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit.

Për sa i përket observacionit se “aktualisht nuk rezulton asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit” sqarojmë se mbi bazën e IRR llogariten pagesat e disponueshmërisë përgjatë gjithë kohëzgjatjes së projektit. Në këtë mënyrë, një IRR më e lartë përkthehet në pagesa më të larta nga buxheti i shtetit se kostot e kapitalit të siguruar nga operatori privat nëpërmjet skemës së financimit të propozuar. Gjithashtu referuar nenit 20 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar në të cilën citohet që ‘**Procedura e analizës 1. Ministri i Financave: ... c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;**’, MFE është e detyruar të kryejë një analizë të flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesore financiarë dhe shërbimin e mbështetjes financiare. Gjithashtu konstatohet se nuk ka një argumentim në studim fizibiliteti për pranimin e një IRR-je mbi koston e kapitalit të pretenduar prej 5% dhe rrjedhimisht pa argumentuar flukset e parasë mbi pagesat e Buxhetit të Shtetit për këtë projekt, përveçse duke pranuar çfarë ka propozuar privati. Për projekte të ngjashme rrugësh nuk ka një argumentim pse IRR janë të ndryshme.

## Incentivat Qeveritare për Investime

Perlllogaritja e NPV për investimin e ndërtimit të rrugës, duke marrë për bazë një normë interesi të kapitalit prej 5%, e krahasuar me propozimin e ripagimit të këtij investimi sipas propozimit të shoqërisë duke filluar nga viti i dytë i investimit, rezultojnë në një NPV pozitive.

Tab. 10

Perlllogaritja e NPV			
Norma e Interesit	5.00%		
Investimi Fillestar	0.00		
Periudha e investimit	13.00		
Net Cash Flow			
Viti	Opsion 1	Opsion 2	Option 3
1	-32,500,000.00	0.00	0.00
2	-31,000,000.00	0.00	
3	-29,571,500.00	0.00	
4	-25,110,000.00	0.00	
5	5,000,000.00	0.00	
6	18,500,000.00	0.00	
7	21,500,000.00	0.00	
8	21,500,000.00	0.00	
9	21,500,000.00	0.00	
10	21,500,000.00	0.00	
11	21,500,000.00	0.00	
12	21,500,000.00	0.00	
13	21,500,000.00	0.00	
NPV	5,283,727.97	0.00	

IRR e perlllogaritur për variantin e propozuar nga shoqëria është 6 %  
Kthimi i parashikuar i investimit është perlllogaritur për një afat 8 vjeçar

Për këto arsye, observacionet nuk merren në konsideratë.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënie me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale", i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së realizueshmërisë dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënie me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale", i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

### Procedura

....2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Neni 20

### Procedura e analizës

1. Ministri i Financave:

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballeshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;...

.. c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;

Neni 21

### Veprimet e ministrit të Financave

1. Ministri i Financave me vendim:

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballeshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të përballeshme dhe/ose të qëndrueshme.

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se analiza e kryer nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë është jo e plotë dhe nuk ka evidentuar problematikat në drejtim të flukseve të projektuara të parasë, burimet e nevojshme të financimit, treguesit kryesorë financiarë të

projektit si dhe kostot kryesore që angazhojnë flukse dalëse të parasë. Në këtë mënyrë, për efekt të problematikave të vlerësuara më sipër nuk evidentohet të jetë refuzuar projekti por është shprehur dakortësia në parim.

Në lidhje me konstatimet e mësipërme janë paraqitur nga MFE observacione mbi Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Sipas legjislacionit rregullues nuk është MFE ajo e cila bën analizën kosto-përfitim të projektit por vetë autoriteti kontraktues. MFE verifikon nëse pagesat e parashikuara nga buxheti i shtetit janë brenda hapësirës të kufirit ligjor të përballueshmërisë si dhe verifikon nëse elementet e përcaktuara në VKM janë përfshirë në këtë analizë. Në nenin 20 pika 1 gërma "c" të VKM-së nr 634/2014 "Procedura e analizës" është përcaktuar qartë se: *"Ministria e Financave .....përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti"*.

Ndryshe nga sa pretendohet nga ana juaj, MFE nuk ka asnjë kompetencë ligjore për të kryer analizimin e flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesore financiare pasi një gjë e tillë nuk është e përcaktuar në parashikimet e mësipërme ligjore lidhur me procedurën e analizës që kryhet nga MI/Li. Për më tepër, përderisa nuk ka asnjë referencë ligjore për kufirin minimal apo maksimal të një IRR-je MFE nuk mund t'iu imponohet Autoriteteve Kontraktuese. Në këtë kuptim konstatimet tuaja lidhur me IRR janë të pabazuara ligjërisht dhe si të tilla nuk qëndrojnë.

Kështu që edhe rekomandimi juaj që nga ana e MFE të kryhen analiza të thelluara në drejtim të financimit të qëndrueshëm në momentin e miratimit/refuzimit të qëndrueshmërisë së projektit nuk mund të realizohet për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE si detajohen elementet dhe si verifikohen ata.

Në përgjigje të këtyre observacioneve sqarojmë se bazuar në nenin 20, pika 1, në detyrat e MFE është përcaktuar që "përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë)". Në këtë mënyrë të gjitha analizat në lidhje me flusket e projektuara të parasë janë pjesë e kompetencave që duhet të ishin ushtruar nga MFE. Në asnjë rast konstatimi nuk lidhet me imponimin e normave të caktuara për treguesit financiarë të projektit, por me miratimin apo refuzimin duke përfshirë vendimin mbi argumentim të plotë të zgjedhjes së pranuar. Në lidhje me pretendimin se analizat e thelluara nuk mund të realizohen për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE, si detajohen elementët dhe si verifikohen ata, sqarojmë se neni 18 i VKM 634/2014 përcakton që "Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla". Në këtë mënyrë, rregullat e aplikueshme janë të përfshira në të gjithë përshkrimet respektive në këtë bazë nënligjore. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

### **Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit**

Në pikën 5.5 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 13,5 milion euro në krahasim me alternativën PPP, e bazuar në dy pika kryesore:

-*"Kostot e projektimit që në rastin e prokurimit të këtij projekti do të ishin 4,000,000 euro, nga 1,500,000 euro të parashikuara, me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 3,500,000 euro"*

-*"Rritjen e shpenzimeve të mirëmbajtjes me 10,000,000 euro, nga 20,000,000 euro të parashikuara nën koncesion/PPP në 30,000,000 euro në rast të prokurimit të projektit"*

Në lidhje me këtë analizë, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo relevante për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se jemi në rastin e prokurimit apo koncesionimit të të njejtij projekt.



## 5.5 Avantazhet e një kontrate Partneriteti Publik Privat ndaj një Prokurimi Publik

### Krahasimi i kostove të projektit për metodat PPP dhe PP

Në këtë propozim me metodën e PPP, avantazhe direkte të krahasuar me kostot e realizimit të projektit në formatin e Prokurimit publik janë:

- Në këtë propozim, janë evituar kostot e projektimit prej 1.7% të projektit, që në rastin e Prokurimit Publik të këtij projekti do të ishin Euro 4 Milion, nga euro 1,5 Milion të parashikuara, pra me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej Euro 3.5 Milion.
- Angazhimi i kompanisë për gjenerimin e fondeve nga Sektori Privat, të parashikuara në një nivel prej Euro 1.1 Milion, të cilat reduktojnë ekspozimin e buxhetit të shtetit të krahasuar me Prokurimin Publik,
- Në krahasimin mes 2 metodave PPP dhe Prokurim Publik, kostot e buxhetit të shtetit në variantin e realizimit me Prokurim Publik, do të rëndoheshin me Euro 13.6 Milion ose 6.3% më shumë se në variantin e propozuar nga shoqëria. Njehoheshit duhet të merren parasysh dhe interesat perkatëse që duhet të paguëshin nga buxheti, në rast se kjo shumë do të merrej me kredi.

Tabela II Parashikimi i kostove me Prokurim Publik

KOSTO E NDERTIMIT TË RRUGES NË PP	Vlera në Euro	% Nga total kosto
Kostot e Ndertimit	140,000,000.00	61%
Kostot e Projektimit	4,000,000.00	1.7%
<b>Totali kostove të ndertimit</b>	<b>144,000,000.00</b>	<b>62.7%</b>
Kostot e Mirëmbajtjes	30,000,000.00	13.1%
<b>Totali kostove të Mirëmbajtjes</b>	<b>30,000,000.00</b>	<b>13.1%</b>
<b>KOSTO E NDERTIMIT DHE MIREMBAJTJES</b>		
Ndertimi	144,000,000.00	62.7%
Mirëmbajtja	30,000,000.00	13.1%
<b>Totali i Kostove</b>	<b>174,000,000.00</b>	<b>76%</b>
Te ardhurat e mbledhura nga Sektori Privat		0.0%
Kosto e Mbetur	174,000,000.00	76%
Interesi	55,818,500.00	24.3%
Te ardhurat nga Buxheti i Shtetit	229,818,500.00	
<b>Totali Kostot projekti</b>	<b>229,818,500.00</b>	<b>100%</b>

Gjithashtu kursimi i pretenduar, sipas deklarimeve në studim fizibiliteti nga 4,000,000 euro në 1,500,000 euro rezultojnë me vetëm 2,500,000 euro dhe jo 3,500,000 euro. Nga ana tjetër, në lidhje me kostot e mirëmbajtjes, konstatohet se rritja e shpenzimeve të mirëmbajtjes me 10,000,000 euro është e pambështetur në asnjë argument gjatë krahasimit të dy alternativave. Rrjedhimisht, dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezultojnë e pabazuar, dhe e pa asnjë analizë kostosh.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, për sa i përket procedurës së analizës së arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### Procedura

1. Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.
2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Neni 19

#### Dokumentacioni

1. Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave shoqërohet me dokumentacionin e mëposhtëm:

a) studimin e fizibilitetit dhe anekset shoqëruese, përfshirë një matricë të alokimit të riskut dhe Krahasuesin e Sektorit Publik (KSP) nëse janë të zbatueshme, si dhe projektkontratën, e cila përmban kushtet e përgjithshme dhe anekset shoqëruese nëse janë të zbatueshme; Për atë që studimi i fizibilitetit tashmë nuk i mbulon këto çështje, të dorëzohet edhe:  
b) argumentimi me shkrim të vendimit për dhënien e projektit me koncesion/PPP;  
c) një raport cilësor dhe/ose sasior mbi rreziqet që parashikohen të ndërmerren plotësisht ose pjesërisht nga partneri publik dhe një përshkrim të metodologjisë së vlerësimit sasior të riskut në masën që janë të zbatueshme, si dhe masat e parashikuara publikisht për zbutjen e riskut;

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se Minsitria e Financave dhe Ekonomisë në miratimin e këtij projekti nuk ka kryer një analizë të plotë për përcaktimin e leverdishmërisë së koncesionit të paraqitur nga autoriteti kontraktor në studimin e fizibilitetit në krahasim me alternativën e prokurimit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet dy metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues dhe MFE gjatë procedurës së analizës verifikon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe përfshirë në studim.

Në Nenin 8 pika 1 të VKM-së nr 634/2014 të ndryshuar, përcaktohet se: “Bazuar në rezultatet paraprake të analizës së ndërmarrë në përputhje me nenet 3 deri në 7 të këtyre rregullave, autoriteti kontraktues vendos:

a) nëse është konfirmuar leverdishmëria dhe qëndrueshmëria e projektit; dhe

b) nëse forma koncesion/PPP duket si model i përshatshëm për zbatimin e projektit.

Përcaktimet e Nenit 19 pika 1, të nënvizuara në aktin e konstatimit janë detyrim i Autoritetit Kontraktues për t’ia paraqitur Ministrisë së Financave.

Megjithatë gjatë analizës, MFE ka verifikuar dhe ka cituar se sipas studimit të fizibilitetit Autoriteti ka argumentuar se “**Alternativa e realizimit të Projektit me PPP, është ekonomikisht më e favorshme se alternativa e prokurimit**”.

Nga përmbajtja e Studimit të Fizibilitetit ka rezultuar se Autoriteti ka bërë krahasueshmërinë e dy metodave në aspektin sasior dhe nga rezultati i përshkruar në studim ka dalë se metoda PPP është më e leverdisshme. Gjithashtu, Autoriteti ka analizuar dhe risqet dhe i ka pasqyruar ato sipas pikës 11 të Nenit 7 të VKM Nr. 634/2014 të ndryshuar, nga ku ka rezultuar se sipas kombinimit të përcaktuar në pikën 7 të nenit 8 të VKM-së 634/2014 ku përcaktohet se: **Projekti konsiderohet “jashtë” bilancit të Qeverisë.**

Në lidhje me sa është parashtruar më sipër, grupi i auditimit shprehet se në konstatim janë trajtuar problematikat që mbart zgjedhja e alternativës së koncesionimit përkundrejt prokurimit dhe nuk janë paraqitur argumenta shtesë në lidhje me problemet e identifikuara. MFE shprehet se vetëm ka verifikuar nëse krahasimi është bërë dhe a është pjesë e studimit. Grupi i auditimit shprehet se në rastin e projektit koncesionar/PPP “Inceneratori i Tiranës”, MFE ka refuzuar projektin ndër të tjera edhe sepse “nuk ka një argumentim të plotë dhe të qartë në lidhje me bazën krahasimore të përdorur midis dy modeleve të paraqitura”, ndërkohë që në këtë rast, për po të njëjtën problematikë e ka miratuar projektin. Aplikimi i dy standarteve për problematika të njëjta kur në një rast është refuzuar dhe në një rast është miratuar pa i evidentuar problematikat argumenton konstatimin e grupit të auditimit. Për këto arsye komentet e paraqitura nga MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim mbi këtë konstatim janë paraqitur observacione nga ana e MFE mbi Projektin Raportin me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet dy metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues dhe MFE gjatë procedurës së analizës verifikon dhe konfirmon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe përfshirë në studim.

MFE nuk e ka refuzuar projektin e Inceneratorit të Tiranës, por qëllimi i shkresës së MFE drejtuar Ministrisë së Mjedisit ka qenë sqarimi paqartësive që MFE mendonte se kishte. Në përgjigje të kësaj shkrese Ministria e Mjedisit e ka sqaruar Ministrinë e Financave me anë të shkresës nr. 5774/25 datë 21.02.2017 në lidhje me paqartësinë e saj duke përcjellë të njëjtin argumentim lidhur me KSP. Ndërsa për projektin në fjalë MFE nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi në këndvështrimin e saj dhe për rrjedhojë për sa kohë që argumentimi i arsyetimit të dhënies me koncesion, tagër ligjor i Autoritetit Kontraktues është kryer, referimi juaj nuk mund të përbëjë argument ligjor për ta refuzuar projektin në fjalë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehem se konstatimi është i lidhur me miratimin e dhënë nga MFE në lidhje me këtë çështje dhe ashtu sikurse është pranuar edhe në observacione miratimi është bërë pasi në raste të tjera miratimi është kryer pasi nuk është parë thjesht nëse është ose jo pjesë e studimit, por duke kërkuar shpjegime nga autoritetet kontraktuese mbi përmbajtjen e kësaj pike. Për projektin në fjalë MFE shprehet se nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi dhe nuk është shprehur për problematikat e evidentuara në konstatim duke mos paraqitur argumenta shtesë, por duke ngritur pretendime vetëm mbi përgjegjësinë. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

### **Mbi risqet e marra përsipër për sektorin publik**

Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve kryesore të projektit duke përshkruar probabilitetin e ndodhjes së tyre dhe impaktin përkatës. Në lidhje me risqet e ndërtimit dhe të disponueshmërisë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që të mbarten nga operatori privat. Lidhur me risqet kryesore financiare të cilat kanë impakt kryesor në Buxhetin e Shtetit, në studimin e fizibilitetit situata paraqitet:

-*Risku i normës së interesit* lidhur me ndryshimin e normës së interesit me efekt në koston e financimit me borxh, sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që të ndahet midis palëve. Në këtë mënyrë është përcaktuar që koncesionari të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhet me rrezikun e projektit ndërsa qeveria të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhen me spread-et e vendit.

- *Risku i këmbimit të valutës së huaj* në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Kryerja e pagesave ndaj koncesionarit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Vlera e paguar në lekë sipas viteve respektive rezulton të jetë e ndryshme nga pagesa në pagesë në varësi të kursit të këmbimit. Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i rritjes së kursit të këmbimit.

- *Risku i inflacionit* është parashikuar që të merret përsipër nga sektori privat.

-Në studimin e fizibilitetit është parashikuar se risku i financimit nuk do të merret përsipër nga autoriteti kontraktor, pasi nuk parashikohet që autoriteti të ofrojë ndonjë lloj huaje, granti apo forma të tjera financimi për përmirësimin e rrugës. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë

periudhën e koncesionit. Nga ana e MFE nuk rezulton të jenë kundërshtuar efektet e mundshme nga përballimi i këtij risku në afatgjatë për Buxhetin e Shtetit.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### **Procedura**

*1. Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.*

*2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.*

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

*1. Ministri i Financave:*

*a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;*

*d) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.*

Neni 21

#### **Veprimet e ministrit të Financave**

*1. Ministri i Financave me vendim:*

*a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;*

*b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme.*

Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk është marrë asnjë masë për shmangien e këtyre risqeve duke qenë se është miratuar studimi i fizibilitetit që përfshin mbartjen e këtyre risqeve nga sektori publik, me pasojë rritjen e pagesave të nevojshme nga Buxheti i Shtetit për realizimin e këtij projekti koncesionar.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ky konstatim bie në kundërshtim me shkresën e MFE, nr.10294/3 datë 13.06.2018 me anë të së cilës ka dhënë miratimin e cituar në këtë akt konstatimi si më poshtë:

**“.....Lidhur me risqet financiare, kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës, këto risqe të transferohen tek Partneri Privat dhe të reflektohen në klauzolat e kontratës....”**

.....Risku i normës së interesit zakonisht lidhet me kushtet makroekonomike të cilat janë jashtë kontrollit të një subjekti privat, por që kontrollohet nga politika monetare që ndjek vendi. Rritjet e paparashikuara në normat e interesit ndërmjet datës së dorëzimit të ofertës dhe datës në të cilën janë nënshkruar dokumentet e financimit me huadhënënesit (d.m.th. mbyllja financiare) do të rriste koston e financimit për Koncesionarin, duke ndikuar mundësisht negativisht mbi aftësinë e projektit për të arritur një mbyllje financiare. Kjo nuk

është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën. Dhe ky rrezik nuk mund të menaxhohet në mënyrë efektive nga koncesionari meqenëse ndryshimet në normat e interesit shpesh lidhen me kushtet makroekonomike. Prandaj në lidhje me riskun e normës së interesit, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe veçanërisht parashikimeve të Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i rritjes së normës interesit alokohet tek partneri publik për shkak të mundësisë së Palës për ta menaxhuar më mirë këtë lloj risku....

.....Ashtu sikurse risku i normës së interesit, risku i kursit të këmbimit lidhet me kushtet makroekonomike të vendit. Rreziqet e kursit të këmbimit lindin kur ekzistojnë mospërputhje midis flukseve të mjeteve monetare në valuta të ndryshme, për shembull financimin e rrjedhave të pagesave të borxhit në valuta të huaja dhe të ardhurave në një monedhë të ndryshme të tregut lokal. Projektet me PPP mund të financohen në valutë të huaj (Euro në këtë projekt), por nëse të ardhurat janë kryesisht në monedhë vendase (Lek në projektin në fjalë), zhvlerësimi i Lekut ndaj Euros mund të ketë një ndikim negativ mbi aftësinë e Partnerit Privat për të ripaguar borxhin e projektit....

.....Në projektet PPP, alokimi optimal i riskut nënkupton që risku duhet alokuar tek pala e cila mund ta menaxhojë më mirë këtë risk, apo tek pala e cila ka koston oportune më të ulët të mbartjes së këtij risku. Në praktikë, subjekti privat nuk ka kontroll mbi normën e kursit të këmbimit. Nga ana tjetër, edhe pala publike ka një kontroll të limituar të kursit të këmbimit nëpërmjet politikës monetare që Banka Qëndrore e vendit ndjek. Si rrjedhojë, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe duke mbajtur në konsideratë edhe parashikimet e Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i ndryshimit të kursit të këmbimit duhet të duhet të ndahet midis Palëve.....

Në përgjigje të këtyre observacioneve grupi i auditimit shprehet se në të njëjtën linjë me grupin e auditimit edhe MFE ka pohuar që këto risqe nuk duhet të merren përsipër nga sektori publik për sa kohë që është shprehur **“kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës, këto risqe të transferohen tek Partneri Privat dhe të reflektohen në klauzolat e kontratës....”**. Në këtë mënyrë, konstatimi i grupit të auditimit qendron në faktin se, projekti koncesionar/PPP që në studimin e fizibilitetit mbart këto risqe financiare, duhej të ishte refuzuar deri sa të reflektoheshin ndryshimet e kërkuara dhe jo të miratohej sikurse ka ndodhur, duke krijuar kushtet për zhvillimin e procedurave të mëtejshme me këto risqe të përfshira.

Në lidhje me riskun e normës së interesit, MFE shprehet se *“Kjo nuk është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën”*. Grupi i auditimit saktëson së në të njëjtën mënyrë si koncesionari nuk mund ta parashikojë, edhe shteti nuk mund ta parashikojë, kështu që nuk evidentohet argument se përse duhet ta marrë përsipër shteti. Për më tepër, miratimi nga MFE është dhënë në lidhje me pagesat nga Buxheti i Shtetit që nevojiten sipas normës së deklaruar dhe jo të ndryshimeve të mundshme të saj, për këtë arsye, nuk merret në konsideratë ky pretendim për aq kohë sa nuk është dhënë miratim në lidhje me efektin sasior në pagesa të këtij risku.

Në lidhje me riskun e kursit të këmbimit grupi i auditimit saktëson se edhe MFE ka sqaruar se si operatori privat ashtu edhe sektori publik nuk kanë kontroll mbi këtë risk. Në këtë mënyrë mbetet e paargumentuar nga MFE që ky risk të ndahet midis palëve. Sikurse është trajtuar në konstatim theksojmë se ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për më tepër, në rastin e ndërtimit të rrugëve mbetet e paqartë se përse kontratat duhet të lidhen në Euro, ndërkohë që vetë punimet e ndërtimit i kanë flukset dalëse në monedhë kombëtare, duke e ekzpozuar Buxhetin e Shtetit në të njëjtën mënyrë ndaj riskut të kursit të këmbimit sikurse emetimi i instrumentave të huamarrjes në tregjet kapitale ndërkombëtare. Gjithashtu në të gjitha rastet, ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë

20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”

Konstatojmë inkonsistencë në çështjet e trajtuara për aq kohë sa njëherë konstatohet se këto risqe duhet të ishin transferuar te partneri privat (sikurse edhe kanë kërkuar me shkresën miratuese të këtij projekti) dhe në vijim justifikohet ndarja e riskut ndërmjet palëve. Gjithashtu evidentohet se në studimin e fizibilitetit nuk ka një analizë sasiore të efekteve të risqeve të mbartura përsipër për Buxhetin e Shtetit, gjë që të cilën projekti nuk duhet të kishte marrë miratimin e MFE siç kërkohet nga neni 19 i VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Për këto arsye, observacioni nuk merret në konsideratë.

Nga ana e MFE me shkresën nr.238/8 datë 15/10/2019 janë paraqitur observacione mbi këto konstatime në të cilën ndër të tjera është parashtruar:

.. Në asnjë dispozitë të kuadrit rregullator për koncesionet/PPP nuk është parashikuar që MFE është e detyruar që të marrë “masa për shmangien e risqeve” dhe për mosmarrjen përsipër të asnjë risku nga sektori publik..

Përsa kohë që kuadri rregullator për koncesionet/PPP njeh ndarjen e risqeve, marrjen e tyre përsipër nga Autoriteti Kontraktues dhe nuk ka përcaktuar se si duhet të ndahen risqet ndërmjet palëve, ndarja e tyre mbetet subjektive dhe i takon hartuesit të studimit të fizibilitetit të vlerësojë se si duhet të bëhet identifikimi dhe menaxhimi i risqeve në përputhje me natyrën e projektit.

...Sipas nenit 7 pika 11 e VKM 634/2014 ... .... alokimi dhe strategjia e menaxhimit të risqeve është tagër i drejtpërdrejtë i Autoritetit Kontraktues.

...Në lidhje me konstatimin tuaj se nga MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit sqarojmë se ky konstatim është i pabazuar pasi, MFE është ligjërisht në rregull përsa kohë që ndarja e riskut është e lejuar nga VKM-ja nr. 634/2014 e ndryshuar, e përcaktuar kjo në parashikimet e nenit 8 të kësaj VKM-je....

Në përgjigje të këtyre observacioneve konstatohet se nuk janë sjellë argumenta shtesë nga ato të paraqitura në fazën e Akt Konstatimeve, përveç pjesës së alokimit të përgjegjësisë të autoriteti kontraktor. Sqarojmë se bazuar në nenin 20 të VKM nr. 634/2014 të ndryshuar, procedura e analizës së MFE përfshin edhe analizën e risqeve të marra përsipër pjesërisht apo plotësisht nga Autoriteti Kontraktues për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove. Në këtë mënyrë përgjegjësia në këtë rast për miratimin e dhënë nga MFE është e përcaktuar në shoqërimin e miratimit për këtë projekt pa identifikuar probabilitetin dhe kostot përkatëse, cka në mënyrë direkte impaktojnë pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

### **Mbi dhënien e mendimit për kontratën e koncesionit**

Me shkresën nr. 8415 prot. MFE datë 07.05.2019 nga ana e MIE është dërguar për bashkërendim kontrata koncesionare në lidhje me këtë projekt koncesionar. Me shkresën nr. 8415/1 prot. MFE datë 14.05.2019, MFE ka kthyer përgjigje duke:

- dhënë dakortësinë në parim për modelin financiar siaps shtojcës 6 për sa kohë që totali i pagesave nga Buxheti i Shtetit është më i vogël se ai i paraqitur në studim

-ripërsëritjen e qendrimit për të mos marrë përsipër pagesa shtesë në lidhje me riskun e ndryshimit të kursit të këmbimit

*-respektimin e legjislacionit fiskal të zbatueshëm në RSH në lidhje me tatimet, taksat dhe TVSH*

Në kontratën e nënshkruar të paraqitur në MFE konstatohen problematika në drejtim të modelit financiar të dakortësuar, flukseve të projektuara të parasë dhe në të njëjtën kohë të treguesve financiarë të projektit.

-Në lidhje me flukset hyrëse dhe dalëse dhe projektimin e mjeteve monetare në dispozicion në fund të vitit dhe kumulative, konstatohen pamjaftueshmëri burimesh financiare për mbulimin e flukseve dalëse në vitin e pestë në rreth 6 milion euro, duke vendosur në dyshim realizimin e projektit. Të dhënat e detajuara sipas propozimit financiar janë të paraqitura sipas tabelës në vijim:

Vitet	1	2	3	4	5
Hua banka	35,000,000	35,000,000			
Hua furnitoresh		9,500,000	10,000,000		
Cash Shoqeria			30,988,881	21,011,119	
Buxheti	-		1,428,500	5,890,000	21,000,000
Ripagim I huave			5,302,933	5,568,069	5,846,473
Interesi I paguar			3,766,875	3,501,729	3,223,325
Ripagim furnitoresh			1,372,583	1,441,213	1,513,273
Interesa furnitoresh			975,000	906,371	834,310
kosto ndertim + mirmb	32,500,000	31,000,000	31,000,000	31,000,000	16,000,000
<b>Cash ne fund te periudhes</b>	<b>2,500,000</b>	<b>13,500,000</b>	<b>(10)</b>	<b>(15,516,263)</b>	<b>(6,417,381)</b>
<b>Cash kumulativ</b>	<b>2,500,000</b>	<b>16,000,000</b>	<b>15,999,990</b>	<b>483,727</b>	<b>(5,933,654)</b>

-Nga ana tjetër konstatohet se struktura e propozuar e financimit nuk është efektive duke akumuluar deri ne vitin e tretë burime financiare të papërdorura deri në 16 milion euro. Këto propozime vendosin në dyshim vlerën reale të propozuar për tu investuar me kapital privat dhe në të njëjtën kohë edhe rritjen e kostove të financimit nëpërmjet huamarrjes përtej nevojave reale për flukse dalëse.

-Në strukturën e financimit të kontratës është përcaktuar që financimi me hua bankare do të jetë në shumën 70,000,000 euro. Sipas analizës së zhvilluar në flukset hyrëse dhe dalëse me qëllim përcaktimin e cash në dispozicion të shoqërisë konstatohet se ripagimi i principalit të huave paraqitet në shumën 75,337,509 euro. Sipas modelit financiar të kontratës, flukset hyrëse dhe dalëse për financimin e të gjithë projektit paraqiten:

Në euro

Flukset	Totali	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<b>Flukset hyrese</b>	<b>355,165,040</b>	<b>35,000,000</b>	<b>44,500,000</b>	<b>42,417,381</b>	<b>26,901,119</b>	<b>21,000,000</b>	<b>21,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>24,000,000</b>	<b>20,346,540</b>
Hua banka	70,000,000	35,000,000	35,000,000											
Hua furnitoresh	19,500,000		9,500,000	10,000,000										
Cash Shoqeria	52,000,000			30,988,881	21,011,119									
Buxheti	213,665,040	-		1,428,500	5,890,000	21,000,000	21,000,000	24,000,000	24,000,000	24,000,000	24,000,000	24,000,000	24,000,000	20,346,540
<b>Flukset dalese</b>	<b>287,091,208</b>	<b>32,500,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>42,417,391</b>	<b>42,417,382</b>	<b>27,417,381</b>	<b>13,917,382</b>	<b>13,917,382</b>	<b>13,917,382</b>	<b>13,917,381</b>	<b>13,917,382</b>	<b>13,917,382</b>	<b>13,917,381</b>	<b>13,917,382</b>
Ripagim I huave	75,337,509			5,302,933	5,568,069	5,846,473	6,138,796	6,445,736	6,768,023	7,106,424	7,461,745	7,834,833	8,226,574	8,637,903
Interesi I huave	24,430,279			3,766,875	3,501,729	3,223,325	2,931,002	2,624,062	2,301,775	1,963,374	1,608,053	1,234,965	843,224	431,895
Ripagim furnitoresh	19,500,001			1,372,583	1,441,213	1,513,273	1,588,937	1,668,384	1,751,803	1,839,393	1,931,363	2,027,931	2,129,327	2,235,794
Interesa furnitoresh	6,323,419			975,000	906,371	834,310	758,647	679,200	595,781	508,190	416,221	319,653	218,256	111,790
kosto ndertim + mirmb	161,500,000	32,500,000	31,000,000	31,000,000	31,000,000	16,000,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000
Cash shoqeria	68,073,832	2,500,000	13,500,000	(10)	(15,516,263)	(6,417,381)	7,082,618	10,082,618	10,082,618	10,082,619	10,082,618	10,082,618	10,082,619	6,429,158

Diferenca prej 5,337,509 euro ndërmjet huasë së marrë dhe asaj të kthyer përfaqëson flukse dalëse të pajustificuara, pasi vlera e huasë së marrë duhet të përputhet me pagesat e principalit të kësaj huaje. Në këtë mënyrë, për të gjithë projektin, kjo vlerë përkthehet në mjete monetare shtesë në dispozicion të koncesionarit që ndikon drejtpërsëdrejti në rritjen e kthimit të investimit të realizuar nga ky operator në këtë projekt.

- Në llogaritjen e treguesve financiare të kontratës së dërguar në MFE konstatohet se IRR është deklaruar në masën 5% ndërkohë që vlera aktuale neto është llogaritur në shumën 3,346,220.14 euro. Nga auditimi konstatohet se IRR e projektit paraqitet në shumën 5.49% sipas rillogaritjeve të kryera mbi flukset e projektuara të parasë. Në krahasim me studimin e fizibilitetit, IRR e projektit, si pasojë e uljes së pagesës nga Buxheti i Shtetit në vitin e 13 është ulur nga 5.67% në 5.49%, me një marzh prej 0.18%.

-Në llogaritjen e pozicionit neto të parasë, sipas aneksit të kontratës, mbi kapitalin e investuar nga shoqëria dhe pozicionin neto të parasë, konstatohet se ekzistojnë diferenca në drejtim të fluksit neto të parasë për të gjithë periudhën e kohëzgjatjes së projektit. Sipas parashikimit të bërë në kontratë konstatohet se pozicioni neto i parasë është në shumën 52,073,844 euro, ndërkohë që sipas llogaritjeve të kryera nga grupi pozicioni neto i parasë vlerësohet në shumën 68,073,832 euro, diferencë prej 15,999,998 euro (që rezulton nga mos marrja në konsideratë e tepricës së likuditetit të krijuar në vitin e parë dhe të dytë).

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/10 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Së fundi, në lidhje me konstatimet për dhënien mendim të draft kontratës së koncesionit, sqarohet edhe një herë se Ministria e Financave dhe Ekonomisë në përputhje me detyrat e saj, mbështetur në të gjitha argumentat ligjor të cituar dhe argumentuar në përmbajtjen e këtij observacioni, ka konstatuar se totali i pagesave për këtë kontratë është më i vogël se në studimin e fizibilitetit si dhe ka rekomanduar monitorimin me rigorozitet nga Autoriteti Kontraktues të risqeve që mund të vijnë gjatë fazës së zbatimit të kontratës.

Në lidhje me këto observacione grupi i auditimit shprehet se në lidhje me mendimin e kontratës në thelb nuk është parashikuar dhënia e miratimit/refuzimit, por vetëm dhënia e një mendimi. Ulja e vlerës totale nuk përbën kriter për dhënien e mendimit.

Duke marrë parasysh shkallën e problematikave të evidentuara në pjesën financiare të kontratës dhe duke marrë parasysh hendekun ligjor në lidhje me miratimin e kontratave nga ana e MFE, këto çështje me rëndësi edhe për efekt të monitorimit në vijim të kontratave i janë bërë me dije MFE për të reaguar në kohë ndaj problematikave të evidentuara.

Në lidhje me draft kontratën të përcjellë në MFE me shkresë nr. 8415 prot. MFE datë 07.05.2019, sipas regjistrimeve me nr.1801 Rep, nr. 469 Kol, konstatohet diferenca në anekset e kësaj kontrate me kontratën e botuar në faqen zyrtare të Kuvendit. Në këtë mënyrë, sipas shtojcës 6 “Modeli Financiar” të kontratës së përcjellë në MFE, financimi nga furnitorët është përfshirë në shumën 19.5 milion euro, përkatësisht 9.5 milion euro vitin e dytë dhe 10 milion euro vitin e tretë të projektit koncesionar/PPP sipas tabelës së mëposhtme:





Kompania "ANK" sh.p.k  
Rr. Kavajes, Kullat Kondor, Kulla c kati 3 Tirane  
Tel. ++35542247931 Tel/Fax ++35542269543  
Mail: ank@afb.net.al

Shlyerja e kredisë do të filloje nga viti i trete dhe do të zgjasë për 11 vite deri në fundin e projektit. Kostot për ripagimin e huase do të jene vjetore. Shlyerja e huase bazohet në flukset pozitive të parasë që do të rezultojnë nga viti i peste e në vazhdim të projektit, si rrjedhojë e hyrjeve nga buxheti i shtetit (pagesat e disponueshmerise).

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 13	TOTALI
Financime	35,000,000	70,000,000	64,697,077	59,129,000	53,282,535	47,143,739	40,698,002	33,929,979	26,823,535	19,361,810	11,526,977	3,300,403	(5,337,500)	70,000,000
Hua e marre	35,000,000	35,000,000												
Hua e paguar			(5,302,923)	(5,568,069)	(5,846,473)	(6,138,796)	(6,445,736)	(6,768,023)	(7,106,424)	(7,461,745)	(7,834,833)	(8,226,574)	(8,637,903)	(75,337,500)
Interesi Bankes			(3,766,875)	(3,501,729)	(3,223,325)	(2,931,002)	(2,624,062)	(2,301,775)	(1,963,374)	(1,608,053)	(1,234,965)	(843,226)	(431,895)	(24,430,279)
Financim nga Furnitorët		9,500,000												19,500,000
Ripagim Furnitoreve			(1,372,583)	(1,441,213)	(1,513,273)	(1,588,937)	(1,668,384)	(1,751,803)	(1,839,393)	(1,931,363)	(2,027,931)	(2,129,327)	(2,235,794)	(19,500,000)
Interesi ndaj Furnitoreve			(975,000)	(906,371)	(834,310)	(758,647)	(679,200)	(595,781)	(508,190)	(416,221)	(319,651)	(218,256)	(111,790)	(6,323,417)
Totali i Financimeve	35,000,000	44,500,000	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	(1,417,381)	52,165,040
TOTAL CASH I PAGUAR	(32,500,000)	(31,000,000)	(29,571,500)	(25,110,000)	5,000,000	18,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	17,846,540	16,073,844
POZICIONI I PARASE	7,500,000	13,500,000	(10,846,881)	(6,527,381)	(6,417,381)	7,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	6,429,159	16,073,844



Sipas kontratës së botuar në faqen e Kuvendit, sipas propozimit të ri financiar në përputhje me Deklaratën e datës 18.03.2019 financimi nga furnitorët është përfshirë në shumën 19.5 milion euro, përkatësisht 2.5 milion euro vitin e parë, 3 milion euro vitin e dytë, 7 milion euro vitin e tretë dhe 7 milion euro vitin e katërt, të projektit koncesionar/PPP sipas tabelës së mëposhtme:



Kompania "ANK" sh.p.k  
Rr. Kavajes, Kullat Kondor, Kulla c kati 3 Tirane  
Tel. ++35542247931 Tel/Fax ++35542269543  
Mail: ank@afb.net.al

Shlyerja e kredisë do të filloje nga viti i trete dhe do të zgjasë për 11 vite deri në fundin e projektit. Kostot për ripagimin e huase do të jene vjetore. Shlyerja e huase bazohet në flukset pozitive të parasë që do të rezultojnë nga viti i peste e në vazhdim të projektit, si rrjedhojë e hyrjeve nga buxheti i shtetit (pagesat e disponueshmerise).

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 13	TOTALI
Financime	35,000,000	70,000,000	64,697,077	59,129,000	53,282,535	47,143,739	40,698,002	33,929,979	26,823,535	19,361,810	11,526,977	3,300,403	(5,337,500)	70,000,000
Hua e marre	35,000,000	35,000,000												
Hua e paguar			(5,302,923)	(5,568,069)	(5,846,473)	(6,138,796)	(6,445,736)	(6,768,023)	(7,106,424)	(7,461,745)	(7,834,833)	(8,226,574)	(8,637,903)	(75,337,500)
Interesi Bankes			(3,766,875)	(3,501,729)	(3,223,325)	(2,931,002)	(2,624,062)	(2,301,775)	(1,963,374)	(1,608,053)	(1,234,965)	(843,226)	(431,895)	(24,430,279)
Financim nga Furnitorët		2,500,000	3,000,000	7,000,000	7,000,000									19,500,000
Ripagim Furnitoreve			(1,372,583)	(1,441,213)	(1,513,273)	(1,588,937)	(1,668,384)	(1,751,803)	(1,839,393)	(1,931,363)	(2,027,931)	(2,129,327)	(2,235,794)	(19,500,000)
Interesi ndaj Furnitoreve			(975,000)	(906,371)	(834,310)	(758,647)	(679,200)	(595,781)	(508,190)	(416,221)	(319,651)	(218,256)	(111,790)	(6,323,417)
Totali i Financimeve	37,500,000	38,000,000	(4,447,381)	(4,447,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	(11,417,381)	52,165,040
TOTAL CASH I PAGUAR	(32,500,000)	(31,000,000)	(29,571,500)	(25,110,000)	5,000,000	18,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	21,500,000	17,846,540	16,073,844
POZICIONI I PARASE	5,000,000	7,000,000	(10,846,881)	(6,527,381)	(6,417,381)	7,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	10,082,619	6,429,159	16,073,844



*[Handwritten signature]*

Kontrata e paraqitur pranë MFE dhe ajo e paraqitur në Kuvend kanë të njëjtin nr. rregjistrimi, por Kontrata e paraqitur në MFE nuk ka datë rregjistrimi. Këto kontrata janë përpiluar sipas propozimit të ri financiar në përputhje me Deklaratën e datës 18.03.2019, ku në këtë Deklaratë shpëndaresha e financimit të furnitorëve është e ndryshme sipas viteve të ndryshëm të cituar më sipër.

Në vijim të analizave për të përcaktuar efektin e problematikave të evidentuara më sipër, KLSH i është referuar kontratës së paraqitur në Kuvend. Problemet e evidentuara në studimin e fizibilitetit në lidhje me këtë projekt janë të mbartura edhe në këtë kontratë. Për më tepër, në kontratë shfaqen problematika të tjera në drejtim të kostos së financimit dhe modelit financiar të propozuar. Gjithashtu në kontratën e paraqitur nga Autoriteti Kontraktor për mendim në MFE në nenin 35.2.6 citohet se “Përveç rasteve kur ndryshimet e propozuara nga Koncesionari vijnë si rezultat direkt apo indirekt i një Ngjarjeje të Focës Madhore, i një ngjarjeje që përbën shkak kompensimi apo shkak lehtësimi ose Ndryshimi në Ligj, nëse si rezultat i ndryshimit të Projektit të kërkuar nga Koncesionari, duke përfshirë cdo ndryshim të propozuar prej tij, kostot që i lindin Koncesionarit, Nënkontraktorëve të Ndërtimit ose Nënkontraktorëve të Mirëmbajtjes dhe shfrytëzimit rriten ose ulen, Autoriteti Nënkontraktor dhe Koncesionari i ndajnë këto rritje ose ulje në bazë 50:50. Mekanizmi që do të përdoret për një ndarje të tillë do të diskutohet dhe dakortësohet ndërmjet palëve. Për të mënjeluar cdo dyshim, kjo nuk do të përbëjë një ndryshim të pagesave kundrejt Koncesionarit, të rëna dakord sipas kësaj kontrate”. Kjo dispozitë e cila përcakton ndarje 50:50 të kostos (risqeve) si pasojë e ndryshimeve të përcaktuara më sipër, është e paqartë dhe mund të interpretohet në mënyra të ndryshme, pavarësisht se sipas fjalisë së fundit mund të pretendohet se nuk do të ketë ndryshime të pagesave të dakortësuara sipas kësaj kontrate. Per te gjitha ndryshimet ne risqet e marra persiper nuk eshte marre miratim nga Ministria e Financave dhe Ekonomise. Për efekt të kuantifikimit të parregullsive për Buxhetin e Shtetit vetëm nga problemet e mësipërme janë paraqitur në vijim humbjet të argumentuara si në vijim:

-Flukset e parasë sipas raportimit në kontratën e shkarkuar nga faqja zyrtare e Kuvendit vetëm për periudhën e investimit paraqiten sipas tabelës së mëposhtme:

Pershkrimi	1	2	3
Hua banka	35,000,000	35,000,000	
Hua furnitoresh	2,500,000	3,000,000	7,000,000
Cash Shoqeria			30,988,881
Buxheti	-		1,428,500
Ripagim I huave			5,302,933
Interesi I paguar			3,766,875
Ripagim furnitoresh			1,372,583
Interesa furnitoresh			975,000
kosto ndertim + mirmb	32,500,000	31,000,000	31,000,000
<b>Cash periudhe</b>	<b>5,000,000</b>	<b>7,000,000</b>	<b>(3,000,010)</b>
<b>Cash kumulativ</b>	<b>5,000,000</b>	<b>12,000,000</b>	<b>8,999,990</b>

Për tre vitet në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion fonde që në vitin e parë nga ana e koncesionarit dhe financimit me hua bankare për të cilat paguhet interesa. Sipas normës së interesit të deklaruar, prej 5% dhe vlerës së parasë të mbajtur stok mbi të cilën paguhet interesa, efekti i shpenzimeve të interesit të panevojshëm vlerësohet sipas tabelës së mëposhtme:

Pershkrimi	1	2	3	TOTALI
Cash kumulativ ne fund	5,000,000	12,000,000	8,999,990	
Interesi I akumuluar me norme 5%	250,000	600,000	450,000	<b>1,300,000</b>

Efekti prej 1.3 milion euro paraqet kompensim nga Buxheti i Shtetit të panevojshëm për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij. Korigjimi i këtyre parregullsive duhet të reflektohet në mbështetjen e projektuar të projektit me pagesa nga Buxheti i Shtetit duke qenë se norma e kërkuar për vendosjen në dispozicion të parave për projektin nga ana e koncesionarit sipas skemës së financimit është pohuar të sigurohet me një normë prej 5%.

-Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 75.3 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 70 milion euro reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 5.3 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 75.3 milion euro dhe jo mbi stokun prej 70 milion euro. Ekzistenca e këtyre diferencave është reflektuar sipas tabelave të mëposhtme ku janë krahasuar skema e huasë sipas kontratës dhe skema e rillogaritur nga KLSH:

Skema e huasë bankare sipas kontratës

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 13	TOTALI
Financime	35,000,000	70,000,000	64,697,077	58,129,000	52,262,558	47,243,739	40,696,000		31,829,979	26,421,555	19,361,810	11,526,977	3,300,400	(5,137,500)
Hua e marrë	35,000,000	35,000,000												70,000,000
Hua e paguar			(5,802,923)	(5,588,000)	(5,046,473)	(4,138,790)	(3,445,700)	(2,768,070)	(2,106,430)	(1,461,749)	(7,834,830)	(8,726,570)	(8,637,903)	(75,137,500)
Interesa Bankare			(3,766,075)	(3,565,729)	(3,223,373)	(2,391,000)	(1,624,263)	(1,201,775)	(1,363,374)	(1,608,070)	(1,219,360)	(803,234)	(611,876)	(28,430,239)
Financime nga Furnitoret	2,500,000	3,000,000	2,000,000											15,500,000
Ripa nga Furnitoret			(1,371,500)	(1,441,710)	(1,573,273)	(1,588,917)	(1,666,384)	(1,751,800)	(1,824,550)	(1,891,360)	(1,927,330)	(1,929,327)	(1,935,754)	(18,900,000)
Interesa ndaj Furnitoret			(875,000)	(906,371)	(934,310)	(978,547)	(1,029,200)	(1,095,701)	(1,168,793)	(1,248,271)	(1,319,650)	(1,388,236)	(1,451,790)	(8,323,417)
<b>Totali i Financimeve</b>	<b>37,500,000</b>	<b>73,000,000</b>	<b>(4,417,302)</b>	<b>(4,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(11,417,302)</b>	<b>(38,891,186)</b>
<b>TOTAL CASH I PAGUAR</b>	<b>(32,500,000)</b>	<b>(32,000,000)</b>	<b>(29,571,500)</b>	<b>(25,110,000)</b>	<b>5,000,000</b>	<b>18,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>21,500,000</b>	<b>17,846,540</b>	<b>52,165,940</b>
<b>POZICIONI I PARASE</b>	<b>5,000,000</b>	<b>7,000,000</b>	<b>(32,988,881)</b>	<b>(29,527,381)</b>	<b>(6,417,381)</b>	<b>7,062,619</b>	<b>16,062,619</b>	<b>30,062,619</b>	<b>30,062,619</b>	<b>30,062,619</b>	<b>30,062,619</b>	<b>30,062,619</b>	<b>8,429,239</b>	<b>30,071,844</b>

Kjo tabelë e rindërtuar nga KLSH në bazë të parashikimeve vetëm për huanë bankare në shumën 70,000,000 euro, normën e interesit prej 5% dhe kapitalizimin e interesit të papaguar por të llogaritur për vitin e parë, e kapitalizuar në vlerën e huasë paraqitet:

Pershkrimi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13 Totali	
Situacioni i huasw	35,000,000	71,750,000	66,699,582	61,396,644	55,828,558	49,982,068	43,843,254	37,397,499	30,629,456	23,523,011	16,061,244	8,226,388	.	
Kesti		71,750,000	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	8,637,918	95,016,885
Interesi			3,587,500	3,334,979	3,069,832	2,791,428	2,499,103	2,192,163	1,869,875	1,531,473	1,176,151	803,062	411,319	23,266,885
Principali			5,050,418	5,302,939	5,568,086	5,846,490	6,138,814	6,445,755	6,768,043	7,106,445	7,461,767	7,834,856	8,226,598	71,750,000

Bazuar në llogaritjet e mësipërme, interesi i kërkuar për huanë në shumën 71,750,000 euro me afat 11 vjeçar dhe interes 5% rezulton në total 23,266,885 euro, me një diferencë nga interesi i llogaritur në kontratë prej 24,430,279 euro në shumën 1,163,394 euro. Efekti i mbivlerësimit të interesit si pasojë e llogaritjeve të gabuara vlerësohet në shumën 1,163,394 euro. Efekti i shlyerjeve të principalit sipas kontratës prej 75,337,509 euro mbi huanë e marrë në shumën 71,750,000 euro (70,000,000 euro huaja dhe 1,750,000 euro interesat e kapitalizuara te vitit te parë vlerësohet në shumën 3,587,509 euro).

Në total efekti financiar si pasojë e keqlllogaritjeve në kontratë prej shpenzimeve të interesit dhe principalit të mbivlerësuar vlerësohet në rreth 4,750,903 euro.

-Bazuar në flukset e paraqitura në kontratë, konstatohet se struktura aktuale e financimit në vitin e 5 nuk ofron mundësi për realizimin e projektit. Në këtë mënyrë, analiza e kryer për të gjithë flukset përgjatë periudhës së kryerjes së investimit paraqitet sipas tabelës së mëposhtme:

Vitet	1	2	3	4	5
<b>Flukset hyrese</b>	<b>37,500,000</b>	<b>38,000,000</b>	<b>39,417,381</b>	<b>33,901,119</b>	<b>21,000,000</b>
Hua banka	35,000,000	35,000,000			
Hua furnitoretsh	2,500,000	3,000,000	7,000,000	7,000,000	
Cash Shoqeria			30,988,881	21,011,119	
Buxheti	-		1,428,500	5,890,000	21,000,000

<b>Flukset dalese</b>	<b>32,500,000</b>	<b>31,000,000</b>	<b>42,417,391</b>	<b>42,417,382</b>	<b>27,417,381</b>
Ripagim I huave			5,302,933	5,568,069	5,846,473
Interesi I paguar			3,766,875	3,501,729	3,223,325
Ripagim furnitoresh			1,372,583	1,441,213	1,513,273
Interesa furnitoresh			975,000	906,371	834,310
kosto ndertim + mirmb	32,500,000	31,000,000	31,000,000	31,000,000	16,000,000
<b>Cash ne fund te vitit</b>	<b>5,000,000</b>	<b>7,000,000</b>	<b>(3,000,010)</b>	<b>(8,516,263)</b>	<b>(6,417,381)</b>
<b>Cash kumulativ</b>	<b>5,000,000</b>	<b>12,000,000</b>	<b>8,999,990</b>	<b>483,727</b>	<b>(5,933,654)</b>

Nga auditimi konstatohet se në vitin e 5, projekti nuk është në gjendje të përballojë nevojën për flukse dalëse. Në vitin e 5, projekti parashikon 21 milion euro flukse hyrëse, ndërkohë që ka nevojë për 27.4 milion euro. Diferenca prej (6.4 milion euro) si fluks dalës negativ neto mund të financohet vetëm me 0.5 milion euro gjendje të cash nga viti i kaluar, ndërkohë që pjesa tjetër prej (5.9 milion euro) mbetet e pambuluar me financim. Në këtë mënyrë, referuar këtij modeli të gabuar financiar, projekti rrezikon të dështojë duke qenë se nuk është në gjendje të përballojë nevojën për kapital.

MFE ka paraqitur observacione shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 mbi këto konstatime në të cilën ka parashtruar ndër të tjera që:

**Në lidhje me konstatimin tuaj për dhënien mendim të draft kontratës së koncesionit,** sqarojmë se Ministria e Financave dhe Ekonomisë në përputhje me detyrat e saj, nisur nga fakti që nuk ka parashikime ligjore për marrjen e miratimit të saj lidhur me përmbajtjen e kontratës të negociuar ka dhënë mendim lidhur me kontratën në fjalë. Megjithatë ndryshimet e reja të ligjit të koncesioneve kanë parashikuar se tashmë AK e kanë detyrim ligjor sjelljen e kontratës së negociuar për miratim në MF, në këtë kuadër edhe rekomandimi juaj vjen në harmoni me këto ndryshime.

Ndërsa lidhur me konstatimin tuaj se ka diferenca në shtojcën e modelit financiar në draft kontratën e përcjellë për mendim në MFE dhe kontratën e botuar në faqen zyrtare të Kuvendit, sqarojmë se:

Kontrata e ardhur për mendim në MFE është kontrata nr. 1801 Rep. 469 Kol, e sjellë me shkresën nr. 8415 datë 07.05.2019. Ministria e Financave dhe Ekonomisë e ka dhënë mendimin e saj mbështetur në të gjitha argumentat ligjor të cituar dhe argumentuar në përmbajtjen e këtij observacioni për sa kohë që ka konstatuar se totali i pagesave për këtë kontratë është më i vogël se në studimin e fizibilitetit si dhe ka rekomanduar monitorimin me rigorozitet nga Autoriteti Kontraktues të risqeve që mund të vijnë gjatë fazës së zbatimit të kontratës. Sqarimi i kësaj mospërputhje nuk i takon Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Në këto observacione të paraqitura nuk janë paraqitur argumenta mbi problematikat e konstatuara por vetëm që mospërputhjet nuk i takojnë MFE, por autoritetit kontraktues dhe që rekomandimi i KLSH vjen në harmoni me ndryshimet e reja të ligjit të koncesioneve.

**Për çështjet e trajtuara më sipër për këtë projekt koncesionar/PPP, nga ana e Kryetarit të KLSH me shkresë nr. 238/5 datë 23.09.2019 iu dërgua Ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë në cilësinë e autoritetit kontraktues pjesa e respektive e Projektit Raportit të Auditimit e paraqitur si më poshtë, për të cilën nuk është kthyer përgjigje.**



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

Nr. 238/5 Prot. Tiranë, më 23 9 2019

**KONFIDENCIALE**

**Lënda:** Dërgohet për dijeni pjesë nga Projekt Raporti i Auditimit ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtoria e Koncesioneve".

**Drejtuar:** Zaj. Belinda BALLUKU  
**MINISTËR I INFRASTRUKTURËS DHE ENERGJISË**

**TIRANË**

Në zbatim të Programit të Auditimit, nr.238/1, datë 05.06.2019, ndryshuar me shkresën nr.238/2, datë 14.08.2019, grupi i auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, më datë 23.08.2019, ka përfunduar punën audituese në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtoria e Koncesioneve". Në përfundim, rezultatet e punës janë pasqyruar në Projekt Raportin e Auditimit dërguar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019.

Ja përcjellim për dijeni pjesët nga Projekt Raporti i Auditimit për kontratat koncesionare të audituara ku institucioni Juaj është Autoriteti Kontraktor.

Ja falënderojmë për mirëkuptimin.



**Bujar LESKAJ**  
**KRYETAR**

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP për ndërtimin e rrugës Milot –Balldren përfshin kryerjen e një investimi për rrugë të tipit A, ndërkohë që të dhënat mbi qarkullimin e mjeteve dhe standartet e projektimit kërkojnë kryerjen e një investimit në një rrugë të tipit C2.
<b>Situata:</b>	Në studimin e fizibilitetit janë pasqyruar të dhëna të pjesshme në lidhje me situatën e trafikut ditor në lidhje me disa akse kryesore që lidhen me segmentin e propozuar për ndërtim. Nga auditimi konstatohet se, parashikimi i kërkesave për përdorimin e rrugës është kryer mbi të dhëna historike jo të plota, ku në disa raste përdoren të dhënat e vitit 2010 pa pasur rekode të mëpasshme dhe në disa raste përdoren të dhënat e paraqitura vetëm për vitin 2015 pa paraqitur të dhëna për asnjë nga vitet e mëparshme. Edhe besueshmëria e këtyre të dhëna të paraqitura në studim, mbi të cilin është gjykuar mbi domosdoshmërinë e projektit vlerësohet e cënuar duke mos referuar asnjë burim mbi të cilin janë paraqitur këto të dhëna. Në këto kushte, volumi i parashikuar për sasinë ditore të volumit të trafikut paraqet projeksione ndërmjet 3861 mjete/ditë për vitin 2020 deri në 6854 mjete/ditë për vitin 2038, ndërkohë që klasifikimi sipas standarteve mbi të cilat është mbështetur studimi e kategorizon këtë rrugë në mënyrë të padrejtë në të tipit “A”, kur sipas standarteve të paraqitura në faqen 50 të studimit të fizibilitetit përcaktohet se rrugët e tipit “A” projektohen kur kërkesa është më shumë se 12,000 – 15,000 automjete njësi në ditë. Sipas projeksioneve të paraqitura në studim fizibiliteti rruga duhet të ishte projektuar sipas tipit “C 2”. Në këto kushte, sipas referencave të paraqitura në studimin e fizibilitetit nuk justifikohet nevoja e kryerjes së këtij investimi sipas standartit të kërkuar. Kjo gjë sjell pasoja të drejtpërdrejta që rezultojnë në në kosto të shtuara ndërtimore të pa argumentuara për këtë rrugë në Buxhetin e Shtetit.
<b>Kriteri:</b>	nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Kryerja e investimeve më të kushtueshme përtej nevojave aktuale të referuara nga të dhënat teknike
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i projektit koncesionar
<b>Rëndësia:</b>	E Lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë t’i kërkohej autoriteteve kontraktuese që të sigurojnë/konfirmojnë që të dhënat mbi standartet e përdorura për projektimin e rrugëve të jenë të argumentuara referuar strategjive si dhe të sigurojnë përputhshmërinë me nevojat për kryerjen e këtyre investimeve.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP Milot – Balldren është miratuar nga MFE pavarësisht se struktura e tij e financimit paraqitet jo e qendrueshme, duke shkaktuar kosto të panevojshme interesi mbi kapitalin e koncesionarit, pa asnjë argument mbi treguesit financiarë për normat e përdorura mbi të cilin është përlllogaritur mbështetja buxhetore dhe me gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave.
---------------------------	---

<p><b>Situata:</b></p>	<p>Flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të parasë për Buxhetin e Shtetit.</p> <p>Në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor paraqitet financimi me 115 milion euro hua bankare dhe 50 milion euro investim nga kapitali i kompanisë koncensionare, nga të cilat për këto të fundit parashikohet se 30 milion euro janë për realizimin e investimit dhe pjesa tjetër prej 20 milion euro janë për mirëmbajtjen. Në total kostoja e investimit dhe mirëmbajtjes sipas vlerësimeve në studimin e fizibilitetit është në shumën 161.5 milion euro ndërkohë që modeli i financimit përfshin burime në shumën 165 milion euro. <u>Diferenca prej 3.5 milion euro financim shtesë përtej nevojave për investim dhe mirëmbajtje sipas modelit të propozuar në studimin e fizibilitetit rëndon me kosto shtesë financimin përtej nevojave reale të këtij projekti, si rrjedhojë e kostove të interesit.</u></p> <p>Konstatohet se në studimin e fizibilitetit pjesa e financimit të shpenzimeve të mirëmbajtjes nga kapitali i shoqërisë nuk është pjesë e pasqyrës së fluksit të parasë si fluks hyrës, megjithëse në studim fizibiliteti është deklaruar se do futen në projekt si të tilla, ndërkohë që është pjesë e analizës së flukseve të parasë si fluks dalës nga shpenzimet e mirëmbajtjes.</p> <p>Në studimin e fizibilitetit cash-i pas shpenzimeve të mirëmbajtjes vlerësohet në shumën (-8,681,500) euro, ndërkohë që nga auditimi kontatohet se për flukset e projektuara, fluksi neto rezulton në shumën 55,818,500 euro.</p> <p>Struktura e propozuar e financimit konstatohet jo e përshtatshme. duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse. Kjo gjë krijon teprica likuiditeti të panevojshme, të cilat nga njëra anë shkaktojnë shpenzime interesi të panevojshme dhe nga ana tjetër ulin vlerën reale të kontributit të kapitalit të koncesionarit. Në këtë mënyrë në vitin e parë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 32,500,000 euro, ndërkohë që financimi vetëm me hua bankare vlerësohet në shumën 40,000,000 euro, duke krijuar një tepricë të panevojshme prej 7,500,000 euro. Po në të njëjtin vit parashikohet financim i operatorit privat në shumën 6,000,000 euro, e cila në total rezulton në një tepricë likuiditeti prej 13,500,000 euro (7,500,000 euro + 6,000,000 euro). Kjo tregon që gjatë vitit të parë të zbatimit të projektit, bazuar në planin e paraqitur në studim fizibiliteti, jo vetëm që nuk ka nevojë për 40,000,000 euro hua kur investimet janë parashikuar në shumën 32,500,000 euro, por edhe kapitali i operatorit privat i pretenduar për financim në këtë vit, rezulton i panevojshëm. Përgjatë gjithë periudhës së investimit akumulohen mjete monetare të panevojshme të cilat duke pasur një normë interesi prej 5% mbi kapitalin e investuar nga koncesionari rezultojnë në rreth 1.6 milion euro kosto interesi të cilat konsiderohen të panevojshme dhe që rëndojnë drejtpërsëdrejti në Buxhetin e Shtetit.</p> <p>Nga auditimi konstatohet se, është parashikuar të financohet e gjithë vlera e koston së investimit duke përfshirë edhe fitimin e koncesionarit të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit rezulton më e ulët se 30 milion euro të deklaruara, kjo për arsye</p>
------------------------	--

	<p>se për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Nga auditimi konstatohet se duke mos u marrë parasysh ky element, struktura e financimit për pjesën e ndërtimit rezulton të jetë e mbivlerësuar duke qenë se ofron kthim nga investimi për koncesionarin edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përsa konstatohet më sipër, efekte jepen edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10%, (që rezulton në një fitim prej rreth 14 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 16 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor për miratim.</p> <p>Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 115,000,000 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 12 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është supozuar në shumën 50,000,000 euro me një normë interesi 5% të njejtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5%, pavarësisht se nuk ka asnjë analizë që mbështet këtë normë në studimin e fizibiliteti. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 5,283,728 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 6% (5.67% sipas rillogaritjeve të KLSH). Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme të kthimit IRR prej 6% sipas studimit të fizibilitetit (5.67% sipas auditimit) mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi përkthehet në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Strukturë financimi jo e përshtatshme, kosto interesi përtej nevojave reale për financim, pagesa nga Buxheti i Shtetit mbi normën e kërkuar të kthimit
<b>Shkaku:</b>	Miratim i projektit me mangësi përsa i përket qëndrueshmërinë dhe fizibilitetit fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë)
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim/korrigjim pranë Autoritetit Kontraktues projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korrigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.
<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit paraqet gabime dhe në të njejtën kohë nuk është e argumentuar përsa i përket favorizimit të alternativës së

	koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit.
<b>Situata:</b>	Në lidhje me analizën e arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo e rëndësishme për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se kemi të bëjmë me prokurimin apo koncesionimin e të njëjtit projekt. Gjithashtu kursimi i pretenduar, sipas deklarimeve në studim fizibiliteti nuk është i saktë. Në lidhje me kostot e mirëmbajtjes, konstatohet se rritja e shpenzimeve të mirëmbajtjes me 10,000,000 euro është e pambështetur në asnjë argument gjatë krahasimit të dy alternativave. Për sa më sipër konstatohet se dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezulton e pabazuar.
<b>Kriteri:</b>	me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Favorizim i paargumentuar i alternativës së koncesionimit/PPP përkundrejt asaj të prokurimit publik
<b>Shkaku:</b>	Analizë e paargumentuar e krahasimit të dy alternativave
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t’i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e oponencës teknike.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” është miratuar nga MFE megjithëse parashikohet mbartja e risqeve financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa u analizuar nga autoriteti kontraktues efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.
<b>Situata:</b>	<i>Sipas studimit të fizibilitetit, risku i këmbimit të valutës së huaj është përcaktuar që duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Kryerja e pagesave ndaj koncesionarit është në varësi të kursit euro – lek ditor të datës së kryerjes së pagesave. Për pasojë vlera e paguar në lekë sipas viteve respektive rezulton të jetë e ndryshme nga pagesa në pagesë në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare. Kjo vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standarte të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”</i>



	Në studimin e fizibilitetit është parashikuar se risku i financimit nuk do të merret përsipër nga autoriteti kontraktor, pasi nuk parashikohet që autoriteti të ofrojë ndonjë lloj huaje, granti apo forma të tjera financimi për përmirësimin e rrugës. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit.
<b>Kriteri:</b>	nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Rritje të mundshme të pagesave për Buxhetin e Shtetit
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i projektit koncesionar/PPP pa kryer një analzië të efekteve sasiore në pagesa të Buxhetit të Shtetit si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë. Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Kontrata e projektit koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” miratuar me ligjin nr. 52/2019 datë 18.07.2019 paraqet problematika në drejtim të strukturës së financimit duke akumuluar interesa të panevojshme nga krijimi i likuiditeteve të tepërta në tre vitet e para, ka mospërputhje ndërmjet huasë së marrë dhe huasë së kthyer, shpenzimet e interesit përkatëse dhe njëkohësisht mungesë të realizimit të projektit në vitin e 5 si pasojë e mungesës së likuiditeteve të mjaftueshme për financimin e flukseve dalëse.
<b>Situata:</b>	<u>Në lidhje me draft kontratën të përcjellë në MFE me shkresë nr. 8415 prot. MFE datë 07.05.2019, sipas regjistrimeve me nr.1801 Rep, nr. 469 Kol, konstatohet diferenca në anekset e kësaj kontrate me kontratën e botuar në faqen zyrtare të Kuvendit. Në vijim të analizave për të</u>

	<p><u>përcaktuar efektin e problematikave të evidentuara më sipër, KLSH i është referuar kontratës së paraqitur në Kuvend. Problemet e evidentuara në studimin e fizibilitetit në lidhje me këtë projekt janë të mbartura edhe në këtë kontratë.</u></p> <p>-Për tre vitet e para në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion të projektit fonde të panevojshme (krahasuar me nevojën për para për kryerjen e investimit). Për këto fonde të panevojshme parashikohet pagesa e interesave të panevojshme nga Buxheti i Shtetit. Sipas normës së interesit të deklaruar, prej 5% dhe vlerës së parasë të mbajtur stok mbi të cilën paguhet interesa, efekti i shpenzimeve të interesit të panevojshëm vlerësohet 1,300,000 euro. Efekti prej 1,300,000 euro paraqet kompensim nga Buxheti i Shtetit të panevojshëm për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij.</p> <p>-Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 75.3 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 70 milion euro sipas modelit financiar reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 5.3 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 75.3 milion euro dhe jo mbi stokun prej 70 milion euro që në duhet të ishte në fakt.. Nga auditim konstatohet se interesi i kërkuar për huanë në shumën 71,750,000 euro (kjo shumë për arsye se interesi i akumuluar vitin e parë llogaritet por nuk paguhet, pra kapitalizohet në vlerën e huasë) me afat 11 vjeçar dhe interes 5% rezulton në total 23,266,885 euro, me një diferencë nga interesi i llogaritur në kontratë prej 24,430,279 euro, në shumën 1,163,394 euro. Efekti i mbivlerësimit të interesit si pasojë e llogaritjeve të gabuara vlerësohet në shumën 1,163,394 euro. Efekti i shlyerjeve të principalit sipas kontratës prej 75,337,509 euro mbi huanë e marrë në shumën 71,750,000 euro (70,000,000 euro huaja dhe 1,750,000 euro interesat e kapitalizuara te vitit te parë) vlerësohet në shumën 3,587,509 euro. <u>Në total efekti financiar si pasojë e keqlllogaritjeve në kontratë prej shpenzimeve të interesit dhe principalit të mbivlerësuar vlerësohet në rreth 4,750,903 euro (1,163,394 euro + 3,587,509 euro).</u></p> <p>-Nga auditimi konstatohet se në vitin e 5, projekti nuk është në gjendje të përballojë nevojën për flukse dalëse sipas modelit financiar në kontratë. Në vitin e 5, projekti parashikon 21 milion euro flukse hyrëse, ndërkohë që ka nevojë për 27.4 milion euro flukse dalëse. Diferenca prej (6.4 milion euro) si fluks dalës negativ neto mund të financohet vetëm me 0.5 milion euro gjendje të cash nga viti i kaluar, ndërkohë që pjesa tjetër prej (5.9 milion euro) mbetet e pambuluar me financim. Në këtë mënyrë, referuar këtij modeli të gabuar financiar, projekti rrezikon të dështojë duke qenë se nuk është në gjendje të përballojë nevojën për kapital.</p>
<b>Kriteri:</b>	Shtojca e modelit financiar të kontratës
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Kontrata koncesionare të destinuara të dështojnë në moelin e financimit
<b>Shkaku:</b>	Struktura e gabuar e financimit të kontratës
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk

	<p>kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/5 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundur të korigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.</p>
--	---

### **III. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin e rrugës Thumanë – Kashar për të cilin është mbajtur Akt Konstatimi nr. 3 datë 21.08.2019.**

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, ndryshuar me programin e auditimit nr. 238/2 datë 14/08/2019, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare
- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Projekti i rrugës Thumanë – Vorë përfshin ndërtimin, financimin dhe mirëmbajtjen e një rruge për 10 vite prej 20.8 kilometrash e cila fillon në Thumanë dhe vazhdon deri në kryqëzimin me superstradën Tiranë - Durrës me një kryqëzim të ri. Ky projekt është paraqitur në formën e një propozimi të pakërkuar nga operatori privat dhe ka marrë statusin e studimit të fizibilitetit pas miratimit nga autoriteti kontraktor.

Me shkresë nr. 1082/4 prot. MFE datë 04.12.2017, nga ana e Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në zbatim të nenit 17 të VKM 634, datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave dhe vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar është kërkuar miratimi mbi studimin e fizibilitetit të hartuar për këtë projekt.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë, me shkresën nr. 18870/1 prot. MFE, datë 30.01.2018 ka kthyer përgjigje mbi kërkesën për miratim. Në përgjigje të kërkesës për miratim, nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë është referuar “duke mbajtur në konsideratë se:

*Kostot buxhetore të këtij projekti janë parashikuar në PBA 2018-2020 të miratuar me VKM nr. 12 datë 12.01.2018, shprehemi parimisht dakort* (ky term nuk njihet nga VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar) *me mbështetjen financiare të propozuar në studimin e fizibilitetit, por kërkojmë që të vlerësohen me prioritet maksimal çështjet e mëposhtme:*

- *kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysht në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor;*
- *në parim pagesa e parë nga Buxheti i Shtetit e parashikuar për vitin 2020 të fillojë pasi të jetë kryer një volum i konsiderueshëm punimesh për ndërtimin e segmentit rrugor të sipërcituar*
- *lidhur me riskun e ndërtimit dhe të disponueshmërisë kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës kërkojmë që këto risqe të reflektohen në klauzolat e saj dhe të transferohen totalisht te partneri privat ashtu siç janë parashikuar në studimin e fizibilitetit*

- lidhur me risqet financiare (riskun e inflacionit, të normës së interesit dhe kursit të këmbimit) kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës këto risqe të transferohen te partneri privat dhe të reflektohen në klauzolat e kontratës.
- lidhur me riskun e forcës madhore kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës ky risk të ndahet midis palëve ku partneri privat të marrë përsipër risqet që klasifikohen si fatkeqësi natyrore (tërmetet, vullkanet, përmbytjet, kushtet ekstreme të motit, etj), ndërsa partneri publik të marrë përsipër risqet që vijnë si pasojë e akteve njerëzore që dalin jashtë kontrollit siç janë (grevat, kryengritjet, gjendja e jashtëzakonshme, luftrat etj)
- lidhur me riskun e transferimit të asetëve kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës të parashikohet që asetë përveç se i lirë nga çdo lloj barre apo detyrimi shoqëruar të dorëzohet gjithashtu edhe në gjendje të mirë funksionale
- të bëhet kujdes që si për këtë objekt, ashtu edhe për projektet e tjera të përfshira në programin e financimit one billion, në modelin financiar, pagesat nga buxheti i shtetit të shtrihen sa më shumë të jetë e mundur në kohë në mënyrë që të respektohet kufiri prej 5% i të ardhurave tatimore faktike të vitit paraardhës buxhetor, e përcaktuar në ligjin 9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë, i ndryshuar”
- në çdo rast të mbahet në konsideratë që për çdo projekt të programit one billion të kërkohet nga Autoriteti Rrugor Shqiptar miratimi në lidhje me standartet teknike të propozimeve si dhe kostot financiare të përllogaritura me qëllim që të sigurohet një përputhshmëri e plotë me manualet dhe standartet teknike dhe financiare në fuqi për rrugët nacionale.”

Në lidhje me përdorimin e termit “shprehemi parimisht dakort”, nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 është parashtruar:

..Referuar hierarkisë së akteve ligjore, konkretisht Nenit 102, pika 4, e Kushtetutës përcaktohet se:

“Ministri, brenda drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, drejton nën përgjegjësinë e tij veprimtarinë që kanë kompetencë. Ministri, në zbatim të kompetencave të tij, **nxjerr urdhra dhe udhëzime**”.

Ministri i Financave dhe Ekonomisë i ka ushtruar kompetencat e tij në nxjerrjen e shkresës për miratim në bazë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe akteve të tjera ligjore e nënligjore në fuqi. Ministri e ka shprehur vullnetin e tij për vendimmarrje me termin "**shprehemi parimisht dakord**" brenda kompetencave të njohura me ligj. Konkretisht, Kodi i Procedurave Administrative në Nenin 98 ka parashikuar se:

“1. Përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji, akti administrativ ka formë të shkruar në letër ose elektronike, verbale, ose çdo formë tjetër të përshtatshme.”

Në këtë drejtim, pavarësisht se VKM-ja 634/2014 përcakton termin vendim, nxjerrja e shkresës zyrtare, përbën një akt, i cili ka fuqi juridike dhe pavarësisht emërtesës mbulon kërkesat e Kodit të Procedurave Administrative, për t’u quajtur “**Akt Administrativ**”.

Fjala parimisht i referohet edhe faktit që Studimi i Fizibilitetit nuk përgatitet nga MFE, por nga Autoriteti Kontraktues, i cili është përgjegjës për hartimin e të gjitha analizave (teknike, ligjore, financiare, mjedisore dhe sociale) të Studimit të Fizibilitetit.

**Gjithashtu sqarojmë se, po në Kodin e Procedurave Administrative, në Nenin 18 “Parimi i deburokratizimit dhe i efijencës”, pika 1 përcaktohet se: “Procedura administrative nuk i nënshtrohet ndonjë forme të caktuar, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe nga ligji.”**

Në këtë kuptim disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim sipas VKM-së 634/2014 të ndryshuar...

Nxjerrja e vendimit për miratim/refuzim të projektit koncesionar/PPP është kërkesë e akteve ligjore sikurse përcaktohet në nenin 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Në këtë mënyrë, mbetet e paqartë se përse duhet bërë i gjithë interpretimi juridik për mos nxjerrjen e vendimit, kur në thelb, sikurse citohet nga MFE “disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim”. Duke qenë se është vendim sipas kërkesave ligjore edhe pse nuk i përmbahet formës, saktësojmë se edhe nga ana e përmbajtjes, kuadri rregullator në fuqi, e ka përcaktuar qartë se kush e ka përgjegjësinë për hartimin dhe kush e ka përgjegjësinë për miratimin e projektit koncesionar/PPP. Në këtë mënyrë, përdorimi i termit parimisht nuk është në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, pasi mënyra e dhënies së miratimit/refuzimit dhe baza mbi të cilën formulohet vendimi janë të përcaktuara qartë në këtë VKM. Për këto arsye, këto komente të bëra nga MFE nuk merren në konsideratë.

### **Përballueshmëria**

Nga auditimi konstatohet se kostot buxhetore në lidhje me këtë projekt koncesionar/PPP janë të përfshira në PBA 2018-2020, në shumën 2,000,000 mijë lekë për vitin 2019 dhe 2,061,000 mijë lekë për vitin 2020. Në Projekt Buxhetin e vitit 2019, në listën shoqëruese të investimeve publike, kostot e këtij projekti rezultojnë të planifikuara respektivisht në shumën 2,445,408 mijë lekë për vitin 2020 dhe në shumën 2,520,000 mijë lekë për vitin 2021.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ministria e Financave me shkresën e saj nr.18870/1 datë 30.01.2018 është bazuar në dokumentin e PBA 2018-2020 të miratuar me VKM nr. 12 datë 12.01.2018, ku është evidentuar ky projekt me kostot përkatëse. Pas miratimit paraprak të dhënë nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë për këtë projekt, legjislacioni rregullues i fushës së koncesioneve/PPP nuk e ngarkon Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë që t'i kërkojë Autoriteteve Kontraktuese informacion apo sqarime mbi alokimet buxhetore që parashikon ky i fundit në dokumentat e PBA dhe buxhetit vjetor pas miratimit paraprak. Gjithsesi, Ministria e Financave dhe Ekonomisë u ka rekomanduar që Autoritetet Kontraktore të mbajnë në vëmendje se: “Kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysh në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor”.

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se nuk ka ngarkuar me përgjegjësi MFE në lidhje me problemet e konstatuara. Një gjë e tillë referohet për faktin se nuk ka të cituar mospërmbushje të akteve ligjore në këtë pjesë.

### **Qendrueshmëria dhe fizibiliteti fiskal**

**Kostot e shpronësimit** të këtij projekti koncesionar janë parashikuar në studimin e fizibilitetit në shumën 9.5 milion euro për të ndodhur përpara fillimit të punimeve. Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të pasasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të pasasë për Buxhetin e Shtetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet/PPP”, i ndryshuar, i cili është akti bazë që rregullon koncesionet/PPP, në nenin 37 “Marrëdhëniet e pronësisë” është përcaktuar se: *“1. Në rast se një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat përfshin përdorimin e pasurisë në pronësi të një personi , që nuk është i përfshirë në procedurën për dhënie të kontratës, marrëdhëniet e pronësisë që shoqërojnë një pasuri të tillë duhet të zgjidhen sipas legjislacionit në fuqi, në mënyrë që të mos pengohet realizimi i projektit gjatë periudhës së kontraktuar....”*. Në rastin e projektit në fjalë këto kosto nuk mund të përllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhen nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë, në parashikimet e buxhetit afatmesëm (PBA). Pra, theksojmë edhe njëherë se është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në buxhetin e tij këto kosto si pjesë e procesit të përgatitjes së Programit Buxhetor Afatmesëm dhe ligjit të buxhetit vjetor në respektim të dispozitave të ligjit nr.9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

Në lidhje me sqarimet e parashtruara më sipër grupi i auditimit saktëson se konstatimi ka të bëjë me mospërfshirjen e kostos së shpronësimeve si pjesë e kostos totale të investimeve dhe analizën e saj si pjesë të analizës ekonomike dhe financiare. MFE pretendon se *“këto kosto nuk mund të përllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhen nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë”*, ndërkohë që saktësojmë se edhe pagesat e disponueshmërisë janë pjesë e vlerës së projektit dhe paguhen po nga autoriteti kontraktor dhe janë të përllogaritura si pjesë e projektit. Në sqarimin e parashtruar nga MFE saktësohet që *“është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në Buxhetin e tij këto kosto dhe ia përcjell për miratim MFE”*, duke qenë në të njëjtën linjë me konstatime grupit të auditimit. Nga ana tjetër, në projekte koncesionare të miratuara nga MFE si *“Përmirësimi i infrastrukturës arsimore në Bashkinë e Tiranës”*, kostot e shpronësimit janë pjesë e analizës së realizuar në studimin e fizibilitetit, ndërkohë që në këtë rast nuk janë. Për këto arsye, komentet nuk merren në konsideratë.

Në vijim, mbi këtë konstatim janë paraqitur observacionet për Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

*..Për sa kohë që ligji e ka lënë të hapur mundësinë e përfshirjes ose jo të shpronësimeve në një procedurë koncesioni, MFE nuk mund të detyrojë Autoritetin Kontraktues ti përfshijë këto kosto në analizë.*

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se konstatimi është ndërtuar mbi kërkesat nenit 8 dhe 18 të VKM 634/2014 i ndryshuar, në të cilën në kostot e investimit të kërkuara përfshihen edhe kostot e shpronësimit. Në këtë mënyrë, ekzistenca e këtyre kostove, si pjesë përbërëse e kostove të projektit në tërësi duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e MFE pasi të jetë analizuar përballeshmëria e buxhetit në lidhje me këto flukse dalëse. Miratimi i projektit pa marrë në konsideratë të gjitha elementët e kostos vendos në dyshim aftësinë e buxhetit për të përbaluar projektin në tërësi. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

-Referuar projekcionit të trafikut, si mjeti kryesor për realizimin e gjykimit në lidhje me domosdoshmërinë e ndërmarrjes së këtij projekti konstatohet se të dhënat e pasqyruara janë paraqitur duke mos cituar burimin e të dhënave, duke vendosur në diskutim vërtetësinë e projeksioneve të paraqitura. Analiza është nisur nga të dhënat historike vetëm të vitit 2017 mbi numrin e përgjithshëm të mjeteve të transportit, pa kryer analizë mbi të dhëna të besueshme

edhe të viteve të mëparshme si dhe pa marrë në konsideratë nevojën e trafikut për segmentin e propozuar.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në lidhje me konstatimin e grupit të auditimit për standardet e projektimit të rrugës, besueshmërinë e të dhënave dhe rezultatet e paraqitura, shprehemi se ky konstatim është bërë duke e parë MFE në rolin e Autoritetit Kontraktues dhe jo në rolin që legjislatori i ka dhënë asaj për projektet e koncesionit/PPP, kompetencat e të cilës janë parashikuar në nenet 17, 18, 19, 20, 21 të VKM 634/2014.

Për ta përforcuar edhe më tej argumentimin tonë, theksojmë se sipas nenit 13 të VKM-së 634 ku është përcaktuar se...

Në përfundim shprehemi se verifikimi i saktësisë dhe besueshmërisë së të dhënave është detyrim ligjor i AK, ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës për kryerjen e detyrave të saj merr parasysh sa më shumë që të jetë e mundur raportet e përshkruara në dokumentacionin e dorëzuar nga AK, e përcaktuar kjo në pikën 2 të nenit 20 të VKM-së 634/2014. Në rastin konkret, për sa kohë që MIE si autoritet epror përgjegjës i ARRSH i përcjell këto të dhëna, MFE në respekt të legjislacionit që mbulon koncesionet/PPP **nuk i është atribuar asnjë tagër apo përgjegjësi për të vlerësuar standardin dhe nivelin e llojit të rrugës që duhet të përdoret në këtë rast. Për këtë arsye ky konstatim është i pabazuar në legjislacionin rregullues për Koncesionet/PPP dhe si i tillë nuk qëndron.**

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se ky konstatim mbështetet në treguesit bazë mbi të cilët referohen të gjithë vlerat e investimeve dhe shpenzimeve të mirëmbajtjes të parashikuara nga projekti. Në lidhje me përgjegjësinë për mungesën e të dhënave të besueshme merret në konsideratë observacioni i paraqitur nga MFE për pjesën e përgjegjësisë, pa ndryshuar asnjë përcaktim mbi problematikën e konstatuar.

**Kosto e ndërtimit** sipas kategorisë së punimeve është vlerësuar në shumën 236,307,755 euro në studimin e fizibilitetit për këtë rrugë, ndërkohë që nuk gjendet bashkëlidhur një preventiv punimesh i detajuar sipas zërave.

**Në kostot e tjera të investimit** janë përfshirë edhe kostot e konsulencë sigurim huaje dhe të studim projektimit, respektivisht në shumat 3,471,000 euro dhe 4,424,000 euro. Kostot e konsulencës ligjore dhe financiare janë argumentuar me faktin e kompleksitetit të marrëdhënieve të projekteve PPP që kanë nevojë për ekspertizë të thelluar si nga ana ligjore ashtu edhe nga ana financiare. Nga auditimi konstatohet se nuk ka një argumentim të saktë të vlerës për të cilën është parashikuar të bëhet kompensimi në lidhje me këto kosto. Në lidhje me kostot për sigurimin e huasë është argumentuar se mund të lindin penalitete si pasojë e vonesës/pamundësisë për arsye objektive të shlyerjes të huasë duke sjellë riskun e konfiskimit të projektit/aseteve dhe cdo instrumenti tjetër monetar. Kjo është vlerësuar në rreth 1% në vit e totalit të huasë për të gjithë jetëgjatësinë e saj.

Nga auditimi konstatohet se kompensimi për këto vonesa/pamundësi është pjesë e riskut që merr përsipër koncesionari, dhe në këtë mënyrë, përfshirja e kompensimit për këtë risk, e transferon të gjithë riskun te autoriteti kontraktor, duke e zhveshur nga çdo përgjegjësi në marrëdhënie me kreditorët koncesionarin. Kjo kosto shtesë konstatohet e panevojshme për mbartjen e këtij risku nga sektori publik.

**Kostot e mirëmbajtjes** janë vlerësuar në rreth 8,342 euro/vit/km me një rritje konstante 3% në vit, me një total të mirëmbajtjes për të gjithë kohëzgjatjen e projektit të vlerësuar në shumën 1,458,000 euro.

**Mbi gabimet në strukturën e financimit dhe flukset e projektuara të parasë**

-Investimi i parashikuar të realizohet përgjatë vitit të parë dhe të dytë parashikon një kosto të investimit si në vijim:

në (000)euro

	<b>Totali</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Kosto ndertimi	236,308	118,154	118,154
Kosto projektimi	4,424	4,424	
Kosto te tjera	3,471	3,471	
<b>Totali kosto ndertimi</b>	<b>244,206</b>	<b>126,050</b>	<b>118,156</b>

Në përlogaritjen e koston së ndërtimit është përfshirë edhe marzhi i fitimit të partnerit privat duke rezultuar në një vlerë totale të ndërtimit prej 236,307,755 euro. Financimi i kostove të ndërtimit të projektit është parashikuar të realizohet nëpërmjet burimeve financiare të shpërndarë sipas viteve në tabelën e mëposhtme:

në (000)euro

	<b>Totali</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Flukse hyrese</b>	<b>244,204</b>	<b>121,580</b>	<b>122,624</b>
<i>Hyrje nga buxheti ne fazen e ndertimit</i>	29,556	14,556	15,000
<i>Investim hua bankare</i>	184,648	92,324	92,324
<i>Investim kapitali shoqerise</i>	30,000	14,700	15,300

Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e koston së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 30 milion euro të deklaruara, pasi për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së shtrenjtimit të koston së financimit të projektit, ky konstatim jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që përkthehet në një fitim prej rreth 24 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 6 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në këtë kuadër ritheksojmë edhe njëherë se MFE shprehet duke iu referuar vetëm analizave **siç përcaktohen nga studimi i fizibilitetit.**

Megjithatë nëse do të kryenim një analizë të thjeshtë mbi konstatimet tuaja, rezulton se konstatimi se në përlogaritjen e koston së ndërtimit është përfshirë dhe marzhi i fitimit të partnerit privat duke rezultuar në një vlerë totale të ndërtimit prej 236,307,755 euro, është i pabazuar. Kjo pasi, në faqen 73 të studimit ku është paraqitur dhe përmbledhja e kostove të vlerësuar të ndërtimit nuk ka asnjë element që përcakton se në vlerën totale të kostove të jetë përfshirë dhe marzhi i fitimit të partnerit privat.

Grupi i auditimit sqaron se në vlerën e koston ndërtimore është i përfshirë edhe marzhi i fitimit të partnerit privat sikurse është trajtuar në faqen 81 të studimit të fizibilitetit ku është cituar “...*Theksojmë se në vlerën e koston ndërtimore përfshihet marzhi i fitimit të partnerit privat si dhe risku dhe kontigjenca...*”. Për më tepër, nëse ky marzh fitimi nuk do të ishte përfshirë në koston totale të investimit, është jashtë logjikës së tregut mbi cilën bazë do të realizohej gara ndërmjet operatorëve për ndërtimin sipas specifikimeve përkatëse të investimit të kërkuar. Për këto arsye, këto komente nuk merren në konsideratë.



-Nga auditimi konstatohet se në vitin e parë është parashikuar që të injektohet kapital i operatorit privat në shumën 14,700,000 euro, hua bankare 92,324 milion euro dhe hyrje nga Buxheti i Shtetit në shumën 14,556,000 euro, në total flukse hyrëse prej 121,580,000 euro. Nga ana tjetër, flukset dalëse që kërkon projekti në vitin e parë vlerësohen në shumën 126,049,000 milion euro. Diferenca prej 4,469,000 milion euro që rezulton ndërmjet flukseve të kërkuara dhe flukseve në dispozicion paraqet pamjaftueshmëri në burime financiare për të përballuar kostot e parashikuara në vitin e parë.

Vitet	në (000)euro									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Flukse hyrëse</b>	<b>552,204</b>	<b>121,580</b>	<b>122,624</b>	<b>35,000</b>	<b>39,000</b>	<b>39,000</b>	<b>39,000</b>	<b>39,000</b>	<b>39,000</b>	<b>39,000</b>
<i>Hyrje nga buxheti ne fazen e ndertimit</i>	29,556	14,556	15,000							
<i>Hyrje nga buxheti per shlyerjen e financime</i>	308,000			35,000	39,000	39,000	39,000	39,000	39,000	39,000
<i>Investim hua bankare</i>	184,648	92,324	92,324							
<i>Investim kapitali shoqerise</i>	30,000	14,700	15,300							
<b>Flukse dalese</b>	<b>(484,647)</b>	<b>(126,049)</b>	<b>(118,154)</b>	<b>(14,392)</b>	<b>(18,773)</b>	<b>(22,916)</b>	<b>(31,432)</b>	<b>(34,854)</b>	<b>(38,036)</b>	<b>(40,978)</b>
<i>Kosto ndertimi</i>	(236,308)	(118,154)	(118,154)							
<i>Kosto projektimi</i>	(4,424)	(4,424)								
<i>Kosto te tjerakonsulence finan. Ligj.</i>	(3,471)	(3,471)								
<i>Kosto mirembajtja rutine</i>	(1,548)			(174)	(179)	(185)	(190)	(196)	(202)	(208)
<i>Ripagim l huase bankare</i>	(184,646)			(4,616)	(9,232)	(13,849)	(23,081)	(27,697)	(32,313)	(36,929)
<i>Interesi l huase</i>	(54,250)			(9,602)	(9,362)	(8,882)	(8,161)	(6,961)	(5,521)	(3,841)
<b>Net cash flow</b>	<b>67,557</b>	<b>(4,469)</b>	<b>4,470</b>	<b>20,608</b>	<b>20,227</b>	<b>16,084</b>	<b>7,568</b>	<b>4,146</b>	<b>964</b>	<b>(1,978)</b>

-Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 184,646,714 euro me interes 5.2% dhe me periudhë ripagimi 8 vite duke filluar nga viti i tretë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është supozuar në shumën 30,000,000 euro me një normë interesi 5.2% të njëjtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5.2%. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 22,193,970 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 7.6%. Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5.2%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi përkthehet në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave të garantuara nga Buxheti i Shtetit.

Në këtë mënyrë, sipas analizës të kryer mbi flukset të parasë në dispozicion të operatorit privat, konstatohet se për të gjithë kohëzgjatjen e projektit akumulohen rreth 67.6 milion euro, që përfshijnë vlerën e investuar prej 30 milion euro kapital i operatorit privat dhe 37.6 milion euro kthim nga kapitali i investuar. Duke marrë në konsideratë këto vlera, konstatohet se kthimi nga investimi në terma neto përkthehet në dyfish mbi kapitalin e investuar. Fitimi i operatorit privat prej 37.6 milion euro krahasuar me vlerën fillestare të investimit prej 30 milion euro rezulton në një normë të brendshme kthimi prej 44%, ose 9 herë më tepër se norma prej 5.2% e kërkuar mbi kapitalin e vendosur në dispozicion nga operatori privat.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së realizueshmërisë dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18  
Procedura

.....2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Neni 20

### **Procedura e analizës**

*1. Ministri i Financave:*

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtat-shme;...

.. c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;

Neni 21

### **Veprimet e ministrit të Financave**

*1. Ministri i Financave me vendim:*

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme.

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se analiza e kryer nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë është jo e plotë dhe nuk ka evidentuar problematikat në drejtim të flukseve të projektuara të parasë, burimet e nevojshme të financimit, treguesit kryesorë financiarë të projektit si dhe kostot kryesore që angazhojnë flukse dalëse të parasë. Në këtë mënyrë, për efekt të problematikave të vlerësuara më sipër nuk evidentohet të jetë refuzuar projekti por është shprehur dakortësia në parim.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Gjithashtu, konstatimi i grupit të auditimit në lidhje me treguesit financiarë të projektit është i papabazuar në kuadrin ligjor për koncesionet/PPP, pasi aktualisht nuk rezultojnë asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit.

Për sa i përket observacionit se “aktualisht nuk rezultojnë asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit” sqarojmë se mbi bazën e IRR llogariten pagesat e disponueshmërisë përgjatë gjithë kohëzgjatjes së projektit. Në këtë mënyrë, një IRR më e lartë përkthehet në pagesa më të larta nga buxheti i shtetit se kostot e kapitalit të siguruar nga operatori privat nëpërmjet skemës së financimit të propozuar. Gjithashtu referuar nenit 20 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar në të cilën citohet që “Procedura e analizës 1. Ministri i Financave: .... c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;”, MFE është e detyruar të kryejë një analizë të flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesorë financiarë dhe shërbimin e mbështetjes financiare. Gjithashtu konstatohet se nuk ka një argumentim në studim fizibiliteti për pranimin e një IRR-je mbi koston e kapitalit të pretenduar prej 5% dhe rrjedhimisht pa argumentuar flukset e parasë mbi pagesat e Buxhetit të Shtetit për këtë projekt, përveçse duke pranuar çfarë ka

propozuar privati. Për projekte të ngjashme rrugësh nuk ka një argumentim pse IRR janë të ndryshme.

Nese do te perlllogarisnim treguesit financiar te ketij projekti rezulton se ky projekt paraqet perfitueshmeri , sepse Norma e Brendshme e Kthimit ( IRR e tij) eshte 7.6%.

Përlllogaritja e Treguesve Financiare	
Norma e Interesit	5.20%
Periudha e Investimit	10.00
Viti	Net Cash Flow
1	-111,493.00
2	-103,154.00
3	34,826.00
4	38,821.00
5	38,815.00
6	38,810.00
7	38,804.00
8	38,798.00
9	38,792.00
10	38,786.00
NPV	22,193.97
IRR	7.6%

Kthimi i parashikuar i Investimit, eshte perlllogaritur per nje afat 10 vjecar.

Për këto arsye, komentet e bëra nuk merren në konsideratë.

Në lidhje me konstatimet e mësipërme janë paraqitur nga MFE observacione mbi Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Sipas legjisllacionit rregullues nuk është MFE ajo e cila bën analizën kosto-përfitim të projektit por vetë autoriteti kontraktues. MFE verifikon nëse pagesat e parashikuara nga buxheti i shtetit janë brenda hapësirës të kufirit ligjor të përballueshmërisë si dhe verifikon nëse elementet e përcaktuara në VKM janë përfshirë në këtë analizë. Në nenin 20 pika 1 gërma “c” të VKM-së nr 634/2014 “Procedura e analizës” është përcaktuar qartë se: *“Ministria e Financave .....përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti”.*

Ndryshe nga sa pretendohet nga ana juaj, MFE nuk ka asnjë kompetencë ligjore për të kryer analizimin e flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesorë financiarë pasi një gjë e tillë nuk është e përcaktuar në parashikimet e mësipërme ligjore lidhur me procedurën e analizës që kryhet nga MFL. Për më tepër, përderisa nuk ka asnjë referencë ligjore për kufirin minimal apo maksimal të një IRR-je MFE nuk mund t’iu imponohet Autoriteteve Kontraktuese. Në këtë kuptim konstatimet tuaja lidhur me IRR janë të pabazuara ligjërisht dhe si të tilla nuk qëndrojnë.

Kështu që edhe rekomandimi juaj që nga ana e MFE të kryhen analiza të thelluara në drejtim të financimit të qëndrueshëm në momentin e miratimit/refuzimit të qëndrueshmërisë së projektit nuk mund të realizohet për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE si detajohen elementet dhe si verifikohen ata.

Në përgjigje të këtyre observacioneve sqarojmë se bazuar në nenin 20, pika 1, në detyrat e MFE është përcaktuar që “përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë)”. Në këtë mënyrë të gjitha analizat në lidhje me flukset e projektuara të parasë janë pjesë e kompetencave që duhet të ishin ushtruar nga MFE. Në asnjë rast konstatimi nuk lidhet me imponimin e normave të caktuara për treguesit financiarë të projektit, por me miratimin apo refuzimin duke përfshirë vendimin mbi argumentim të plotë të zgjedhjes së pranuar. Në lidhje me pretendimin se analizat e thelluara nuk mund të realizohen për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE, si detajohen elementët dhe si verifikohen ata, sqarojmë se neni 18 i VKM 634/2014 përcakton që “Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla”. Në këtë mënyrë, rregullat e aplikueshme janë të përfshira në të gjithë përshkrimet respektive në këtë bazë nënligjore. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

**Arsyetimi i vendimit për dhënien me koncesion/PPP**

Në pikën 5.5 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 10,806,711 euro në rastin e prokurimit përkundrejt alternativës koncesion/PPP. Rritja i atribuohet rritjes së kostove të shpronësimit në rastin e prokurimit publik me 5.5 milion euro më tepër, duke kaluar nga 9.5 milion euro të kërkuara me koncesion në 15 milion euro të kërkuara me prokurim.

Nga auditimi konstatohet se kjo rritje është e pajustificuar duke qenë se kemi të bëjmë me të njëjtën rrugë e cila kalon sipas të njëjtës gjurmë dhe nuk paraqitet relevante në vendimmarrje. Për më tepër e gjithë analiza e projektit është kryer duke mos përfshirë në asnjë moment kostot e shpronësimit në parashikimin e flukseve të parasë dhe llogaritjen e treguesve financiarë.

Në vijim një ndër argumentat e tjerë të përdorur për favorizimin e metodës së koncesionimit është edhe kostoja e riskut së rivlerësimit të kostove ndërtimore deri në 20% të vlerës totale të ndërtimit, e llogaritur në rreth 41,418,244 euro. Në lidhje me këtë pretendim, është argumentuar se ka një rritje të kostos ndërtimore të parashikuar në preventiv si pasojë e mospërputhjeve të projektit/preventivit me terrenin. Nga auditimi konstatohet se në asnjë rast nuk jepen argumenta konkretë të kuantifikimit të këtij risku dhe parametrave reale të marrë në konsideratë në lidhje me projekt specifik. Analiza që duhet të ishte kryer në këtë pjesë të studimit i referohet KSP, si metodologjia bazë për vlerësimin e flukseve të parasë të skontuara sikur ato të ishin kryer me metodën e prokurimit publik. Nga auditimi konstatohet se një analizë e tillë nuk është kryer.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### **Procedura**

1. *Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.*
2. *Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.*

Neni 19

#### **Dokumentacioni**

1. *Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave shoqërohet me dokumentacionin e mëposhtëm:*

- a) *studimin e fizibilitetit dhe anekset shoqëruese, përfshirë një matricë të alokimit të riskut dhe Krahasuesin e Sektorit Publik (KSP) nëse janë të zbatueshme, si dhe projektkontratën, e cila përmban kushtet e përgjithshme dhe anekset shoqëruese nëse janë të zbatueshme; Për aq sa studimi i fizibilitetit tashmë nuk i mbulon këto çështje, të dorëzohet edhe:*
- b) *argumentimi me shkrim të vendimit për dhënien e projektit me koncesion/PPP;*
- c) *një raport cilësor dhe/ose sasior mbi rreziqet që parashikohen të ndërmerren plotësisht ose pjesërisht nga partneri publik dhe një përshkrim të metodologjisë së vlerësimit sasior të riskut në masën që janë të zbatueshme, si dhe masat e parashikuara publikisht për zbutjen e riskut;*

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se Ministria e Financave dhe Ekonomisë në miratimin e këtij projekti nuk ka kryer një analizë të plotë për përcaktimin e leverdishmërisë së koncesionit të paraqitur nga autoriteti kontraktor në studimin e fizibilitetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Përsa i përket procedurës së analizës së arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP dhe miratimit të projektit, arsytimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet 2 metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës verifikon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe është pjesë e Studimit të Fizibilitetit

Në nenin 8 pika 1 të VKM-së nr 634/2014, përcaktohet se: *“Bazuar në rezultatet paraprake të analizës së ndërmarrë në përputhje me nenet 3 deri në 7 të këtyre rregullave, autoriteti kontraktues vendos:*

*a) nëse është konfirmuar leverdishmëria dhe qëndrueshmëria e projektit; dhe*

*b) nëse forma koncesion/PPP duket si model i përshtatshëm për zbatimin e projektit.*

Përcaktimet e nenit 19 pika 1, të nënvizuara në aktin e konstatimit janë detyrim i Autoritetit Kontraktues për t’ia paraqitur Ministrisë së Financave.

Megjithatë gjatë analizës, MFE ka verifikuar dhe ka cituar se sipas studimit të fizibilitetit Autoriteti ka argumentuar se “Alternativa e realizimit të Projektit me PPP, është ekonomikisht me e favorshme se alternativa e prokurimit”.

Nga përmbajtja e Studimit të Fizibilitetit ka rezultuar se Autoriteti Kontraktues ka bërë krahasueshmërinë e dy metodave në aspektin cilësor dhe sasior dhe nga rezultati i përshkruar në studim ka dal se metoda PPP është më e leverdisshme. Gjithashtu, Autoriteti ka analizuar dhe risqet dhe i ka pasqyruar ato sipas pikës 11 të nenit 7 të VKM nr 634/2014 të ndryshuar, nga ku ka rezultuar se sipas kombinimit të përcaktuar në pikën 7 të nenit 8 të VKM-së 634/2014 ku përcaktohet se:

Projekti konsiderohet “jashtë” bilancit të Qeverisë.

Në lidhje me sa është parashtruar më sipër, grupi i auditimit shprehet se në konstatim janë trajtuar problematikat që mbart zgjedhja e alternativës së koncesionimit përkundrejt prokurimit dhe në observacion nuk janë paraqitur argumenta shtesë në lidhje me problemet e identifikuara. MFE shprehet se vetëm ka verifikuar nëse krahasimi është bërë dhe a është pjesë e studimit. Grupi i auditimit shprehet se në rastin e projektit koncesionar/PPP “Inceneratori i Tiranës”, MFE ka refuzuar projektin ndër të tjera edhe sepse “nuk ka një argumentim të plotë dhe të qartë në lidhje me bazën krahasimore të përdorur midis dy modeleve të paraqitura”, ndërkohë që në këtë rast, për po të njejtën problematikë e ka miratuar projektin. Aplikimi i dy standarteve për problematika të njejta kur në një rast është refuzuar dhe në një rast është miratuar pa i evidentuar problematikat argumenton konstatimin e grupit të auditimit edhe përtej bazës ligjore të cilësuar në konstatim. Për këto arsye komentet e paraqitura nga MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim mbi këtë konstatim janë paraqitur observacione nga ana e MFE mbi Projekt Raportin me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet dy metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues dhe MFE gjatë procedurës së analizës verifikon dhe konfirmon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe përfshirë në studim.

MFE nuk e ka refuzuar projektin e Inceneratorit të Tiranës, por qëllimi i shkresës së MFE drejtuar Ministrisë së Mjedisit ka qenë sqarimi paqartësive që MFE mendonte se kishte. Në përgjigje të kësaj shkrese Ministria e Mjedisit e ka sqaruar Ministrinë e Financave me anë të shkresës nr. 5774/25 datë 21.02.2017 në lidhje me paqartësinë e saj duke përcjellë të njëjtin argumentim lidhur me KSP. Ndërsa për projektin në fjalë MFE nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi në këndvështrimin e saj dhe për rrjedhojë për sa kohë që argumentimi i arsyetimit të dhënies me koncesion, tagër ligjor i Autoritetit Kontraktues është kryer, referimi juaj nuk mund të përbëjë argument ligjor për ta refuzuar projektin në fjalë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehem se konstatimi është i lidhur me miratimin e dhënë nga MFE në lidhje me këtë çështje dhe ashtu sikurse është pranuar edhe në observacione, miratimi është bërë, pasi në raste të tjera, miratimi është kryer pasi nuk është parë thjesht nëse është ose jo pjesë e studimit, por duke kërkuar shpjegime mbi përmbajtjen e kësaj pike. Për projektin në fjalë MFE shprehet se nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi dhe nuk është shprehur për problematikat e evidentuara në konstatim duke mos paraqitur argumenta shtesë, por duke ngritur pretendime vetëm mbi përgjegjësinë. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

### **Mbi mbartjen e risqeve nga sektori publik**

Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve, duke përfshirë edhe një vlerësim cilësor me impaktin dhe probabilitetin e ndodhjes së riskut, ndërkohë që konstatohet se nuk është kryer një vlerësim sasior i riskut dhe impaktin e tij në Buxhetin e Shtetit. Sipas studimit të fizibilitetit, risqet e ndërtimit dhe disponueshmërisë janë marrë përsipër nga sektori privat. Lidhur me risqet kryesore financiare të cilat kanë impakt kryesor në Buxhetin e Shtetit, në studimin e fizibilitetit situata paraqitet:

*-Risku i inflacionit* në lidhje me rritjen e shpenzimeve nga norma e inflacionit të operatorit privat më shumë se sa pritej është parashikuar të jetë i ndarë ndërmjet partnerit publik dhe privat.

*-Risku i normës së interesit* në lidhje me rritjen e paparashikuar të normave të interesit me efekt rritjen e kostove të financimit është parashikuar të përballohet nga operatori privat.

*-Risku i kursit të këmbimit* në lidhje me ndryshimin e kursit të këmbimit sipas studimit të fizibilitetit është parashikuar të mbahet nga operatori privat, për arsye se është parashikuar që kontrata të lidhet në lekë dhe po në lekë do të jenë edhe pagesat e disponueshmërisë.

Në vijim, me shkresë nr.17750 prot. MFE datë 03.10.2018, është dërguar për mendim nga MIE draft kontrata për këtë projekt pasi është shpallur fituesi i procedurës. Sipas kësaj draft kontrate, në nenin 29 "Pagesat" është përcaktuar vlera e kontratës në shumën 335,556,000 euro dhe mënyra e pagesës në nenin 29.1.7 ku citohet "*Pagesat përfshirë dhe TVSH kryhen në lekë me kursin në të cilin banka ku ka llogarë koncesionari shet monedhën euro në ditën e kryerjes së pagesës dhe të publikuar nga kjo bankë në të njëjtën ditë*". Nga auditimi konstatohet se deri në këtë fazë, risku është marrë përsipër nga sektori publik në lidhje me kursin e këmbimit, ndryshe nga sa është parashikuar në studimin e fizibilitetit, duke ekspozuar Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë në rast të rritjes së kursit të këmbimit euro-lek.

Nga auditimi konstatohet se nga risqet financiare me impakt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit paraqitet vetëm risku i inflacionit dhe kursit të këmbimit të cilët janë parashikuar të ndahen ndërmjet të dy palëve. Mbartja e këtyre risqeve pjesërisht nga sektori publik, ekspozon Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë për këtë rrugë duke e lënë të lirë kornizën kontraktuale për menaxhimin e tij.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### **Procedura**

1. Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.

2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

1. Ministri i Financave:

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

d) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.

Neni 21

#### **Veprimet e ministrit të Financave**

1. Ministri i Financave me vendim:

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme.

Konstatohet se Ministria e Financave dhe Ekonomisë nuk ka marrë masat e nevojshme për shmangien e riskut të inflacionit në lidhje me këtë projekt koncesionar sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur, duke mos kundërshtuar mbartjen e tij nga sektori publik, me efekt të drejtpërdrejtë në pagesat e nevojshme për tu kryer nga Buxheti i Shtetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ky konstatim bie në kundërshtim me shkresën e MFE, nr.18870/1 datë 30.01.2018 me anë të së cilës ka dhënë miratimin e cituar në këtë akt konstatimi si më poshtë:

**“....Lidhur me riskun e kursit të këmbimit dhe atë të normës së interesit, kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës, këto risqe të transferohen tërësisht tek Partneri Privat, ashtu siç janë parashikuar edhe në studimin e fizibilitetit të këtij projekti....”**

Risku i kursit të këmbimit lidhet me kushtet makroekonomike të vendit. Rreziqet e kursit të këmbimit lindin kur ekzistojnë mospërputhje midis flukseve të mjeteve monetare në valuta të ndryshme, për shembull financimin e rrjedhave të pagesave të borxhit në valuta të huaja dhe të ardhurave në një monedhë të ndryshme të tregut lokal. Projektet me PPP mund të financohen në valutë të huaj (Euro në këtë projekt), por nëse të ardhurat janë kryesisht në monedhë vendase (Lek në projektin në fjalë), zhvlerësimi i Lekut ndaj Euros mund të ketë një ndikim negativ mbi aftësinë e Partnerit Privat për të ripaguar borxhin e projektit.

Në projektet PPP, alokimi optimal i riskut nënkupton që risku duhet alokuar tek pala e cila mund ta menaxhojë më mirë këtë risk, apo tek pala e cila ka koston oportune më të ulët të mbartjes së këtij risku. Në praktikë, subjekti privat nuk ka kontroll mbi normën e kursit të këmbimit. Nga ana tjetër, edhe pala publike ka një kontroll të limituar të kursit të këmbimit nëpërmjet politikës monetare që Banka Qëndrore e vendit ndjek. Si rrjedhojë, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe duke mbajtur në konsideratë edhe parashikimet e Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i ndryshimit të kursit të këmbimit duhet të duhet të ndahet midis Palëve. Ashtu sikurse risku i kursit të këmbimit, risku i inflacionit zakonisht lidhet me kushtet makroekonomike të cilat janë jashtë kontrollit të një subjekti privat, por që kontrollohet nga politika monetare që ndjek vendi. .... Kjo nuk është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën. Dhe ky rrezik nuk mund të menaxhohet në mënyrë efektive nga koncesionari meqenëse ndryshimet në inflacion shpesh lidhen me kushtet makroekonomike. Prandaj në lidhje me riskun e inflacionit, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe veçanërisht parashikimeve të Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i rritjes së inflacionit alokohet tek partneri publik për shkak të mundësisë së Palës për ta menaxhuar më mirë këtë lloj risku.

Në përgjigje të këtyre observacioneve grupi i auditimit shprehet se në të njëjtën linjë me grupin e auditimit edhe MFE ka pohuar që këto risqe nuk duhet të merren përsipër nga sektori publik. Nga ana tjetër, për pjesën e riskut të inflacionit megjithëse në studim fizibiliteti është parashikuar të merren përsipër nga sektori publik, MFE nuk është shprehur. Në këtë mënyrë, konstatimi i grupit të auditimit qendron në faktin se, projekti koncesionar/PPP që në studimin e fizibilitetit mbart këto risqe financiare, duhej të ishte refuzuar deri sa të reflektoheshin ndryshimet e kërkuara dhe jo të miratohej sikurse ka ndodhur, duke krijuar kushtet për zhvillimin e procedurave të mëtejshme me këto risqe të përfshira.

Në lidhje me riskun e kursit të këmbimit grupi i auditimit saktëson se edhe MFE ka sqaruar se si operatori privat ashtu edhe sektori publik nuk kanë kontroll mbi këtë risk. Në këtë mënyrë mbetet e paargumentuar nga MFE që ky risk të ndahet midis palëve. Sikurse është trajtuar në konstatim theksojmë se ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për më tepër, në rastin e ndërtimit të rrugëve mbetet e paqartë se përse kontratat duhet të lidhen në Euro, ndërkohë që vetë punimet e ndërtimit i kanë flukset dalëse në monedhë kombëtare, duke e ekzpozuar Buxhetin e Shtetit në të njëjtën mënyrë ndaj riskut të kursit të këmbimit sikurse emetimi i instrumentave të huamarrjes në tregjet kapitale ndërkombëtare. Për më tepër, në studim fizibiliteti është përcaktuar që kontrata do të nënshkruhet në lekë, ndërkohë që kontrata e ardhur për mendim në MFE është nënshkruar në euro. Gjithashtu në të gjitha rastet, ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që *“Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”*

Observacioni i paraqitur nga MFE paraqitet inkonsistent në çështjet e trajtuara për aq kohë sa njëherë shprehen se këto risqe duhet të ishin transferuar te partneri privat dhe në vijim mundohen të justifikojnë arsyetimin e ndarjes së riskut ndërmjet palëve. Gjithashtu evidentohet se në studimin e fizibilitetit nuk ka një analizë sasiore të efekteve të risqeve të mbartura përsipër për Buxhetin e Shtetit, gjë që të cilën projekti nuk duhet të kishte marrë miratimin e MFE siç kërkohet nga neni 19 i VKM nr. 634 datë 01.10.2014, i ndryshuar. Në kontratën e paraqitur nga Autoriteti Kontraktor për mendim në MFE në nenin 35.2.6 citohet



se “Përveç rasteve kur ndryshimet e propozuara nga Koncesionari vijnë si rezultat direkt apo indirekt i një Ngjarjeje të Focës Madhore, i një ngjarjeje që përbën shkak kompensimi apo shkak lehtësimi ose Ndryshimi në Ligj, nëse si rezultat i ndryshimit të Projektit të kërkuar nga Koncesionari, duke përfshirë cdo ndryshim të propozuar prej tij, kostot që i lindin Koncesionarit, Nënkontraktorëve të Ndërtimit ose Nënkontraktorëve të Mirëmbajtjes dhe shfrytëzimit rriten ose ulen, Autoriteti Nënkontraktor dhe Koncesionari i ndajnë këto rritje ose ulje në bazë 50:50. Mekanizmi që do të përdoret për një ndarje të tillë do të diskutohet dhe dakortësohet ndërmjet palëve. Për të mënjeluar cdo dyshim, kjo nuk do të përbëjë një ndryshim të pagesave kundrejt Koncesionarit, të rëna dakord sipas kësaj kontrate”. Kjo dispozitë e cila përcakton ndarje 50:50 të kostos (risqeve) si pasojë e ndryshimeve të përcaktuara më sipër, është e paqartë dhe mund të interpretohet në mënyra të ndryshme, pavarësisht se sipas fjalisë së fundit mund të pretendohet se nuk do të ketë ndryshime të pagesave të dakortësuara sipas kësaj kontrate. Për këto arsye, observacioni nuk merret në konsideratë.

Nga ana e MFE me shkresën nr.238/8 datë 15/10/2019 janë paraqitur observacione mbi këto konstatime në të cilën ndër të tjera është parashtruar:

.. Në asnjë dispozitë të kuadrit rregullator për koncesionet/PPP nuk është parashikuar që MFE është e detyruar që të marrë “masa për shmangien e risqeve” dhe për mosmarrjen përsipër të asnjë risku nga sektori publik..

Përsa kohë që kuadri rregullator për koncesionet/PPP njeh ndarjen e risqeve, marrjen e tyre përsipër nga Autoriteti Kontraktues dhe nuk ka përcaktuar se si duhet të ndahen risqet ndërmjet palëve, ndarja e tyre mbetet subjektive dhe i takon hartuesit të studimit të fizibilitetit të vlerësojë se si duhet të bëhet identifikimi dhe menaxhimi i risqeve në përputhje me natyrën e projektit.

...Sipas nenit 7 pika 11 e VKM 634/2014 ... .... alokimi dhe strategjia e menaxhimit të risqeve është tagër i drejtpërdrejtë i Autoritetit Kontraktues.

...Në lidhje me konstatimin tuaj se nga MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit sqarojmë se ky konstatim është i pabazuar pasi, MFE është ligjërisht në rregull përsa kohë që ndarja e riskut është e lejuar nga VKM-ja nr. 634/2014 e ndryshuar, e përcaktuar kjo në parashikimet e nenit 8 të kësaj VKM-je....

Në përgjigje të këtyre observacioneve konstatohet se nuk janë sjellë argumenta shtesë nga ato të paraqitura në fazën e Akt Konstatimeve, përveç pjesës së alokimit të përgjegjësisë të autoriteti kontraktor. Sqarojmë se bazuar në nenin 20 të VKM nr. 634/2014 të ndryshuar, procedura e analizës së MFE përfshin edhe analizën e risqeve të marra përsipër pjesërisht apo plotësisht nga Autoriteti Kontraktues për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove. Në këtë mënyrë përgjegjësia në këtë rast për miratimin e dhënë nga MFE është e përcaktuar në shoqërimin e miratimit për këtë projekt pa identifikuar probabilitetin dhe kostot përkatëse, cka në mënyrë direkte impaktojnë pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

***Për çështjet e trajtuara më sipër për këtë projekt koncesionar/PPP, nga ana e Kryetarit të KLSH me shkresë nr. 238/5 datë 23.09.2019 iu dërgua Ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë në cilësinë e autoritetit kontraktues pjesa e respektive e Projektit Raportit të Auditimit e paraqitur si më poshtë, për të cilën nuk është kthyer përgjigje.***



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

Nr. 238/5 Prot. Tiranë, më 23 . 9 .2019

**KONFIDENCIALE**

**Lënda:** Dërgohet për dijeni pjesë nga Projekt Raporti i Auditimit ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Koncesioneve".

**Drejtuar:** **Zaj. Belinda BALLUKU**  
**MINISTËR I INFRASTRUKTURËS DHE ENERGJISË**

**TIRANË**

Në zbatim të Programit të Auditimit, nr.238/1, datë 05.06.2019, ndryshuar me shkresën nr.238/2, datë 14.08.2019, grupi i auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, më datë 23.08.2019, ka përfunduar punën audituese në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Koncesioneve". Në përfundim, rezultatet e punës janë pasqyruar në Projekt Raportin e Auditimit dërguar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019.

Ja përcjellim për dijeni pjesët nga Projekt Raporti i Auditimit për kontratat koncesionare të audituara ku institucioni Juaj është Autoritetet Kontraktor.

Ja falënderojmë për mirëkuptimin.



**Bujar LESKAJ**  
**KRYETAR**

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se në projektin koncesionar/PPP "Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar" paraqiten probleme mbi studimin e fizibilitetit në strukturën e financimit në vitin e parë duke mos përmblusur nevojat për financim. Probleme paraqiten në drejtim të treguesve financiarë në raport me koston e kërkuar për sigurimin e kapitalit nga ana e koncesionarit, si dhe në drejtim të akumulimit të interesave për koncesionarin edhe mbi fitimin nga operacionet ndërtimore por dhe mos parashikim në modelin financiar të kostove të shpronësimit.
<b>Situata:</b>	Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit në shumën 9.5 milion euro, nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë. Në kostot e tjera të investimit janë përfshirë kostot e "konsulencë e sigurim huaje" dhe të "studim projektimit", respektivisht në shumat 3,471,000 euro dhe 4,424,000 euro. Kostot e konsulencës ligjore dhe financiare janë argumentuar me faktin e kompleksitetit të marrëdhënieve të projekteve PPP. Nga auditimi konstatohet se nuk ka një argumentim të saktë të vlerës për të cilën është parashikuar të bëhet kompensimi në lidhje me këto kosto. Në lidhje me kostot për sigurimin e huasë është

argumentuar se mund të lindin penalitete si pasojë e vonesës/pamundësisë për arsye objektive të shlyerjes të huasë. Kjo është vlerësuar në rreth 1% në vit e totalit të huasë për të gjithë jetëgjatësinë e saj. Nga auditimi konstatohet se kompensimi për këto vonesa/pamundësi është pjesë e riskut që merr përsipër koncesionari, dhe në këtë mënyrë, përfshirja e kompensimit për këtë risk, e transferon të gjithë riskun në mënyrë të padrejtë te autoriteti kontraktor, duke e zhveshur koncesionarin nga çdo përgjegjësi në marrëdhënie me kreditorët. Kjo kosto shtesë për mbartjen e këtij risku nga sektori publik, konstatohet e panevojshme.

Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e kostos së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 30 milion euro të deklaruara, pasi për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element (gjenerimin e fitimit) dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së shtrenjtimit të kostos së financimit të projektit, kjo gjë jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që rezulton në një fitim prej rreth 24 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 6 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari.

Nga auditimi konstatohet se vetëm për vitin e parë është parashikuar që të injektohet kapital i koncesionarit në shumën 14,700,000 euro, hua bankare 92,324,000 euro dhe hyrje nga Buxheti i Shtetit në shumën 14,556,000 euro, në total flukse hyrëse prej 121,580,000 euro. Nga ana tjetër, flukset dalëse që kërkon projekti në vitin e parë vlerësohen në shumën 126,049,000 milion euro. Diferenca prej 4,469,000 milion euro që rezulton ndërmjet flukseve të kërkuara dhe flukseve në dispozicion paraqet pamjaftueshmëri në burime financiare për të përballuar kostot e parashikuara në vitin e parë.

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 184,646,714 euro me interes 5.2% dhe me periudhë ripagimi 8 vite duke filluar nga viti i tretë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është parashikuar në shumën 30,000,000 euro me një normë interesi 5.2% të njejtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5.2%. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 22,193,970 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 7.6%. Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5.2%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi rezulton në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar kjo nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit. Në këtë mënyrë, sipas analizës të kryer mbi flukset të parasë në dispozicion të operatorit privat, konstatohet se

	për të gjithë kohëzgjatjen e projektit akumulohen rreth 67.6 milion euro, që përfshijnë vlerën e investuar prej 30 milion euro kapital i operatorit privat dhe 37.6 milion euro kthim nga kapitali i investuar. Duke marrë në konsideratë këto vlera, kthimi nga investimi në terma neto rezulton në dyfishimin e kapitalit të investuar. Fitimi i operatorit privat prej 37.6 milion euro krahasuar me vlerën fillestare të investimit prej 30 milion euro rezulton në një normë të brendshme kthimi prej 44%, ose 9 herë më tepër se norma prej 5.2% e kërkuar mbi kapitalin e vendosur në dispozicion nga operatori privat.
<b>Kriteri:</b>	me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Kosto të rritura financimi për Buxhetin e Shtetit nga kostot e tjera të investimit dhe pagesa e interesit mbi fitimin nga ndërtimi të koncesionarit, mos përmbushje të nevojave për para në vitin e parë, pagesa nga Buxheti i Shtetit mbi normën e kërkuar të kthimit
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i studimit të fizibilitetit me struktra të paqëndrueshme financiare
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim/korrigjim pranë Autoritetit Kontraktues projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korrigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit nuk është e argumentuar përsa i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit dhe nuk është kryer sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik.
<b>Situata:</b>	Në pikën 5.5 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 10,806,711 euro në rastin e prokurimit përkundrejt alternativës koncesion/PPP. Rritja i atribuohet rritjes së kostove të shpronësimit në rastin e prokurimit publik me 5.5 milion euro më tepër, duke kaluar nga 9.5 milion euro të kërkuara me koncesion në 15 milion euro të kërkuara me prokurim. Nga auditimi konstatohet se kjo rritje është e paargumentuar duke qenë se kemi të bëjmë me të njejtën rrugë e cila kalon sipas të njejtës gjurmë dhe nuk paraqitet e rëndësishme në vendimmarrje. Për më tepër e gjithë analiza e projektit është kryer duke mos përfshirë në asnjë moment kostot e shpronësimit në parashikimin e flukseve të parasë dhe llogaritjen e treguesve financiarë. Në vijim një ndër argumentat e tjerë të përdorur për favorizimin e metodës së koncesionimit në studimin e fizibilitetit është edhe kostoja e riskut të rivlerësimit të kostove ndërtimore deri në 20% të vlerës totale të ndërtimit, e llogaritur në rreth 41,418,244 euro. Në lidhje me këtë pretendim, është argumentuar se ka një rritje të kostos ndërtimore të parashikuar në preventiv si pasojë e mospërputhjeve të projektit/preventivit me terrenin. Nga auditimi konstatohet se nuk jepen

	argumenta konkretë të kuantifikimit të riskut të rivlerësimit të kostove ndërtimore dhe parametrave reale të marrë në konsideratë në lidhje me projektin specifik. Nga auditimi konstatohet se një analizë e mësipërme nuk është kryer sipas KSP, duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.
<b>Kriteri:</b>	me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Zgjedhje e gabuar e metodës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit publik
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e analizës së saktë sipas krahasuesit të sektorit publik
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t’i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e oponencës teknike.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP Thumanë - Kashar është miratuar nga MFE duke mbartur risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.
<b>Situata:</b>	Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve, duke përfshirë edhe një vlerësim cilësor me impaktin dhe probabilitetin e ndodhjes së riskut, ndërkohë që konstatohet se nuk është kryer një vlerësim sasior i riskut dhe impaktin e tij në Buxhetin e Shtetit. <i>Risku i inflacionit</i> në lidhje me rritjen e shpenzimeve nga norma e inflacionit të operatorit privat më shumë se sa pritej është parashikuar të jetë i ndarë ndërmjet partnerit publik dhe privat. <i>Risku i kursit të këmbimit</i> në lidhje me ndryshimin e kursit të këmbimit sipas studimit të fizibilitetit është parashikuar të mbahet nga operatori privat, për arsye se është parashikuar që kontrata të lidhet në lekë dhe po në lekë do të jenë edhe pagesat e disponueshmërisë. Në vijim, me shkresë nr.17750 prot. MFE datë 03.10.2018, është dërguar për mendim nga MIE draft kontrata për këtë projekt pasi është shpallur fituesi i procedurës. Sipas kësaj draft kontrate, në nenin 29 “Pagesat” është përcaktuar vlera e kontratës në shumën 335,556,000 euro dhe mënyra e pagesës në nenin 29.1.7 ku citohet <i>“Pagesat përfshirë dhe TVSH kryhen në lekë me kursin në të cilin banka ku ka llogarinë koncesionari shet monedhën euro në ditën e kryerjes së pagesës dhe të publikuar nga kjo bankë në të njëjtën ditë”</i> . Nga auditimi konstatohet se deri në këtë fazë, risku është marrë përsipër nga sektori publik në lidhje me kursin e këmbimit, ndryshe nga sa është parashikuar në studimin e fizibilitetit, duke ekspozuar Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë në rast të rritjes së kursit

	<p>së këmbimit euro-lek. Ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për më tepër, në studim fizibiliteti është përcaktuar që kontrata do të nënshkruhet në lekë, ndërkohë që kontrata e ardhur për mendim në MFE është nënshkruar në euro. Gjithashtu në të gjitha rastet, ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që <i>“Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”</i></p> <p>Nga auditimi konstatohet se nga risqet financiare me impakt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit paraqitet vetëm risku i inflacionit dhe kursit të këmbimit të cilët janë parashikuar të ndahen ndërmjet të dy palëve. Mbartja e këtyre risqeve pjesërisht nga sektori publik, ekspozon Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë për këtë projekt rruge duke e lënë të lirë kornizën kontraktuale për menaxhimin e tij dhe duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar,
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Rritje e pagesave të kërkuara nga Buxheti i Shtetit nga mbartja e risqeve financiare
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i studimit të fizibilitetit pa analizuar efektin sasior të risqeve
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	<p>Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasimore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.</p> <p>Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.</p>

***IV. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin e rrugës Orikum Dukat për të cilin është mbajtur Akt Konstatim nr. 4 datë 21.08.2019.***

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, ndryshaur me programine auditimit nr. 238/2 datë 14/08/2019, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare

- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Projekti i “*Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Oriku Dukat*” përfshin një procedurë për një propozim të pakërkuar për një periudhë 13- vjeçare.

### **Studimi i fizibilitetit**

Me shkresë nr. 8617 prot. MFE datë 03.05.2018, nga ana e Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në zbatim të nenit 17 të VKM 634, datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave dhe vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale” i është kërkuar miratimi mbi studimin e fizibilitetit të hartuar për këtë projekt.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë, me shkresën nr. 8617/1 prot. MFE, datë 16.05.2018 ka kthyer përgjigje mbi kërkesën për miratim, ku ka kërkuar të merren në konsideratë çështjet e mëposhtme:

- *Për sa i përket përmbytjes së analizës ekonomike dhe financiare pjesë e studimit të fizibilitetit konstatohet se pagesat nga Autoriteti Kontraktor për shlyerjen e investimit fillojnë që në vitin e parë të ndërtimit, pra në vitin 2019. MFE konsideron të rëndësishme që me qëllim vlerësimin e qëndrueshmërisë, vijueshmërisë dhe fizibilitetit fiskal pagesat e disponueshmërisë të Autoritetit Kontraktor të parashikohen pasi të ketë përfunduar një pjesë e konsiderueshme e volumit të punimeve të ndërtimit në vitin 2020.*

Me shkresë nr. 8617/2 prot. MFE datë 16.05.2018, MIE duke reflektuar mbi sygjerimet e bëra nga MFE mbi fillimin e pagesave nga ana e Autoritetit Kontraktues ka ridërguar të ndryshuar për miratim studimin mbi projektin për ndërtimin e segmentit rrugor Porti Jahteve – Bypass Oriku Dukat.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë, me shkresën nr. 8617/3 prot. MFE, datë 28.05.2018 ka kthyer përgjigje mbi kërkesën për miratim, duke u shprehur parimisht dakort (ky term nuk njihet nga VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar), duke argumentuar si më poshtë:

- *Dokumentacioni i paraqitur nga pikëpamja juridiko – formale përmbush kërkesat e VKM nr.64 datë 01.10.2014...;*
- *Kostot buxhetore të këtij projekti janë parashikuar në PBA 2018-2020 të miratuar me VKM nr. 12 datë 12.01.2018, shprehem parimisht dakort me mbështetjen financiare të propozuar në studimin e fizibilitetit.*

Në vijim është kërkuar që të vlerësohen me prioritet maksimal çështjet e mëposhtme:

- *kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysh në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor;*
- *në parim pagesa e parë nga Buxheti i Shtetit e parashikuar për vitin 2020 të fillojë pasi të jetë kryer një volum i konsiderueshëm punimesh për ndërtimin e segmentit rrugor të sipërcituar*
- *lidhur me riskun e ndërtimit dhe të disponueshmërisë kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës kërkojmë që këto risqe të reflektohen në klauzolat e saj dhe të transferohen totalisht te partneri privat ashtu siç janë parashikuar në studimin e fizibilitetit*
- *lidhur me risqet financiare (riskun e inflacionit, të normës së interesit dhe kursit të këmbimit) kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës këto risqe të transferohen te partneri privat dhe të reflektohen në klauzolat e kontratës.*

- lidhur me riskun e forcës madhore kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës ky risk të ndahet midis palëve ku partneri privat të marrë përsipër risqet që klasifikohen si fatkeqësi natyrore (tërmetet, vullkanet, përmbytjet, kushtet ekstreme të motit, etj), ndërsa partneri publik të marrë përsipër risqet që vijnë si pasojë e akteve njerëzore që dalin jashtë kontrollit siç janë (grevat, kryengritjet, gjendja e jashtëzakonshme, luftrat etj)
- lidhur me riskun e transferimit të aseteve kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës të parashikohet që aseti përveç se i lirë nga çdo lloj barre apo detyrimi shoqëruar të dorëzohet gjithashtu edhe në gjendje të mirë funksionale
- të bëhet kujdes që si për këtë objekt, ashtu edhe për projektet e tjera të përfshira në programin e financimit one billion, në modelin financiar, pagesat nga buxheti i shtetit të shtrihen sa më shumë të jetë e mundur në kohë në mënyrë që të respektohet kufiri prej 5% i të ardhurave tatimore faktike të vitit paraardhës buxhetor, e përcaktuar në ligjin 9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë, i ndryshuar”
- në çdo rast të mbahet në konsideratë që për çdo projekt të programit one billion të kërkohet nga Autoriteti Rrugor Shqiptar miratimi në lidhje me standartet teknike të propozimeve si dhe kostot financiare të përllogaritura me qëllim që të sigurohet një përputhshmëri e plotë me manualin dhe standartet teknike dhe financiare në fuqi për rrugët nacionale.”

Në lidhje me përdorimin e termit “shprehemi parimisht dakort”, nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 është parashtruar:

..Referuar hierarkisë së akteve ligjore, konkretisht Nenit 102, pika 4, e Kushtetutës përcaktohet se:

“Ministri, brenda drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, drejton nën përgjegjësinë e tij veprimtarinë që kanë kompetencë. Ministri, në zbatim të kompetencave të tij, **nxjerr urdhra dhe udhëzime**”.

Ministri i Financave dhe Ekonomisë i ka ushtruar kompetencat e tij në nxjerrjen e shkresës për miratim në bazë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe akteve të tjera ligjore e nënligjore në fuqi. Ministri e ka shprehur vullnetin e tij për vendimmarrje me termin "**shprehemi parimisht dakord**" brenda kompetencave të njohura me ligj. Konkretisht, Kodi i Procedurave Administrative në Nenin 98 ka parashikuar se:

“1. Përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji, akti administrativ ka formë të shkruar në letër ose elektronike, verbale, ose çdo formë tjetër të përshtatshme.”

Në këtë drejtim, pavarësisht se VKM-ja 634/2014 përcakton termin vendim, nxjerrja e shkresës zyrtare, përbën një akt, i cili ka fuqi juridike dhe pavarësisht emërtesës mbulon kërkesat e Kodit të Procedurave Administrative, për t’u quajtur “**Akt Administrativ**”.

Fjala parimisht i referohet edhe faktit që Studimi i Fizibilitetit nuk përgatitet nga MFE, por nga Autoriteti Kontraktues, i cili është përgjegjës për hartimin e të gjitha analizave (teknike, ligjore, financiare, mjedisore dhe sociale) të Studimit të Fizibilitetit.

**Gjithashtu sqarojmë se, po në Kodin e Procedurave Administrative, në Nenin 18 “Parimi i deburokratizimit dhe i efikasitetit”, pika 1 përcaktohet se: “Procedura administrative nuk i nënshtrohet ndonjë forme të caktuar, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe nga ligji.”**

Në këtë kuptim disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim sipas VKM-së 634/2014 të ndryshuar...

Nxjerrja e vendimit për miratim/refuzim të projektit koncesionar/PPP është kërkesë e akteve ligjore sikurse përcaktohet në nenin 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve



publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Në këtë mënyrë, mbetet e paqartë se përse duhet bërë i gjithë interpretimi juridik për mos nxjerrjen e vendimit, kur në thelb, sikurse citohet nga MFE “disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim”. Duke qenë se është vendim sipas kërkesave ligjore edhe pse nuk i përmbahet formës, saktësojmë se edhe nga ana e përmbajtjes, kuadri rregullator në fuqi, e ka përcaktuar qartë se kush e ka përgjegjësinë për hartimin dhe kush e ka përgjegjësinë për miratimin e projektit koncesionar/PPP. Në këtë mënyrë, përdorimi i termit parimisht nuk është në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, pasi mënyra e dhënies së miratimit/refuzimit dhe baza mbi të cilën formulohet vendimi janë të përcaktuara qartë në këtë VKM. Për këto arsye, këto komente të bëra nga MFE nuk merren në konsideratë.

### **Përballueshmëria**

Nga auditimi konstatohet se kostot buxhetore në lidhje me këtë projekt koncesionar/PPP janë të përfshira në PBA 2018-2020, në shumën 100,000 mijë lekë për vitin 2019 dhe 274,800 mijë lekë për vitin 2020. Në Projekt Buxhetin e vitit 2019, në listën shoqëruese të investimeve publike, kostot e këtij projekti nuk rezultojnë të jenë të planifikuara për vitin 2020 dhe për vitin 2021.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ministria e Financave me shkresën e saj nr.8617/3 datë 28.05.2018, është bazuar në dokumentin e PBA 2018-2020 të miratuar me VKM nr. 12 datë 12.01.2018, ku është evidentuar ky projekt me kostot përkatëse. Pas miratimit paraprak të dhënë nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë për këtë projekt, legjislacioni rregullues i fushës së koncesioneve/PPP nuk e ngarkon Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë që t’i kërkojë Autoriteteve Kontraktuese informacion apo sqarime mbi alokimet buxhetore që parashikon ky i fundit në dokumentet e PBA dhe buxhetit vjetor pas miratimit paraprak. Gjithsesi, Ministria e Financave dhe Ekonomisë u ka rekomanduar që Autoritetet Kontraktore të mbajnë në vëmendje se: “Kostot buxhetore të parashikuara për këtë projekt të mbahen parasysh në proceset e ardhshme të planifikimit buxhetor afatmesëm dhe atij vjetor”.

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se nuk ka ngarkuar me përgjegjësi MFE në lidhje me problemet e konstuara. Një gjë e tillë referohet për faktin se nuk ka të cituar mospërbushje të akteve ligjore në këtë pjesë.

### **Realizueshmëria**

*Mbi standartet e projektimit të rrugës, besueshmërinë e të dhënave dhe rezultatet e paraqitura:*

Në studimin e fizibilitetit në faqen 13 janë pasqyruar të dhëna të pjesshme në lidhje me situatën e trafikut ditor në lidhje me disa akse kryesore që lidhen me segmentin e propozuar për ndërtim. Nga auditimi konstatohet se parashikimi i kërkesave për përdorimin e rrugës është kryer mbi të dhëna historike jo të plota, ku në disa raste përdoren të dhënat e vitit 2010 pa pasur rekorde të mëpasshme dhe në disa raste përdoren të dhënat e paraqitura deri në vitin 2015.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në lidhje me konstatimin e grupit të auditimit për standardet e projektimit të rrugës, besueshmërinë e të dhënave dhe rezultatet e paraqitura, shprehemi se ky konstatim është bërë duke e parë MFE në rolin e Autoritetit Kontraktues dhe jo në rolin që legjislatori i ka dhënë asaj për projektet e koncesionit/PPP, kompetencat e të cilës janë parashikuar në nenet 17, 18, 19, 20, 21 të VKM 634/2014.

Për ta përforcuar edhe më tej argumentimin tonë, theksojmë se sipas nenit 13 të VKM-së 634 ku është përcaktuar se...

Në përfundim shprehemi se verifikimi i saktësisë dhe besueshmërisë së të dhënave është detyrim ligjor i AK, ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës për kryerjen e detyrave të saj merr parasysh sa më shumë që të jetë e mundur raportet e përshkruara në dokumentacionin e dorëzuar nga AK, e përcaktuar kjo në pikën 2 të nenit 20 të VKM-së 634/2014. Në rastin konkret, për sa kohë që MIE si autoritet epror përgjegjës i ARRSH i përcjell këto të dhëna, MFE në respekt të legjislacionit që mbulon koncesionet/PPP **nuk i është atribuar asnjë tagër apo përgjegjësi për të vlerësuar standardin dhe nivelin e llojit të rrugës që duhet të përdoret në këtë rast. Për këtë arsye ky konstatim është i pabazuar në legjislacionin rregullues për Koncesionet/PPP dhe si i tillë nuk qëndron.**

Në lidhje me sa është parashtruar në observacione, grupi i auditimit shprehet se ky konstatim mbështetet në treguesit bazë mbi të cilët referohen të gjithë vlerat e investimeve dhe shpenzimeve të mirëmbajtjes të parashikuara nga projekti. Në lidhje me përgjegjësinë për mungesën e të dhënave të besueshme merret në konsideratë observacioni i paraqitur nga MFE për pjesën e përgjegjësisë, pa ndryshuar asnjë përcaktim mbi problematikën e konstatuar.

**Kostot e shpronësimit** të këtij projekti koncesionar rezultojnë të mos jenë parashikuar në studimin e fizibilitetit, të cilat duhet të jenë në formën e kostove të investimit për të ndodhur përpara fillimit të punimeve. Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të parasë për Buxhetin e Shtetit.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Në Ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet/PPP”, i ndryshuar, i cili është akti bazë që rregullon koncesionet/PPP, në nenin 37 “Marrdhëniet e pronësisë” është përcaktuar se: *“1. Në rast se një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat përfshin përdorimin e pasurisë në pronësi të një personi , që nuk është i përfshirë në procedurën për dhënie të kontratës, marrëdhëniet e pronësisë që shoqërojnë një pasuri të tillë duhet të zgjidhen sipas legjislacionit në fuqi, në mënyrë që të mos pengohet realizimi i projektit gjatë periudhës së kontraktuar....”*. Në rastin e projektit në fjalë këto kosto nuk mund të përllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhet nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë, në parashikimet e buxhetit afatmesëm (PBA). Pra, theksojmë edhe njëherë se është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në Buxhetin e tij këto kosto si pjesë e procesit të përgatitjes së Programit Buxhetor Afatmesëm dhe ligjit të buxhetit vjetor në respektim të dispozitave të ligjit nr.9936 datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

Në lidhje me sqarimet e parashtruara më sipër grupi i auditimit saktëson se konstatimi ka të bëjë me mospërfshirjen e kostos së shpronësimeve si pjesë e kostos totale të investimeve dhe analizën e saj si pjesë të analizës ekonomike dhe financiare. MFE pretendon se *“këto kosto*

nuk mund të përlllogariten në vlerën e projektit, pasi këto kosto paguhen nga Autoriteti Kontraktues dhe janë të përlllogaritura në bazë të legjislacionit në fuqi për marrëdhëniet e pronësisë”, ndërkohë që saktësojmë se edhe pagesat e disponueshmërisë janë pjesë e vlerës së projektit dhe paguhen po nga autoriteti kontraktor dhe janë të përlllogaritura si pjesë e projektit. Në sqarimin e parashtruar nga MFE saktësohet që “është Autoriteti Kontraktues ai që i parashikon në Buxhetin e tij këto kosto dhe ia përcjell për miratim MFE”, duke qenë në të njëjtën linjë me konstatimin grupit të auditimit. Nga ana tjetër, në projekte koncesionare të miratuara nga MFE si “Përmirësimi i infrastrukturës arsimore në Bashkinë e Tiranës”, kostot e shpronësimit janë pjesë e analizës së realizuar në studimin e fizibilitetit, ndërkohë që në këtë rast nuk janë. Për këto arsye, komentet nuk merren në konsideratë.

Në vijim, mbi këtë konstatim janë paraqitur observacioni për Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:  
 ..Për sa kohë që ligji e ka lënë të hapur mundësinë e përfshirjes ose jo të shpronësimeve në një procedurë koncesioni, MFE nuk mund të detyrojë Autoritetin Kontraktues ti përfshijë këto kosto në analizë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se konstatimi është ndërtuar mbi kërkesat nenit 8 dhe 18 të VKM 634/2014 i ndryshuar, në të cilën në kostot e investimit të kërkuara përfshihen edhe kostot e shpronësimit. Në këtë mënyrë, ekzistenca e këtyre kostove, si pjesë përbërëse e kostove të projektit në tërësi duhet domosdoshmërisht të marrë miratimin e MFE pasi të jetë analizuar përballeshëmria e buxhetit në lidhje me këto flukse dalëse. Miratimi i projektit pa marrë në konsideratë të gjitha elementët e kostos vendos në dyshim aftësinë e buxhetit për të përballuar projektin në tërësi. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

**Kosto e ndërtimit** janë paraqitur në kapitullin 13 të studimit të fizibilitetit të projektit “Porti I Jahteve –Bypass Orikum- Dukat, ku janë përcaktuar sipas kategorive kryesore kostot e ndërtimit të rrugës, por jo sipas zërave të punimeve. Sipas preventivit me kategori punimesh të paraqitur, shuma totale e kërkuar për kryerjes e punimeve është 5.400.016.011 lekë, në përbërje të së cilës është edhe fondi rezervë prej 5%. Gjithashtu në studim fizibiliteti është paraqitur dhe analiza financiare ku përfshihen kostoja e ndërtimit, projektimit, konsulencës, operimit, dhe mirëmbajtjes në një shumë prej 50,575,020 Euro dhe pagesat nga Buxheti i Shtetit në shumën 70,120,750 Euro që rezulton në një kosto financimi e raportuar si interesa shumën 19,545,730 Euro, të paraqitura si më poshtë:

Projekti	Vlera (në euro)
Kosto ndertimi	41,860,465
Kosto projektimi	1,258,101
Kosto konsulence	324,667
<b>Total kosto ndertimi</b>	<b>43,443,233</b>
Kosto mirembajte	2,790,702
Kosto rikonstruksion	4,341,085
<b>Totali i kostove mirembajtje</b>	<b>7,131,787</b>
<b>Total kosto projekti</b>	<b>50,575,020</b>
Interesi	19,545,730
<b>Te ardhura nga buxheti i shtetit</b>	<b>70,120,750</b>

Kostot e ndërtimit dhe mirëmbajtjes janë detajuar sipas viteve ku faza e projektimit dhe ndërtimit përfshin një kohë investimi prej 3 vitesh ndërkohë që faza e mirëmbajtjes përfshin kohën e mbetur deri në fund të vitit të 13-të. Në kapitullin 15.2, burimet e financimit janë

paraqitur sipas tabelës 3, për financimin nga bankat dhe nga kapitali i sektorit privat për një periudhë 13 vjeçare:

Financim per ndertim dhe mirembajtje	Totali	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Kompania	22,636,742	3,289,128	4,639,535	8,217,287	310,078	310,078	310,078	310,078	3,700,000	310,078	310,078	310,078	310,078	310,078
Banka	26,950,122	6,607,061	8,327,132	12,015,929	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totali</b>	<b>49,586,864</b>	<b>9,896,189</b>	<b>12,966,667</b>	<b>20,233,216</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>3,700,000</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>	<b>310,078</b>

Në lidhje me treguesit e propozimit për burimet e financimit konstatohet se ka pamjaftueshmëri burimesh për financimin e ndërtimit dhe mirëmbajtjes gjatë fazës së projektit. Në këtë mënyrë, faza e ndërtimit dhe mirëmbajtjes përfshin kërkesa për fonde në shumën 50,575,020 euro sipas tabelës mbi kostot totale të projekti, ndërkohë që kapitali i propozuar për të financuar përfshin financimin e një investimi në shumën 49,586,864 euro me hua nga bankat dhe kapitalin e kompanisë sipas tabelës së mësipërme të paraqitur në kapitullin 15.2 të studimit të fizibilitetit.

I njëjti konstatim qëndron edhe për periudhën e mirëmbajtjes ku nevojat për financime janë në shumën 7,131,787 euro ndërkohë që kapitali i propozuar për tu injektuar nga kompania është në shumën 6,490,702 euro. Gjithashtu diferenca ekzistojnë në shumën e parashikuar të kryerjes së rikonstruksionit të planifikuar në studim fizibiliteti nga koncensionari. Në kapitullin 15 të Studimit të Fizibilitetit “ Propozimi financiar rrugës Porti Jahteve-Bypass Orikum – Dukat”, në tabelën 2 “Kostot e projektit” parashikohet rikonstruksion i segmentit rrugor në vitin e tetë të koncensionit në shumën 4,341,085 euro, ndërsa në kapitullin 15.2 “Burimet e financimit” rikonstruksioni parashikohet në shumën 3,700,000 euro.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Megjithatë nëse do të kryenim një analizë të thjeshtë mbi konstatimet tuaja, rezulton se nuk qëndron konstatimi juaj në lidhje me pamjaftueshmërinë në burimet e financimit. Kjo pasi kosto totale e projektit përfshin kostot e ndërtimit, si dhe kostot e mirëmbajtjes dhe të rikonstruksionit dhe vetëm kosto e ndërtimit për 3 vite është në shumën 43,443,233 euro, ndërsa financimi me kapital dhe hua për këtë periudhë është në shumën 43,096,162 euro. Nëse do të kalojmë në pasqyrën e Cash-floë do të shikojmë se është parashikuar që vitin e 3-të të ndërtimit fillojnë pagesat e disponueshmërisë nga Buxheti i Shtetit, të cilat përfaqësojnë flukse hyrëse për projektin dhe mund të përdoren për financimin e shumës së pambuluar nga financimi me kapital dhe hua i kompanisë koncesionare.

Në lidhje me konstatimin tuaj se ka mospërputhje midis vlerës së rikonstruksionit të paraqitur në kapitullin 15 në tabelën 2 “Kostot e projektit” dhe në kapitullin 15.2 “Burimet e financimit” nuk qëndron, pasi kosto e rikonstruksionit është në shumën 4,341,085 Euro dhe kjo shumë financohet në vlerën 3,700,000 euro nga kapitali i kompanisë dhe pjesa tjetër nga flukset hyrëse nga pagesat e disponueshmërisë nga Buxheti i Shtetit. ***Për këtë arsye ky konstatim nuk është saktë dhe si i tillë nuk qëndron.***

Në lidhje me sa është parashtruar më sipër në observacion, sqarojmë se analiza është kryer përgjatë të gjithë kohëzgjatjes së projektit dhe jo vetëm për pjesën e fazës ndërtimore. Duke qenë se në observacion janë paraqitur argumenta shtesë në lidhje me strukturën e financimit ku përfshihet edhe vlera e kontribuar nga Buxheti i Shtetit për projektin, duke u saktësuar flukset përkatëse, observacioni merret në konsideratë.

**Mbi gabimet në parashikimet e flukseve të parasë**

Në parashikimin e fluksit të parave sipas modelit të propozuar në studim fizibiliteti konstatohen gabime materiale në drejtim të stokut të parave të mbetur në fund të cdo viti si dhe stokut total nga operacionet e përvitshme. Flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit të shtetit me flukset dalëse për kryerjen e investimit dhe mirëmbajtjes janë të paraqitura sipas tabelës së mëposhtme:

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<b>Flukse hyrëse</b>	<b>TOTALI</b>	<b>9,896,279</b>	<b>12,966,667</b>	<b>22,346,216</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>10,500,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>	<b>6,800,775</b>
Te ardhura nga buxheti I shtetit	70,120,750			2,113,000	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775	6,800,775
Hua bankare	25,946,127	6,396,322	8,003,876	11,545,929										
Qera financiare per makineri	1,003,995	210,739	323,256	470,000										
Financime nga furnitore	1,673,324	351,231	538,760	783,333										
Kapital shoqëria	18,172,716	2,937,987	4,100,775	7,433,954					3,700,000					
<b>Flukse dalëse</b>	<b>(7,024,628)</b>	<b>(15,064,291)</b>	<b>(22,708,543)</b>	<b>(5,975,563)</b>	<b>(6,329,657)</b>	<b>(5,125,741)</b>	<b>(5,703,620)</b>	<b>(10,273,981)</b>	<b>(5,973,297)</b>	<b>(310,078)</b>	<b>(310,078)</b>	<b>(310,078)</b>	<b>(310,078)</b>	<b>(310,078)</b>
Kosto ndërtimi	(41,860,465)	(5,441,860)	(14,651,163)	(21,767,442)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kosto projektimi	(1,258,101)	(1,258,101)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kosto konsulence	(324,667)	(324,667)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kosto mirëmbajtje	(2,790,702)	-	-	-	(310,078)	(310,078)	(310,078)	(310,078)	-	(310,078)	(310,078)	(310,078)	(310,078)	(310,078)
Kosto rikonstrukcion	(4,341,085)	-	-	-	-	-	-	-	(4,341,085)	-	-	-	-	-
Ripagim hua dhe furnitore	(28,623,445)		(139,168)	(156,850)	(4,249,114)	(4,815,663)	(3,852,530)	(4,623,036)	(5,393,542)	(5,393,542)				
Interesi i paguar	(6,221,168)		(273,960)	(784,251)	(1,416,371)	(1,203,916)	(963,133)	(770,506)	(539,354)	(269,677)				
<b>Flukse neto</b>	<b>2,871,651</b>	<b>(2,097,624)</b>	<b>(362,327)</b>	<b>825,212</b>	<b>471,118</b>	<b>1,675,034</b>	<b>1,097,155</b>	<b>226,794</b>	<b>827,478</b>	<b>6,490,697</b>	<b>6,490,697</b>	<b>6,490,697</b>	<b>6,490,697</b>	<b>6,490,697</b>
<b>Flukse kumulative</b>	<b>2,871,651</b>	<b>774,027</b>	<b>411,700</b>	<b>1,236,912</b>	<b>1,708,030</b>	<b>3,383,064</b>	<b>4,480,219</b>	<b>4,707,013</b>	<b>5,534,491</b>	<b>12,025,188</b>	<b>18,515,885</b>	<b>25,006,582</b>	<b>31,497,279</b>	

-Nga ana tjetër lidhur me strukturën e propozuar të financimit duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse konstatohet strukturë jo e përshtatshme, duke mos patur likuiditet të mjaftueshëm për të mbuluar nevojën për financim gjatë fazës së projektit. Në këtë mënyrë në analizën e burimeve të financimit sipas tabelës 15.2 kostot për realizim dhe mirëmbajtjen e rrugës janë në vlerën 49,586,864 euro, ndërsa në analizën e flukseve të parasë në tabelën 16 vlera totale e financimit është 46,796,162 euro. Konstatohet një diferencë prej 2,790,702 euro e ardhur si pasojë e mos deklarimit në analizën e flukseve të parasë të financimit të kostove të mirëmbajtjes periodike në një kohë kur në analizën e burimeve të financimit këto kosto janë deklaruar si kosto të cilat do të mbulohen nga kapitali I koncensionarit.

-Gjithashtu në vitin e parë parashikohet financim i investimit nga operatori privat në shumën 3,289,128 euro dhe financim nga banka në shumën 6,607,061 euro, ku burimet e financimit në total për këtë vit janë në shumën 9,896,189 euro, kur nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 7,024,628 euro, duke krijuar një tepricë të panevojshme prej 2,871,651 euro. Kjo situatë sjell një tepricë likuiditeti prej 2,871,651 euro në vitin e parë, duke angazhuar shpenzime interesi të panevojshme për projektin në tërësi dhe në të njëjtën kohë vendosin në diskutim kapitalin e operatorit privat të pretenduar për financim në shumën 3,289,128 euro. Kjo tepricë përdoret për financimin e flukseve negative të gjeneruar nga projekti në vitet pasardhëse.

- Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e koston së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 22 milion euro të deklaruar, pasi për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së shtrenjtimit të koston së financimit të projektit, ky konstatim jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që përkthehet në një fitim prej rreth 4.2 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë

projekt rezulton në rreth 18 milion euro dhe jo 22 milion euro siç pretendohet nga koncesionari.

#### *Treguesit financiarë të projektit*

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 26,950,122 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 7-9 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është supozuar në shumën 22,636,742 euro. Në tabelën 16 “Fluksi i parave” në faqen 55 të studimit të fizibilitetit deklarohet se koncesionari do të financojë projektin nëpërmjet 19,846,040 euro kapital të shoqërisë dhe të furnitorëve, në ndryshim nga sa ka thënë në deklarinimin e burimeve të financimit ku është shprehur se kapitali i kompanisë dhe i furnitorëve do të jetë 22,636,722 euro. Nga auditimi konstatohet, se sipas informacioneve të paraqitura në studimin e fizibilitetit janë paraqitura dy vlera të ndryshme të burimit të financimit nga shoqëria dhe furnitorët duke vendosur në diskutim financimin vërtetësinë e këtyre të dhënave.

Norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5%. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 3,609,310 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 6.7% në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%. nga auditimi konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi përkthehet në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave të garantuara nga Buxheti i Shtetit.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së realizueshmërisë dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### **Procedura**

....2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

*1. Ministri i Financave:*

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përbalueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;...

.. c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;

Neni 21

#### **Veprimet e ministrit të Financave**

*1. Ministri i Financave me vendim:*

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përbalueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërbalueshme dhe/ose të paqëndrueshme.

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se analiza e kryer nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë është jo e plotë dhe nuk ka evidentuar problematikat në drejtim të flukseve të projektuara të parasë, burimet e nevojshme të financimit, treguesit kryesorë financiarë të projektit si dhe kostot kryesore që angazhojnë flukse dalëse të parasë. Në këtë mënyrë, për efekt të problematikave të vlerësuara më sipër nuk evidentohet të jetë refuzuar projekti por është shprehur dakortësia në parim

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Gjithashtu, konstatimi i grupit të auditimit në lidhje me treguesit financiarë të projektit është i pabazuar në kuadrin ligjor për koncesionet/PPP, pasi aktualisht nuk rezulton asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit.

Në lidhje me konstatimin e grupit të auditimit për mosrespektimin e nenit 18 dhe 19 të VKM 634, risqarojmë edhe njëherë se ky konstatim nuk është i bazuar në legjislacionin rregullues të fushës, pasi nuk është kompetencë e MFE bërja e analizës, por është **verifikimi nëse analiza e bërë nga Autoriteti Kontraktues është bërë në përputhje me kriteret e përcaktuara nga VKM-ja 634/2014.** Gjatë dhënies së miratimit MFE i ka verifikuar të gjithë elementët e detyrueshëm që përcakton ky akt nënligjor, të cilat duhet të jenë pjesë e studimit të fizibilitetit të hartuar nga Autoriteti Kontraktues.

Për sa i përket observacionit se “aktualisht nuk rezulton asnjë parashikim ligjor që Autoriteti Kontraktues ose MFE gjatë dhënies së miratimit për projektin ta refuzojë atë nëse IRR e tij është më e lartë se ajo e përdorur për skontimin e flukseve të projektit” sqarojmë se mbi bazën e IRR llogariten pagesat e disponueshmërisë përgjatë gjithë kohëzgjatjes së projektit. Në këtë mënyrë, një IRR më e lartë përkthehet në pagesa më të larta nga buxheti i shtetit se kostot e kapitalit të siguruar nga operatori privat nëpërmjet skemës së financimit të propozuar. Gjithashtu referuar nenit 20 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar në të cilën citohet që **‘Procedura e analizës 1. Ministri i Financave: .... c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti.’**, MFE është e detyruar të kryejë një analizë të flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesorë financiarë dhe shërbimin e mbështetjes financiare. Gjithashtu konstatohet se nuk ka një argumentim në studim fizibiliteti për pranimin e një IRR-je mbi koston e kapitalit të pretenduar prej 5% dhe rrjedhimisht pa argumentuar flukset e parasë mbi pagesat e Buxhetit të Shtetit për këtë projekt, përveçse duke pranuar çfarë ka propozuar privati. Për projekte të ngjashme rrugësh nuk ka një argumentim pse IRR janë të ndryshme.

## 17 Incentivat Qeveritare për Investime

Perlllogaritja e NPV per investimin e ndertimit te rruges, duke marre per baze nje norme interesi te kapitalit prej 5%, e krahasuar me propozimin e ripagimit te ketij investimi sipas propozimit te shoqerise duke filluar nga viti i dyte i investimit, rezulton ne nje NPV positive.

Tab. 5

Perlllogaritja e NPV			
Norma e Interesit			5.00%
Investimi Fillestar			0.00
Periudha e Investimit			13.00
Net Cash Flow			
Viti	Opsion 1	Opsion 2	Option 3
1	-7,024,628.00	0.00	0.00
2	-14,651,163.00	0.00	
3	-19,654,442.00	0.00	
4	6,490,697.00	0.00	
5	6,490,697.00	0.00	
6	6,490,697.00	0.00	
7	6,490,697.00	0.00	
8	2,459,690.00	0.00	
9	6,490,697.00	0.00	
10	6,490,697.00	0.00	
11	6,490,697.00	0.00	
12	6,490,697.00	0.00	
13	6,490,697.00	0.00	
NPV	3,609,309.37	0.00	

IRR e perlllogaritur per variantin e propozuar nga shoqeria eshte 6.7 %  
Kthimi i parashikuar i Investimit, eshte perlllogaritur per nje afat 13 vjecar

Për këto arsye, komentet e bëra nuk merren në konsideratë.

Në lidhje me konstatimet e mësipërme janë paraqitur nga MFE observacione mbi Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Sipas legjislacionit rregullues nuk është MFE ajo e cila bën analizën kosto-përfitim të projektit por vetë autoriteti kontraktues. MFE verifikon nëse pagesat e parashikuara nga buxheti i shtetit janë brenda hapësirës të kufirit ligjor të përballueshmërisë si dhe verifikon nëse elementet e përcaktuara në VKM janë përfshirë në këtë analizë. Në nenin 20 pika 1 gërma "c" të VKM-së nr 634/2014 "Procedura e analizës" është përcaktuar qartë se: *"Ministria e Financave .....përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti"*.

Ndryshe nga sa pretendohet nga ana juaj, MFE nuk ka asnjë kompetencë ligjore për të kryer analizimin e flukseve të parasë me qëllim vlerësimin e treguesve kryesore financiare pasi një gjë e tillë nuk është e përcaktuar në parashikimet e mësipërme ligjore lidhur me procedurën e analizës që kryhet nga MI/L. Për më tepër, përdërisa nuk ka asnjë referencë ligjore për kufirin minimal apo maksimal të një IRR-je MFE nuk mund t'iu imponohet Autoriteteve Kontraktuese. Në këtë kuptim konstatimet tuaja lidhur me IRR janë të pabazuara ligjërisht dhe si të tilla nuk qëndrojnë.

Kështu që edhe rekomandimi juaj që nga ana e MFE të kryhen analiza të thelluara në drejtim të financimit të qëndrueshëm në momentin e miratimit/refuzimit të qëndrueshmërisë së projektit nuk mund të realizohet për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE si detajohen elementet dhe si verifikohen ata.

Në përgjigje të këtyre observacioneve sqarojmë se bazuar në nenin 20, pika 1, në detyrat e MFE është përcaktuar që "përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë)". Në këtë mënyrë të gjitha analizat në lidhje me flukset e projektuara të parasë janë pjesë e kompetencave që duhet të ishin ushtruar nga MFE. Në asnjë rast konstatimi nuk lidhet me imponimin e normave të caktuara për treguesit financiarë të projektit, por me miratimin apo refuzimin duke përfshirë vendimin mbi argumentim të plotë të zgjedhjes së pranuar. Në lidhje me pretendimin se analizat e thelluara nuk mund të realizohen për sa kohë që kuadri ligjor nuk ka të përcaktuar qartë se si duhet bërë analiza nga MFE, si detajohen elementët dhe si verifikohen ata, sqarojmë se neni 18 i VKM 634/2014 përcakton që "Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla", në këtë mënyrë, rregullat e aplikueshme janë të përfshira në të gjithë përshkrimet respektive në këtë bazë nënligjore. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

*-Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit*



Në pikën 19 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik.

**Krahasimi i kostove të projektit për metodat PPP dhe PP**

Në këtë propozim me metodën e PPP, avantazhe direkte të krahasuar me kostot e realizimit të projektit në formatin e Prokurimit publik janë:

- Në këtë propozim, janë evituar kostot e projektimit prej 4% të projektit, që në rastin e PP të këtij projekti do të ishin 1,959,689 Euro nga 1,258,101 Euro të parashikuara, pra me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 701,588 Euro.

- Në krahasimin mes 2 metodave PPP dhe PP, kostot e buxhetit të shtetit në variantin e realizimit me Prokurim Publik, do të rëndoheshin me 701,589 Euro ose 1.4 % më shumë se në variantin e propozuar. Njëkohësisht duhet të merren parasysh dhe interesat perkatëse që duhet të paguëshin nga buxheti, në rast se kjo shumë prej 701,589 Euro, do të merrej me kredi.

Tabela 6 Parashikimi i kostove me Prokurim Publik

KOSTO E NDERTIMIT TE RRUGES NE PP	EURO	% Nga total kosto
Kostot e Ndertimit	41,860,465.00	82%
Kostot e Projektimit	1,959,689.90	3.8%
Kostot e konsulences	324,666.70	0.6%
<b>Totali kostove te ndertimit</b>	<b>44,144,821.60</b>	<b>86.1%</b>
Kostot e Mirembajtjes	2,790,697.70	5.4%
Kostot e Rikonstruktimit	4,341,085.30	8.5%
<b>Totali kostove te Mirembajtjes</b>	<b>7,131,783.00</b>	<b>13.9%</b>
Ndertimi	44,144,821.60	86.1%
Mirembajtja	7,131,783.00	13.9%
<b>Totali i Kostove</b>	<b>51,276,604.60</b>	<b>100%</b>

Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 751,588 euro në krahasim me alternativën PPP, bazuar në argumentimin e mëposhtëm:

- *“Kostot e projektimit që në rastin e prokurimit të këtij projekti do të ishin 1,959,689 euro, nga 1,258,101 euro të parashikuara, me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 751,588 euro”*

Në lidhje me këtë analizë, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo relevante për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se jemi në rastin e prokurimit apo koncesionimit të të njëjtit projekt. Rrjedhimisht, dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezultoi e papabuar në kërkesat e nenit 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 *“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”*, i ndryshuar. Analiza që duhet të ishte kryer në këtë pjesë të studimit i referohet KSP, si metodologjia bazë për vlerësimin e flukseve të parasë të skontuara sikur ato të ishin kryer me metodën e prokurimit publik. Nga auditimi konstatohet se një analizë e tillë nuk është kryer.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/12 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet dy metodave bëhet nga Autoriteti Kontraktues ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës verifikon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe është pjesë e Studimit të Fizibilitetit.

Në nenin 8 pika 1 të VKM-së nr 634/2014, përcaktohet se: *“Bazuar në rezultatet paraprake të analizës së ndërmarrë në përputhje me nenet 3 deri në 7 të këtyre rregullave, autoriteti kontraktues vendos:*

- a) nëse është konfirmuar leverdishmëria dhe qëndrueshmëria e projektit; dhe
- b) nëse forma koncesion/PPP duket si model i përshtatshëm për zbatimin e projektit.

Përcaktimet e nenit 19 pika 1 të nënvizuara në aktin e konstatimit janë detyrim i Autoritetit Kontraktues për t'ia paraqitur Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë.

Megjithatë gjatë analizës, MFE ka verifikuar dhe ka cituar se sipas studimit të fizibilitetit Autoriteti ka argumentuar se **“Alternativa e realizimit të Projektit me PPP, është ekonomikisht me e favorshme se alternativa e prokurimit”**.

Nga përmbajtja e Studimit të Fizibilitetit ka rezultuar se Autoriteti Kontraktues ka bërë krahasueshmërinë e dy metodave në aspektin sasior dhe cilësor dhe nga rezultati i përshkruar në studim ka dalë se metoda PPP është më e leverdisshme. Gjithashtu, Autoriteti ka analizuar dhe risqet dhe i ka pasqyruar ato sipas pikës 11 të nenit 7 të VKM nr 634/2014 të ndryshuar, nga ku ka rezultuar se ato janë bërë sipas kombinimit të përcaktuar në pikën 7 të Nenit 8 të VKM-së 634/2014 ku përcaktohet se ...

Në lidhje me sa është parashtruar më sipër, grupi i auditimit shprehet se në konstatim janë trajtuar problematikat që mbart zgjedhja e alternativës së koncesionimit përkundrejt prokurimit dhe në observacion nuk janë paraqitur argumenta shtesë në lidhje me problemet e identifikuar. MFE shprehet se vetëm ka verifikuar nëse krahasimi është bërë dhe a është pjesë e studimit. Grupi i auditimit shprehet se në rastin e projektit koncesionar/PPP “Inceneratori i Tiranës”, MFE ka refuzuar projektin ndër të tjera edhe sepse “nuk ka një argumentim të plotë dhe të qartë në lidhje me bazën krahasimore të përdorur midis dy modeleve të paraqitura”, ndërkohë që në këtë rast, për po të njëjtën problematikë e ka miratuar projektin. Aplikimi i dy standarteve për problematika të njëjta kur në një rast është refuzuar dhe në një rast është miratuar pa i evidentuar problematikat argumenton konstatimin e grupit të auditimit edhe përtej bazës ligjore të cilësuar në konstatim. Për këto arsye komentet e paraqitura nga MFE nuk merren në konsideratë.

Në vijim mbi këtë konstatim janë paraqitur observacione nga ana e MFE mbi Projekt Raportin me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet dy metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues dhe MFE gjatë procedurës së analizës verifikon dhe konfirmon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe përfshirë në studim.

MFE nuk e ka refuzuar projektin e Inceneratorit të Tiranës, por qëllimi i shkresës së MFE drejtuar Ministrisë së Mjedisit ka qenë sqarimi paqartësive që MFE mendonte se kishte. Në përgjigje të kësaj shkrese Ministria e Mjedisit e ka sqaruar Ministrinë e Financave me anë të shkresës nr. 5774/25 datë 21.02.2017 në lidhje me paqartësinë e saj duke përcjellë të njëjtin argumentim lidhur me KSP. Ndërsa për projektin në fjalë MFE nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi në këndvështrimin e saj dhe për rrjedhojë për sa kohë që argumentimi i arsyetimit të dhënies me koncesion, tagër ligjor i Autoritetit Kontraktues është kryer, referimi juaj nuk mund të përbëjë argument ligjor për ta refuzuar projektin në fjalë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se konstatimi është i lidhur me miratimin e dhënë nga MFE në lidhje me këtë çështje dhe ashtu sikurse është pranuar edhe në observacione miratimi është bërë pasi në raste të tjera miratimi është kryer pasi nuk është parë thjesht nëse është ose jo pjesë e studimit, por duke kërkuar shpjegime mbi përmbajtjen e kësaj pike. Për projektin në fjalë MFE shprehet se nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi dhe nuk është shprehur për problematikat e evidentuara në konstatim duke mos paraqitur argumenta shtesë, por duke ngritur pretendime vetëm mbi përgjegjësinë. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

#### **-Mbi risqet e marra përsipër nga Buxheti i Shtetit**

Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve kryesore të projektit duke përshkruar probabilitetin e ndodhjes së tyre dhe impaktin përkatës. Në lidhje me risqet e ndërtimit dhe të disponueshmërisë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që të mbarten

nga operatori privat. Lidhur me risqet kryesore financiare të cilat kanë impakt kryesor në Buxhetin e Shtetit, në studimin e fizibilitetit situata paraqitet:

*-Risku i normës së interesit* lidhur me ndryshimin e normës së interesit me efekt në koston e financimit me borxh, sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që të ndahet midis palëve. Në këtë mënyrë është përcaktuar që koncesionari të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhet me rrezikun e projektit ndërsa qeveria të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhen me spread-et e vendit.

*- Risku i këmbimit të valutës së huaj* në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit.

*-Risku i inflacionit* është përcaktuar që të merret në konsideratë tërësisht nga operatori privat. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit. Gjithashtu nga analiza e risqeve konstatohet se risku i kursit të këmbimit është parashikuar të ndahet midis palëve. Efekti i mbartjes së këtyre risqeve nuk është materializuar në trajtë sasiore në flukset e projektuara të parasë. MFE nuk rezulton të ketë kryer një analizë në lidhje me efektet e mundshme të këtyre risqeve për Buxhetin e Shtetit në lidhje me pagesat e disponueshmërisë të planifikuara në studimin e fizibilitetit. Nga ana e MFE nuk rezulton të jenë kundërshtuar efektet e mundshme nga përballimi i këtij risku në afatgjatë për Buxhetin e Shtetit.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale*”, i ndryshuar, përta i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale*”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 18

#### **Procedura**

*1. Kërkesa për miratimin e ministrit të Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.*

*2. Ministri i Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.*

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

*1. Ministri i Financave:*

*a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përbalueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;*

*d) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.*

Neni 21

#### **Veprimet e ministrit të Financave**

*1. Ministri i Financave me vendim:*

- a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përbalueshme dhe të qëndrueshme;*
- b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërbalueshme dhe/ose të paqëndrueshme.*

Nga auditimi konstatohet se nga ana e MFE nuk është marrë asnjë masë për shmangien e këtyre risqeve duke qenë se është miratuar studimi i fizibilitetit që përfshin mbartjen e këtyre risqeve nga sektori publik, duke lejuar mundësinë e rritjes së pagesave të nevojshme nga Buxheti i Shtetit për realizimin e këtij projekti koncesionar.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Ky konstatim bie në kundërshtim me shkresën e MFE, nr.8617/3 datë 28.05.2018, me anë të së cilës ka dhënë miratimin e cituar në këtë akt konstatimi si më poshtë:

**“.....Lidhur me risqet financiare, kërkojmë që gjatë fazës së negociimit të kontratës, këto risqe të alokohen sipas praktikave më të mira ndërkombëtare në fushën e infrastrukturës rrugore dhe sipas parimit që risku të transferohet tek pala që është më e aftë për ta përbaluar atë me kosto sa më të ulët.....”**

Risku i normës së interesit zakonisht lidhet me kushtet makroekonomike të cilat janë jashtë kontrollit të një subjekti privat, por që kontrollohet nga politika monetare që ndjek vendi. Rritjet e paparashikuara në normat e interesit ndërmjet datës së dorëzimit të ofertës dhe datës në të cilën janë nënshkruar dokumentet e financimit me huadhënënesit (d.m.th. mbyllja financiare) do të rriste koston e financimit për Koncesionarin, duke ndikuar mundësisht negativisht mbi aftësinë e projektit për të arritur një mbyllje financiare. Kjo nuk është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën. Dhe ky rrezik nuk mund të menaxhohet në mënyrë efektive nga koncesionari meqenëse ndryshimet në normat e interesit shpesh lidhen me kushtet makroekonomike. Prandaj në lidhje me riskun e normës së interesit, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe veçanërisht parashikimeve të Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i rritjes së normës interesit alokohet tek partneri publik për shkak të mundësisë së Palës për ta menaxhuar më mirë këtë lloj risku.

Ashtu sikurse risku i normës së interesit, risku i kursit të këmbimit lidhet me kushtet makroekonomike të vendit. Rreziqet e kursit të këmbimit lindin kur ekzistojnë mospërputhje midis flukseve të mjeteve monetare në valuta të ndryshme, për shembull financimin e rrjedhave të pagesave të borxhit në valuta të huaja dhe të ardhurave në një monedhë të ndryshme të tregut lokal. Projektet me PPP mund të financohen në valutë të huaj (Euro në këtë projekt), por nëse të ardhurat janë kryesisht në monedhë vendase (Lek në projektin në fjalë), zhvlerësimi i Lekut ndaj Euros mund të ketë një ndikim negativ mbi aftësinë e Partnerit Privat për të ripaguar borxhin e projektit.

Në projektet PPP, alokimi optimal i riskut nënkupton që risku duhet alokuar tek pala e cila mund ta menaxhojë më mirë këtë risk, apo tek pala e cila ka koston oportune më të ulët të mbartjes së këtij risku. Në praktikë, subjekti privat nuk ka kontroll mbi normën e kursit të këmbimit. Nga ana tjetër, edhe pala publike ka një kontroll të limituar të kursit të këmbimit nëpërmjet politikës monetare që Banka Qëndrore e vendit ndjek. Si rrjedhojë, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe duke mbajtur në konsideratë edhe parashikimet e Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i ndryshimit të kursit të këmbimit duhet të ndahet midis Palëve.

Ashtu sikurse risku i kursit të këmbimit, risku i inflacionit zakonisht lidhet me kushtet makroekonomike të cilat janë jashtë kontrollit të një subjekti privat, por që kontrollohet nga politika monetare që ndjek vendi. Rritjet e paparashikuara në inflacion ndërmjet datës së

dorëzimit të ofertës dhe datës në të cilën janë nënshkruar dokumentet e financimit me huadhënënesit (d.m.th. mbyllja financiare) do të rriste koston e financimit për Koncesionarin, duke ndikuar mundësisht negativisht mbi aftësinë e projektit për të arritur një mbyllje financiare. Kjo nuk është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën. Dhe ky rrezik nuk mund të menaxhohet në mënyrë efektive nga koncesionari meqenëse ndryshimet në inflacion shpesh lidhen me kushtet makroekonomike. Prandaj në lidhje me riskun e inflacionit, referuar edhe praktikave ndërkombëtare të PPP-ve, si dhe veçanërisht parashikimeve të Bankës Botërore për analizën e risqeve për projektet e rrugëve në vendet në zhvillim, theksohet se risku i rritjes së inflacionit alokohet tek partneri publik për shkak të mundësisë së Palës për ta menaxhuar më mirë këtë lloj risku.

Në përgjigje të këtyre observacioneve grupi i auditimit shprehet se në këtë projekt në ndryshim nga projektet e tjera për ndryshimin e rrugëve me shkresën miratuese përkatëse MFE ka kërkuar që risku të transferohet te pala që është më e aftë për ta mbartur me kosto sa më të ulët. Konstatimi i grupit të auditimit qëndron në faktin se MFE nuk ka shprehur një qëndrim miratues/refuzues duke qenë se në studim fizibiliteti sikurse është evidentuar më sipër do të mbarten nga sektori publik. Për të dy këto risqe të mbartura nga sektori publik nuk ka asnjë reflektim në analizën e flukseve të parasë në lidhje me koston përkatëse që do angazhojë projekti në rast të materializimit të tyre, duke miratuar projektin dhe pagesat përkatëse nga Buxheti i Shtetit pa përfshirë efektin e këtyre risqeve.

Në lidhje me riskun e normës së interesit, MFE shprehet se “Kjo nuk është diçka që koncesionari mund ta parashikojë në kohën kur dorëzon ofertën”. Grupi i auditimit saktëson se në të njëjtën mënyrë si koncesionari nuk mund ta parashikojë, edhe shteti nuk mund ta parashikojë, kështu që nuk evidentohet argument se përse duhet ta marrë përsipër shteti. Për më tepër, miratimi nga MFE është dhënë në lidhje me pagesat nga Buxheti i Shtetit që nevojiten sipas normës së deklaruar dhe jo të ndryshimeve të mundshme të saj, për këtë arsye, nuk merret në konsideratë ky pretendim për aq kohë sa nuk është dhënë miratim në lidhje me efektin sasior në pagesa të këtij risku.

Në lidhje me riskun e kursit të këmbimit grupi i auditimit saktëson se edhe MFE ka sqaruar se si operatori privat ashtu edhe sektori publik nuk kanë kontroll mbi këtë risk. Në këtë mënyrë mbetet e paargumentuar nga MFE që ky risk të ndahet midis palëve. Sikurse është trajtuar në konstatim theksojmë se ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për më tepër, në rastin e ndërtimit të rrugëve mbetet e paqartë se përse kontratat duhet të lidhen në Euro, ndërkohë që vetë punimet e ndërtimit i kanë flukset dalëse në monedhë kombëtare, duke e ekzpozuar Buxhetin e Shtetit në të njëjtën mënyrë ndaj riskut të kursit të këmbimit sikurse emetimi i instrumentave të huammarrjes në tregjet kapitale ndërkombëtare. Gjithashtu në të gjitha rastet, ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit”.

Për pjesën e riskut të inflacionit megjithëse në studim fizibiliteti është parashikuar të merren përsipër nga sektori privat dhe grupi i auditimit nuk ka formuluar konstatim në lidhje me këtë fakt për aq kohë sa nuk ka ndikim në Buxhetin e Shtetit, mbetet e pashpjegueshme se përse në observacion MFE deklaroi se ky risk duhet të mbartet nga sektori publik. Gjithashtu evidentohet se në studimin e fizibilitetit nuk ka një analizë sasiore të efekteve të risqeve të mbartura përsipër për Buxhetin e Shtetit, gjë që në të cilën projekti nuk duhet të kishte marrë miratimin e MFE siç kërkohet nga neni 19 i VKM nr. 634 datë 01.10.2014i ndryshuar. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

Nga ana e MFE me shkresën nr.238/8 datë 15/10/2019 janë paraqitur observacione mbi këto konstatime në të cilën ndër të tjera është parashtruar:

.. Në asnjë dispozitë të kuadrit rregullator për koncesionet/PPP nuk është parashikuar që MFE është e detyruar që të marrë “masa për shmangien e risqeve” dhe për mosmarrjen përsipër të asnjë risku nga sektori publik..

Përsa kohë që kuadri rregullator për koncesionet/PPP njeh ndarjen e risqeve, marrjen e tyre përsipër nga Autoriteti Kontraktues dhe nuk ka përcaktuar se si duhet të ndahen risqet ndërmjet palëve, ndarja e tyre mbetet subjektive dhe i takon hartuesit të studimit të fizibilitetit të vlerësojë se si duhet të bëhet identifikimii dhe menaxhimi i risqeve në përputhje me natyrën e projektit.

...Sipas nenit 7 pika 11 e VKM 634/2014 ... .... alokimi dhe strategjia e menaxhimit të risqeve është tagër i drejtpërdrejtë i Autoritetit Kontraktues.

...Në lidhje me konstatimin tuaj se nga MFE nuk janë marrë masa për shmangien e riskut të kursit të këmbimit duke mos kundërshtuar parashikimet e bëra në studimin e fizibilitetit sqarojmë se ky konstatim është i pabazuar pasi, MFE është ligjërish në rregull përsa kohë që ndarja e riskut është e lejuar nga VKM-ja nr. 634/2014 e ndryshuar, e përcaktuar kjo në parashikimet e nenit 8 të kësaj VKM-je....

Në përgjigje të këtyre observacioneve konstatohet se nuk janë sjellë argumenta shtesë nga ato të paraqitura në fazën e Akt Konstatimeve, përveç pjesës së alokimit të përgjegjësisë të autoriteti kontraktor. Sqarojmë se bazuar në nenin 20 të VKM nr. 634/2014 të ndryshuar, procedura e analizës së MFE përfshin edhe analizën e risqeve të marra përsipër pjesërisht apo plotësisht nga Autoriteti Kontraktues për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove. Në këtë mënyrë përgjegjësia në këtë rast për miratimin e dhënë nga MFE është e përcaktuar në shoqërimin e miratimit për këtë projekt pa identifikuar probabilitetin dhe kostot përkatëse, cka në mënyrë direkte impaktojnë pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

### **Mbi dhënien e mendimit për kontratën e koncesionit**

Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këtë projekt koncesionar/PPP nga verifikimi i dokumentacionit pjesë e dosjes të paraqitur pranë grupit të auditimit nuk rezulton të jetë në përbërje të praktikës dhënia e mendimit për kontratën e nënshkruar ndërmjet palëve. Nga verifikimi i kontratës të administruar nga faqja zyrtare e Kuvendit të Shqipërisë janë analizuar të dhënat me impakt në Buxhetin e Shtetit për sa i përket pjesës së ofertës financiare. Struktura e financimit paraqitet e ndryshuar në krahasim me studimin e fizibilitetit si dhe flukset përkatëse në lidhje me financimin dhe kostot shoqëruese të tij. Këto flukse janë të paraqitura në tabelën në vijim:

													Në euro	
Vitet	Totali	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Te ardhura nga buxheti i shtetit	67,359,926		2,113,000	6,800,755	6,500,000	6,500,000	6,500,000	6,500,000	6,500,000	6,500,000	6,500,000	6,500,000	4,550,000	1,896,171
Hua e marre	25,585,166	25,585,166												
Hua e paguar	26,864,425		1,687,768	1,772,157	1,860,765	1,953,803	2,051,493	2,154,068	2,261,771	2,374,860	2,493,603	2,618,283	2,749,197	2,886,657
Interesi i paguar	9,507,504		1,343,221	1,258,883	1,170,225	1,077,187	979,497	876,922	769,219	656,130	537,387	412,707	281,793	144,333
Kapital shoqëria	21,771,548	21,771,548												
Flukse dalëse te investim mire	50,147,416	6,754,628	14,651,163	21,744,863	310,078	310,078	310,078	310,078	4,206,060	310,078	310,078	310,078	310,078	310,078
Cash neto ne fund te periudhes	40,602,086	(15,569,152)	(17,975,148)	3,158,932	3,158,932	3,158,932	3,158,932	3,158,932	(737,050)	3,158,932	3,158,932	3,158,932	1,208,932	(1,444,897)
Cash kumulativ ne fund	40,602,086	25,032,934	7,057,786	10,216,718	13,375,650	16,534,582	19,693,514	18,956,464	22,115,396	25,274,328	28,433,260	29,642,192	28,197,295	

-Nga auditimi konstatohet se struktura e propozuar e financimit nuk është efektive duke akumuluar që në vitin e parë burime financiare të papërdorura në rreth 41 milion euro. Nevoja për flukse dalëse në vitin e parë vlerësohet në rreth 6.7 milion euro ndërkohë që financimi është llogaritur në rreth 47 milion euro, i siguruar me hua në rreth 25.6 milion euro dhe me kapital të operatorit privat në rreth 21.8 milion euro. Përdorimi i kësaj skeme të financimit ka akumuluar financim të panevojshëm në rreth 6 herë më shumë se nevoja reale. Efekti kryesor në treguesit e projektit vlerësohet në interesat që shkaktojnë këto teprica

likuditeti, ku shpenzimet e interesave vlerësohen në rreth 9.5 milion euro, ndërkohë që sipas studimit të fizibilitetit, për një shumë rreth 28 milion euro financim janë llogaritur interesa në shumën 6.2 milion euro, me një diferencë prej rreth 3.3 milion euro vetëm nga miratimi i një strukture financimi jo në përputhje me kërkuesat për financim.

-Në strukturën e financimit të kontratës është përcaktuar që financimi me hua bankare do të jetë në shumën 25,585,166 euro. Sipas analizës së zhvilluar në flukset hyrëse dhe dalëse me qëllim përcaktimin e cash në dipozicion të shoqërisë konstatohet se ripagimi i principalit të huave paraqitet në shumën 26,864,425 euro, me një diferencë në shlyrje të principalit të huasë me rreth 1.2 milion euro më shumë.

Në lidhje me konstatimet e trajtuara si më sipër, me shkresë nr. 5929/11 datë 28/08/2019 janë paraqitur observacione nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në të cilën është sqaruar si në vijim:

Së fundi në lidhje me konstatimet për dhënien mendim të draft kontratës së koncesionit, sqarohet edhe një herë se Ministria e Financave dhe Ekonomisë në përputhje me detyrat e saj, mbështetur në të gjitha argumentat ligjor të cituar dhe argumentuar në përmbajtjen e këtij observacioni, ka konstatuar se totali i pagesave për këtë kontratë është më i vogël se në studimin e fizibilitetit si dhe ka rekomanduar monitorimin me rigorozitet nga Autoriteti Kontraktues të risqeve që mund të vijnë gjatë fazës së zbatimit të kontratës. Bashkëlidhur po ju vëmë në dispozicion edhe shkresën nr. 8756/1 datë 14.05.2019, me anë të së cilës është dhënë mendim nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë për këtë draft-kontratë.

Në lidhje me këto observacione grupi i auditimit shprehet se në lidhje me mendimin e kontratës në thelb nuk është parashikuar dhënia e miratimit/refuzimit, por vetëm dhënia e një mendimi. Ulja e vlerës totale nuk përbën kriter për dhënien e mendimit

Duke marrë parasysh shkallën e problematikave të evidentuara në pjesën financiare të kontratës dhe duke marrë parasysh hendekun ligjor në lidhje me miratimin e kontratave nga ana e MFE, këto çështje me rëndësi edhe për efekt të monitorimit në vijim të kontratave i janë bërë me dije MFE për të reaguar në kohë ndaj problematikave të evidentuara. Problemet e evidentuara në studimin e fizibilitetit në lidhje me këtë projekt janë të mbartura edhe në këtë kontratë. Për më tepër, në kontratë shfaqen problematika të tjera në drejtim të kostos së financimit dhe modelit financiar të propozuar. Në kontratën e paraqitur nga Autoriteti Kontraktor për mendim në MFE në nenin 35.2.6 citohet se “Përvec rasteve kur ndryshimet e propozuara nga Koncesionari vijnë si rezultat direkt apo indirekt i një Ngjarjeje të Focës Madhore, i një ngjarjeje që përbën shkak kompensimi apo shkak lehtësimi ose Ndryshimi në Ligj, nëse si rezultat i ndryshimit të Projektit të kërkuar nga Koncesionari, duke përfshirë cdo ndryshim të propozuar prej tij, kostot që i lindin Koncesionarit, Nënkontraktorëve të Ndërtimit ose Nënkontraktorëve të Mirëmbajtjes dhe shfrytëzimit rriten ose ulen, Autoriteti Nënkontraktor dhe Koncesionari i ndajnë këto rritje ose ulje në bazë 50:50. Mekanizmi që do të përdoret për një ndarje të tillë do të diskutohet dhe dakortësohet ndërmjet palëve. Për të mënjeluar cdo dyshim, kjo nuk do të përbëjë një ndryshim të pagesave kundrejt Koncesionarit, të rëna dakord sipas kësaj kontrate”. Kjo dispozitë e cila përcakton ndarje 50:50 të kostos (risqeve) si pasojë e ndryshimeve të përcaktuara më sipër, është e paqartë dhe mund të interpretohet në mënyra të ndryshme, pavarësisht se sipas fjalisë së fundit mund të pretendohet se nuk do të ketë ndryshime të pagesave të dakortësuara sipas kësaj kontrate. Për të gjitha ndryshimet në risqet e marra persiper nuk është marre miratim nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë. Për efekt të kuantifikimit të parregullsive për Buxhetin e Shtetit vetëm nga problemet e mësipërme janë paraqitur në vijim humbjet të argumentuara si në vijim:

-Flukset e parasë sipas raportimit në kontratën e shkarkuar nga faqja zyrtare e Kuvendit vetëm për periudhën e investimit paraqiten sipas tabelës së mëposhtme:

Vitet	1	2	3
Te ardhura nga buxheti I shtetit		<b>2,113,000</b>	<b>6,800,755</b>
Hua e marre	25,585,166		
Hua e paguar		1,687,768	1,772,157
Interesi i paguar		1,343,221	1,258,883
Kapital shoqeria	21,771,548		
Flukse dalese te investim mirem	6,754,628	14,651,163	21,744,863
Cash neto ne fund te periudhes	40,602,086	(15,569,152)	(17,975,148)
Cash kumulativ ne fund	40,602,086	25,032,934	7,057,786

Për tre vitet në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion fonde që në vitin e parë nga ana e koncesionarit dhe financimit me hua bankare për të cilat paguhet interesa. Sipas normës së interesit të deklaruar, prej 5% dhe vlerës së parasë të mbajtur stok mbi të cilën paguhet interesa, efekti i shpenzimeve të interesit të panevojshëm vlerësohet sipas tabelës së mëposhtme:

Pershkrimi	1	2	3	TOTALI
Cash kumulativ ne fund	40,602,086	25,032,934	7,057,786	
Interesi I akumuluar me norme 5%	2,030,104	1,251,647	352,889	<b>3,634,640</b>

Efekti prej 3.6 milion euro paraqet kompensim nga Buxheti i Shtetit të panevojshëm për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij. Korigjimi i këtyre parregullsive duhet të reflektohet në mbështetjen e projektuar të projektit me pagesa nga Buxheti i Shtetit duke qenë se norma e kërkuar për vendosjen në dispozicion të parave për projektin nga ana e koncesionarit sipas skemës së financimit është pohuar të sigurohet me një normë prej 5%.

-Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 26.9 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 25.6 milion euro reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 1.2 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 26.9 milion euro dhe jo mbi stokun prej 25.6 milion euro. Ekzistenca e këtyre diferencave është reflektuar sipas tabelave të mëposhtme ku janë krahasuar skema e huasë sipas kontratës dhe skema e rillogaritur nga KLSH:

Skema e huasë bankare sipas kontratës

	Vit 1	Vit 2	Vit 3	Vit 4	Vit 5	Vit 6	Vit 7	Vit 8	Vit 9	Vit 10	Vit 11	Vit 12	Vit 13	TOTALI
Financime:	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	25,585,166	312,715,812
Hua e marre:	25,585,166													25,585,166
Hua e paguar:		(1,687,768)	(1,772,157)	(1,866,763)	(1,961,863)	(2,058,483)	(2,156,258)	(2,255,277)	(2,355,563)	(2,457,363)	(2,561,700)	(2,668,615)	(2,778,137)	(26,864,401)
Interesi Bankes:		(1,343,221)	(1,258,883)	(1,174,225)	(1,089,387)	(1,004,161)	(918,567)	(832,622)	(746,278)	(659,130)	(571,187)	(482,751)	(394,713)	(3,634,640)
Total i Financimeve:	25,585,166	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(1,001,999)	(3,634,640)
TOTAL CASH I PAGUAR:	(8,794,686)	(2,518,388)	(3,494,188)	(4,381,932)	(5,270,622)	(6,159,312)	(7,048,002)	(7,936,692)	(8,825,382)	(9,714,072)	(10,602,762)	(11,491,452)	(12,380,142)	(107,765,000)
POZICIONI I PARASE:	16,800,480	(5,580,250)	(7,975,000)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(1,158,932)	(14,444,800)

Në lidhje me parashikimet e bëra në këtë seksion të analizës financiare, evidentohen problematika në drejtim të shumës së shlyerjeve, principalit dhe vlerës së huasë së kthyer të referara si në vijim:

Në vitin e dytë, megjithëse është parashikuar shlyerja e principalit prej 1,687,768 euro, totali i financimit paraqitet i njëjtë si në vitin e parë në shumën 25,595,156, pa reflektuar vlerën e shlyer në këtë vit dhe duke akumuluar shpenzime interesi shtesë për këtë pjesë huaje të panevojshme. Në vitin e 13 financimi paraqitet 408,510 euro, duke mos reflektuar shlyerjen totale të huasë dhe duke lënë pa shlyer këtë pjesë të financimit edhe në përfundim të afatit të projektit sipas modelit të parashikuar në kontratë.

Kjo tabelë e rindërtuar nga KLSH në bazë të parashikimeve për huanë në shumën 25,585,156 euro dhe normën e interesit prej 5% paraqitet:





<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se struktura e financimit e projektit koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Orikum - Dukat” paraqitet jo e qendrueshme, duke shkaktuar kosto të panevojshme interesi, pa paraqitur argumenta mbi treguesit financiarë për normat e përdorura mbi të cilën është përlllogaritur mbështetja buxhetore dhe njëkohësisht e paraqitur me gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave.
<b>Situata:</b>	<p>Kostot e shpronësimit të këtij projekti koncesionar rezultojnë të mos jenë parashikuar në studimin e fizibilitetit, të cilat duhet të jenë në formën e kostove të investimit për të ndodhur përpara fillimit të punimeve dhe për pasojë në mënyrë të padrejtë nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për Buxhetin e Shtetit.</p> <p>Lidhur me strukturën e propozuar të financimit duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse konstatohet strukturë jo e përshtatshme, duke mos patur likuiditet të mjaftueshëm për të mbuluar nevojën për financim gjatë fazës së projektit. Në këtë mënyrë në analizën e burimeve të financimit sipas tabelës 15.2 të studimit të fizibilitetit kostot për realizim dhe mirëmbajtjen e rrugës janë parashikuar në vlerën 49,586,864 euro, ndërsa në analizën e flukseve të parasë në tabelën 16 vlera totale e financimit është 46,796,162 euro. Konstatohet një diferencë prej 2,790,702 euro e ardhur si pasojë e mos deklarimit në analizën e flukseve të parasë të financimit të kostove të mirëmbajtjes periodike në një kohë kur në analizën e burimeve të financimit këto kosto janë deklaruar si kosto të cilat do të mbulohen nga kapitali i koncesionarit.</p> <p>Në vitin e parë parashikohet financim i investimit nga operatori privat në shumën 3,289,128 euro dhe financim nga banka në shumën 6,607,061 euro, ku burimet e financimit në total për këtë vit janë në shumën 9,896,189 euro, në të njejtën kohë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 7,024,628 euro, duke krijuar një tepriçë të panevojshme prej 2,871,651 euro, për të cilat do duhet të paguhen interesa të panevojshme dhe të padrejta nga Buxheti i Shtetit.</p> <p>Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e kostos së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 22 milion euro të deklaruara, kjo për arsye se për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit në mënyrë të padrejtë edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së ndikimit në shtrenjtimin e kostos së financimit të projektit, kjo gjë jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që rezulton në një fitim prej rreth 4.2 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 18 milion euro dhe jo 22 milion euro siç pretendohet nga koncesionari në</p>

	<p>studimin e fizibilitetit të miratuar nga autoriteti kontraktues.</p> <p>Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 26,950,122 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 7 deri në 9 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është parashikuar në shumën 22,636,742 euro. Në tabelën 16 “Fluksi i parave” të studimit të fizibilitetit deklarohet se koncesionari do të financojë projektin nëpërmjet 19,846,040 euro kapital të shoqërisë dhe të furnitorëve , në ndryshim nga sa ka thënë në deklarin e burimeve të financimit ku është shprehur se kapitali i kompanisë dhe i furnitorëve do të jetë 22,636,722 euro.</p> <p>Nga auditimi konstatohet, se sipas informacioneve të paraqitura në studimin e fizibilitetit janë paraqitur dy vlera të ndryshme të burimit të financimit nga shoqëria dhe furnitorët duke vendosur në diskutim financimin dhe vërtetësinë e këtyre të dhënave.</p> <p>Norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5%. Vlera aktuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 3,609,310 euro dhe me një IRR (normë të brendshme kthimi) të llogaritur në nivelin e 6.7% në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%. Nga auditimi konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk rezulton i arsyetuar, pasi sjell fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”</i> , i ndryshuar,
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Pagesa të rritura të Buxhetit të Shtetit për koston e financimit të projektit, angazhimi i kostove të padeklaruara në zbatimin e tij për shpronësimin dhe pagesa nga Buxheti i Shtetit mbi normën e kërkuar të kthimin për kapitalin privat
<b>Shkaku:</b>	Miratim i studimit të fizibilitetit me probleme në qendrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal përse i përket projeksionit të flukseve
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim apo korigjim pranë autoriteteve kontraktuese projektet që paraqesin struktura financimi të paqendrueshme dhe të cilat janë të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.
<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit, hartimi dhe implementimi i së cilës është përgjegjësi e autoritetit kontraktues, nuk është e argumentuar në terma sasiore përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundëjt asaj të prokurimit dhe nuk është realizuar sipas kërkesave të kritereve të vlerësimit.

<b>Situata:</b>	Në pikën 19 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 751,588 euro në krahasim me alternativën PPP, bazuar në argumentimin “Kostot e projektimit që në rastin e prokurimit të këtij projekti do të ishin 1,959,689 euro, nga 1,258,101 euro të parashikuara, me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 751,588 euro”. Në lidhje me këtë analizë, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo e rëndësishme për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se jemi në rastin e prokurimit apo koncesionimit të të njëjtit projekt. Rrjedhimisht, dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezulton e pabazuar në kërkesat e VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Nga auditimi konstatohet se analiza e mësipërme nuk është kryer sipas KSP, duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.
<b>Kriteri:</b>	me nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Zgjedhje e gabuar e metodës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit publik
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e analizës së saktë sipas krahasuesit të sektorit publik
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t’i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e oponencës teknike.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Projekti koncesionar/PPP Orikum - Dukat është miratuar nga MFE duke mbartur risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.
<b>Situata:</b>	Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve kryesore të projektit duke përshtetur probabilitetin e ndodhjes së tyre dhe impaktin përkatës. <i>Risku i normës së interesit</i> lidhur me ndryshimin e normës së interesit me efekt në koston e financimit me borxh, sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që të ndahet midis palëve. Në këtë mënyrë është përcaktuar që koncesionari të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhet me rrezikun e projektit ndërsa qeveria të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhen me spread-et e vendit. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti

	<p>kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit.</p> <p><i>Risku i këmbimit të valutës së huaj në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”.</i></p> <p>Efekti i mbartjes së këtyre risqeve nuk është materializuar në trajtë sasiore në flukset e projektuara të parasë. <u>Për të dy këto risqe të mbartura nga sektori publik nuk ka asnjë reflektim në analizën e flukseve të parasë në lidhje me koston përkatëse që do angazhojë projekti në rast të materializimit të tyre, duke miratuar projektin dhe pagesat përkatëse nga Buxheti i Shtetit pa përfshirë efektin e këtyre risqeve.</u></p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 18 dhe 19 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Rritje e pagesave të kërkuara nga Buxheti i Shtetit nga mbartja e risqeve financiare
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i studimit të fizibilitetit pa analizuar efektin sasiore të risqeve
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	<p>Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet autoriteteve kontraktuese që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.</p> <p>Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.</p>
<b>Titulli i gjetjes:</b>	Problematika paraqet kontrata e projektit koncesionar/PPP miratuar me ligjin nr. 51/2019 datë 18.07.2019 edhe në drejtim të strukturës së financimit duke akumuluar interesa të panevojshme nga krijimi i

	likuiditeteve të tepërta në tre vitet e para si dhe në drejtim të mospërputhjes ndërmjet huasë së marrë dhe huasë së kthyer.
<b>Situata:</b>	<p>Nga auditimi konstatohet se për tre vitet në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion fonde të panevojshme që në vitin e parë nga ana e koncesionarit dhe financimit me hua bankare për të cilat paguhen interesa, në mënyrë të padrejtë nga Buxheti i Shtetit. Në këtë mënyrë, në fund të vitit të parë mjetet monetare përtej nevojës reale për likuiditete paraqiten në shumën 40.6 milion euro, në fund të vitit të dytë 25 milion euro dhe në fund të vitit të tretë 7 milion euro. Duke marrë parasysh interesin prej 5% që paguhet mbi fondet e vendosura në dispozicion, kostoja e panevojshme e interesit për likuiditetet e tepërta në krahasim me nevojën reale për para, për të treja vitet llogaritet në 3.6 milion euro. Efekti prej 3.6 milion euro paraqet pagesa nga Buxheti i Shtetit të panevojshme për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij.</p> <p>Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 26.9 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 25.6 milion euro reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 1.2 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 26.9 milion euro dhe jo mbi stokun prej 25.6 milion euro. Interesi i kërkuar për huanë në shumën 25,585,914 euro me afat 13 vjeçar dhe interes 5% rezulton në total 9,054,778 euro, me një diferencë nga interesi i llogaritur në kontratë prej 9,507,452 në shumën 452,674 euro. Efekti i mbivlerësimit të interesit si pasojë e llogaritjeve të gabuara vlerësohet në shumën 452,674 euro. <u>Në total efekti financiar si pasojë e keqlllogaritjeve në kontratë prej shpenzimeve të interesit dhe principalit të mbivlerësuar vlerësohet në rreth 1,731,933 euro (1.2 milion euro + 452,674 euro).</u></p>
<b>Kriteri:</b>	Shtojca e modelit financiar të kontratës
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Kosto të shtuara financimi për Buxhetin e Shtetit
<b>Shkaku:</b>	Struktura e gabuar e financimit të kontratës
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	<p>Megenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/6 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundur të korigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.</p>

**V. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës e Lushnjes” pë të cilin është mbajtur Akt Konstatimi nr.5 datë 21.08.2019.**

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, ndryshuar me nr. 238/2 datë 14/08/2019, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare
- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Koncesioni/PPP për ofrimin e shërbimit laboratorik përfshin një periudhë 10 vjeçare të ofrimit të shërbimit me kosto të parashikuar në Buxhetin e Shtetit nga 9.1 milion Euro vitin e parë në rreth 10.3 milion euro më vitin e fundit. Projekti parashikon kryerjen e disa investimeve kapitale në nisje të tij dhe në të njëjtën kohë mbulimin e shpenzimeve operative për sigurimin e shërbimit të kërkuar. Studimi i fizibilitetit është hartuar me asistencën e I. Studimi i fizibilitetit është përcjellë në MFE nga Ministria e Shëndetësisë për marrjen e miratimit me shkresë nr. 13071 nr. prot MFE datë 28.09.2016. Në këtë kërkesë, për çështjet e trajtuara në studimin e fizibilitetit janë parashtruar argumentat në lidhje me situatën aktuale, përmirësimet e synuara dhe koston e planifikuar. Nga ana e MFE është kthyer përgjigje me shkresën nr. 13071 prot. MFE datë 27.10.2016, në të cilën janë shprehur parimisht dakort (këto terma nuk njihen nga VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar) me mbështetjen financiare të propozuar në studimin e fizibilitetit, por është kërkuar në vijim të vlerësohen me prioritet maksimal çështjet e mëposhtme:

- *... financimi i projektit gjatë të gjithë periudhës së kontratës të respektojë në mënyrë rigoroze limitin buxhetor të parashikuar për këto shërbime që propozohen të jepen me koncesion*
- *të sigurohet evidentimi i planifikimit të koston financiare të këtij projekti si një zë më vete në Buxhetin e FSDKSH si dhe të përcillet për dijeni...*
- *lidhur me riskun e normës së interesit i kërkojmë Ministrisë së Shëndetësisë që të saktësojë që ky risk do përballohet tërësisht dhe vetëm nga Koncesionari*
- *Lidhur me riskun e inflacionit të vlerësohet opsioni i përballimit tërësisht nga koncesionari ose minimalisht ky risk të ndahet midis autoritetit kontraktor dhe koncesionarit*
- *lidhur me riskun e kërkesës, duke qenë dakort me mënyrën e përballimit të tij, si nga ana e koncesionarit dhe nga ana e autoritetit kontraktor do të kërkonim që Ministria e Shëndetësisë të marrë të gjitha masat e duhura që ky risk të minimizohet sa më shumë që të jetë e mundur përgjatë periudhës së koncesionit*
- *lidhur me riskun social i cili në pjesën më të madhe merret përsipër nga autoriteti kontraktor, të vlerësojë masat që duhet të ndërmerren në kuadër të shkurtimeve të personelit.*
- *rekomandojmë një analizë të ndjeshmërisë më të detajuar në lidhje me masat e mundshme që duhet të merren nga PPP në rast se realizohen skenarët e supozuar duke marrë në konsideratë edhe faktin që ky projekt është shumë i ndjeshëm nga niveli i çmimeve të reagentëve dhe vëllimit total të analizave.*

Në vijim të korrespondencës, Ministria e Shëndetësisë, me shkresë nr. 13071/2 prot. MFE datë 16.12.2016 ka përcjellë në MFE ndryshimet më të fundit mbi disa të dhëna të përditësuara të studimit të fizibilitetit për projektin e PPP për shërbimet laboratorike të dakortësuara nga komisioni i koncesionit/PPP në bashkëpunim me I. gjatë përgatitjes së dokumentave të tenderit që përfshijnë, mosdhënien e shërbimit për pacientët që anashkalojnë sistemin e referimit, listën e përditësuar të analizave për 160 teste të aprovuar nga Ministria e Shëndetësisë dhe ofrimin e shërbimit për pacientët e referuar por të pasiguruar që do vazhdojnë të paguajnë tarifën e reduktuar të shërbimeve laboratorike te spitalet. Bazuar në

këto ndryshime, Ministria e Shëndetësisë është shprehur se këto përditësime nuk kanë impakt financiar në mbështetje buxhetore në ndryshim nga varianti i miratuar më parë.

Nga ana e MFE me shkresën nr. 13071/3 prot. MFE datë 19.12.2016 është kthyer përgjigje ku MFE është shprehur parimisht dakort (këto terma nuk njihen nga VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat*” i ndryshuar)për aq kohë sa këto përditësime nuk janë shoqëruar me efekte buxhetore shtesë nga varianti i paraqitur më parë.

Në lidhje me përdorimin e termit “shprehemi parimisht dakort”, nga ana e MFE me observaionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtuar:

..Referuar hierarkisë së akteve ligjore, konkretisht Nenit 102, pika 4, e Kushtetutës përcaktohet se:

*“Ministri, brenda drejtimeve kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore, drejton nën përgjegjësinë e tij veprimtarinë që kanë kompetencë. Ministri, në zbatim të kompetencave të tij, **nxjerr urdhra dhe udhëzime**”.*

Ministri i Financave dhe Ekonomisë i ka ushtruar kompetencat e tij në nxjerrjen e shkresës për miratim në bazë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe akteve të tjera ligjore e nënligjore në fuqi. Ministri e ka shprehur vullnetin e tij për vendimmarrje me termin *“shprehemi parimisht dakord”* brenda kompetencave të njohura me ligj. Konkretisht, Kodi i Procedurave Administrative në Nenin 98 ka parashikuar se:

*“1. Përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji, akti administrativ ka formë të shkruar në letër ose elektronike, verbale, ose çdo formë tjetër të përshtatshme.”*

Në këtë drejtim, pavarësisht se VKM-ja 634/2014 përcakton termin vendim, nxjerrja e shkresës zyrtare, përbën një akt, i cili ka fuqi juridike dhe pavarësisht emërtesës mbulon kërkesat e Kodit të Procedurave Administrative, për t’u quajtur **“Akt Administrativ”**.

Fjala parimisht i referohet edhe faktit që Studimi i Fizibilitetit nuk përgatitet nga MFE, por nga Autoriteti Kontraktues, i cili është përgjegjës për hartimin e të gjitha analizave (teknike, ligjore, financiare, mjedisore dhe sociale) të Studimit të Fizibilitetit.

**Gjithashtu sqarojmë se, po në Kodin e Procedurave Administrative, në Nenin 18 “Parimi i deburokratizimit dhe i efikasitetit”, pika 1 përcaktohet se: “Procedura administrative nuk i nënshtrohet ndonjë forme të caktuar, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe nga ligji.”**

Në këtë kuptim disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim sipas VKM-së 634/2014 të ndryshuar...

Referuar komenteve të bëra më sipër, saktësojmë se nxjerrja e vendimit për miratim/refuzim të projektit koncesionar/PPP është kërkesë e akteve ligjore sikurse përcaktohet në nenin 21 të VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale*”, i ndryshuar. Në këtë mënyrë, mbetet e paqartë se përse duhet bërë i gjithë interpretimi juridik për mos nxjerrjen e vendimit, kur në thelb, sikurse citohet nga MFE *“disponimi i MFE sipas këtij formati përbën vendimmarrje dhe konsiderohet vendim”*. Duke qenë se është vendim sipas kërkesave ligjore edhe pse nuk i përmbahet formës, saktësojmë se edhe nga ana e përmbajtjes, kuadri rregullator në fuqi, e ka përcaktuar qartë se kush e ka përgjegjësinë për hartimin dhe kush e ka përgjegjësinë për miratimin e projektit koncesionar/PPP. Në këtë mënyrë, përdorimi i termit parimisht nuk është në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat të punësve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale*”, i ndryshuar, pasi mënyra e dhënies së miratimit/refuzimit dhe baza mbi të cilën



formulohet vendimi janë të përcaktuara qartë në këtë VKM. Për këto arsye, këto komente të bëra nga MFE nuk merren në konsideratë.

### **Përballueshmëria**

-Ministria e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr.13071/1 prot. MFE datë 27.10.2016 në lidhje me miratimin në aspektin buxhetor për këtë projekt koncesionar/PPP është shprehur *“Nga verifikimi i dokumentit të Programit Buxhetor Afatmesëm për Ministrinë e Shëndetësisë (tabelat dhe relacioni shpjegues), nuk evidentohet qartë ky parashikim. Rrjedhimisht vlerësojmë që në vijim të procedurave të miratimit të këtij propozimi, të sigurohet evidentimi i planifikimit të kostos financiare të këtij projekti si një zë më vete në buxhetin e FSDKSH si dhe të përcillet për dijeni në Ministrinë e Financës një kopje e programit buxhetor afatmesëm të rishikuar për vitet 2017-2019 në këtë drejtim të Ministrisë së Shëndetësisë”*. Në vijim në këtë shkresë është dhënë dakortësia në parim për projektin dhe është kërkuar të vlerësohen me prioritet maksimal disa çështje, ndër të cilat: *“...2. Të sigurohet evidentimi i planifikimit të kostos financiare të këtij projekti si një zë më vete në buxhetin e FSDKSH si dhe të përcillet për dijeni në Ministrinë e Financës një kopje e programit buxhetor afatmesëm të rishikuar për vitet 2017-2019 në këtë drejtim të Ministrisë së Shëndetësisë”*.

Projekti koncesionar/PPP vetëm në vitin e parë të implementimit të tij sipas studimit të fizibilitetit ka përcaktuar rritjen në financim të kërkuar me rreth 3.3 milion euro nga situata ekzistuese. Sipas argumentimit të bërë në studimin e fizibilitetit, financimi aktual vlerësohet në rreth 5.4 milion euro dhe shpenzim i kërkuar për implementimin e PPP në vitin e parë vlerësohet në 8.7 milion euro, nëse ky projekt do të realizohet duke argumentuar shtesën në financim prej 3.3 milion euro si në vijim:

-1.595 milion euro si pasojë e rritjes së aksesit të popullatës në shërbimet laboratorike dhe shtimit të gamës së analizave të ofruara, nëpërmjet rritjes së përpjestimit të analizave më të shtrenjta

-0.69 milion euro si pasojë e krijimit të kontrolleve të brendshme të cilësisë, akreditimeve ISO, trajnimeve dhe mirëmbajtjes parandaluese

-0.235 milion euro si pasojë e shpenzimeve të transportit për mostrat në vend të udhëtimit të pacientëve drejt Tiranës.

-0.95 milion euro si pasojë e përmirësimit të paisjeve dhe infrastrukturës dhe futjes së sistemeve IT.

Shpenzimi aktual për laboratorët spitalorë nuk evidentohet veçmas në programet buxhetore të Ministrisë së Shëndetësisë. Pagesat e kërkuara për implementimin e projektit përfshijnë flukse dalëse nga shpenzimet operative. Nga auditimi konstatohet se rritja e kërkuar për pagesat e projektuara fikse në nivel tavanit, nuk rezulton të jetë e parashikuar në programin buxhetor afatmesëm si një zë më vete, sikurse është referuar edhe nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në shkresën përkatëse të mësipërme. Pavarësisht evidentimit të këtij fakti në lidhje me përballueshmërinë e këtij projekti për Buxhetin e Shtetit është shprehur dakortësia në parim, pa refuzuar me vendim vijueshmërinë e projektit në stadi të mëpasshme.

Në lidhje me këto konstatime, nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

✓ Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor (FSDKSH) është Fond Special në respekt të nenit 7 *“Fondet Speciale”* të ligjit nr.9936 datë 26.06.2008 *“Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”*, i ndryshuar, dhe si i tillë ka dy burime financimi kryesore: 1. Të ardhurat nga kontributet e sigurimit shëndetësor dhe 2. Transferta nga Buxheti i Shtetit.

✓ Si Fond Special, FSDKSH funksionon me llogari bankare jashtë sistemit të thesarit, dhe për këtë arsye në Buxhetin e Ministrisë së Shëndetësisë si në dokumentin e PBA ashtu edhe në ligjin e buxhetit vjetor buxhetohet vetëm pjesa e Transfertës nga Buxheti i Shtetit.

✓ Për rrjedhojë, Ministria e Shëndetësisë e ka pasur teknikisht të vështirë që të evidentojë kostot e plota për shërbimin që synohet të jepej me PPP për shkak se një pjesë e kësaj kostoje mbulohej nga të ardhurat e veta që nuk janë pjesë e dokumenteve buxhetore të sipërcituar.

Ndaj, Ministria e Financave i ka kërkuar Ministrisë së Shëndetësisë, pavarësisht se kjo e fundit ka garantuar në Studimin e Fizibilitetit se kostot buxhetore që shoqërojnë këtë projekt janë të parashikuara në Buxhetin e FSDKSH, që të vihet në dispozicion Buxhetin Afatmesëm i FSDKSH 2017-2019 në mënyrë që t'i bashkëlidhet PBA 2017-2019 së Ministrisë së Shëndetësisë për fazat e mëvonshme.

Në lidhje me këto observacione, sqarohet se MFE nuk ka paraqitur argumenta shtesë për konstatimin duke qenë se ka pohuar që në momentin e miratimit, kostot buxhetore përkatëse nuk kanë qenë pjesë e PBA 2017-2019, për aq kohë sa shprehen se “...Ministria e Financave i ka kërkuar Ministrisë së Shëndetësisë, pavarësisht se kjo e fundit ka garantuar në Studimin e Fizibilitetit se kostot buxhetore që shoqërojnë këtë projekt janë të parashikuara në Buxhetin e FSDKSH, që të vihet në dispozicion Buxhetin Afatmesëm i FSDKSH 2017-2019 në mënyrë që t'i bashkëlidhet PBA 2017-2019 së Ministrisë së Shëndetësisë për fazat e mëvonshme.”. Në studimin e fizibilitetit nuk është përmendur fakti se një pjesë e koston së projektit do të mbulohej nga të ardhurat e veta dhe as sa do të jetë mbështetja e kërkuar nga Buxheti i Shtetit. Këto fakte nuk janë marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me përbalueshmërinë fiskale sipas përcaktimeve të bëra në nenin 20 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013, i ndryshuar. Për këtë arsye, ky observacion nuk merret në konsideratë.

Në vijim nga MFE me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 janë paraqitur observacione në lidhje me këtë konstatim në të cilën ndër të tjera është parashtruar:

Për sa më sipër sqarohet se gjetja juaj në lidhje me shtesën prej 3.3 mln euro të pa parashikuara në PBA është e pasaktë pasi në PBA përfshihet detajimi i transfertës buxhetore që i jepet FSDKSH, ndërkohë që Buxheti i FSDKSH, sipas ligjit të tij të fushës, miratohet i plotë nga Bordi i tij i Administrimit. Pra, fondet shtesë për dy vitet e para janë të mbuluara nga burimet e tjera të financimit që nuk janë pjesë e dokumentit të PBA 2017-2019.

Të ndodhur në këto kushte, me qëllim sigurimin e përmbushjes së kriteve të nenit 22 të mësipërm, Ministria e Financave i ka kërkuar Ministrisë së Shëndetësisë, që të vihet në dispozicion Buxheti Afatmesëm i FSDKSH 2017-2019 në mënyrë që t'i bashkëlidhet PBA 2017-2019 së Ministrisë së Shëndetësisë për fazat e mëvonshme.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi edhe njëherë se në studimin e fizibilitetit të projektit koncesionar nuk është parashikuar në asnjë moment financim nga të ardhurat e veta të FSDKSH apo ndarje nga dy burime financimi sikurse citohet në observacion. Për më tepër në faqen 8 të studimit të fizibilitetit “2. Struktura e pagesës”, përcaktohet që “Buxheti vjetor përcaktohet për spital dhe rezervohet në Thesar”. Fondet që rezervohen në Thesar janë pikërisht fondet që financohen nga Ministria (fonde që akordohen në programin buxhetor vjetor të shërbimit spitalor) dhe jo ato që funksionojnë jashtë sistemit të Thesarit sikurse është shprehur në observacion. Për këtë arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

- Projekti koncesionar/PPP sipas studimit të fizibilitetit ka parashikuar ofrimin e shërbimit laboratorik brenda tavaneve të projektuar me tarifat përkatëse të përlllogaritura për 164 analiza sipas shtojcës 7 të studimit të fizibilitetit. Lista aktuale e analizave të ofruara përfshin 105 analiza të ofruara nga laboratorët publikë dhe në studimin e fizibilitetit në faqen 46 është shprehur “Lista e tanishme me 105 tarifa është e vitit 2009 dhe është e zbatueshme vetëm për pacientët e pasiguruar të cilat nuk mbulohej nga FSDKSH. Meqenëse lista referencë e

analizave do të zgjerohej, do të duhet të përcaktohen çmime të reja. Lista e re universale e çmimeve do të vendoset duke vendosur çmime referencë nga vendet e krahasueshme të rajonit të cilat të gjitha kanë nxjerrë lista publike të çmimeve për shërbimet e tyre laboratorike.” (pa cituar se nga cilat vende të rajonit do përcaktohet). Lista e re është përcjellë me ndryshimin e studimit të fizibilitetit duke përcaktuar 160 lloje të analizave të ofruara dhe jo 164 sikurse është evidentuar në shtojcën 6 të studimit të fizibilitetit të përditësuar në Gusht 2016. Mekanizmi i funksionimit të PPP përfshin vendosjen e një tavani mujor buxhetor dhe faturimin e analizave nga operatori privat drejt autoritetit kontraktor sipas çmimeve të ofruara për secilën analizë të kryer për kategoritë e përfshira për të marrë shërbimin. Vendosja e kufizimeve buxhetore në kuadër të vlerës totale mujore të lejuar për të shpenzuar dhe duke pasur parasysh tarifat e ofrimit të shërbimit të ofruar, sjell riskun e mosofrimit të shërbimit apo tejkalimit të buxhetit në rast të nevojave emergjente. Në këtë mënyrë, zgjidhja e ofruar për realizimin e këtij PPP nuk rezulton të jetë efektive në drejtim të ofrimit të shërbimit.

Projektimet e vëllimeve të analizave konstatohen se janë kryer në bazë të të dhënave historike të vitit 2014. Numri i analizave të raportuara nga FSDKSH nga njëra anë dhe 18 spitalet e marra në studim nga ana tjetër janë konfliktuale duke paraqitur për të njëjtën periudhë kohore të dhëna të ndryshme. Gama e analizave të ofruara është planifikuar të rritet nga 105 në 164 analiza të ofruara, megjithatë lista e re ka përfshirë vetëm 160 analiza sipas shkresës nr. 13071/2 prot. MFE datë 16/12/2016. Rritja në nivel total të analizave të ofruara është parashikuar me 20% sipas supozimit të bërë në studimin e fizibilitetit. Nga auditimi konstatohet se nuk ka një analizë të detajuar në lidhje me efektin e pritshëm në kosto për mbështetjen e supozimeve, si pasojë e rritjes së gamës së analizave të ofruara. Gjithashtu vendosja e tavaneve buxhetore, sipas parashikimit të bërë në studimin e fizibilitetit për çdo vit në mënyrë që të mos çenohet Buxheti i Shtetit si pasojë e rritjes së numrit të analizave, vendos kufizime në nivelin e shërbimit të ofruar. Në kushtet e përcaktimit të tavaneve kufi për tu shpenzuar, vendosjen e tarifave të reja fikse për analiza të ofruara dhe mungesën e të dhënave analitike për llojet e analizave të ofruara dhe të projektuara për tu ofruar, ofrimi i shërbimit mund të kufizohet si pasojë e tejkalimit të kufijve buxhetorë. Në këtë mënyrë edhe argumentimi i bërë në studimin e fizibilitetit për këtë fakt mbi reduktimin e pagesave nga xhepi vlerësohet të jetë jo i mbështetur.

Nga auditimi konstatohet se dhënia e dakortësisë në parim në lidhje me përbalueshmërinë e projektit të propozuar konstatohet se është kryer në kushtet e rritjes së buxhetit të kërkuar për ofrimin e shërbimit, pa siguruar që rritja e buxhetit të jetë planifikuar brenda tavaneve buxhetore përkatës. Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së përbalueshmërisë dhe miratimit të projektit.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

#### **Neni 20**

##### **Procedura e analizës**

###### *1. Ministra e Financave:*

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përbalueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

b) përcakton përbalueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit .....

.....3. Ministria e Financave, gjatë procesit të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor, mban në konsideratë kufirin maksimal të totalit të detyrimeve të drejtpërdrejta duke përfshirë, por pa u kufizuar, në pagesat e tarifave të disponueshmërisë së partneritetit publik privat, që mund të vendosen në nivel lokal dhe qendror. ....

## Neni 21

### Vendimet e Ministrisë së Financave

1. Ministria e Financave me vendim:

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përbalueshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërbalueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përbalueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit.

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

...nuk qëndron dhe është e pabazuar ligjërisht pasi realizimi i një PPP është detyrim ligjor i Autoritetit Kontraktues në përputhje me nevojat e tij dhe konkretisht në nenin 9 të VKM-së nr. 575/2013 të ndryshuar është parashikuar qartë se: “1. Në thelb, rezultatet e studimit të fizibilitetit duhet të tregojnë se: a) **projekti është i përshatshëm, i nevojshëm dhe përmbush kërkesat dhe politikat e autoritetit kontraktues;** ....”

Gjithashtu ju bëjmë me dije se vendosja e kufizimeve buxhetore për projekte apo institucione nuk bëhet me vlerësim paraprak të MFE por në përputhje dhe në zbatim të kuadrin ligjor në fuqi “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, ku rrjedhimisht MFE nuk mund t’i detyrojë institucionet në lidhje me heqjen apo vendosjen e kufizimeve buxhetore.

Kryerja e analizës, në lidhje me rritjen e gamës së analizave të ofruara, nuk është në tagrin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Sipas nenit 7 të VKM-së nr. 575/2013 i ndryshuar, kryerja e kësaj analize pjesë e analizës ekonomike dhe financiare e cila përgatitet nga Autoriteti Kontraktues, është përgjegjësi e tij **në përputhje me nevojat, kërkesat dhe politikat e tij.**

Për sa më sipër ju sqarojmë se përgjigjia e MFE me anë të shkresës nr. 13071/3 prot., datë 19.12.2016, është bazuar në studimin e përditësuar të fizibilitetit dhe analizat apo ndryshimet teknike të bëra nga Autoriteti në këtë studim. Pra, brenda të njëjtës kosto Autoritetet mund të ndryshojnë të dhënat teknike të shërbimeve në përputhje me parashikimet, prioritetet dhe politikat e institucionit dhe për këtë MFE nuk mund të gjykojë vendimet të cilat janë fushë e përgjegjësisë dhe diskrecion i tyre.

Në lidhje me këto observacione të paraqitura sqarojmë se në nenin 20 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar , përcaktohet që: 1. Ministria e Financave:

..b) përcakton përbalueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit ..... . Vendosja e kufizimeve buxhetore është e lidhur drejtpërdrejtë me përbalueshmërinë fiskale të projektit në kushtet e ndikimit nga të dy faktorët e supozuar në lidhje me çmimin dhe sasinë e shërbimit të kërkuar . Dhënia e miratimit pa u miratuar lista e çmimeve, përfshin ndër të tjera çënimin e përbalueshmërisë fiskale të projektit në tërësi duke qenë se mbështetja buxhetore përfshin pagesa për sasinë e shërbimit të ofruar sipas çmimit të përcaktuar..

Rritja e gamës e së analizave të ofruara jep impakt në sasinë e shërbimit të kërkuar, që në kushtet e tarifave të përcaktuara, përkthehet në koston totale të shërbimit për Buxhetin e Shtetit. Kostoja totale e shërbimit për Buxhetin e Shtetit është subjekt i analizës që duhet të zhvillojë MFE për të vlerësuar nëse është i përballueshëm. Ky fakt nuk është marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me përballueshmërinë fiskale siaps përcaktimeve të bëra në nenin 20 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, ku përcaktohet që: 1. Ministra e Financave:  
..b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit .....

### **Realizueshmëria**

Nga auditimi konstatohet se në studimin e fizibilitetit koston aktuale operative në lidhje me ofrimin e shërbimit laboratorik nga 18 subjektet publike të propozuara për tu dhënë me koncesion është 5,398,147 euro. Këto të dhëna të paraqitura në studim fizibiliteti janë të marra mbi bazën e pyetësorëve drejtuar këtyre institucioneve, ku varianca e buxhetit laboratorik ndaj totalit spitalor varion nga 1% në 12.8%. Gama e analizave të ofruara nga subjektet publike përfshin një numër prej 105 analizash në total, ku vërehet se laboratorët e spitaleve publike ofrojnë 30-40 analiza bazë për pacientët e tyre, ndërsa QSUT ofron deri në 76 analiza. Po në të njëjtin studim, mbi vëllimin total të analizave të ofruara në vitin 2014, raportohet se sipas FSDKSH analizat e ofruara për vitin 2014 janë në shumën 4,584,039, ndërkohë që numri i përgjithshëm i analizave të deklaruara nga të 18 spitalet është 4,878,463. Në zgjidhjen e ofruar në studim fizibiliteti është parashikuar edhe rritja e gamës së analizave që do të kryhen, duke u miratuar nga 105 analiza në 164 analiza të ofruara në total, me një vëllim të përgjithshëm të parashikuar në vitin e parë të koncesionit në rreth 6.06 milion analiza në vit, nga të cilat 5.76 milionë të ofruara për pacientët e siguruar të cilët respektojnë sistemin e referimit. Nga auditimi konstatohet se të dhënat historike të prezantuara, në disa raste mungojnë, në disa raste sipas mënyrave alternative të sigurimit të tyre janë konfliktuale dhe në disa raste janë të vjetëruara. Në këtë mënyrë, supozimet e ngritura mbi të dhëna me problematika të atilla janë në thelb të cënueshme dhe me impakt të drejtpërdrejtë në projektimin e treguesve financiare të projektit.

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

Ky konstatim nuk qëndron pasi MFE nuk ka detyrimin të vërtetojë bazën e të dhënave apo vërtetësinë e tyre por gjykon referuar analizave të kryera nga autoriteti në bazë të këtyre të dhënave të referuar në studim.

Për ta përforcuar edhe më tej argumentimin tonë, theksojmë se sipas nenit 13 të VKM-së Nr. 575/2013 të ndryshuar, është përcaktuar se..

Në përfundim, verifikimi i saktësisë, cilësisë dhe besueshmërisë së të dhënave është detyrim ligjor i Autoritetit Kontraktues, ndërsa Ministria e Financave dhe Ekonomisë gjatë procedurës së analizës për kryerjen e detyrave të saj merr parasysh sa më shumë që të jetë e mundur raportet e përshkruara në dokumentacionin e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktues, e përcaktuar kjo në pikën 2 të nenit 20 të VKM-së 575/2013 të ndryshuar.

Në përgjigje të observacioneve të paraqitura nga MFE sqarojmë se nga ana e MFE nuk janë kundërshtuar konstatimet e mësipërme por vetëm janë paraqitur pretendime në lidhje me përgjegjësinë. Në këtë mënyrë, theksojmë se në observacion është shprehur “gjykon referuar analizave të kryera nga autoriteti në bazë të këtyre të dhënave të referuar në studim”. Në rastin kur faktohet që të dhënat janë konfliktuale me njëra tjetrën, mbetet e paqartë se mbi cilat të dhëna e ka ushtruar gjykimin MFE për dhënien e miratimit në lidhje me

qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal të projektit, siç përcaktohet në nenin 20 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënie me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

**-Kostot operative** të propozuara si pasojë e zgjidhjes së ofruar me anë të këtij koncesioni vlerësohen të jenë nga 5.85 milion euro në vitin e parë deri në 8.87 milion euro në vitin e 10, duke ndryshuar në raport me vëllimin e shërbimit të ofruar, duke qenë se projeksioni i analizave të ofruara është në rritje sipas supozimeve të bëra në faqen 57 të studimit të fizibilitetit. Referuar analizës së zhvilluar në seksionin e analizës ekonomike mbi projeksionet e flukseve të parasë konstatohet të dhënat paraqiten:

Në euro

Shpenzimet operative	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Personeli	2,617,266	2,770,848	2,826,265	2,895,957	2,953,876	3,019,802	3,094,170	3,163,179	3,233,710	3,298,385
Trajnim personeli	157,036	110,834	113,051	57,919	59,078	60,396	61,883	63,264	64,674	65,968
Reagentet dhe te konsumueshmet	3,165,401	3,476,658	3,574,377	3,674,902	3,778,315	3,884,699	3,994,141	4,106,731	4,222,561	4,341,725
Mirembajtje paisjesh	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708	372,708
Mirembajtje ndertesash	62,220	63,464	64,734	66,028	67,349	68,696	70,070	71,471	72,901	74,359
Sherbime energjie	37,389	38,511	39,666	40,856	42,082	43,344	44,644	45,968	47,365	48,784
Sherbime uji	2,796	2,880	2,966	3,055	3,147	3,241	3,338	3,439	3,542	3,648
Sherbime mbetje	140,587	146,253	151,837	157,638	163,663	169,921	176,421	183,172	190,185	197,470
Transport	223,882	228,359	232,927	237,585	242,337	247,184	252,127	257,170	262,313	267,560
Licenca TI	23,970	24,449	24,938	25,437	25,946	26,465	26,994	27,534	28,085	28,646
Kontrolli i cilesise	51,000	52,020	53,060	54,122	55,204	56,308	57,434	58,583	59,755	60,950
<b>TOTALI</b>	<b>6,854,255</b>	<b>7,286,984</b>	<b>7,456,529</b>	<b>7,586,207</b>	<b>7,763,705</b>	<b>7,952,764</b>	<b>8,153,930</b>	<b>8,353,219</b>	<b>8,557,799</b>	<b>8,760,203</b>

Në këtë mënyrë, ndërmjet të dhënave mbi flukset që angazhon realizimi i projektit ekzistojnë diferenca të ndjeshme, ku në vitin e parë të operimit njëherë kostot e operimit vlerësohen rreth 5.85 milion euro, ndërkohë që në analizën e flukseve të parasë këto kosto përcaktohen në rreth 6.86 milion euro. Këto diferenca ekzistojnë edhe për vitin e fundit të zhvillimit të koncesionit në përfundim të afatit, sipas argumentimit të bërë më sipër. Këto diferenca paraqesin paqartësi në planin e propozuar për realizimin e ofrimit të shërbimit dhe nga ana tjetër në fluksin neto në dispozicion të parasë për koncesionarin.

**-Kostot e investimit** janë parashikuar të kryhen në dy faza me qëllim kthimin e aseteve të krijuara në përfundim të afatit të koncesionit në gjendje pune. Në fazën e parë, përpara nisjes së ofrimit të shërbimit, është parashikuar investimi në rreth 7 milion euro, nga të cilat 4.57 milion euro vetëm në paisje laboratorike. Në vijim, vetëm për pjesën e paisjeve laboratorike është parashikuar riinvestimi në shumën 3.38 milion euro sipas analizës së kryer në studimin e fizibilitetit. Këto parashikime për investimin fillestar dhe riinvestimin janë paraqitur në faqen 56 të studimit të fizibilitetit. Nga auditimi konstatohet se në analizën e flukseve të parasë sipas shtojcës 5, riinvestimi, respektivisht në vitet 5, 6, 8, 9 dhe 10 është vlerësuar në rreth 4.1 milion euro, duke paraqitur diferenca të ndjeshme në lidhje me vlerën e riinvestimeve të planifikaura më parë. Këto diferenca, paraqesin ndikim në vlerësimin e treguesve financiarë të projektit, me rreth 700,000 euro pa marrë në konsideratë vlerën në kohë të parasë dhe me efekt të drejtpërdrejtë në cilësinë e aseteve të dorëzuara në përfundim të afateve të koncesionit.

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observaionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

Në lidhje me konstatimin tuaj për diferencën në kostot operative dhe diferencën në kostot e investimit, të cilat janë pjesë e analizë financiare pjesë e studimit, të përgatitura nga Autoriteti Kontraktues, gjithsesi ju bëjmë me dije se sipas argumentimit të bërë nga në studim, sqarohet se të dhënat në lidhje me tabelën e kostove operative në faqen 57 të tij, gjenden të detajuara

në shtojcën 3 të studimit, si dhe në shtojcën 5 për riinvestimin. Pra në rast mospërputhjes gjithmonë referohemi te materialet me te detajuara me qëllim analizimin e saktë të të dhënave që në këtë rast rezultojnë të jetë një gabim jomaterial (njerezor), i cili është lehtësisht i verifikueshëm. Tabela në faqen 56 titullohet “Supozimet Kryesore” dhe është një përmbledhje e supozimeve ndërsa për të kryer analizën sugjerojmë t’i referoheni gjithashtu edhe shtojcave të cilat janë tërësisht të detajuara.

Në përgjigje të këtyre observacioneve të MFE sqarojmë se nuk janë kundërshtuar diferencat e konstatuara në asnjë rast, por është pretenduar se janë gabime jo materiale njerëzore. Përcaktimi i materialitetit sasior apo cilësor është çështje e gjykimit profesional dhe një analizë që konstatohet se mungon dhe as rezultat të jetë përmendur në shkresat miratuese për këtë projekt. Gjithashtu sqarojmë se nëse për mospërputhjet e vlerave prevalon tabela e kostove apo shtojcat, nuk është përcaktuar në studimin e fizibilitetit dhe nuk evidentohet mbi cilin tagër një gjë e tillë pranohet nga MFE. Këto diferenca të pakundërshtuara nga MFE, nuk janë marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me qendrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal të projektit, siç kërkohet nga nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

**-Të ardhurat** e planifikuara sipas studimit të fizibilitetit, janë parashikuar nga 9.1 milion euro në vitin e parë në 10.3 milion euro në vitin e dhjetë. Të ardhurat fillestare të parashikuara kanë pasur si alternativë dy burime për kryerjen e pagesave për koncesionarin, për të ardhurat nga pacientët dhe të ardhurat nga anashkaluesit dhe paraqiten në total sipas viteve në tabelën e mëposhtme:

	Totali	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Te ardhurat	98,628,931	9,059,802	9,638,430	9,715,040	9,792,415	9,870,564	9,949,494	10,029,214	10,109,731	10,191,053	10,273,188
nga pacientet e referuar	90,738,616	8,335,017	8,867,356	8,937,836	9,009,022	9,080,919	9,153,535	9,226,877	9,300,952	9,375,769	9,451,333
nga pacientet e pafereuar	7,890,313	724,784	771,074	777,203	783,393	789,645	795,960	802,337	808,778	815,284	821,855

Me ndryshimet e bëra në studimin e fizibilitetit me shkresën nr. 13071/2 prot. MFE datë 16.12.2016, një pjesë e këtyre të ardhurave janë reduktuar, duke hequr pjesën për pacientët që nuk respektojnë sistemin e referimit, të cilat janë parashikuar të mos financohen nga Buxheti i Shtetit, por të kryhen në operatorët privatë të ofrimit të shërbimit. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këto ndryshime të kryera në studimin e fizibilitetit nuk është përcaktuar efekti që të ardhurat e riprojektuara kanë në të gjithë treguesit financiar të projektit. Nga MFE me shkresën nr. 13071/3 prot. MFE datë 19.12.2016 është dhënë dakortësia për të dhënat e përditësuara pa kryer një analizë të tyre, me argumentin se këto përditësime nuk shoqërohen me efekte buxhetore shtesë. Nga auditimi konstatohet se ato shoqërohen me efekte të drejtpërdrejta në treguesit financiare të projektit, duke qenë se të ardhurat përbëjnë fluksin hyrës kryesor të parasë, me nivelin e kërkuar të investimeve për ofrimin e shërbimeve dhe shpenzimet përkatëse operative. Duke qenë se nga studimi fillestar i fizibilitetit ka ndryshuar një komponent i rëndësishëm i ofrimit të shërbimit, konstatohet se nga ana e MFE nuk është kryer një analizë e detajuar mbi efektin në flukset e parasë dhe në treguesit financiarë të projektit për ndikimin mbi të ardhurat dhe shpenzimet operative sipas vëllimit të riprojektuar të analizave.

Në studimin e fizibilitetit fillestar, struktura e pagesës është ideuar që të ardhurat të realizohen si pasojë e një të ardhure mujore të garantuar dhe një pagese mujore nga pacientët që anashkalojnë sistemin e referimit. Pas ndryshimeve të bëra në studimin e fizibilitetit në lidhje me mos ofrimin e shërbimit nga ana e operatorit privat për pacientët e referuar, pagesat përfshijnë vetëm financimin me pagesa nga buxheti i shtetit. Projektimi i të ardhurave është kryer në bazë të tre skenarëve ku për vlerësimin e fluksit të parasë është marrë në konsideratë skenari i vlerësuar si realist. Nga ana tjetër projektimi i të ardhurave konstatohet se nuk është

realizuar bazuar në të dhëna të besueshme në lidhje me sasinë e analizave dhe peshën specifike të çmimit të aplikuar për secilën analizë të ofruar. Sipas studimit të fizibilitetit të dorëzuar, shpenzimi i buxhetit për këtë PPP, që përfaqëson të ardhura të siguruara të projektit në vitin e parë janë projektuar 8.7 milion euro ose rreth 1.757 euro/analizë, raportuar në faqen 6 të studimit të fizibilitetit. Në momentin që janë projektuar 6.06 milion analiza në vitin e parë, referuar një mesatareje prej 1.757 euro për analizë, të ardhurat e përlogaritura vlerësohen rreth 10.65 milion euro dhe jo 8.7 milion euro sikurse janë raportuar në faqen 60 të studimit të fizibilitetit. Kjo sjell një diferencë prej 1.95 milion euro me nënvlerësim të ardhurash potenciale të projektit sipas supozimeve mbi numrin e analizave të ofruara, duke rënduar në mënyrë të pajustificuar fluskin real dalës për Buxhetin e Shtetit. Mesatarizimi i çmimit nuk reflekton një parashikim real të të ardhurave të koncesionit nga Buxheti i Shtetit, duke sjellë projeksion jo të saktë të treguesve financiarë të projektit dhe nga ana tjetër të shpenzimit real që kushtëzon pagesa në të ardhmen për Buxhetin e Shtetit. Nga auditimi konstatohet se çmimet e analizave të ofruara janë të ndryshme dhe në asnjë rast nuk është kryer një studim në lidhje me peshën specifike të analizave të përdorura sipas tipologjive të atyre të ofruara. Rrjedhimisht edhe projeksioni i të ardhurave bazuar në totalet e analizave vlerësohet i dobët dhe cënon fizibilitetin e projektit dhe projeksionet reale të flukseve hyrëse.

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

Për sa kohë që, me anë të shkresës nr. 976/14 datë 16.12.2016, Ministria e Shëndetësisë në tagrin e autoritetit përgjegjës për përcaktimin e nevojës për mbështetje financiare sipas pikës 1 të nenit 42 të ligjit nr. 125/2013 të ndryshuar ka bërë me dije Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë se përditësimet e bëra nuk e ndryshojnë vlerën totale të buxhetit vjetor të parashikuar për këtë projekt, atëherë theksojmë se ky konstatim nuk qëndron.

Gjithsesi, sqarojmë se në faqen 56 të studimit të fizibilitetit sqarohet se analizat e parashikuara për 1 vit janë 6.06 milion nga të cilat 5.76 janë pacientët e siguar. Gjithashtu referuar faqes 58 në tabelë janë parashikuar të ardhurat në vlerën 9.1 mln deri në 10.3 milion në vitin e fundit, po kështu janë parashikuar edhe në tabelën në faqen 60 të studimit. Referuar këtyre të dhënave janë kryer analizat e sipërpërmendura.

Në përmbledhje të konstatimeve të grupit të auditimit në lidhje me mospërputhjet midis faqeve apo pikave të studimit ju sqarojmë MFE shikon nese janë të përfshirë në studim të gjitha elementet që parashikohen sipas VKM 575/2013 I ndryshuar të cilat duhet të jenë të pasqyruara ashtu sic nga ana juridiko formale e kerkon legjislacioni rregullues i fushës.

Përsa i përket konstatimit në lidhje me korrektimin e ndikimit në buxhet për shkak të ndryshimeve të bëra në studimin e fizibilitetit sqarojmë se nuk qëndrojnë pasi Autoriteti Kontraktues brenda të njëjtit buxhet ka bërë ndryshime teknike të cilat nuk janë pjesë vlerësimit tone dhe e ka paraqitur atë përsëri për miratim paraprak pranë MFE.

Në përfundim, në lidhje me konstatimin se projekti koncesionar nuk është kundërshtuar nga MFE ritheksojmë se vërtetësia e të dhënave të të ardhurave, shpenzimeve operative, investimeve, flukseve të parase dhe treguesve financiarë të projektit nuk janë objekt gjykimi nga MFE, pasi një gjë e tillë nuk parashikohet në asnjë dispozitë të kuadrit ligjor për koncesionet në fuqi.

Në përgjigje të këtyre observacioneve sqarojmë se konstatimi i KLSH është bazuar në ndryshimin e parametrave të qendrueshmërisë së projektit. Në këtë mënyrë theksojmë se shpenzimet operative, investimet dhe të ardhurat sipas variantit fillestar të studimit të fizibilitetit janë projektuar në një nivel analizash prej 6.06 milion. Varianti i dytë ka paraqitur vëllim analizash prej 5.76 milion (vetëm për pacientët e referuar). Në kushtet kur shpenzimet operative dhe investimet janë projektohen në bazë të sasisë së analizave të ofruara, edhe ndryshimi i numrit të analizave sjell ndryshim të vlerës së shpenzimeve operative,



investimeve dhe të ardhurave përkatëse. Pra këto ndryshime faktike rezultojnë të mos jenë marrë parasysh në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me qendrueshmërinë fiskale sipas përcaktimeve të bëra në nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar. Gjithashtu sqarojmë se kjo VKM është e qartë në lidhje me detyrat e MFE për analizën që duhet të kryhet sipas nenit 20 dhe nuk shprehet në asnjë rast për përmbushjen e kritereve nga ana juridiko-formale por citon ndër të tjera që “1. Ministria e Financave:

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

.....

c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkuar shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti; .....”. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

-Në seksionin e projeksionit të fluksit të parasë është projektuar edhe fitimi i projektit bruto. Sipas referencave të EBITDA të paraqitur në studim, konstatohet se diferenca ndërmjet të ardhurave dhe shpenzimeve nuk reflekton llogaritjet matematikore përkatëse. Ekziston një diferencë në rreth 875 mijë euro në total sipas tabelës së mëposhtme:

Treguesi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totali
Te ardhurat	9,059,802	9,638,430	9,715,040	9,792,415	9,870,564	9,949,494	10,029,214	10,109,731	10,191,053	10,273,188	98,628,931
Shpenzimet	6,854,255	7,286,984	7,456,529	7,586,207	7,763,705	7,952,764	8,153,930	8,353,219	8,557,799	8,760,203	78,725,595
EBITDA studimit	2,205,547	2,351,446	2,156,509	2,102,167	2,000,740	1,888,487	1,764,874	1,643,880	1,518,387	1,395,821	19,027,858
EBITDA rillogarit	2,205,547	2,351,446	2,258,511	2,206,208	2,106,859	1,996,730	1,875,284	1,756,512	1,633,254	1,512,985	19,903,336
Diferenca EBITDA	-	-	(102,002)	(104,041)	(106,119)	(108,243)	(110,410)	(112,632)	(114,867)	(117,164)	(875,478)

Të ardhurat janë marrë sipas referimit të bërë në pjesën e parë të studimit të fizibilitetit dhe shpenzimet operative janë marrë sipas deklaramit të bërë në lidhje me OPEX. Diferencat në EBITDA të rillogaritura nga grupi i auditimit në bazë të të dhënave të paraqitura në studim fizibiliteti, reflektojnë një nënvlerësim të fitimit bruto të llogarit, i cili në total jep një efekt në nënvlerësim të fluksit të parasë në dispozicion të projektit dhe të treguesve financiarë të projektit.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përse i përket procedurës së analizës së realizueshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

#### Neni 18

##### Procedura

1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.
2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.....

#### Neni 20

##### Procedura e analizës

##### 1. Ministria e Financave:

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

.....

c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkrahur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti; .....

Neni 21

### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

1. Ministria e Financave me vendim:

a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballeshme dhe të qëndrueshme;

b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballeshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballeshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit.

Në lidhje me sa më sipër arrihet në konkluzionin që projekti koncesionar/PPP nuk është kundërshtuar nga ana e MFE megjithëse në studimin e fizibilitetit janë pasqyruar gabime në drejtim të vlerave të deklaruara për të ardhurat, shpenzimet operative, investimet, flukset e parasë dhe treguesit financiarë të projektit.

Për këto konstatime MFE ka paraqitur observacione mbi Projekt Raportin me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ka parashtruar ndër të tjera që:

Kryerja e analizës, në lidhje me rritjen e gamës së analizave të ofruara, nuk është në tagrin e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë. Sipas nenit 7 të VKM-së nr. 575/2013 i ndryshuar, kryerja e kësaj analize pjesë e analizës ekonomike dhe financiare e cila përgatitet nga Autoriteti Kontraktues, është përgjegjësi e tij **në përputhje me nevojat, kërkesat dhe politikat e tij.**

....

Me anën e shkresës nr nr 14 prot., datë 16.12.2016 protokolluar me tonën me nr. 1307/2 prot datë 16.12.2016 Ministria e Shëndetësisë është shprehur se **përditësimet e studimit të fizibilitetit nuk kanë impakt financiar në mbështetjen buxhetore të miratuar nga MFE.**

...

Përsa i përket konstatimit në lidhje me korrektimin e ndikimit në buxhet për shkak të ndryshimeve të bëra në studimin e fizibilitetit sqarojmë se nuk qëndrojnë pasi Autoriteti Kontraktues brenda të njëjtit buxhet ka bërë ndryshime teknike të cilat nuk janë pjesë vlerësimit tone dhe e ka paraqitur atë përsëri për miratim paraprak pranë MFE.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se MFE është e detyruar nga kuadri rregullator për koncesionet/PPP, të cituar në konstatimin e mësipërm që të vendosë për miratim/refuzim në lidhje me qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal të projektit. Përditësimet e studimit të fizibilitetit nuk kanë ndikim në përballeshmërinë e projektit por kanë ndikim të drejtpërdrejtë në flukset e parasë, në qëndrueshmërinë tij dhe fizibilitetin fiskal. Për rrjedhojë observacionet nuk merren në konsideratë.

### **Mbi arsyetimin e vendimit për dhënien me koncesion në krahasim me prokurimin publik**

Në studimin e fizibilitetit në lidhje me arsyetimin e dhënies me koncesion të projektit apo prokurimin tradicional të tij nuk është kryer një analizë sipas krahasuesit të sektorit publik e kërkuar nga neni 8 i VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar. Një gjë e tillë është kryer bazuar në disa argumenta për mungesën e të dhënave historike dhe të sakta për supozimet e bëra. Kuadri rregullator në fuqi kërkon kryerjen e një analize të atillë duke qenë se parashikon skontimin e të gjitha kostove të ardhshme të projektit dhe krahasimin e tyre në

rast të prokurimit tradicional. Nga auditimi konstatohet se një analizë e tillë nuk është kryer. Mungesa e të dhënave historike si argument për mos përdorimin e tij në thelb vendos në dyshim edhe supozimet e kryera për përlllogaritjen e treguesve financiarë të projektit, sikurse është trajtuar edhe më sipër, në këtë mënyrë ky pretendim nuk vlerësohet të jetë bindës për mos kryerjen e një analize të tillë. Si argument për mbështetjen e alternativës PPP janë vendosur disa kritere ku përmenden:

-Prova e dështimit të tregut, në të cilën është referuar mangësitë aktuale të shërbimeve laboratorike krahasuar me misionin e tyre, gamë të kufizuar të analizave të kryera, proces referimesh të laboratorët privatë, dokumentim manual i rezultateve, sistem menaxhimi cilësie të pa dokumentuar, paisje të vjetëruara dhe mungesë të theksuar të sigurimit të kontrollit të cilësisë, personel i tepërt mjeksëor, etj.

-Investime të larta fillestare prej 7 milion euro dhe kapacitet menaxhimi profesional.

-riinvestim dhe mirëmbajtje nën-optimale

-stimuj për performancë dhe konfliktet e interesit nga personeli i laboratorëve publikë që punon edhe në laboratorë privatë.

-zbatim më i mirë i sistemit të referimit dhe grumbullimit të të dhënave.

-shpenzime operacionale më të ulëta për materialet e konsumueshme si pasojë e aftësive prokuruese më të mira të sektorit privat.

-ulje në tarifatat zyrtare për analizat laboratorike duke qenë se do ofrohet zbritje mbi çmimin e vendosur për pjesëmarrje në garë.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së realizueshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 8

#### **Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP**

...3. *Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP-së kryhet duke filluar me Krahasuesin e Sektorit Publik dhe duke përdorur modele të përshtatshme financiare, të tilla si metodologjia e Krahasuesit Publik Privat ose modeli “Hije”.*

4. *Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP) është llogaritja e vlerës aktuale neto të kostove totale neto të projektit, në qoftë se kjo do të arrihet në bazë të një metode të prokurimit tradicional.*

*Krahasuesi i Sektorit Publik përbëhet nga fluksat e mjeteve monetare që lidhen me:*

*a) krahasuesin bazë të sektorit publik, i cili paraqet shpenzimet totale të parashikuara në paragrafët 3-6 të nenit 7 të këtyre rregullave, minus vlerën e të ardhurave që mund të mblidhen siç është parashikuar në paragrafin 7 të nenit 7;*

*b) përshtatjen e neutralitetit konkurrues, e cila përfaqëson avantazh konkurrues neto që i shkon sektorit publik në saje të statusit të tij; dhe*

*c) përshtatjen e risqeve specifike të projektit, në varësi të alokimit të riskut mes palëve publike dhe private*

*Të gjitha fluksat monetare të ardhshme të projektit shndërrohen në një kosto aktuale neto nëpërmjet zbatimit të normës së duhur të skontimit.*

Neni 18

#### **Procedura**

*1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.*

*2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.*

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

*Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet 2 metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës verifikon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe është pjesë e Studimit të Fizibilitetit.*

*Në nenin 8 pika 1 të VKM-së nr. 575/2013, përcaktohet se: “Nëse është konfirmuar leverdia dhe qëndrueshmëria e projektit sipas analizave të ndërmarra në përputhje me nenet 3 deri 7, komisioni i koncesionit/PPP vazhdon me arsyetimin e vendimit për të përcaktuar nëse forma koncesion/PPP duket si modeli më i përshtatshëm për zbatimin e projektit.”*

*Referuar përmbajtjes së studimit të fizibilitetit i paraqitur pranë MFE, analiza në lidhje me krahasuesin e sektorit publik është bërë nga Autoriteti Kontraktues. Konkretisht, kjo analizë është kryer në studim nga faqja 83 deri në faqen 90, dhe pavarësisht arsyetimit në lidhje me mungesën e të dhënave historike, Autoriteti Kontraktues ka përgatitur këtë analizë sipas kërkesës së nenit 8 të VKM-së nr. 575/2013 të ndryshuar, duke bërë krahasimin në aspektin sasior dhe cilësor. Si rezultat, Autoriteti Kontraktues ka nxjerrë në faqen 87 të studimit vlerën 17,500 euro diferencë në rast se ky projekt behet me PPP. Gjithashtu edhe pas argumentimit në aspektin cilësor është shprehur në faqen 90 me përfundimin se projekti pritet të sigurojë vlerë më të mirë për para në rast se do të kryhej me metodën PPP.*

Në observacionin e paraqitur nga MFE është referuar se analiza e KSP është kryer në faqen 87 të studimit të fizibilitetit duke cituar që “Si rezultat, Autoriteti Kontraktues ka nxjerrë në faqen 87 të studimit vlerën 17,500 euro diferencë në rast se ky projekt behet me PPP”. Nga shqyrtimi i faqes 87 të studimit të fizibilitetit konstatohet që citohet “Kostot e ndërtimit. Bazuar në kërkimin e kryer për PPP përkundrejt prokurimit tradicional për infrastrukturën u gjet që mesatarisht një projekt PPP do të shihte kursime prej 9%<sup>18</sup>. Përveç faktit që në një PPP kostot e ndërtimit janë fikse dhe nuk mund të kërkohen shtesa në kosto, ndryshe nga prokurimi publik ku 63% e projektit tejkaloi buxhetin. Për këtë projekt kursimi neto për qeverinë është baras me një minimum prej 17.500 Euro”. Në lidhje me këtë pretendim sqarohet se ky kursimi neto i referohet kërkimit të kryer për PPP përkundrejt prokurimit tradicional për infrastrukturën, si një studim për mbështetjen e këtij argumenti i aksesueshëm në adresën sikurse është cituar në studimin e fizibilitetit (<http://press.anu.edu.au/ep-content/uploads/2011/06/14-2-A-7.pdf>). Nga verifikimi i kësaj adrese të cituar rezulton se i referohet një studimi të një reviste të vitit 2007 në Australi dhe Zelandën e Re (A Journal of Policy Analysis and Reform: Volume 14, Number 2, 2007). Në këtë mënyrë, rezulton se nuk ka asnjë lidhje me projektin në fjalë për të cilin duhet të ishte kryer analiza sipas KSP ku të gjitha flukset që angazhon projekti duhet të skontohej sikurse të ishin kryer me prokurim publik. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

Për këtë konstatim nga MFE janë paraqitur të njëjtat observacione me shkresën nr. 238/8 datë 15/10/2019 duke mos paraqitur argumenta shtesë.

### **Mbi risqet e marra përsipër nga sektori publik**

Risqet kryesore të përfshira në studimin e fizibilitetit me impakt në Buxhetin e Shtetit sipas vlerësimit të grupit të auditimit përfshijnë:

**Risku i kërkesës** është përcaktuar të përballohet nëpërmjet vendosjes së tavaneve buxhetore mujore ku do të paguhet vetëm për nivelin e shërbimit të ofruar, pra duke aplikuar tarifën përkatëse mbi numrin e analizave të referuara.

**Risku social** në këtë projekt lidhet risqet që vijnë si pasojë e shkurtimit të personelit aktual në laboratorët publikë spitalorë. Një nga çështjet kryesore të vlerësuar si me mangësi në studimin e fizibilitetit janë edhe kostot e personelit të cilat vlerësohen të tepërta si rrjedhojë e paisjeve të vjetëruara që përdoren. Burimet njerëzore të shërbimit laboratorik publik

përfshijnë rreth 504 punonjës në 18 laboratorë, ndërkohë që ky numër pritet të reduktohet në rreth 390 punonjës sipas propozimit të studimit të fizibilitetit, me kategorinë më të prekur të shkurtimeve në mjekët e laboratorit. Kostot sociale që shoqërojnë riskun social të lidhur me shkurtimet e mundshme nga puna nuk rezultojnë të jenë parashikuar në koston e përgjithshme të projektit. Ky risk është transferuar në autoritetin publik dhe të gjitha shpenzimet që lidhen me to, përbëjnë një kosto shtesë të autoritetit publik duke përfshirë dëmshpërblimet për ndërprerjen e marrëdhënieve të punës, dëmshpërblimet për njoftimin apo kostot e lidhura me vendimet gjyqësore.

**Risku i inflacionit** nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat.

**Risku i kursit të këmbimit** është përcaktuar të transferohet të koncesionari privat sipas, faqes 79 të studimit të fizibilitetit ku në analizën e vlerës për para është përcaktuar: “*Ndër risqet e transferuara te koncesionari privat përfshihet edhe pika g duke cituar: g)Rreziku i valutës së huaj. Reagentët përfaqësojnë 30% të shpenzimeve operative dhe janë të emërtuara në euro*”.

**Risku i normës së interesit** nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat.

Nga auditimi konstatohet se nuk rezultojnë të jenë analizuar risqet e lidhura me normën e interesit për sigurimin e financimit dhe nga ana tjetër për normën e inflacionit. Ndarja e këyre risqeve nuk rezulton të jetë përcaktuar ndërmjet palëve dhe në të njejtën kohë nuk është përcaktuar efekti i tyre i mundshëm në pagesat e planifikuara për tu kryer nga Buxheti i Shtetit. Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat*” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së risqeve dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 7, 19 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “*Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat*”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 7

#### **Analiza ekonomike dhe financiare**

....11. Realizohet një analizë cilësore dhe sasiore risku, në mënyrë që të identifikohet dhe të vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin. Ky informacion përdoret për zhvillimin e strategjive për menaxhimin e riskut dhe do të jetë një bazë e mirë për alokimin e risqeve midis partnerëve publikë dhe privatë. Gjatë analizës mund të merren parasysh kategoritë e mëposhtme të risqeve, por jo vetëm:

..... d) risqet ekonomike ose financiare: lidhen me ndryshimet në normat e interesit, kurset e këmbimit ose inflacionit që ndikojnë negativisht në rezultatet e projektit;

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

1. Ministra e Financave:

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit

c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkratur shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;

ç) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.

Neni 21

### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

*1. Ministria e Financave me vendim:*

*a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;*

*b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit*

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE me observacionet e paraqitura me shkresë nr. 5929/13 datë 28/08/2019 është parashtruar:

Kryerja e analizës së risqeve është pjesë e analizës ekonomike dhe financiare, e cila sipas nenit 7 të VKM-së nr. 575/2013 realizohet nga Autoritetit Kontraktues përgjegjës për dhënien me koncesion të një projekti.

...Në vijim, sqarojmë se ky projekt është iniciuar bazuar në Ligjin nr. 78/2015 “Për ratifikimin e marrëveshjes së shërbimit këshillimor financiar ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë përfaqësuar nga Ministria e Shëndetësisë”, ku MSH e ka hartuar studimin e fizibilitetit duke u asistuar nga ekspertë të Korporatës Financiare Ndërkombëtare, anëtare e grupit të Bankës Botërorë. Referuar VKM-së nr. 575/2013 i ndryshuar, analiza teknike, ligjore, ekonomike dhe financiare, mjedisore dhe sociale është hartuar nga Autoriteti Kontraktues, i cili i asistuar nga institucioni I. nisur nga specifika e veçantë e projektit, ka realizuar analizën e risqeve duke zhvilluar strategjinë që ka gjykuar të nevojshme lidhur me risqet që mund të impaktojnë këtë projekt. Në këto kushte, Ministria e Financave dhe Ekonomisë bën analizë mbi bazën e analizës së risqeve që ka bërë Autoriteti dhe për rrjedhojë nuk mund të ngarkohet me këtë përgjegjësi.

Megjithatë, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në kuadër të rolit të saj në lidhje me minimizimin e risqeve buxhetore dhe brenda hapësirës ligjore, ka gjykuar që me anë të shkresës nr.1307/1 prot., datë 27.10.2016 t’i rekomandojë Ministrisë së Shëndetësisë:

*Lidhur me riskun e normës së interesit, i kërkojmë Ministrisë së Shëndetësisë që të saktësojë se ky risk do të përballohet tërësisht dhe vetëm nga Koncesionari.*

*Lidhur me riskun e inflacionit të vlerësohet opsioni i përballimit tërësisht nga Koncesionari ose minimalisht, ky risk të ndahet midis Autoritetit Kontraktor dhe Koncesionarit.*

*Lidhur me riskun e kërkesës, duke qenë dakord me mënyrën e përballimit të tij, si nga ana e Koncesionarit dhe e Autoritetit Kontraktor, do të kërkonim që Ministria e Shëndetësisë të marrë gjithë masat e duhura, që ky risk të minimizohet sa më shumë që të jetë e mundur përgjatë periudhës së koncesionit.*

*Lidhur me riskun social, i cili në pjesën më të madhe merret përsipër nga autoriteti, të vlerësohen masat që duhet të ndërmerren në kuadër të shkurtimeve të personelit.*

*Rekomandojmë një analizë të ndjeshmërisë më të detajuar, në lidhje me masat e mundshme që duhet të merren nga PPP në rast se realizohen skenarët e supozuar duke marrë në konsideratë dhe faktin që ky projekt është shumë i ndjeshëm nga niveli i çmimeve të reagentëve dhe vëllimi total i analizave.*

Në përgjigje të këtyre observacioneve të paraqitura nga MFE sqarojmë se konstatimi i KLSH është në të njëjtën linjë me rekomandimet e MFE për këtë projekt përse i përket ndarjes së risqeve dhe efektin e tyre në Buxhetin e Shtetit. Në këtë mënyrë nuk janë paraqitur argumenta që kundërshtojnë këto përcaktime. Nga ana tjetër, roli i MFE është përcaktuar në nenet 20

dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar , në të cilën përcaktohet që:

Neni 20

#### **Procedura e analizës**

*1. Ministra e Financave:*

*a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;*

*b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit*

*c) përcakton qëndrueshmërinë dhe fizibilitetin fiskal, në lidhje me projeksionet afatgjata (fluksin e parasë) dhe parashikimet (makroekonomike) të kapacitetit buxhetor dhe aftësinë për të përkuar shërbimin e mbështetjes financiare dhe angazhimet e tjera kontraktuale të parashikuara nga projekti;*

*ç) analizon risqet, kryesisht ato që merren përsipër plotësisht ose pjesërisht nga autoriteti kontraktues, për qëllimin e vlerësimit të probabilitetit të ndodhjes së tyre dhe të kostove, si dhe në lidhje me përmbushjen e kërkesave për trajtim jashtë bilancit, nëse është e përshtatshme.*

Neni 21

#### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

*1. Ministria e Financave me vendim:*

*a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;*

*b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit*

Nga auditimi konstatohet se MFE ka miratuar projektin dhe nuk ka kryer analizë të risqeve që merren përsipër kryesisht apo pjesërisht nga Buxheti i Shtetit me qëllim kuantifikimin e kostove që shkaktojnë këto risqe të marra përsipër. Baza ligjore rregulluese e fushës përcakton që MFE merr vendim për miratim/kundërshtim në varësi të risqeve të marra përsipër dhe në asnjë rast nuk parashikon miratim të projektit duke deleguar përgjegjësinë për analizën e risqeve dhe kostot e tyre në autoritetin kontraktues. Ky fakt nuk është marrë në konsideratë në analizën që duhet të ishte bërë nga MFE përpara vendimmarrjes në lidhje me përballueshmërinë, qëndrueshmërinë dhe analizën e risqeve sipas përcaktimeve të bëra në nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar.. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

MFE ka paraqitur observacione për këto konstatime me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera ka parashtruar që:

Në asnjë dispozitë të kuadrit rregullator për koncesionet/PPP nuk është parashikuar që MFE është e detyruar që të marrë “masa për shmangien e risqeve” dhe për mosmarrjen përsipër të asnjë risku nga sektori publik. Për sa kohë që kuadri rregullator për koncesionet/PPP njih ndarjen e risqeve, marrjen e tyre përsipër nga Autoriteti Kontraktues dhe nuk ka përcaktuar se si duhet të identifikohen menaxhohen dhe ndahen risqet midis palëve, ndarja e tyre mbetet subjektive dhe i takon hartuesit të studimit të fizibilitetit të vlerësojë se si duhet të bëhet identifikimi dhe menaxhimi i risqeve në përputhje me natyrën e projektit.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se MFE e merr vendimin për miratim/refuzim të projektit pasi ka analizuar edhe risqet dhe shkallën e ndodhjes së tyre dhe kostot shoqëruese. Studimi i fizibilitetit i miratuar ka përfshirë mbështetje buhetore që nuk ka

marrë parasysh kostot e risqeve të marra përsipër për sektorin publik. Në rast se risku mbartet nga sektori publik ai duhet të jetë i reflektuar në pagesat e Buxhetit të Shtetit të nevojshme për ta përballuar atë risk. Nga auditimi është konstatuar se vlera e miratuar nga MFE në studim fizibiliteti ka përfshirë mbështetje buxhetore pa efekte në kosto, megjithëse risqet janë marrë përsipër nga sektori publik. Për këto arsye observacioni nuk merret në konsideratë.

*Kontrata e koncesionit nuk ka qenë e përfshirë në dosjen e këtij projekti koncesionar të vendosur në dispozicion të grupit të auditimit nga ana e MFE.*

***Për çështjet e trajtuara më sipër për këtë projekt koncesionar/PPP, nga ana e Kryetarit të KLSH me shkresë nr. 238/6 datë 23.09.2019 iu dërgua Ministrit të Shëndetësisë dhe Mirëqenies Sociale në cilësinë e autoritetit kontraktues pjesa e respektive e Projektit Raportit të Auditimit e paraqitur si më poshtë, për të cilën nuk është kthyer përgjigje.***



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

Nr. 238/6 Prot. Tiranë, më 23.9 2019

**KONFIDENCIALE**

**Lënda:** Dërgohet për dijeni pjesë nga Projekt Raporti i Auditimit ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Koncesioneve".


**Drejtuar:** **Zaj. Ogerta MANASTIRLIU**  
**MINISTËR I SHËNDETËSISË DHE MIRËQENIES SOCIALE**

**TIRANË**

Në zbatim të Programit të Auditimit, nr.238/1, datë 05.06.2019, ndryshuar me shkresën nr.238/2, datë 14.08.2019, grupi i auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, më datë 23.08.2019, ka përfunduar punën audituese në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Koncesioneve". Në përfundim, rezultatet e punës janë pasqyruar në Projekt Raportin e Auditimit dërguar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019.

Ju përcjellim për dijeni pjesët nga Projekt Raporti i Auditimit për kontratat koncesionare të audituara ku institucioni Juaj është Autoritetet Kontraktor.

Ju falënderojmë për mirëkuptimin.



**Bujar LESKAJ**  
**KRYETAR**

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se kostot përkatëse të projektit koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” nuk rezultojnë të jenë të parashikuara në PBA përkatëse, ku vetëm për vitin e parë të operimit rritja në financim parashikon 3.3 milion euro.
<b>Situata:</b>	Nga auditimi konstatohet se rritja e kërkuar për pagesat e projektuara fikse në nivel tavani, nuk rezulton të jetë e parashikuar në programin buxhetor afatmesëm si një zë më vete, sikurse është konstatuar edhe nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në shkresën përkatëse. Sipas argumentimit të bërë në studimin e fizibilitetit, financimi aktual vlerësohet në rreth 5.4 milion euro dhe shpenzim i kërkuar për implementimin e PPP në vitin e parë vlerësohet në 8.7 milion euro. Mekanizmi i funksionimit të PPP përfshin vendosjen e një tavani mujor



	<p>buxhetor dhe faturimin e analizave nga operatori privat drejt autoritetit kontraktor sipas çmimeve të ofruara për secilën analizë të kryer për kategoritë e përfshira për të marrë shërbimin.</p> <p>Projektimet e vëllimeve të analizave konstatohen se janë kryer në bazë të të dhënave historike të vitit 2014. Gama e analizave të ofruara është planifikuar të rritet nga 105 në 164 analiza të ofruara. Megjithatë lista e re që do verifikohet te Autoriteti Kontraktor ka përfshirë 160 analiza sipas shkresës nr. 13071/2 prot. MFE datë 16/12/2016. <u>Rritja e gamës e së analizave të ofruara jep impakt në sasinë e shërbimit të kërkuar, që në kushtet e tarifave të përcaktuara, përkthehet në koston totale të shërbimit për Buxhetin e Shtetit.</u> Nga auditimi konstatohet se nuk ka një analizë të detajuar në lidhje me efektin e pritshëm në kosto për mbështetjen e parashikimeve, si pasojë e rritjes së gamës së analizave të ofruara. Gjithashtu vendosja e tavaneve buxhetore, sipas parashikimit të bërë në studimin e fizibilitetit për çdo vit në mënyrë që të mos çenohet Buxheti i Shtetit si pasojë e rritjes së numrit të analizave, vendos kufizime në nivelin e shërbimit të ofruar. Në kushtet e përcaktimit të tavaneve kufi për tu shpenzuar, vendosjen e tarifave të reja fikse për analiza të ofruara dhe mungesën e të dhënave analitike për llojet e analizave të ofruara dhe të projektuara për tu ofruar mund të rezultojë që ofrimi i shërbimit mund kufizohet si pasojë e tejkalimit të kufijve buxhetorë.</p>
<b>Kriteri:</b>	nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Risk i shtuar në drejtim të përballueshmërisë së projektit për Buxhetin e Shtetit
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e analizave mbi sasinë dhe çmimin e shërbimeve të përfshira në studimin e fizibilitetit dhe mospërfshirja e kostove të projektit në PBA
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	MFE në analizën e përballueshmërisë së projekteve ti kërkojë Autoritetit Kontraktues të përcaktojë efektin e kostove në shtesën për financim duke u siguruar për të dhënat sasiore dhe tarifat përkatëse përpara miratimit të projekteve. Në çdo rast të refuzohen projektet të cilat nuk janë të përballueshme dhe të pa mbështetura në PBA përkatëse në momentin e miratimit.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” paraqitet i pa qendrueshëm dhe jofizibël duke qenë se evidentohen mospërputhje materiale ndërmjet vlerave në supozime dhe analizave në flukset e parasë përkatësisht 1 milion euro për shpenzimet operative, 0.7 milion euro për investimet dhe 0.9 milion euro për fitimin bruto.
<b>Situata:</b>	<u>Kostot operative</u> të propozuara si pasojë e zgjidhjes së ofruar me anë të këtij koncesioni vlerësohen të jenë nga 5.85 milion euro në vitin e parë deri në 8.87 milion euro në vitin e 10, duke ndryshuar vazhdimisht në raport me vëllimin e shërbimit të ofruar, për arsye se projeksioni i analizave të ofruara është në rritje sipas supozimeve (parashikimeve) të bëra në faqen 57 të studimit të fizibilitetit. Ndërmjet të dhënave mbi

flukset që angazhon realizimi i projektit konstatohen diferenca të ndjeshme, ku në vitin e parë të operimit kostot e operimit vlerësohen rreth 5.85 milion euro, ndërkohë që në analizën e flukseve të parasë këto kosto përcaktohen në rreth 6.86 milion euro.

Kostot e investimit janë parashikuar të kryhen në dy faza me qëllim kthimin e aseteve të krijuara në përfundim të afatit të koncesionit në gjendje pune. Në fazën e parë, përpara nisjes së ofrimit të shërbimit, është parashikuar investimi në rreth 7 milion euro, nga të cilat 4.57 milion euro vetëm në paisje laboratorike. Në fazat e tjera në vijim, vetëm për pjesën e paisjeve laboratorike është parashikuar riinvestimi në shumën 3.38 milion euro sipas analizës së kryer në studimin e fizibilitetit. Nga auditimi konstatohet se në analizën e flukseve të parasë sipas shtojcës 5, riinvestimi, respektivisht në vitet 5; 6; 8; 9 dhe 10 është vlerësuar në rreth 4.1 milion euro. Këto diferenca në total, paraqesin ndikim në vlerësimin e treguesve financiarë të projektit, me rreth 700,000 euro. Kjo pa marrë në konsideratë vlerën në kohë të parasë dhe me efekt të drejtpërdrejtë në cilësinë e aseteve të dorëzuara në përfundim të afateve të koncesionit.

Sipas referencave të fitimit bruto të paraqitur në studimin e fizibilitetit, konstatohet se, diferenca ndërmjet të ardhurave dhe shpenzimeve paraqitet me pasaktësi duke mos reflektuar llogaritjet matematikore përkatëse. Ekziston një diferencë në total rreth 875 mijë euro. Diferencat në EBITDA (fitimin bruto) në bazë të të dhënave të paraqitura në studim fizibiliteti, reflektojnë një nënvlerësim të fitimit bruto të llogaritur, i cili në total jep një efekt në nënvlerësim të fluksit të parasë në dispozicion të projektit dhe të treguesve financiarë të projektit.

Sipas studimit të fizibilitetit, faqe 6, shpenzimi i buxhetit për këtë PPP, që përfaqëson të ardhura të siguruara të projektit për vitin e parë janë projektuar 8.7 milion euro ose në rreth 1.757 euro/analizë. Projektimi prej 6.06 milion analiza në vitin e parë, referuar një mesatareje prej 1.757 euro për analizë, të ardhurat e përlllogaritura vlerësohen rreth 10.65 milion euro dhe jo 8.7 milion euro sikurse janë raportuar në faqen 60 të studimit të fizibilitetit. Kjo sjell një diferencë prej 1.95 milion euro me nënvlerësim të ardhurash potenciale të projektit sipas supozimeve mbi numrin e analizave të ofruara, duke rënduar në mënyrë të pajustificuar fluskin real dalës për Buxhetin e Shtetit. Mesatarizimi i çmimit nuk reflekton një parashikim real të të ardhurave të koncesionit nga Buxheti i Shtetit, duke sjellë projeksion jo të saktë të treguesve financiarë të projektit dhe nga ana tjetër të shpenzimit real që kushtëzon pagesa në të ardhmen për Buxhetin e Shtetit. Nga auditimi konstatohet se, çmimet e analizave të ofruara janë të ndryshme dhe në asnjë rast nuk është kryer një studim në lidhje me peshën specifike të analizave të përdorura sipas tipologjive të atyre të ofruara. Rrjedhimisht edhe projeksioni i të ardhurave bazuar në totale të analizave vlerësohet nga auditimi jo i plotë dhe cënon fizibilitetin e projektit dhe projeksionet reale të flukseve hyrëse.

Me ndryshimet e bëra në studimin e fizibilitetit me shkresën nr. 13071/2 prot. MFE datë 16.12.2016, një pjesë e të ardhurave janë reduktuar, duke hequr pjesën për pacientët që nuk respektojnë sistemin e referimit. Këto shpenzime për këto pacientë, janë parashikuar të mos financohen nga Buxheti i Shtetit, por të kryhen në operatorët privatë të ofrimit të shërbimit. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këto ndryshime të

	kryera në studimin e fizibilitetit nuk është përcaktuar efekti që të ardhurat e riprojektuara kanë në të gjithë treguesit financiar të projektit, me argumentin se këto përditësime nuk shoqërohen me efekte buxhetore shtesë. Në fakt ato shoqërohen me efekte të drejtpërdrejta në treguesit financiare të projektit, duke qenë se të ardhurat përbëjnë fluksin hyrës kryesor të parasë, me nivelin e kërkuar të investimeve për ofrimin e shërbimeve dhe shpenzimet përkatëse operative.
<b>Kriteri:</b>	nenet 18, 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Pagesa të shtuara në drejtim të Buxhetit të Shtetit si pasojë e projekteve të gabuara të numrit të analizave, mungesës së të dhënave të ponderuara me bazë çmimin dhe kthim nga investimi më i lartë se ai i deklaruar për koncesionarin si pasojë e gabimeve në vlerat e paraqitura në fluket e parasë në krahasim me supozimet përkatëse
<b>Shkaku:</b>	Gabime materiale në strukturën e financimit për vlerëne të ardhurave, shpenzimeve operative dhe investimeve dhe kryerja e analizave të paargumentuara në lidhje me sasinë dhe koston e shërbimit të ofruar
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim apo korrigjim pranë autoriteteve kontraktuese projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të cilat janë të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korrigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se nga autoriteti kontraktor në analizën e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit nuk është e argumentuar përsa i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit dhe nuk është kryer sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik.
<b>Situata:</b>	Në studimin e fizibilitetit në lidhje me arsytimin e dhënies me koncesion të projektit apo prokurimin tradicional të tij nuk është kryer një analizë sipas krahasuesit të sektorit publik e kërkuar nga neni 8 i VKM nr. 575 datë 10.07.2013 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”</i> i ndryshuar. Kjo është arsyetuar nga Autoriteti Kontraktor duke u bazuar në disa argumenta për mungesën e të dhënave historike dhe të sakta për supozimet e bëra. Kuadri rregullator në fuqi kërkon kryerjen e një analize të sipas KSP duke qenë se parashikon skontimin e të gjitha kostove të ardhshme të projektit dhe krahasimin e tyre në rast të prokurimit tradicional.
<b>Kriteri:</b>	nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 <i>“Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”</i> , i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Ndërmarrja e projekteve koncesionare pa konfirmuar leverishmërinë në krahasim me prokurimin publik
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e kryerjes së analizës në përputhje me kriteret
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet

	me analiza të alternativave të prokurimit përkundrejt koncesionimit minimale, të gabuara dhe pa marrë në konsideratë të gjithë elementët e vlerës në kohë të parasë sipas fluskeve dalëse dhe hyrëse. MFE gjatë shqyrtimit përfundimtar të studimit të fizibilitetit të verifikojë dhe vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat ligjore të hartimit të një studimi fizibiliteti, në përputhje kjo me nenin 8 të VKM-së nr. 575/2013, të ndryshuar.
--	---

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” mbart risqe financiare të pa analizuar në terma sasore për Buxhetin e Shtetit.
<b>Situata:</b>	<p><i>Risku i kërkesës</i> është përcaktuar të përballohet nëpërmjet vendosjes së tavaneve buxhetore mujore ku do të paguhet vetëm për nivelin e shërbimit të ofruar, pra duke aplikuar tarifën përkatëse mbi numrin e analizave të referuara.</p> <p><i>Risku social</i> në këtë projekt lidhet me risqet që vijnë si pasojë e shkurtimit të personelit aktual në laboratorët publikë spitalorë. Një nga çështjet kryesore të vlerësuara si me mangësi në studimin e fizibilitetit janë edhe kostot e personelit të cilat vlerësohen të tepërta si rrjedhojë e paisjeve të vjetëruara që përdoren. Burimet njerëzore të shërbimit laboratorik publik përfshijnë rreth 504 punonjës në 18 laboratorë, ndërkohë që ky numër pritet të reduktohet në rreth 390 punonjës sipas propozimit të studimit të fizibilitetit, me kategorinë më të prekur të shkurtimeve në mjekët e laboratorit. Kostot sociale që shoqërojnë riskun social të lidhur me shkurtimet e mundshme nga puna nuk rezultojnë të jenë parashikuar në koston e përgjithshme të projektit. <b>Ky risk është transferuar në autoritetin publik dhe të gjitha shpenzimet që lidhen me to, përbëjnë një kosto shtesë të autoritetit publik duke përfshirë dëmshpërblimet për ndërprerjen e marrëdhënieve të punës, dëmshpërblimet për njoftimin apo kostot e lidhura me vendimet gjyqësore.</b></p> <p><i>Risku i inflacionit</i> nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat. <i>Risku i kursit të këmbimit</i> është përcaktuar të transferohet te koncesionari privat, sipas studimit të fizibilitetit, faqe 79 ku në analizën e vlerës për para është përcaktuar: “<i>Ndër risqet e transferuara te koncesionari privat përfshihet edhe pika “g” duke cituar: g) Rreziku i valutës së huaj. Reagentët përfaqësojnë 30% të shpenzimeve operative dhe janë të emërtuara në euro</i>”.</p> <p><i>Risku i normës së interesit</i> nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat. Nga auditimi konstatohet se nuk rezultojnë të jenë analizuar risqet e lidhura me normën e interesit për sigurimin e financimit dhe nga ana tjetër për normën e inflacionit. Ndarja e këyre risqeve nuk rezulton të jetë përcaktuar ndërmjet palëve dhe në të njëjtën kohë nuk është përcaktuar efekti i tyre i mundshëm në pagesat e planifikuara për tu kryer nga Buxheti i Shtetit, duke qenë kjo jo në përputhje me VKM nr. 575 datë 10.07.2013, të ndryshuar.</p>

<b>Kriteri:</b>	nenet 7, 19 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	Rritje e paparashikuar në mbështetjen financiare të Buxhetit të Shtetit gjatë zbatimit
<b>Shkaku:</b>	Mungesa e kryerjes së analizës së risqeve në terma sasiorë për Buxhetin e Shtetit
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë. Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

***VI. Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin “Përmirësimi i infrastrukturave arsimore në Bashkinë e Tiranës” për të cilin është mbajtur Akt konstatimi nr. 6 datë 21.08.2019***

Në zbatim të pikës 1 dhe 2 të programit të auditimit nr. 238/1 datë 05/06/2019, u shqyrtua dokumentacioni si më poshtë:

- 1) Shkresat përcjellëse për paraqitjen dhe kërkesën për miratim të projekteve koncesionare
- 2) Studimi i fizibilitetit bashkëngjitur praktikës
- 3) Draft kontrata e projektit koncesionar
- 4) Korespondenca e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në lidhje me miratimin/refuzimin e projektit koncesionar

Projekti i përmirësimit të infrastrukturës arsimore në Bashkinë e Tiranës përfshin ndërtimin, financimin dhe mirëmbajtjen e 17 shkollave të reja për një periudhë 7-vjeçare, nga të cilat 10 shkolla 9-vjeçare dhe 7 shkolla të ciklit të mesëm, me qëllim plotësimin e standarteve prej jo më shumë se 30-32 nxënës për klasë.

Projekti është paraqitur nga Ministria e Arsimit dhe Sportit me shkresë nr. 6851 datë 15.05.2017 prot. MFE në të cilën është kërkuar mbështetja financiare për këtë projekt sipas studimit të fizibilitetit të dërguar nga Bashkia Tiranë. Në këtë shkresë është referuar që duke qenë se projekti kërkon mbështetje financiare është miratuar VKM nr. 353 datë 19.04.2017 “Për përcaktimin e autoriteteve kontraktore për të ndërmarrë e zhvilluar procedurat për dhënien me koncesion/PPP të projektit “Përmirësimi i infrastrukturave arsimore në Bashkinë e Tiranës”, përmes së cilës Ministria e Arsimit dhe Sportit dhe Bashkia Tiranë janë përcaktuar si autoritete kontraktore, për të ndërmarrë e zhvilluar procedurat për zbatimin e projektit të lartëpërmendur. Në vijim nga Ministria e Arsimit dhe Sportit është sqaruar se projekti me kosto totale prej 6.2 miliard lekësh ka nevojë për mbështetje financiare vjetore,

nga të cilat 600 milion lekë/vit janë parashikuar të financohen nga të ardhurat e veta të Bashkisë Tiranë dhe pjesa tjetër prej 700 milion lekë/vit nga buxheti qendror. Në këtë mënyrë është propozuar parimisht që kjo mbështetje financiare (e përafërt me mbështetjen financiare vjetore që i ka akorduar MAS kësaj bashkie gjatë viteve të fundit përmes FZHR) ti vihet në dispozicion nga MFE Bashkisë Tiranë në përmbushje të këtij projekti.

Projekti është paraqitur për miratim edhe nga Bashkia Tiranë me shkresë nr. 6851/1 datë 15.05.2017 prot. MFE, në të cilën është kërkuar mbështetja financiare e projektit me një shumë të barabartë me 700 milion lekë/vit për një periudhë 7 vjeçare, duke përcjellë edhe studimin e fizibilitetit dhe draft kontratën. Nga ana MFE me shkresën nr. 6851/2 prot. MFE datë 17/05/2017 është kthyer përgjigje duke u shprehur pa vërejtje nga këndvështrimi buxhetor, për sa kohë që Ministria e Arsimit dhe Sporteve dhe Bashkia Tiranë angazhohen për të siguruar fondet buxhetore që kërkon projekti brenda buxheteve përkatëse të tyre. Në vijim është sugjeruar që në çdo rast të mbahet në konsideratë se financimi i projektit gjatë të gjithë periudhës së kohëzgjatjes së kontratës të respektojë në mënyrë rigoroze limitet buxhetore të parashikuara për këtë projekt dhe për riskun e inflacionit të vlerësohet opsioni i përballimit tërësisht nga koncesionari ose minimalisht ky risk të ndahet midis autoritetit kontraktor dhe koncesionarit.

### **Përballueshmëria**

Nga auditimi konstatohet se projekti ka nevojë për mbështetje financiare nga qeverisja qendrore dhe nga qeverisja vendore në të njëjtën kohë për përballimin e pagesave të nevojshme pas ndërimit të infrastrukturës së kërkuar. Flukset e kërkuara për realizimin e projektit si pagesa nga buxheti i shtetit duke filluar që nga viti i parë i realizimit të tij paraqiten:

Flukse hyrese nga Operimet	834,342,252	1,288,021,874	1,239,515,438	1,191,009,002	1,142,502,566	1,093,996,130	1,045,489,694	996,983,257	8,811,760,212
----------------------------	-------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	-------------	---------------

Sipas kërkesës së Ministrisë së Arsimit dhe Sportit dhe Bashkisë Tiranë është kërkuar që projekti ka nevojë për mbështetje financiare nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë për shumën 700 milion lekë/vit. Sipas referimit në shkresën e MAS citohet *“Ministria e Arsimit dhe Sportit konstaton që kjo mbështetje financiare e kërkuar nga Bashkia Tiranë është e përafërt me mbështetjen financiare vjetore që i ka akorduar Ministria e Arsimit dhe Sportit kësaj bashkie gjatë viteve të fundit, përmes Fondit të Zhvillimit të Rajoneve. Për këtë arsye parimisht propozojmë që kjo mbështetje financiare t’i vihet në dispozicion nga ana juaj (MFE) Bashkisë Tiranë, në përmbushje të këtij projekti, i cili do të shërbejë si një zgjidhje afatgjatë dhe e qendrueshme për problemet e arsimit në Bashkinë e Tiranës.”*

Në përgjigje të kësaj kërkesë të lidhur drejtpërsëdrejti me disponueshmërinë e fondeve të kërkuara nga projekti, MFE ka kthyer përgjigje në të cilën është cituar që *“shprehemi pa vërejtje nga këndvështrimi buxhetor, për sa kohë që Ministria e Arsimit dhe e Sporteve dhe Bashkia Tiranë angazhohen për të siguruar fondet buxhetore që kërkon projekti.. .. brenda buxheteve përkatëse të tyre.”*

Sipas korespondencës ndërmjet këtyre institucioneve të paraqitura më sipër nuk rezulton që kostot e projektit të jenë të planifikuara të përballohen brenda buxhetit vjetor të miratuar nga Kuvendi dhe brenda tavanëve të shpenzimeve për periudhën afatmesme, të miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave. Ministria e Arsimit dhe Sportit ka parashikuar që mbështetja financiare e akorduar nëpërmjet FZHR ti vihet në dispozicion nga MFE Bashkisë Tiranë, ndërkohë që kompetenca për miratimin e shumës për tu shpenzuar për FZHR është e Kuvendit dhe alokimi i tyre nëpërmjet grantit konkurues për arsimin është kompetencë e KZHR. Në këtë kuadër, angazhimi i pretenduar i MAS për të siguruar fondet buxhetore sikurse citohet nga MFE në shkresën përcjellëse, nuk rezulton të jetë i përfshirë në tavanet përkatëse të buxhetit të tyre, për aq kohë sa një shtesë në financim për këtë projekt specifik nuk është pjesë e investimeve të parashikuara për këtë projekt. Edhe në kapitullin 6.4.2 të

studimit të fizibilitetit është përcaktuar që “Të ardhurat nga transferta specifike nga Ministria e Financave do të jenë në masën 700 milionë lek në vit.”. Në këtë mënyrë, konstatohet se MFE nuk e ka miratuar mbështetjen buxhetore nëpërmjet rritjes së transfertës specifike, por përgjegjësia në lidhje me to është kaluar në ministrinë përgjegjëse, duke u shprehur pa vërejtje megjithëse nuk është siguruar disponibiliteti i fondeve.

Në vijim, po në kapitullin 6.4.2 të studimit të fizibilitetit është përcaktuar që fondi në dispozicion të Bashkisë Tiranë për kryerjen e pagesave periodike përcaktohet të jetë 1 miliard e 700 milion lekë, megjithëse sipas analizës financiare kërkesat për pagesa vijnë duke u ulur nga rreth 1.3 miliard lekë në vitin e parë, në rreth 1 miliard lekë në vitin e fundit. Nga auditimi konstatohen kërkesa buxhetore përtej nevojave reale për mbështetje nga qeverisja qendrore për realizimin e këtij projekti.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/14 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Dhënia e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë me anë të shkresës nr. 6851/2 datë 17.05.2017, është bërë në përputhje me parashikimet e VKM-së nr. 575/2013 i ndryshuar si dhe kompetencat të cilat janë të përcaktuara me ligj për ministrinë.

Ministria e Financave me vendim a) miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme; b) kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit nuk janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme....” Mbështetja buxhetore që parashikohet të jepet nga ana e Ministrisë së Arsimit dhe Sportit për këtë projekt nuk mund të parashikohet në dokumentin e PBA dhe as në Ligjin Vjetor të Buxhetit, pasi në Aneksin 3/1 të Ligjit nr. 130 datë 15.12.2016 “Për Buxhetin e vitit 2017”, i ndryshuar, në vijimësi është përcaktuar që fondet e investimeve në arsimin parauniversitar të alokuar për Ministrinë e Arsimit dhe Sportit në buxhetin e vitit 2017 nga Komiteti i Zhvillimit të Rajoneve, gjatë vitit 2017, do të shpërndahen në formë Granti për projekte nga Njësitë e Qeverisjes Vendore. Ndaj, dhe në dokumentet e PBA 2017-2019 dhe në ligjin e buxhetit të vitit 2017 nuk ka parashikim specifik për këtë projekt, por që është evidentuar i tillë në momentin që Komiteti i Zhvillimit të Rajoneve ka aprovuar projektin në fjalë në respekt të përcaktimeve të Aneksit 3 dhe Aneksit 3/1 të Ligjit të Buxhetit Vjetor dhe më pas do reflektohet nga Ministria e Arsimit dhe Sportit si projekt i miratuar në PBA-të respektive. Kësisoj, dhe përgjigja e Ministrisë së Financave është bazuar në këtë përcaktim ligjor si dhe në angazhimin e Ministrisë së Arsimit dhe Sportit dhe Bashkisë Tiranë për të programuar fondet e nevojshme për financimin e këtij projekti.

Në lidhje me këtë observacion grupi i auditimit shprehet se fondet totale të Komitetit të Zhvillimit të Rajonale miratohen çdo vit nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë për të gjitha grantet përkatëse (infrastrukturën vendore dhe rajonale, infrastrukturën dixhitale etj...). Në këtë mënyrë Komiteti i Zhvillimit Rajonal nuk ka njohuri nëse fondet që do të akordohen çdo vit do të jenë të mjaftueshme për të përballuar angazhimet e ndërmarra nga Autoriteti Kontraktor në përmbushje të këtij projekti koncesionar të 17 shkollave të Bashkisë Tiranë. Theksojmë se për të përfituar nga fondet e këtij komiteti garojnë të gjitha institucionet shtetërore që paraqesin projektet e tyre, të cilat vlerësohen nga një komision i ngritur në përputhje me kriteret mbi të cilat e ushtron vendimmarjen ky autoritet. Këto projekte përfshijnë fusha të ndryshme duke filluar nga shëndetësia, infrastruktura rrugore, arsimit etj. Rrjedhimisht nuk është e sigurt nëse ky koncesion do përfshihet në projektet e financuara nga Komiteti i Zhvillimit Rajonal. Gjithashtu në aneksin 3/1 të Ligjit të Buxhetit Vjetor neni 1, pika b përcaktohet shprehimisht:

a) Grantet për arsimin kanë burim financimi programet e mëposhtme buxhetore të Ministrisë së Arsimit:

- i. Granti për arsimin bazë, me burim financimi programin e buxhetit “Arsimi bazë (përfshirë parashkollorin)”,
- ii. Granti për arsimin e mesëm, me burim financimi programin e buxhetit “Arsimi i mesëm (i përgjithshëm)”,
- iii. Granti për arsimin universitar, me burim financimi programin e buxhetit “Arsimi Universitar”,

iv. Granti për sportin, me burim financimi programin e buxhetit “Mbështetje për sportin”;  
 Në asnjë rast nuk përcaktohet nëse granti është i destinuar për koncesionin e 17 Shkollave, si dhe nuk përcaktohet as vlera e grantit e destinuar për këtë koncesion.

Në observacione MFE shprehet se “dhe në dokumentet e PBA 2017-2019 dhe në ligjin e buxhetit të vitit 2017 nuk ka parashikim specifik për këtë projekt, por që është evidentuar i tillë në momentin që Komiteti i Zhvillimit të Rajoneve ka aprovuar projektin në fjalë”. Në këtë mënyrë, edhe nga MFE pranohet fakti që ky projekt është miratuar nga MFE megjithëse nuk është evidentuar përballueshmëria e tij për Buxhetin e Shtetit, për vetë faktin se është miratuar nga MFE përpara se KZHR të aprovojë projektin në fjalë.

Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 20 dhe 21 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

#### **Neni 20**

##### **Procedura e analizës**

##### *1. Ministria e Financave:*

a) përcakton ndikimet e menjëhershme dhe të mundshme fiskale për qëllimet e vlerësimit të përballueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së tyre, si dhe për qëllime të buxhetimit të detyrimeve dhe angazhimeve të tilla, kur është e përshtatshme;

b) përcakton përballueshmërinë fiskale, në lidhje me pajtueshmërinë e mbështetjes së parashikuar financiare (alokimet buxhetore), duke përfshirë risqet, me tavanet e buxhetit/borxhit të përcaktuara nga rregullat e buxhetit .....

.....3. *Ministria e Financave, gjatë procesit të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm dhe buxhetit vjetor, mban në konsideratë kufirin maksimal të totalit të detyrimeve të drejtpërdrejta duke përfshirë, por pa u kufizuar, në pagesat e tarifave të disponueshmërisë së partneritetit publik privat, që mund të vendosen në nivel lokal dhe qendror. ....*

#### **Neni 21**

##### **Vendimet e Ministrisë së Financave**

##### *1. Ministria e Financave me vendim:*

a) *miraton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare janë të përballueshme dhe të qëndrueshme;*

b) *kundërshton projektin, nëse shuma e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare të projektit janë të papërballueshme dhe/ose të paqëndrueshme ose, nëse mundësia e risqeve të ndërmarra nga partneri publik, në projekt, janë të tilla që rrezikojnë në mënyrë të konsiderueshme përballueshmërinë dhe/ose qëndrueshmërinë e projektit.*

Në lidhje me sa më sipër konstatohet se Ministria e Financave dhe Ekonomisë nuk ka refuzuar projektin me vendim, megjithëse përballueshmëria e tij nuk është mbështetur në buxhetet respektive të njëjsteve që përfshijnë financimin e këtij projekti.

Në lidhje me këtë konstatim MFE ka paraqitur observacione me anë të shkresës nr. 238/8 datë 15/10/2019 mbi Projekt Raportin të cilat janë të njëjta si në fazën e Akt Konstatimit.

#### **Realizueshmëria**

Studimi i fizibilitetit i dorëzuar në MFE ka adresuar nevojën aktuale për këtë projekt, përshkrimin e situatës dhe në të njëjtën kohë edhe përfitimet strategjike dhe operacionale nga



realizimi i tij. Argumentimi dhe faktet e paraqitura në të rekomandojnë nevojën për realizimin e projektit, duke ilustruar në secilin rast me tregues sasior dhe përputhshmërinë me standartet e fushës. Në këtë mënyrë janë paraqitur treguesit analitikë dhe standartet përkatëse për shkollat e përcaktuara në arsimin bazë dhe atë të mesëm. Nga treguesit sasior për nevojat për këto investime është kryer edhe një analizë e përcaktimit të shtrirjes gjeografike të tyre dhe hapësirën e nevojshme për realizimin e tyre. Në vijim është kryer një analizë e projektit teknik në lidhje me vendndodhjen e truallit dhe alternativat e mundshme për investim, duke propozuar për çdo rast të dhëna teknike dhe financiare për truallin e kërkuar për këtë projekt. Për efekt të përllogaritjes së kostos, infrastruktura e kërkuar është ndarë në katër tipologji dhe në të njejtën kohë janë përcaktuar hapësirat fizike të nevojshme sipas secilës tipologji të ndërtimeve. Për përcaktimin e kostos së ndërtimit, studimi ka marrë në analizë eksperiencën e mëparshme të shkollave apo kopshteve të ndërtuara sipas tipologjisë, bazuar në preventivat përkatës (hartuar sipas manualit të cmimeve të ndërtimit të vitit përkatës) dhe indeksimin e tyre me indeksin e rritjes së çmimit mesatar të ndërtimit. Në përfundim çmimi mesatar i ndërtimit të pranuar është 46,332 lekë/m<sup>2</sup> dhe kostoja totale vlerësohet:

Tipi	Sip. Kopesht	Sip arsim baze	Sip. Arsim		Kosto shkolle lek	Kosto kopesht lek	Kosto totale lek
			mesem				
Tipi 1	874	4,938	-		228,785,770	47,528,848	276,314,618
Tipi 2	1,310	6,588	-		305,233,020	71,238,892	376,471,912
Tipi 3	874	4,042	-		187,207,732	47,528,848	234,736,580
Tipi 4	-	-	4,001		185,349,833		185,349,833

Kostot e shpronësimit janë përcaktuar referuar sipërfaqes dhe vlerës së çmimit të truallit sipas zonave në të cilat janë përcaktuar për tu ndërtuar objektet respektive duke rezultuar në një shumë prej 814,242,252 milion lekë.

Kosto e mobilimit të shkollave është përcaktuar në nivelin e 24,167 lekë për nxënës, e llogaritur në referencë të udhëzimeve të MAS dhe 6 ofertave të marra nga 6 njësi ekonomike siaps specifikimeve teknike të MAS. Kosto e mobilimit të kopshteve është përcaktuar në shumën 27,916 lekë.

Kostot e laboratorëve janë përcaktuar në bazë të kontratës për blerje laboratorësh të lidhur nga MAS në vitin 2016 në të cilën është marrë vlera sipas secilës tipologji laboratorit të kërkuar.

Kostot e mirëmbajtjes janë analizuar duke marrë në analizë një objekt arsimor parauniversitar duke përfshirë të gjitha zërat e mirëmbajtjes që ka realizuar Drejtoria e Përgjithshme Nr.3 e qytetit. Në këtë mënyrë ka rezultuar se kosto e shpenzimeve vjeore për një klasë 36 m<sup>2</sup> është 422,107 lekë. Në vijim mbi bazën e të dhënave hisotrike janë projektuar edhe kostot e tjera që përfshijnë studim-projektimin, oponencën teknike, mbikqyrjen, etj.

Në analizën financiare të projektit është bërë vlerësimi i kostot së ndërtimi, mirëmbajtjes, janë përcaktuar financimet e nevojshme dhe janë përcaktuar treguesit kryesore financiarë. Kostot e ndërtimit në bazë të argumentave të dhënë në referencë të cmimeve për njësi dhe sipas tipologjisë së objektit janë përllogaritur sipas tabelës së mëposhtme:

*Në lek*

Tipi	Shkolla sipas tipit	Kosot ndërtimi për objekt	Kosto e përgjithshme të ndërtimit
Tipi 1	2	276,314,618	552,629,237
Tipi 2	7	376,471,912	2,635,303,382
Tipi 3	1	234,736,580	234,736,581
Tipi 4	7	185,349,833	1,297,448,828
<b>Totali</b>	<b>17</b>	<b>1,072,872,943</b>	<b>4,720,118,027</b>

Kostot direkte të investimeve duke përfshirë edhe mobilimin, laboratorët dhe të tjera përfshijnë:

Kostot direkte te investimeve	Shuma në lek
Kostot e truallit	814,242,252

Kostot e projektimit	123,794,213
Kostot e ndertimit	4,720,118,027
Oponence teknike	3,703,980
Leje mjedisore	510,000
Mbrojtja nga zjarri	850,000
Kosto supervizimi	53,506,790
Kosto kolaudimi	1,907,078
Mobilje dhe orendi	335,605,000
Investime ne laboratore dhe IT	166,773,267
<b>Totali</b>	<b>6,221,010,607</b>

Kostot direkte të mirëmbajtjes janë projektuar në bazë të të dhënave të bëra nga Drejtoria e Përgjithshme Nr.3 e Punëtorëve të Qytetit, në të cilën është detajaur kostoja për tipologjinë e shkolës vjetore prej 165,676,838 lekë dhe në total prej 7 vite për 1,159,737,664 lekë, sipas tabelës së mëposhtme:

Në lek

Tipi	Shkolla sipas tipit	Kosto mirëmbajtje per shkolle	Kosot e pergjithsme mriembajtje vjetore
Tipi 1	2	8,442,132	16,884,264
Tipi 2	7	12,663,198	88,642,385
Tipi 3	1	8,442,132	8,442,132
Tipi 4	7	7,386,865	51,708,058
<b>Totali</b>	<b>17</b>	<b>9,475,696</b>	<b>165,676,838</b>

Projektimi i tarifës vjetore e cila do ti paguhet koncesionarit është kryer mbi bazën e një kthimi prej 6.28% (norma mesatare e obligacioneve 7 vjeçare) mbi kapitalin e vendosur në dispozicion nga operatori privat për kryerjen e investimit dhe mirëmbajtjen. Burimi i financimit është përcaktuar totalisht nga sektori privat. Projektimi i flukseve të parasë përgjatë periudhës së kohëzgjatjes së projektit me qëllim llogaritjen e treguesve financiarë paraqitet:

Në lek

	0	1	2	3	4	5	6	7
<b>Te ardhurat</b>	<b>814,424,252</b>	<b>1,288,021,874</b>	<b>1,239,515,438</b>	<b>1,191,009,002</b>	<b>1,142,502,566</b>	<b>1,093,996,130</b>	<b>1,045,489,694</b>	<b>996,983,257</b>
Likuidimet e shpronësimeve	814,424,252							
Pagesat drej koncesionarit		1,288,021,874	1,239,515,438	1,191,009,002	1,142,502,566	1,093,996,130	1,045,489,694	996,983,257
<b>Kostot direkte tw investimi</b>	<b>6,221,010,605</b>							
Kostot e truallit	814,424,252							
Kostot ndertimore dhe te tjera	5,406,586,353							
Kostot e mirembajtjes		165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837
<b>Totali I kostove</b>	<b>6,221,010,605</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>
Fitim humbja	(5,406,586,353)	1,122,345,037	1,073,838,601	1,025,332,165	976,825,729	928,319,293	879,812,857	831,306,420
Fitim humbja progresive	814,424,252	(4,284,241,316)	(3,210,402,715)	(2,185,070,550)	(1,208,244,821)	(279,925,528)	599,887,329	1,431,193,749
Tatim fitimi							89,955,799	124,695,963
<b>Fluksi I arkës</b>								
<b>Flukset dalese</b>	<b>6,221,010,605</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>165,676,837</b>	<b>255,632,636</b>	<b>290,372,800</b>
Fluks dales nga investimet	6,221,010,605							
Fluks dales nga mirembajtja		165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837	165,676,837
Fluks dales nga taksat							89,955,799	124,695,963
<b>Flukset hyrese</b>	<b>814,424,252</b>	<b>1,288,021,874</b>	<b>1,239,515,438</b>	<b>1,191,009,002</b>	<b>1,142,502,566</b>	<b>1,093,996,130</b>	<b>1,045,489,694</b>	<b>996,983,257</b>
Gjendja e arkës ne fund te periudhes	(5,406,586,353)	1,122,345,037	1,073,838,601	1,025,332,165	976,825,729	928,319,293	789,857,058	706,610,457
Gjendja e arkës progresive	(5,406,586,353)	(4,284,241,316)	(3,210,402,715)	(2,185,070,550)	(1,208,244,821)	(279,925,528)	509,931,530	1,216,541,987

Nga analiza e të dhënave konstatohet se IRR e projektit e llogaritur vlerësohet në 5.79%, periodha e vetshlyerjes 5.35 vjet, ndërkohë që për NPV nuk rezulton të jetë llogaritur me një normë skontimi fikse, por është testuar për norma të ndryshme. Në këtë mënyrë projekti

rezulton fitimprurës, me NPV pozitive vetëm nëse norma e skontimit të përdorur është më e vogël se 5.79%.

### **Mbi analizën cilësore dhe sasiore të risqeve.**

Risku i trojeve sipas studimit të fizibilitetit është projektuar të mbartet nga autoriteti kontraktor Bashkia Tiranë, e cila do të marrë përsipër kryerjen e pagesave për shpronësimin e objekteve të cilat do të preken nga realizimi i projektit.

Risku i projektimi, ndërtimit dhe vënies në punë, sipas studimit të fizibilitetit është projektuar të përballohet nga koncesionari, i cili do të jetë përgjegjës për të gjithë fazën e kryerjes së investimit.

Risku i funksionimit është i transferuar te koncesionari, sipas parashikimeve të bëra për kompensimin për shpenzimet e mirëmbajtjes.

Risqet ekonomike dhe financiare, nga të cilat risku i normës së interesit dhe risku i këmbimit valutor janë marrë përsipër nga koncesionari ndërkohë që risku i inflacionit paraqitet i ndarë ndërmjet të dyve duke siguruar aq mbrojtje sa siguron qeveria shqiptare për mbajtësit e obligacioneve.

Përvec analizës cilësore të risqeve në studimin e fizibilitetit është kryer edhe një vlerësim sasior i risqeve. Në këtë mënyrë është përcaktuar edhe probabiliteti i ndodhjes së tyre.

### **Mbi arsyetimin e vendimit të PPP.**

Arsyetimi i vendimit për dhënien me koncesion/PPP bëhet duke përcaktuar vlerën e parasë dhe kostot totale neto të projektit në rast se do të arrihej bazuar në një prokurim, duke përdorur kahasuesin e sektorit publik që mat kostot e projektit në rast se ai do të financohej nga vetë autoriteti kontraktor përmes prokurimit tradicional. **Në studimin e fizibilitetit konstatohet se nuk është realizuar një analizë e tillë përse i përket KSP sipas kërkesave të mësipërme.** Analiza e kryer në studimin e fizibilitetit në këtë rast është ajo e tre propozimeve në të cilat janë analizuar prokurimin e menjëhershëm të 17 shkollave, prokurimin e 17 shkollave në një periudhë 3 vjeçare ose prokurimin e një apo disa shkollave në vit sipas mundësive financiare. Në këtë mënyrë, në krahasimin e tyre, argumentat e dhënë për mos efikasitetin e këtyre alternativave lidhen me mungesën e mundësive për financimin e ndërtimit të tyre në kuadër të buxhetit aktual të Bashkisë Tiranë. Në vijim këto tre metoda të prokurimit janë analizuar me alternativën e koncesionit duke shprehur se “...kjo skemë koncesioni/PPP paraqet avantazhe të theksuara dhe garanton realizimin e projektit në një periudhë shumë të shkurtër kohore dhe me efikasitet të lartë të vlerës së parasë.

... Në ndryshim nga tre mundësitë e prokurimit tradicional të projektit, me skemën e propozuar të koncesionit/PPP, projekti është jo vetëm i realizueshëm menjëherë he me fizibilitet, por edhe pa kosto shtesë për buxhetin e Bashkisë Tiranë duke qenë se ai nuk e prek fare fondin e investimeve për vitin e ardhshëm.

...Gjithashtu një element shumë i rëndësishëm është edhe fakti se kostot financiare të kësaj skeme koncesioni/PPP nuk janë më të larta se sa kostot e qeverisë për të marrë hua.”.

Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këtë projekt nuk ka një analizë sasiore për të përcaktuar vlerën në kohë të parasë nëse projekti do të realizohej nëpërmjet prokurimit tradicional duke aktualizuar të gjitha kostot. Arsyetimi i vendimit për dhënien me koncesion në pamundësinë për sigurimin e fondeve në afatshkurtër nuk lidhet me vlerën më të mirë në kohë të parasë në zgjedhjen e kësaj alternative. Nga ana tjetër, supozimi i normës mesatare të obligacioneve 7 vjeçare për financimin e projektit nuk përbën një argument bindës në lidhje me relevancën në vendimmarje pasi në kushte të njejta, investitorët e interesuar në këtë projekt do të interesoheshin të investonin kapitalin e tyre në letra me vlerë të qeverisë për të njejtin maturitet, që në mënyrë të dukshme mbartin më pak risk se sa risqet totale të alokuara në koncesionarin në bazë të këtij projekti.

Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nuk janë zbatuar përcaktimet ligjore të bëra në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar, përsa i përket procedurës së analizës së përballeshmërisë dhe miratimit të projektit. Këto veprime nuk janë në përputhje me nenet 8 dhe 18 të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar, në të cilën përcaktohet që:

Neni 8

#### **Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP**

...3. Arsyetimi i vendimit të koncesionit/PPP-së kryhet duke filluar me Krahasuesin e Sektorit Publik dhe duke përdorur modele të përshtatshme financiare, të tilla si metodologjia e Krahasuesit Publik Privat ose modeli “Hije”.

4. Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP) është llogaritja e vlerës aktuale neto të kostove totale neto të projektit, në qoftë se kjo do të arrihet në bazë të një metode të prokurimit tradicional. Krahasuesi i Sektorit Publik përbëhet nga fluksat e mjeteve monetare që lidhen me:

a) krahasuesin bazë të sektorit publik, i cili paraqet shpenzimet totale të parashikuara në paragrafët 3-6 të nenit 7 të këtyre rregullave, minus vlerën e të ardhurave që mund të mblidhen siç është parashikuar në paragrafin 7 të nenit 7;

b) përshtatjen e neutralitetit konkurrues, e cila përfaqëson avantazh konkurrues neto që i shkon sektorit publik në saje të statusit të tij; dhe

c) përshtatjen e risqeve specifike të projektit, në varësi të alokimit të riskut mes palëve publike dhe private

Të gjitha fluksat monetare të ardhshme të projektit shndërrohen në një kosto aktuale neto nëpërmjet zbatimit të normës së duhur të skontimit.

Neni 18

#### **Procedura**

1. Kërkesa për miratimin e Ministrisë së Financave paraqitet në formë të shkruar dhe shoqërohet me dokumentacionin e përcaktuar në nenin 19 të këtyre rregullave.

2. Ministria e Financave analizon dhe vlerëson kërkesën dhe dokumentacionin e marrë në përputhje me kriteret e përcaktuara në këto rregulla.

Në bazë të të dhënave të paraqitura më sipër, konstatohet se krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas kërkesave të kriterëve të auditimit dhe është i paargumentuar në lidhje me fluksat e shtuara në drejtim të prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha fluksat e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë, duke favorizuar me pa të drejtë alternativën e dhënies me koncesion/PPP. Edhe miratimi nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në lidhje me këtë projekt rezulton në kundërshtim me rregullat e paraqitura në VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar.

Në lidhje me këtë konstatim, nga ana e MFE janë paraqitur observacione me shkresën nr. 5929/14 datë 28/08/2019 në të cilën është sqaruar se:

Arsyetimi i vendimit PPP kundrejt alternativës së prokurimit publik, dhe argumentimi në lidhje me ndryshimin e kostove ndërmjet 2 metodave, bëhet nga Autoriteti Kontraktues ndërsa MFE gjatë procedurës së analizës verifikon nëse një argumentim i tillë është bërë dhe është pjesë e Studimit të Fizibilitetit.

Në nenin 8 pika 1 të VKM-së nr. 575/2013, përcaktohet se: “Nëse është konfirmuar leverdia dhe qëndrueshmëria e projektit sipas analizave të ndërmarra në përputhje me nenet 3 deri 7, komisioni i koncesionit/PPP vazhdon me arsyetimin e vendimit për të përcaktuar nëse forma koncesion/PPP duket si modeli më i përshtatshëm për zbatimin e projektit.”

Nga përmbajtja e Studimit të Fizibilitetit ka rezultuar se Autoriteti Kontraktues ka bërë krahasueshmërinë e dy metodave në aspektin cilësor dhe sasior dhe nga rezultati i përshkruar

në studim ka dalë se metoda PPP është më e leverdisshme.

Në lidhje me këto pretendime të dërguara nga ana e MFE shprehemi se Ministria e Financave dhe Ekonomisë miraton në bazë të të dhënave të paraqitura në studimin e fizibilitetit sic është dhe krahasimi i alternativave midis prokurimit publik dhe koncesionit/PPP. Në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, nuk është kryer arsyetimi nëse projekti i hartuar si një koncesion/PPP është ekonomikisht më i favorshëm, krahasuar me alternativën e prokurimit tradicional, sipas përcaktimeve të nenit 4 të VKM-së nr. 575/2013, por është arsyetuar vetëm nëse Bashkia ka fonde për të ndërtuar 17 shkollat me prokurim tradicional. Arsyetimi duhet të ishte bërë duke marrë në konsideratë kostot e kërkuara në të dy rastet, dhe më pas të përcaktohej cili model është më i përshtatshëm. MFE shprehet se vetëm ka verifikuar nëse krahasimi është bërë dhe a është pjesë e studimit. Grupi i auditimit shprehet se në rastin e projektit koncesionar/PPP “Inceneratori i Tiranës”, MFE ka refuzuar projektin ndër të tjera edhe sepse “nuk ka një argumentim të plotë dhe të qartë në lidhje me bazën krahasimore të përdorur midis dy modeleve të paraqitura”, ndërkohë që në këtë rast, për po të njëjtën problematikë e ka miratuar projektin. Aplikimi i dy standarteve për problematika të njëjta kur në një rast është refuzuar dhe në një rast është miratuar pa i evidentuar problematikat argumenton konstatimin e grupit të auditimit edhe përtej bazës ligjore të cilësuar në konstatim. Për këto arsye komentet e paraqitura nga MFE nuk merren në konsideratë.

Në lidhje me këto konstatime nga ana e MFE janë paraqitur observacione mbi Projekt Raportin me shkresën nr 238/8 datë 15/10/2019 në të cilën ndër të tjera është parashtruar që: Konstatimet tuaja lidhur me mosdhënien e argumenteve në lidhje me kostot gjatë krahasimit të dy alternativave nuk janë tagër ligjor i MFE, por i Autoritetit Kontraktues që harton studimin dhe bën analizën kosto-përfitim pjesë e së cilës është edhe krahasueshmëria e dy metodave.

..  
MFE nuk e ka refuzuar projektin e Inceneratorit të Tiranës, por qëllimi i shkresës së MFE drejtuar Ministrisë së Mjedisit ka qenë sqarimi paqartësive që MFE mendonte se kishte. Në përgjigje të kësaj shkrese Ministria e Mjedisit e ka sqaruar Ministrinë e Financave me anë të shkresës nr. 5774/25 datë 21.02.2017 në lidhje me paqartësinë e saj duke përcjellë të njëjtin argumentim lidhur me KSP. Ndërsa për projektin në fjalë MFE nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi në këndvështrimin e saj dhe për rrjedhojë për sa kohë që argumentimi i arsyetimit të dhënies me koncesion është tagër ligjor i Autoritetit Kontraktues, referimi juaj nuk mund të përbëjë argument ligjor për ta refuzuar projektin në fjalë.

Në përgjigje të këtyre observacioneve shprehemi se konstatimi është i lidhur me miratimin e dhënë nga MFE në lidhje me këtë çështje dhe ashtu sikurse është pranuar edhe në observacione miratimi është bërë pasi në raste të tjera miratimi është kryer pasi nuk është parë thjesht nëse është ose jo pjesë e studimit, por duke kërkuar shpjegime mbi përmbajtjen e kësaj pike. Për projektin në fjalë MFE shprehet se nuk ka evidentuar ndonjë paqartësi dhe nuk është shprehur për problematikat e evidentuara në konstatim duke mos paraqitur argumenta shtesë, por duke ngritur pretendime vetëm mbi përgjegjësinë. Për këto arsye observacionet nuk merren në konsideratë.

*Kontrata e koncesionit nuk ka qenë e përfshirë në dosjen e këtij projekti koncesionar të vendosur në dispozicion të grupit të auditimit nga ana e MFE.*

*Për çështjet e trajtuara më sipër për këtë projekt koncesionar/PPP, nga ana e Kryetarit të KLSH me shkresë nr. 238/7 datë 23.09.2019 iu dërgua Ministrit të Arsimit Sportit dhe Rinisë si dhe Kryetarit të Bashkisë Tiranë në cilësinë e autoriteteve kontraktuese pjesa e respektive e Projektit Raportit të Auditimit e paraqitur si më poshtë, për të cilën nuk është kthyer përgjigje.*

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

Nr. 238/7 Prot.

Tiranë, më 23/9 2019

**KONFIDENCIALE**

**Lënda:** Dërgohet për dijeni pjesë nga Projekt Raporti i Auditimit ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Konçesioneve".

**Drejtuar:** **Znj. Besa SHAHINI  
MINISTËR I ARSIMIT SPORTIT DHE RINISË**

**Z. Erion VELIAJ  
KRYETAR I BASHKISËS TIRANË**

**TIRANË**

Në zbatim të Programit të Auditimit, nr.238/1, datë 05.06.2019, ndryshuar me shkresën nr.238/2, datë 14.08.2019, grupi i auditimit nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, më datë 23.08.2019, ka përfunduar punën audituese në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, "Drejtorinë e Konçesioneve". Në përfundim, rezultatet e punës janë pasqyruar në Projekt Raportin e Auditimit dërguar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë me shkresën nr. 238/4 datë 13.09.2019.

Ju përcjellim për dijeni pjesët nga Projekt Raporti i Auditimit për kontratat koncesionare të audituara ku institucioni Juaj është Autoritetet Kontraktor.

Ju falënderojmë për mirëkuptimin.

**Bujar LESKAJ**

**KRYETAR**

<b>Titulli i gjetjes:</b>	Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP të projektit, hartimi dhe implementimi i së cilës është përgjegjësi e autoritetit kontraktues, nuk është e argumentuar në terma sasiore përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundëjt asaj të prokurimit dhe nuk është realizuar sipas kërkesave të kriterëve të vlerësimit.
<b>Situata:</b>	Arsyetime i vendimit për dhënie me koncesion/PPP duhet të bëhet duke përcaktuar vlerën e parasë dhe kostot totale neto të projektit në rast se do të arrihej bazuar në një prokurim, duke përdorur krahasuesin e sektorit publik që mat kostot e projektit në rast se ai do të financohej nga vetë autoriteti kontraktor përmes prokurimit tradicional. Në studimin e fizibilitetit konstatohet se nuk është realizuar një analizë e tillë përse i përket KSP sipas kërkesave të mësipërme. Analiza e kryer në studimin e fizibilitetit është ajo e tre propozimeve në të cilat janë analizuar prokurimin e menjëhershëm të 17 shkollave, prokurimin e 17 shkollave në një periudhë 3 vjeçare ose prokurimin e një apo disa shkollave në vit sipas mundësive financiare. Në këtë mënyrë, në krahasimin e tyre, argumentat e dhënë për mos efikasitetin e këtyre alternativave lidhen me

	<p>mungesën e mundësive për financimin e ndërtimit të tyre në kuadër të buxhetit aktual të Bashkisë Tiranë. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këtë projekt nuk ka një analizë sasiore për të përcaktuar vlerën në kohë të parasë nëse projekti do të realizohej nëpërmjet prokurimit tradicional duke aktualizuar të gjitha kostot. Arsyetimi i vendimit për dhënien me koncesion në pamundësinë për sigurimin e fondeve në afatshkurtër nuk lidhet me vlerën më të mirë në kohë të parasë në zgjedhjen e kësaj alternative. Nga ana tjetër, supozimi i normës mesatare të obligacioneve 7 vjeçare për financimin e projektit nuk përbën një argument bindës në lidhje me rëndësinë në vendimarrje pasi në kushte të njejta, investitorët e interesuar në këtë projekt do të interesoheshin të investonin kapitalin e tyre në letra me vlerë të qeverisë për të njejtin maturitet, që në mënyrë të dukshme mbartin më pak risk se sa risqet totale të alokuara në koncesionarin në bazë të këtij projekti. Krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas KSP dhe është i paargumentuar në lidhje me flukset e shtuara në drejtim të prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha flukset e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë. Në këtë mënyrë konstatohet se është favorizuar me pa të drejtë alternativa e dhënies me koncesion/PPP në krahasim me procedurën e prokurimit.</p>
<b>Kriteri:</b>	<p>neni 8 pika 1 të VKM-së nr. 575/2013 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar.</p>
<b>Ndikimi/Efekti:</b>	<p>Favorizim i paargumentuar i alternativës së koncesionimit/PPP përkundrejt asaj të prokurimit publik</p>
<b>Shkaku:</b>	<p>Analizë e paargumentuar e krahasimit të dy alternativave</p>
<b>Rëndësia:</b>	<p>E lartë</p>
<b>Rekomandime:</b>	<p>Nga ana e MFE të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të paargumentuara, pasi kjo sjell mos konfirmimin e leverdisshmërisë dhe qendrueshmërisë së projektit.</p>

<b>Titulli i gjetjes:</b>	<p>Nga auditimi konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për përmirësimin e infrastrukturës arsimore në Bashkinë Tiranë” ka qenë i papërballeshëm për Buxhetin e Shtetit, duke qenë se nuk janë parashikuar kostot repektive të mbështetjes nga qeverisja qendrore.</p>
<b>Situata:</b>	<p>Nga auditimi konstatohet se, sipas korespondencës të <i>Ministrisë së Arsimit dhe Sporteve dhe Bashkisë Tiranë</i> me MFE, nuk rezulton që kostot e projektit të jenë të planifikuara të përballohen brenda buxhetit vjetor të miratuar nga Kuvendi dhe brenda tavanëve të shpenzimeve për periudhën afatmesme, të miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave. Ministria e Arsimit dhe Sportit ka parashikuar që mbështetja financiare e akorduar nëpërmjet FZHR ti vihet në dispozicion nga MFE Bashkisë Tiranë, ndërkohë që kompetenca për miratimin e shumës për tu shpenzuar për FZHR është e Kuvendit dhe alokimi i tyre nëpërmjet grantit konkurses për arsimin është kompetencë e KZHR (Komiteti i Zhvillimit të Rajoneve). Në këtë kuadër, angazhimi i pretenduar i MAS për të siguruar fondet buxhetore sikurse citohet nga MFE në shkresën përcjellëse, nuk rezulton të jetë i përfshirë në tavanet përkatëse të buxhetit të tyre, për aq kohë sa një shtesë në financim për këtë projekt specifik nuk</p>

	është pjesë e investimeve të parashikuara për këtë projekt. Nga auditimi konstatohet se, në kapitullin 6.4.2 të studimit të fizibilitetit është përcaktuar që fondi në dispozicion të Bashkisë Tiranë për kryerjen e pagesave periodike përcaktohet të jetë 1 miliard e 700 milion lekë, megjithëse sipas analizës financiare kërkesat për pagesa vijnë duke u ulur nga rreth 1.3 miliard lekë në vitin e parë, në rreth 1 miliard lekë në vitin e fundit. Nga auditimi konstatohen kërkesa buxhetore përtej nevojave reale për mbështetje nga qeverisja qendrore për realizimin e këtij projekti.
<b>Kriteri:</b>	Ligjin Vjetor të Buxhetit, pasi në Aneksin 3/1 të Ligjit nr. 130 datë 15.12.2016 “Për Buxhetin e vitit 2017”, i ndryshuar,
<b>Ndikimi/Efekt:</b>	Vendosja e Buxhetit të Shtetit në risk me kontrata të papërbalueshme
<b>Shkaku:</b>	Miratimi i projekteve për të cilët nuk janë autorizuar fonde buxhetore përkatëse
<b>Rëndësia:</b>	E lartë
<b>Rekomandime:</b>	MFE në analizën e përbalueshmërisë së projekteve të përcaktojë efektin e kostove në shtesën për financim duke u siguruar përpara miratimit të projekteve, mbështetur në analizën ekonomike dhe financiare ku objektivi i saj kryesor është të përcaktojë vlerën e parasë së projektit. MFE të refuzojë studimet e fizibilitetit që nuk shprehin një vlerësim të investimit në total, kostot operative dhe të mirëmbajtjes së projektit. Në çdo rast të refuzohen projektet të cilat janë të papërbalueshme dhe të pa mbështetura në PBA përkatëse në momentin e miratimit.

Në observacionet mbi Projekt Raportin e Auditimit të paraqitura nga MFE për të gjitha projektet koncesionare/PPP, një nga argumentat e përdorur nga Autoritetet Kontraktuese në studimin e fizibilitetit në lidhje me favorizimin e alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit është edhe pretendimi se, përdorimi i kapitaleve të sektorit privat nuk ndikon në nivelin e detyrimeve të shtetit, pasi mbarten risqet kryesore nga koncesionari, pra plotësohen kushtet për tu klasifikuar si anagazhime jashtë bilancit të qeverisë. Qëndrimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në referencë të VKM rregulluese në zbatim të ligjit nr. 125/2013 datë 25.04.2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, të ndryshuar ku citohet se “*Alokimi i riskut do të përdoret, gjithashtu, si një mjet themelor për të cilësuar nëse koncesioni/PPP është klasifikuar si “brenda” apo “jashtë” bilancit të qeverisë, në bazë të rregullave të Sistemit Evropian të Llogarive (ESA95), sipas mënyrës së kombinimit të alokimeve të tri llojeve të mëposhtme të risqeve: a) risku i ndërtimit; b) risku i disponueshmërisë; c) risku i kërkesës*” është i gabuar, për arsye se nga auditimi është konstatuar se standartet e raportimit të cilësuar në VKM rregulluese rezultojnë të zëvendësuara nga ESA 2010 që nga shtatori 2014. Për këtë arsye, duke qenë se vetë standartet në të cilat bazohet VKM dhe janë kryer vlerësimet, janë zëvendësuar me standarte të tjera të përmirësuara të cilat marrin në konsideratë edhe risqe të tjera përveç tre risqeve të mësipërm në klasifikimin ose jo në borxh publik, edhe VKM përkatëse duhet të rishikohen.

### 3. Ekzekutimi i procedurave të testimit

3.1 Testimi i funksionimit të kontrolleve kryesore të entitetit, përfshirë zbatimin e kuadrit rregullator për menaxhimin financiar dhe kontrollin.

3.2 Saktësia e raportimit të treguesve që rrjedhin nga kontratat koncesionare

3.3 Ekzekutimi i testeve thelbësore në lidhje me mbikqyrjen dhe monitorimin e kontratave koncesionare.

Në lidhje me monitorimin e kontratave koncesionare/PPP aktualisht në zbatim nga autoritetet kontraktore në zbatim të kërkesave të paragrafit të dytë të pikës 121, seksioni IV i Udhëzimit



plotësues nr.1 datë 17.01.2019 “Për zbatimin e Buxhetit të vitit 2019” konstatohet se aktualisht një monitorim i tillë është i dobët. Kjo për faktin se sipas informacionit të përcjellë nga MFE, një pjesë e konsiderueshme e autoriteteve kontraktore nuk i zbatojnë kërkesat për përcjellje të informacionit në MFE. Përgjatë vitit 2019, nga 2018 kontrata koncesioni/PPP në total është raportuar vetëm për 19 kontrata, nga të cilat 42.1% e tyre me mbështetje buxhetore dhe 57.9% pa mbështetje buxhetore.

Në këtë mënyrë, në lidhje me aneksin 8.2 dhe 8.3 të kërkuar në udhëzim kanë raportuar 7 autoritete kontraktore, nga të cilat 2 në mënyrë të plotë dhe 5 në mënyrë të pjesshme. si në vijim:

-Bashkia e Tiranës (raportim i pjesshëm)

-Bashkia Kamëz (raportim i plotë)

-Ministria e Infrastrukturës dhe Energjitikës (raportim i pjesshëm). Kjo Ministri, nuk ka raportuar në lidhje me kontratat e koncesionit të hidrocentraleve, 176 kontrata të tilla.

-Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural (raportim i pjesshëm)

-Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale (raportim i pjesshëm).

-Ministria e Financave dhe Ekonomisë (raportim i plotë)

-Ministria e Brendshme (raportim i pjesshëm).

Nga auditimi konstatohet se janë 2 autoritete kontraktore të cilat nuk kanë raportuar në lidhje me kontratat koncesionare/PPP në zbatim të tyre si në vijim:

-Ministria e Turizimit dhe Mjedisit në lidhje me kontratat “*Menaxhimi dhe zhvillimi teknologjik i prodhimit të fidanëve pyjor/arror në Fidanishten Shtetërore të Cërrikut, Elbasan.*” dhe “*Shfrytëzimi i Burimit ujor "Sasaj, Bunec", Sarandë.*”.

-Bashkia Vlorë në lidhje me kontratën e koncesionit “*Për Shërbimin e Sistemit dhe Menaxhimin të Parkimit në Qytetin e Vlorës*”

Autoriteteve që nuk kanë përcjellë informacionin e kërkuar në lidhje me kontratat e koncesionit, me anë të shkresës nr. 7065 datë 18.04.2019 ju është risjellë në vëmendje përcjellja në një afat sa më të shkurtër e anekseve të plotësuara. Gjithashtu, me qëllim mbledhjen e një informacioni sa më të vlefshëm mbi ecurinë e zbatueshmërisë së kontratave koncesionare dhe përgatitjen e një raporti cilësor, Autoriteteve Kontraktuese u janë dërguar shkresa me anë të së cilave u kërkohej informacion lidhur me zbatueshmërinë e projekteve, brenda muajit Maj 2019. Në lidhje me keto shkresa ka raportuar vetem Ministria e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale

*Për përmirësimin e gjendjes rekomandojmë marrjen e masave si më poshtë:*

## **PROPOZIME PËR NDRYSHIME APO PËRMIRËSIME NË LEGJISLACIONIN NË FUQI**

**Gjetja 1.** Nga auditimi i 6 projekteve koncesionare/PPP, prej të cilave 4 prej tyre kanë paraqitur studime të ofruara si propozime të pa kërkuara, janë konstatuar ndër të tjera problematika në modelet e zgjedhuara të financimit si dhe gabime të mëdha në vlerësimin e risqeve dhe të treguesve financiarë. Këto gabime, që nga faza e hartimit të studimit të fizibilitetit nga ana e autoriteteve kontraktuese, janë mbartur deri në fazën e miratimit të koncesionit duke sjellë dhe risqe të cilat duhet të mbahen në kontroll për të mos ndikuar negativisht në financat publike dhe treguesit fiskalë. Me ndryshimet ligjore të ligjit nr. 125/2013 “Për koncesionet/PPP”, (të cilat vlerësohen pozitivisht), është parashikuar heqja e propozimeve të pa kërkuara në të gjitha fushat përveçse në fushën e porteve, aeroportëve dhe energjisë elektrike dhe asaj të rinovueshme, fakt që tregon se risku i zhvillimit të koncesioneve të pa kërkuara në këto drejtime është potencialisht i lartë dhe mund të sjellë të njëjtat problematika si ato të konstatuara në studimet e fizibilitetit që shoqëronin projektet

koncesionare të përzgjedhura për këtë auditim, problematika të trajtuara më gjerësisht në Raportin Përfundimtar të Auditimit që shoqëron këtë vendim.

Një nga argumentat e përdorur nga Autoritetet Kontraktuese në lidhje me favorizimin e alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit është edhe pretendimi se përdorimi i kapitaleve të sektorit privat nuk ndikon në nivelin e detyrimeve të shtetit, pasi mbarten tre risqet kryesore nga koncesionari, pra pretendohet se plotësohen kushtet për tu klasifikuar si anagazhime jashtë bilancit të qeverisë. Ndërkohë qëndrimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë në referencë të VKM-ve rregulluese në zbatim të ligjit nr. 125/2013 datë 25.04.2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, të ndryshuar është i gabuar, për arsye se nga auditimi është konstatuar se standartet e raportimit të cilësuar në VKM-të rregulluese rezultojnë të zëvendësuar nga ESA 2010 që nga shtatori 2014. Për këtë arsye, duke qenë se vetë standartet në të cilat bazohet VKM-ja dhe mbi të cilat janë kryer vlerësimet, janë zëvendësuar me standarte të tjera të përmirësuar të cilat marrin në konsideratë edhe risqet të tjera përveç tre risqeve të cituara në VKM (risku i ndërtimit, risku i disponueshmërisë dhe risku i kërkesës) kur flitet për klasifikimin ose jo në borxh publik të detyrimeve nën kontratat koncesionare, VKM-të përkatëse duhet të rishikohen. *Trajtuar më hollësisht përgjatë Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandim 1.1:** Nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të iniciohet puna për të rishikuar ligjin për koncesionet, duke synuar një përafrim të plotë me kuadrin rregullator europian në ato aspekte ku devijimet janë më të mëdha si dhe duke ndaluar pranimin e propozimeve të pa kërkuara për të gjitha fushat, pra edhe në fushën e porteve, aeroportëve, energjisë elektrike dhe asaj të rinovueshme. Në kuadër të këtyre ndryshimeve është e nevojshme të vlerësohen me kujdes të gjitha sygjërimet e dhëna nga FMN dhe BB në kuadër të menaxhimit të kujdesshëm të financave publike dhe vlerësimit korrekt të risqeve fiskale që shoqërojnë rritjen e mëtejshme të përdorimit të këtij instrumenti, realizimin e punimeve apo shërbimeve publike përmes partneritetin publik privat.

Për sa kohë që mundësia e kontrolleve shtetërore është e limituar, të sanksionohet që në kontrata të tilla të rëndësishme të mos marrin pjesë kompani që operojnë në sisteme off-shore apo që nuk kanë historik të mjaftueshëm të aktivitetit dhe eksperiencës në fushat ku konkurojnë për të fituar të drejtën e koncesionarit.

#### **Menjëherë**

**Rekomandim 1.2:** Përsa kohë standardet e kontabilitetit dhe raportimit financiar të sektorit publik nuk janë në zbatim nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të merren masa për nxjerrjen e një udhëzimi lidhur me kërkesat e raportimit financiar të koncesioneve me qëllim përafrimin e tyre me standartet e fushës.

Të merren masa për realizimin e ndryshimeve të nevojshme me qëllim saktësimin e VKM-ve rregulluese në zbatim të ligjit nr.125/2013 datë 25.04.2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, të ndryshuar, që bazohen në një standard jo më efektiv, duke kërkuar njëkohësisht, përfshirjen e detyrimeve që rrjedhin nga këto kontrata koncesionare/PPP në stokun e borxhit publik.

**Brenda qershorit të vitit 2020**

### **MASA ORGANIZATIVE PËR MINISTRINË E FINANCAVE DHE EKONOMISË**

**Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë”.**

**Gjetje nga auditimi 1.1:** Nga auditimi është konstatuar se sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, projekti “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i

vend depozitimeve ekzistuese Tiranë”, do të realizohet në shumën 130,883,750 euro me mbështetje nga qeveria shqiptare dhe 91,784,500 euro pa tvsh nga buxheti i bashkive në përbërje të Qarkut Tiranë. Nga auditimi është konstatuar se në momentin e miratimit të studimit të fizibilitetit, këto fonde nuk kanë qenë të parashikuara në projekt buxhetin afatmesëm. Me VKM nr. 320 datë 31.05.2018 “Për përdorimin e fondeve buxhetore të vitit 2018 për financimin e organeve të qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894 kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, Zona e Trajtimit të Mbetjeve Tiranë (ZTMT)” botuar në Fletoren Zyrtare nr. 83/2018, të propozuar nga MIE, është vendosur “përdorimi i fondeve buxhetore të vitit 2018, miratuar për Ministrinë e Infrastrukturës dhe Ekonomisë, në programin e menaxhimit të mbetjeve urbane, për financimin e njërive të qeverisjes vendore të Qarkut Tiranë/Bashkia Tiranë, për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare. Sa më sipër, në momentin e kërkesës, projekti koncesionar/PPP të inceneratorit të Tiranës ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit. Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

**Rekomandimi 1.1:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të merren masa për bllokimin e projekteve koncesionare që do të paraqiten nga Autoritetet Kontraktore, të cilat nuk kanë të pasqyruar të gjithë elementët e kostove të nevojshme për tu realizuar të projektit në analizën ekonomike dhe financiare.

#### **Menjëherë dhe në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 1.2:** Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” është miratuar pa marrë konfirmimet e nevojshme nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë mbi aftësinë e tyre për ta përbaluar projektin financiarisht dhe pa marrë konfirmimin e MIE në lidhje me tarifën e shitjes së energjisë së prodhuar, elementë mbi të cilët është ndërtuar modeli i projektit në studimin e fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor. Projekti koncesionar/PPP i paraqitur për inceneratorin e Tiranës ka ndërtuar të gjithë modelin ekonomik financiar mbi trajtimin e mbetjeve për njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë. Qarku Tiranë përfshin katër njësi të qeverisjes vendore që nuk janë shprehur në lidhje me dakortësinë me këtë projekt dhe jo vetëm Bashkinë e Tiranës. Gjithashtu nuk konstatohet asnjë evidencë që justifikon aplikimin e çmimit të shitjes së energjisë dhe nuk ka asnjë konfirmim nga autoritetet publike përgjegjëse për politikën e energjisë.

*Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 1.2:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të merren masa për refuzimin e projekteve të cilat përfshijnë angazhime nga palë të treta në analizën ekonomike dhe financiare dhe nga të cilat nuk janë marrë dakortësitë sipas parashikimeve në studimin e fizibilitetit.

#### **Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 1.3:** Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” është miratuar nga MFE megjithëse studimi i fizibilitetit i paraqitur nga Autoriteti Kontraktor rezulton i paqëndrueshëm dhe me pasaktësi materiale, gabime në drejtim të vlerave të deklaruara për tu investuar, përcaktimi i tarifës së shërbimit mbi të cilat do të llogariten pagesat nga Buxheti i Shtetit është kryer duke mos marrë parasysh efektet e vlerës në kohë e parasë, gabime në drejtim të kostos për njësi të tonazhit të disponueshëm, gjithashtu janë konstatuar diferenca në treguesit e vlerës në kohë të parasë (NPV, IRR) ndërkohë që disa nga kostot e operimit të projektuara në flukset e nevojshme për projektin janë të paargumentuara. Nga auditimi konstatohet se nuk ka

argumentim në studimin e fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, në lidhje me kostot e konsulencës, telekomunikacionit dhe të shpenzimeve të tjera administrative.

*Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 1.3:** MFE, me qëllim ezaurimin e të gjitha hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit nga miratimi i projekteve koncesionare me mangësi, të kthejë për plotësim/korigjim pranë Autoriteteve Kontraktuese projektet që paraqesin gabime dhe mangësi në drejtim të treguesve financiarë të cilat janë të paargumentuara dhe marrin përsipër angazhime financiare dhe jo-financiare që prodhojnë risqe fiskale, ose ti refuzojë ato nëse këto gabime dhe mangësi nuk plotësohen.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 1.4:** Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë”, në studimin e fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, në analizën e alternativave ndërmjet koncesionimit apo prokurimit publik janë përfshirë vetëm kostot e investimit dhe jo të gjithë elementët e tjerë që duhet të skontohe sipas kërkesave të KSP (krahasuesi i sektorit publik), të detyrueshme sipas nenit 8, të VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat”, i ndryshuar. Nga auditimi konstatohet se në këtë analizë, nuk janë marrë parasysh të gjitha flukset e parasë që lidhen në tërësi me projektin, duke vendosur jashtë analizës kostot e operimit apo edhe të ardhurat që priten të realizohen. Në këtë mënyrë, KSP (krahasuesi i sektorit publik) nuk është kryer sipas kërkesave të VKM në të cilat të gjitha flukset e ardhshme të projektit skontohe sikur të realizohen me metodën e prokurimit publik.

*Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 1.4:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet me analiza minimale të alternativave të prokurimit përkundrejt koncesionimit, të gabuara dhe pa marrë në konsideratë të gjithë elementët e vlerës në kohë të parasë për flukset dalëse dhe hyrëse. MFE gjatë shqyrtimit përfundimtar të studimit të fizibilitetit të verifikojë dhe vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat ligjore të hartimit të një studimi fizibiliteti.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 1.5:** Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” përfshin mbartjen nga sektori publik të risqeve të konsiderueshme me efekt të drejtpërdrejtë në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit, pa kryer një analizë të këtyre efekteve dhe mbi mbështetjen financiare të miratuar sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga autoriteti kontraktues. Në lidhje me riskun e kërkesës, sipas studimit është parashikuar vetëm rasti i paraqitjes së mbetjeve të reduktuara në krahasim me sasinë minimale të garantuar, duke mos bërë asnjë parashikim në rastet e tejkalimit të kësaj sasi minimale të garantuar. Risku i kursit të këmbimit jep efekte në Buxhetin e Shtetit nëpërmjet pagesave të cilat realizohen në një normë fikse në valutë të huaj. Në këtë mënyrë, norma e përcaktuar është cilësuar në nivelin e 29.05 Euro/ton mbetje. Një vlerë e tillë në rastin e kryerjes së pagesave ndaj koncesionarit për ofrimin e shërbimit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Rrjedhimisht edhe vlera e paguar në lekë për të njejtën sasi mbetjesh të trajtuara rezultojnë të jetë e ndryshme nga muaji në muaj në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i ndryshimeve të kursit të këmbimit.

*Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 1.5:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohe autoriteteve kontraktuese që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të

drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit.

Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

**Në vijimësi**

### **Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren”.**

**Gjetje nga auditimi 2.1:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” i paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, përfshin kryerjen e një investimi për rrugë të tipit A, ndërkohë që të dhënat mbi qarkullimin e mjeteve dhe standartet e projektimit kërkojnë kryerjen e një investimit në një rrugë të tipit C2. Sipas projeksioneve të paraqitura në studim fizibiliteti rruga duhet të ishte projektuar sipas tipit “C 2”. Volumi i parashikuar për sasinë ditore të trafikut paraqet projeksione ndërmjet 3861 mjete/ditë për vitin 2020 deri në 6854 mjete/ditë për vitin 2038, ndërkohë që klasifikimi sipas standarteve mbi të cilat është mbështetur studimi e kategorizon këtë rrugë në mënyrë të padrejtë në të tipit “A”, kur sipas standarteve të paraqitura në faqen 50 të studimit të fizibilitetit përcaktohet se rrugët e tipit “A” projektohen kur kërkesa është më shumë se 12,000 – 15,000 automjete njësi në ditë. Kjo situatë reflektohet në kosto të shtuara ndërtimore të pa argumentuara për këtë rrugë në Buxhetin e Shtetit.

*Trajtuar më hollësisht në pikën II të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 2.1:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë t’i kërkohej autoriteteve kontraktuese që të sigurojnë/konfirmojnë që të dhënat mbi standartet e përdorura për projektimin e rrugëve të jenë të argumentuara referuar strategjive si dhe të sigurojnë përputhshmërinë me nevojat për kryerjen e këtyre investimeve.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 2.2:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” është miratuar nga MFE pavarësisht se struktura e tij e financimit në studimin e fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, paraqitet jo e qëndrueshme, duke shkaktuar kosto të panevojshme interesi mbi kapitalin e koncesionarit, pa argumenta mbi treguesit financiarë për normat e përdorura mbi të cilën është përlllogaritur mbështetja buxhetore dhe me gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave.

Kostot e shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të parasë për Buxhetin e Shtetit.

Në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga autoriteti kontraktues paraqitet financimi me 115 milion euro hua bankare dhe 50 milion euro investim nga kapitali i kompanisë koncesionare, nga të cilat parashikohet se 30 milion euro janë për realizimin e investimit dhe pjesa tjetër prej 20 milion euro janë për mirëmbajtjen. Në total kostoja e investimit dhe mirëmbajtjes sipas vlerësimeve në studimin e fizibilitetit është në shumën 161.5 milion euro ndërkohë që modeli i financimit përfshin burime në shumën 165 milion euro. Diferenca prej 3.5 milion euro financim shtesë përtej nevojave për investim dhe mirëmbajtje sipas modelit të propozuar në studimin e fizibilitetit rëndon me kosto shtesë financimin përtej nevojave reale të këtij projekti, si rrjedhojë e kostove të interesit.

Përgjatë gjithë periudhës së investimit akumulohen mjete monetare të panevojshme të cilat duke pasur një normë interesi prej 5% mbi kapitalin e investuar nga koncesionari rezultojnë në rreth 1.6 milion euro kosto interesi të cilat konsiderohen të panevojshme dhe që rëndojnë drejtpërsëdrejti në Buxhetin e Shtetit.

Nga auditimi konstatohet se struktura e financimit për pjesën e ndërtimit rezulton të jetë e mbivlerësuar duke qenë se ofron kthim nga investimi për koncesionarin edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore.

*Trajtuar më hollësisht në pikën II të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 2.2:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim/korrigjim pranë Autoritetit Kontraktues projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korrigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

#### Në vijimësi

**Gjetje nga auditimi 2.3:** Miratimi i studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontaktor, është kryer pavarësisht se analiza e arsytimit të vendimit të dhënies me PPP paraqet gabime dhe në të njëjtën kohë nuk është e argumentuar në drejtim të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit.

Në lidhje me analizën e arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe njëkohësisht në lidhje me kostot e mirëmbajtjes, konstatohet se rritja e shpenzimeve të mirëmbajtjes me 10,000,000 euro është e pambështetur në asnjë argument gjatë krahasimit të dy alternativave.

*Trajtuar më hollësisht në pikën II të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 2.3:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t'i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e oponencës teknike.

#### Në vijimësi

**Gjetje nga auditimi 2.4:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” është miratuar nga MFE duke mbartur risqe financiare shitesë për Buxhetin e Shtetit pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve, sipas studimit të fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor.

Kryerja e pagesave ndaj koncesionarit është në varësi të kursit ditor euro/lek të datës së kryerjes së pagesave. Për pasojë vlera e paguar në lekë sipas viteve respektive rezulton të jetë e ndryshme nga pagesa në pagesë në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti Kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar. Kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit.

*Trajtuar më hollësisht në pikën II të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 2.4:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektsh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.

Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

**Në vijimësi**

**Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar”<sup>1</sup>.**

**Gjetje nga auditimi 3.1:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar” është miratuar nga MFE megjithëse studimi i fizibilitetit i depozituar nga Autoriteti Kontraktues paraqet probleme në strukturën e financimit në vitin e parë duke mos përmbushur nevojat për financim, probleme në drejtim të treguesve financiarë në raport me koston e kërkuar për sigurimin e kapitalit nga ana e koncesionarit, akumulim të interesave për koncesionarin edhe mbi fitimin nga operacionet ndërtimore dhe mos parashikim në model financiar të kostove të shpronësimit.

Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit në shumën 9.5 milion euro, nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë.

Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element (gjenerimin e fitimit) dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore.

Nga auditimi konstatohet se vetëm për vitin e parë është parashikuar që të injektohet kapital i koncesionarit në shumën 14,700,000 euro, hua bankare 92,324,000 euro dhe hyrje nga Buxheti i Shtetit në shumën 14,556,000 euro, në total flukse hyrëse prej 121,580,000 euro. Nga ana tjetër, flukset dalëse që kërkon projekti në vitin e parë vlerësohen në shumën 126,049,000 milion euro. Diferenca prej 4,469,000 milion euro që rezulton ndërmjet flukseve të kërkuara dhe flukseve në dispozicion paraqet pamjaftueshmëri në burime financiare për të përballuar kostot e parashikuara në vitin e parë.

*Trajtuar më hollësisht në pikën III të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 3.1:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim/korrigjim pranë Autoritetit Kontraktues projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korrigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 3.2:** Miratimi i studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktues, është kryer pavarësisht se analiza e arsytimit të vendimit të dhënies me PPP nuk është e argumentuar në drejtim të favorizimit të alternativës së koncesionimit dhe nuk është kryer sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik. Sipas analizës të paraqitur në

---

<sup>1</sup> Ky projekt në dijeninë tonë është anuluar nga pala publike, por për sa kohë vijon një proces gjykimi mbi pretendimet e ngritura nga operatori koncesionar, KLSH ka gjykuar të shprehet mbi këtë projekt, me qëllim që të përdoret si argument shtesë nga Autoriteti Kontraktues në proceset gjyqësore.

studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 10,806,711 euro në rastin e prokurimit përkundrejt alternativës koncesion/PPP. Rritja i atribuohet rritjes së kostove të shpronësimit në rastin e prokurimit publik me 5.5 milion euro më tepër, duke kaluar nga 9.5 milion euro të kërkuara me koncesion në 15 milion euro të kërkuara me prokurim. Nga auditimi konstatohet se kjo rritje është e paargumentuar duke qenë se kemi të bëjmë me të njejtën rrugë e cila kalon sipas të njejtës gjurmë dhe nuk paraqitet e rëndësishme në vendimmarrje.

Nga auditimi konstatohet se nuk jepen argumenta konkretë të kuantifikimit të riskut të rivlerësimit të kostove ndërtimore dhe parametrave reale të marrë në konsideratë në lidhje me projektin specifik.

*Trajtuar më hollësisht në pikën III të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 3.2:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t'i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e oponencës teknike.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 3.3:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar” i paraqitur nga Autoriteti Kontraktues, është miratuar nga MFE duke mbartur risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit, pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve, siç është rasti i riskut të inflacionit që është parashikuar të jetë i ndarë ndërmjet dy partnerëve, apo risku i kursit të këmbimit që sipas studimit të fizibilitetit është parashikuar të mbahet nga operatori privat, pasi kontrata është parashikuar të lidhet në lekë, ndërkohë sipas draft kontratës, vlera e kontratës është përcaktuar në euro. Nga auditimi konstatohet se deri në këtë fazë, risku është marrë përsipër nga sektori publik në lidhje me kursin e këmbimit, ndryshe nga sa është parashikuar në studimin e fizibilitetit, duke ekspozuar Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë në rast të rritjes së kursit së këmbimit euro-lek.

*Trajtuar më hollësisht në pikën III të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 3.3:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmangët në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.

Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

**Në vijimësi**

**Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Orikum - Dukat”.**



**Gjetje nga auditimi 4.1:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Orikum - Dukat” është miratuar nga MFE pavarësisht se sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktues, struktura e tij e financimit paraqitet jo e qëndrueshme, duke shkaktuar kosto të panevojshme interesi mbi kapitalin e koncesionarit, pa asnjë argument mbi treguesit financiarë për normat e përdorura mbi të cilën është përlllogaritur mbështetja buxhetore dhe me gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave. Në vitin e parë parashikohet financim i investimit nga operatori privat në shumën 3,289,128 euro dhe financim nga banka në shumën 6,607,061 euro, ku burimet e financimit në total për këtë vit janë në shumën 9,896,189 euro, në të njëjtën kohë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 7,024,628 euro, duke krijuar një tepëri të panevojshme prej 2,871,651 euro, për të cilat do duhet të paguhet interesa të panevojshme dhe të padrejta nga Buxheti i Shtetit.

Nga auditimi konstatohet, se sipas informacioneve të paraqitura në studimin e fizibilitetit janë paraqitur dy vlera të ndryshme të burimit të financimit nga shoqëria dhe furnitorët duke vendosur në diskutim financimin dhe vërtetësinë e këtyre të dhënave.

*Trajtuar më hollësisht në pikën IV të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 4.1:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim apo korigjim pranë autoriteteve kontraktuese projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të cilat janë të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 4.2:** Miratimi i studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, është kryer pavarësisht se analiza e arsytimit të vendimit të dhënies me PPP nuk është e argumentuar në drejtim të favorizimit të alternativës së koncesionimit dhe është kryer jo sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 751,588 euro në krahasim me alternativën PPP, bazuar në argumentimin “Kostot e projektimit që në rastin e prokurimit të këtij projekti do të ishin 1,959,689 euro, nga 1,258,101 euro të parashikuara, me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 751,588 euro”. Në lidhje me këtë analizë, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo e rëndësishme për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se jemi në rastin e prokurimit apo koncesionimit të të njëjtit projekt.

*Trajtuar më hollësisht në pikën IV të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 4.2:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të gabuara dhe të paargumentuara. Nga ana e MFE t’i kërkohet autoriteteve kontraktuese që studimi i fizibilitetit të shprehë një vlerësim të investimit në total, të kostove operative dhe të mirëmbajtjes në përputhje dhe sipas standarteve dhe Manualeve Teknike të Çmimeve të Punëve të Ndërtimit dhe analizave teknike të tyre si dhe këto projekte koncesionare të vlerësohen edhe nga institucionet përkatëse në formatin e opionencës teknike.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 4.3:** Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Orikum - Dukat” i paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, është miratuar nga MFE duke mbartur risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në

vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it.

*Risku i këmbimit të valutës së huaj* në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit.

Për të dy këto risqe të mbartura nga sektori publik nuk ka ndonjë reflektim në analizën e flukseve të parasë në lidhje me koston përkatëse që do angazhojë projekti në rast të materializimit të tyre, duke miratuar projektin dhe pagesat përkatëse nga Buxheti i Shtetit pa përfshirë efektin e këtyre risqeve.

*Trajtuar më hollësisht në pikën IV të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 4.3:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet autoriteteve kontraktuese që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.

Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

**Në vijimësi**

**Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes”.**

**Gjetje nga auditimi 5.1:** Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” i paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, është miratuar nga MFE megjithëse kostot përkatëse të tij nuk rezultojnë jenë të parashikuara në PBA përkatëse, ku vetëm për vitin e parë të operimit rritja në financim parashikon 3.3 milion euro. Sipas argumentimit të bërë në studimin e fizibilitetit, financimi aktual vlerësohet në rreth 5.4 milion euro dhe shpenzim i kërkuar për implementimin e PPP në vitin e parë vlerësohet në 8.7 milion euro. Mekanizmi i funksionimit të PPP përfshin vendosjen e një tavani mujor buxhetor dhe faturimin e analizave nga operatori privat drejt autoritetit kontraktor sipas çmimeve të ofruara për secilën analizë të kryer për kategoritë e përfshira për të marrë shërbimin.

Në kushtet e përcaktimit të tavaneve kufi për tu shpenzuar, vendosjen e tarifave të reja fikse për analiza të ofruara dhe mungesën e të dhënave analitike për llojet e analizave të ofruara dhe të projektuara për tu ofruar mund të rezultojë që ofrimi i shërbimit mund kufizohet si pasojë e tejkalimit të kufijve buxhetorë.

*Trajtuar më hollësisht në pikën V të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 5.1:** MFE në analizën e përballeshmërisë së projekteve ti kërkojë Autoritetit Kontraktues të përcaktojë efektin e kostove në shtesën për financim duke u siguruar për të dhënat sasiore dhe tarifat përkatëse përpara miratimit të projekteve. Në çdo rast të refuzohen projektet të cilat nuk janë të përballeshme dhe të pa mbështetura në PBA përkatëse në momentin e miratimit.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 5.2:** Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” është miratuar nga MFE megjithëse sipas studimit të fizibilitetit të Autoritetit Kontraktor, paraqitet i pa qendrueshëm dhe jo fizibël duke qenë se evidentohen mospërputhje materiale ndërmjet vlerave në supozime dhe analizave në flukset e parasë përkatësisht 1 milion euro për shpenzimet operative, 0.7 milion euro për investimet dhe 0.9 milion euro për fitimin bruto. Ndërmjet të dhënave mbi flukset që angazhon realizimi i projektit konstatohen diferenca të ndjeshme, ku në vitin e parë të operimit kostot e operimit vlerësohen rreth 5.85 milion euro, ndërkohë që në analizën e flukseve të parasë këto kosto përcaktohen në rreth 6.86 milion euro.

Për pjesën e paisjeve laboratorike është parashikuar riinvestimi në shumën 3.38 milion euro sipas analizës së kryer në studimin e fizibilitetit. Nga auditimi konstatohet se në analizën e flukseve të parasë sipas shtojcës 5, riinvestimi, respektivisht në vitet 5; 6; 8; 9 dhe 10 është vlerësuar në rreth 4.1 milion euro. Këto diferenca në total, paraqesin ndikim në vlerësimin e treguesve financiarë të projektit, me rreth 700,000 euro.

Sipas referencave të fitimit bruto të paraqitur në studimin e fizibilitetit, konstatohet se, diferenca ndërmjet të ardhurave dhe shpenzimeve paraqitet me pasaktësi duke mos reflektuar llogaritjet matematikore përkatëse. Ekziston një diferencë në total rreth 875 mijë euro.

*Trajtuar më hollësisht në pikën V të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 5.2:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të kthehen për plotësim apo korigjim pranë autoriteteve kontraktuese projektet që paraqesin struktura financimi të paqëndrueshme dhe të cilat janë të paargumentuara ose të refuzohen në rast se këto parregullsi nuk korigjohen me qëllim ezaurimin e të gjithë hapave ligjore për eliminimin e efekteve negative financiare për Buxhetin e Shtetit.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 5.3:** Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” është miratuar nga MFE megjithëse sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, i cili është përgjegjës për hartimin dhe implementimin e tij, në arsyetimin për dhënien me koncesion nuk argumentohet përparësia e koncesionimit përkundrejt prokurimit dhe nuk është realizuar sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik.

*Trajtuar më hollësisht në pikën V të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 5.3:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të refuzohen projektet me analiza të alternativave të prokurimit përkundrejt koncesionimit minimale, të gabuara dhe pa marrë në konsideratë të gjithë elementët e vlerës në kohë të parasë sipas fluskeve dalëse dhe hyrëse. MFE gjatë shqyrtimit përfundimtar të studimit të fizibilitetit të verifikojë dhe vlerësojë nëse janë përmbushur të gjitha kërkesat ligjore të hartimit të një studimi fizibiliteti, në përputhje kjo me nenin 8 të VKM-së nr. 575/2013, të ndryshuar.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 5.4:** Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” është miratuar nga MFE megjithëse sipas studimit të fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor janë mbartur risqe financiare të pa analizuar në terma sasiore për Buxhetin e Shtetit.

Nga auditimi konstatohet se nuk rezultojnë të jenë analizuar risqet e lidhura me normën e interesit për sigurimin e financimit dhe nga ana tjetër risku i inflacionit. Ndarja e këyre risqeve nuk rezulton të jetë përcaktuar ndërmjet palëve dhe në të njëjtën kohë nuk është përcaktuar efekti i tyre i mundshëm në pagesat e planifikuara për tu kryer nga Buxheti i

Shtetit, duke qenë kjo jo në përputhje me VKM nr. 575 datë 10.07.2013, të ndryshuar. Përsa i përket riskut të kërkesës dhe atij social, konstatohet se janë transferuar në sektorin publik pa u vlerësuar efekti në mbështetjen e kërkuar për këtë projekt.

*Trajtuar më hollësisht në pikën V të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 5.4:** Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë ti kërkohet Autoritetit Kontraktues që për këto lloj projektesh që mbartin risqe me efekt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit të kryejnë domosdoshmërisht jo vetëm një analizë cilësore të riskut por edhe një analizë sasiore të tij me qëllim që të identifikohet dhe vlerësohet gama e riskut që mund të ndikojë mbi projektin si dhe në drejtim të efekteve të pritshme në Buxhetin e Shtetit. Risku i kursit të këmbimit të shmanget në çdo rast duke mos nënshkruar kontrata në monedha të huaja. Të merren masa të menjëhershme për adresimin e plotë të problematikave të evidentura në studim me efekt në kontratë.

Në çdo rast, miratimi apo refuzimi i projekteve nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, të bëhet vetëm pasi të analizohen efektet në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit duke treguar që flukset e parasë janë brenda mundësisë së përdoruesve dhe autoritetit kontraktues, por edhe në kuadrin e qëndrueshmërisë fiskale.

**Në vijimësi**

**Projekti koncesionar/PPP “Për përmirësimin e infrastrukturës arsimore në Bashkinë Tiranë”.**

**Gjetje nga auditimi 6.1:** MFE ka miratuar projektin koncesionar/PPP “Përmirësimi i infrastrukturave arsimore në Bashkinë e Tiranës” megjithëse në momentin e kërkesës ai ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit, duke qenë se nuk janë parashikuar kostot repektive të mbështetjes nga qeverisja qendrore. Ministria e Arsimit dhe Sportit ka parashikuar që mbështetja financiare e akorduar nëpërmjet FZHR ti vihet në dispozicion nga MFE, Bashkisë Tiranë, ndërkohë që kompetenca për miratimin e shumës për tu shpenzuar për FZHR është e Kuvendit dhe alokimi i tyre nëpërmjet grantit konkurues për arsimin është kompetencë e KZHR (Komiteti i Zhvillimit të Rajoneve). Në këtë kuadër, angazhimi i pretenduar i MAS për të siguruar fondet buxhetore sikurse citohet nga MFE në shkresën përcjellëse, nuk rezulton të jetë i përfshirë në tavanet përkatëse të buxhetit të tyre, për aq kohë sa një shtesë në financim për këtë projekt specifik nuk është pjesë e investimeve të parashikuara për këtë projekt.

*Trajtuar më hollësisht në pikën VI të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 6.1:** MFE në analizën e përbalueshërisë së projekteve të përcaktojë efektin e kostove në shtesën për financim duke u siguruar përpara miratimit të projekteve, mbështetur në analizën ekonomike dhe financiare ku objektivi i saj kryesor është të përcaktojë vlerën e parasë së projektit. MFE të refuzojë studimet e fizibilitetit që nuk shprehin një vlerësim të investimit në total, kostot operative dhe të mirëmbajtjes së projektit. Në çdo rast të refuzohen projektet të cilat janë të papërbalueshme dhe të pa mbështetura në PBA përkatëse në momentin e miratimit.

**Në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 6.2:** Miratimi i studimit të fizibilitetit është kryer pavarësisht se analiza e arsytimit të vendimit të dhënies me PPP paraqitur nga Autoriteti Kontraktor nuk është e argumentuar në drejtim të favorizimit të alternativës së koncesionimit ndaj asaj të prokurimit publik. Analiza e kryer në studimin e fizibilitetit është ajo e tre propozimeve në të cilat janë analizuar prokurimin e menjëhershëm të 17 shkollave, prokurimin e 17 shkollave në një periudhë 3 vjeçare ose prokurimin e një apo disa shkollave në vit sipas mundësive financiare. Në këtë mënyrë, në krahasimin e tyre, argumentat e dhënë për mos efikasitetin e këtyre alternativave lidhen me mungesën e mundësive për financimin e ndërtimit të tyre në kuadër të

buxhetit aktual të Bashkisë Tiranë. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këtë projekt nuk ka një analizë sasiore për të përcaktuar vlerën në kohë të parasë nëse projekti do të realizohej nëpërmjet prokurimit tradicional duke aktualizuar të gjitha kostot. Arsyetimi i vendimit për dhënien me koncesion në pamundësinë për sigurimin e fondeve në afatshkurtër nuk lidhet me vlerën më të mirë në kohë të parasë në zgjedhjen e kësaj alternative.

*Trajtuar më hollësisht në pikën VI të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 6.2:** Nga ana e MFE të refuzohen projektet të cilat e mbështesin arsyetimin e vendimit për dhënien me PPP në të dhëna të paargumentuara, pasi kjo sjell mos konfirmimin e leverdisshmërisë dhe qendrueshmërisë së projektit.

**Në vijimësi**

## **MASA PËR ELIMIMIN E EFEKTEVE NEGATIVE TË KONSTATUARA NË ADMINISTRIMIN E FONDEVE PUBLIKE DHE PËR MENAXHIMIN ME EKONOMICITET, EFICENCE DHE EFEKTIVITET NË/PËR AUTORITETET KONTRAKTUESE.**

**Gjetje nga auditimi 1: Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë”, i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor me shkresën nr. 5474/5 datë 28.09.2016 protokolluar në MFE me nr. 13118 datë 28.09.2016 dhe pas disa rikthimeve nga MFE, ridërguar nga Autoriteti Kontraktor me shkresën nr. 5474/29 datë 28.03.2017 të Ministrisë së Mjedisit, protokolluar në MFE me nr. 13118/8, datë 29.03.2017.**

**-Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” në momentin e kërkesës ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit, duke qenë se nuk janë parashikuar kostot respektive të mbështetjes nga qeverisja qendrore dhe kostot përkatëse të shpronësimit. Ky projekt koncesionar/PPP ka parashikuar kryerjen e pagesave për ofrimin e shërbimit në shumën 7.422.275 euro në vit pa TVSH, nëpërmjet garantimit të një minimumi ditor prej 700 ton/mbetje në ditë me tarifë prej 29.05 euro/ton, që për të gjithë kohëzgjatjen e koncesionit parashikohen në shumën 222,668,250 euro pa tvsh. Këto pagesa sipas studimit të fizibilitetit dhe kërkesës së MFE për parashikimin në tavanet buxhetore janë të detajuara në shumën 130,883,750 euro mbështetje nga qeveria shqiptare dhe 91,784,500 euro pa tvsh nga buxheti i bashkive në përbërje të Qarkut Tiranë, për të gjithë kohëzgjatjen 30 vjeçare. Megjithëse është parashikuar mbështetje buxhetore nga qeveria në studimin e fizibilitetit, nëpërmjet parashikimit të këtyre kostove në tavanet buxhetore të miratuara për Ministrinë e Mjedisit për realizimin e projektit nga qeverisja qendrore për njësitë e qeverisjes vendore për pagesën e tarifave të trajtimit të mbetjeve të Qarkut Tiranë, konstatohet se në momentin e miratimit të studimit të fizibilitetit, këto fonde nuk kanë qenë të parashikuara në projekt buxhetin afatmesëm. Me VKM nr. 320 datë 31.05.2018 “Për përdorimin e fondeve buxhetore të vitit 2018 për financimin e organeve të qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894 kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, Zona e Trajtimit të Mbetjeve Tiranë (ZTMT)” botuar në Fletoren Zyrtare nr. 83/2018, të propozuar nga MIE, është vendosur “përdorimi i fondeve buxhetore të vitit 2018, miratuar për Ministrinë e Infrastrukturës dhe Ekonomisë, në programin e menaxhimit të mbetjeve urbane, për financimin e njësive të qeverisjes vendore të Qarkut Tiranë/Bashkia Tiranë, për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare. Sa më sipër, në momentin e kërkesës, projekti koncesionar/PPP të inceneratorit të Tiranës ka qenë i papërbalueshëm për Buxhetin e Shtetit. Nga analiza e kryer në lidhje me financimin aktual të këtij projekti për pjesën që financohet nga qeverisja qendrore,**

konstatohet se përdoren fondet e planifikuara në programin 6220 të Ministrisë së Infrastrukturës dhe Energjisë në shumën e planifikuar 753,000 mijë lekë, të akorduara me Aktin Normativ nr. 1 datë 26./07/2018. Gjithashtu nga auditimi konstatohet se vlera prej 214,502,400 lekë për shpronësimin për interes publik me qëllim realizimin e projektit të inceneratorit të Tiranës nuk është parashikuar në buxhetin e nevojshëm që kërkon ky projekt dhe as nuk është pjesë e analizës ekonomike dhe financiare në flukset e parasë dhe treguesit financiarë të projektit. Projekti është miratuar megjithëse shumica e parashikuar dhe mënyra e pagesës së mbështetjes financiare kanë qenë të papërbalueshme.

**-Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” është miratuar pa marrë konfirmimet e nevojshme nga të gjitha njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë mbi aftësinë e tyre për ta përbaluar projektin financiarisht dhe pa marrë konfirmimin e MIE në lidhje me tarifën e shitjes së energjisë së prodhuar, elementë mbi të cilët është ndërtuar i gjithë modeli i projektit në studimin e fizibilitetit.**

Projekti koncesionar/PPP për inceneratorin e Tiranës ka ndërtuar të gjithë modelin ekonomik financiar mbi trajtimin e mbetjeve për njësitë e vetëqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë. Qarku Tiranë përfshin katër njësi të qeverisjes vendore që nuk janë shprehur në lidhje me dakortësinë me këtë projekt dhe jo vetëm Bashkinë e Tiranës. Në këtë drejtim, duke qenë se projekti koncesionar përfshin përdorimin e fondeve të njërive të vetëqeverisjes vendore të të gjithë Qarkut Tiranë (duke qenë se analiza në studim fizibiliteti është kryer mbi të dhëna të gjeneruara për këtë Qark), marrja e dakortësisë/miratimit duhet të përfshinte të gjitha ato autoritete publike të cilat janë të përfshira në këtë projekt (sikurse është kërkuar edhe nga MFE me anë të shkresës nr. 13118/7 prot., datë 02.03.2017 i ka kërkuar Ministrisë së Mjedisit që të “...marrë miratimin me shkrim nga ky Qark (i Tiranës), referuar modelit financiar të propozuar në studimin e fizibilitetit”).

Gjithashtu në studimin e fizibilitetit, është projektuar sigurimi i të ardhurave nga shitja e energjisë së prodhuar nga trajtimi i mbetjeve në shumën 133,546,693 euro me çmimin e parashikuar për tu shitur prej 70 euro/MWH. Në dokumentacionin shoqëruar të paraqitur për miratim nuk disponohet asnjë evidencë që justifikon aplikimin e çmimit të shitjes prej 70 euro/MWH dhe nga ana tjetër nuk ka asnjë marrje konfirmimi nga autoritetet publike përgjegjëse për politikën e energjisë.

**- Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” paraqitet i paqendrueshëm dhe me pasaktësi materiale. Kostot e investimit të parashikuar për tu realizuar janë të paraqitura në vlera të ndryshme në pjesë të ndryshme të analizës ekonomike të studimit të fizibilitetit. Diferencat janë të paraqitura në investimet e propozuara për mjetet e transportit ku në një rast është propozuar shumën 750,000 euro ndërkohë që në një rast është paraqitur në shumën 3,750,000 euro. Nga auditimi konstatohet se nuk ka asnjë argumentim në studimin e fizibilitetit në lidhje me kostot e konsulencës, telekomunikacionit dhe të shpenzimeve të tjera administrative. (megjithëse subjekti koncesionar me shkresën nr. 480 datë 19.12.2019 protokolluar në KLSH me nr. 1062 datë 23.12.2019 në lidhje me këtë çështje i referohet nenit 7 të VKM-së 575/2013, të ndryshuar si dhe studimit të përgatitur, kapitulli 6.2, duke pretenduar se janë të shprehura qartësisht kostot operative dhe të mirëmbajtjes që përkojnë me totalin e kostove operacionale të detajuara në planin e biznesit. Kostatohet se ky pretendim nuk qendron për arsye se nuk është i bazuar në dokumentacion justifikues për vlerat e këtyre kostove, por do të verifikohet më tej në auditimin që do zhvillohet në autoritetin kontraktues)**

Nga auditimi konstatohet se treguesit e përdorur për përcaktimin e kostos për njësi janë llogaritur duke mos marrë parasysh vlerën në kohë të parasë, duke qenë se flukset dalëse nga investimet dhe flukset dalëse nga operimi i përkasin në vlera të ndryshme viteve të ndryshme.

Përtej problemeve metodologjike me impakt direkt në tarifën e ofrimit të shërbimit, pasaktësi konstatohen edhe në llogaritjen e kostos për njësi dhe përfitimit për njësi të shoqërisë.

Në studim fizibiliteti është shprehur se për realizimin e projektit kemi të bëjmë me investim tërësisht privat prej rreth 128 milion euro, ndërkohë që sipas mënyrës së përcaktimit të tarifimit rezulton që projekti fillon tarifimin drejt njësisve të vetqeverisjes vendore të Qarkut Tiranë, edhe pa nisur fare investimet (Për periudhën Prill 2018- Mars 2019 rreth 10 milion euro të paguara nga Bashkia Tiranë sipas të dhënave të raportuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit). Në këtë mënyrë, për çdo ton mbetje të trajtuar, vendoset një tarifë prej 29.05 euro/ton, duke siguruar një minimum ditor prej 700 ton/ditë. Kjo përkthehet në rreth 7 milion euro të ardhura vjetore si fluks hyrës në dispozicion të projektit, megjithëse investimet për inceneratorin parashikohen të fillojnë në fund të vitit të parë. Një parashikim i tillë i modelit financiar e vendos Buxhetin e Shtetit përballë risqeve të shpenzimit pa marrë në këmbim investim dhe në të njëjtën kohë mundëson krijimin e kapitalit për financimin e investimeve me kapital shtetëror, me impakt direkt në fizibilitetin e projektit. *(megjithëse subjekti koncesionar me shkresën nr. 480 datë 19.12.2019 protokolluar në KLSH me nr. 1062 datë 23.12.2019 në lidhje me këtë çështje pretendon se vlera totale progresive e investuar situacionuar dhe miratuar nga Sueprvizori për shoqërinë koncesionare "I E BV SPV" sh.p.k për periudhën Janar 2018 deri në Shtator 2019 është 29,000,000 euro. Konstatohet se ky pretendim ka të bëjë me fazën e zbatimit të kontratës e cila është jashtë fushës objekt auditimi dhe do të trajtohet në auditimin e plotë të këtij projekti ku përfshihet edhe zbatimi i kontratës në autoritetin kontraktues dhe nuk ka lidhje me çështjen e trajtuar në auditimin për risqet e konstatuara.*

Nga auditimi konstatohet se treguesi financiar i NPV (vlerës aktuale neto) është llogaritur me normë skontimi prej 2% në një shumë rreth 52 milion euro, ndërkohë që sipas të dhënave të paraqitura për flukset në fund të cdo viti sipas raportimit të bërë në studim fizibiliteti konstatohet se IRR është në nivelin e 5.09%. Nga MFE me shkresën 13118/3 datë 23.01.2017 është referuar se *"Ndërkohë nga verifikimi i të dhënave të paraqitura në këtë plan biznesi, del se norma e kthimit të investimit (IRR) është 8.4% dhe Vlera Aktuale Neto (NPV) e projektit është 8,424,166 Euro"*. Nga llogaritjet e kryera nga KLSH konstatohet se norma e kthimit të investimit (IRR), sipas vlerave të paraqitura mbi flukset hyrëse nga aktiviteti dhe vlerës së shtrirë të investimit sipas viteve, ky tregues rezulton 5.87%, ndërkohë që NPV me faktor skontimi 2% rezulton në shumën 66.9 milion euro. Diferenca të tilla të konstatuara mbi studimin e fizibilitetit si nga MFE por edhe nga KLSH vendosin në dyshim kthimin real nga investimi për projektin, me impakt për Buxhetin e Shtetit.

- **Për projektin koncesionar/PPP "Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë", në analizën e alternativave ndërmjet koncesionimit apo prokurimit publik janë pëfshirë vetëm kostot e investimit dhe jo të gjithë elementët e tjerë që duhet të skontohen sipas kërkesave të KSP (krahasuesi i sektorit publik), të detyrueshme nga kuadri rregullator.** Analiza mbi vendimin e dhënies me koncesion/PPP është kryer në bazë të analizës cilësore dhe sasiore të vlerës në kohë të parasë, sipas studimit të fizibilitetit. Analiza sasiore e vlerës në kohë të parasë është kryer vetëm mbi bazën e kostove të investimit, duke shtuar mbi të edhe kosto të tjera që përfshijnë projektimin, know-how, marzhin e fitimit të ndërtuesit etj, duke rezultuar në një vlerë prej 148,280,000 euro të analizuar. Nga auditimi konstatohet se në këtë analizë, nuk janë marrë parasysh të gjitha flukset e parasë që lidhen në tërësi me projektin, duke vendosur jashtë analizës kostot e operimit apo edhe të ardhurat që priten të realizohen. Në këtë mënyrë, KSP (krahasuesi i sektorit publik) nuk është kryer sipas kërkesave të VKM në të cilat të gjitha flukset e ardhshme të projektit skontohen sikur të realizohen me metodën e prokurimit publik. Për sa më sipër, konstatohet se krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas kërkesave të kriterëve të auditimit dhe është i paargumentuar në lidhje me flukset e shtuara në drejtim të

prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha flusket e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë, duke mos argumentuar zgjedhjen e alternativës së dhënies me koncesion/PPP.

- **Projekti koncesionar/PPP “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe rehabilitimi i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë” përfshin mbartjen nga sektori publik të risqeve të konsiderueshme me efekt të drejtpërdrejtë në pagesat e kërkuara nga Buxheti i Shtetit, pa kryer një analizë të këtyre efekteve dhe mbi mbështetjen financiare të miratuar, megjithëse sipas shkresës së Ministrisë së Mjedisit nr. 5474/25 datë 21.02.2017 është konfirmuar që mbështetja nga buxheti qendror do të realizohet nëpërmjet transfertës së pakushtëzuar, por me VKM nr. 320 datë 31.05.2018 “Për përdorimin e fondeve buxhetore të vitit 2018 për financimin e organeve të qeverisjes vendore për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare nr. 6021 rep., nr. 2894 kol., datë 31.8.2017, “Për ndërtim landfill-i, inceneratori dhe rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese në Tiranë dhe prodhimin e energjisë elektrike, Zona e Trajtimit të Mbetjeve Tiranë (ZTMT)” është parashikuar financimi nga fondet e MIE.**

Nga auditimi konstatohet se analiza e kryer risqeve nuk ka kuantifikuar në terma sasiorë efektin në Buxhetin e Shtetit mbi mbështetjen e kërkuar financiare si pasojë e mbartjes së risqeve nga sektori publik.

Risku i kërkesës - Në lidhje me sasinë minimale të garantuar, në studimin e fizibilitetit është përcaktuar kompesimi prej 700 ton mbetje/ditë minimalisht duke transferuar riskun e kërkesës në sektorin publik. Në lidhje me riskun e kërkesës, sipas studimit është parashikuar vetëm rasti i paraqitjes së mbetjeve të reduktuara në krahasim me sasinë minimale të garantuar, duke mos bërë asnjë parashikim në rastet e tejkallimit të kësaj sasi minimale të garantuar. Rasti i tejkallimit të kësaj sasi e vendos në risk thelbësor Buxhetin e Shtetit në lidhje me pagesat e nevojshme përtej nevojës së planifikuar. Nga ana tjetër, fakti që në faqen 11 të studimit të fizibilitetit janë paraqitur të dhëna historike të vitit 2014 për mbetjet e gjeneruara nga Qarku Tiranë, të cilat i tejkalojnë 700 tonë/ditë (pavarësisht se kjo do të duhet të saktësohet nga auditimi në Autoritetin Kontraktues), dëshmon që nuk jemi më në kushtet e një risku, por një ngjarje të sigurtë për të ndodhur me efekte financiare të materializuara në flukset e pritshme të parave. Në këto kushte, ky “risk” i tejkallimit të sasisë së projektuar të mbetjeve, i cili realisht ka ndodhur që në fazën e hartimit të studimit ka transferuar në Buxhetin e Shtetit pagesa të nevojshme për ekzekutimin e kontratës mbi parashikimet jo realiste që janë kryer, duke shfaqur diferenca ndërmjet supozimeve në analizën ekonomike dhe financiare dhe treguesit teknikë të projektit mbi bazën e të dhënave historike.

Risku i normës së interesit - Në pohimet e bëra përgjatë studimit të fizibilitetit është parashikuar që i gjithë investimi do të realizohet me kapital tërësisht privat, pa futur financim nga huadhënësit. Në afatgjatë risku i financimit është parashikuar që të ndahet në kontratën ndërmjet palëve. Nga auditimi konstatohet se rezultojnë diferenca në mënyrën e propozuar për sigurimin e financimit, ku lejohet mundësia për financimin me hua megjithëse është parashikuar financimi tërësisht me kapital privat.

*Risku i kursit të këmbimit* - Sipas përshkrimit të bërë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që ky risk të përballohet i ndarë ndërmjet palëve. Risku i kursit të këmbimit jep efekte në Buxhetin e Shtetit nëpërmjet pagesave të cilat realizohen në një normë të fiksuar në valutë të huaj. Në këtë mënyrë, norma e përcaktuar është cilësuar në nivelin e 29.05 Euro/ton mbetje. Një vlerë e tillë në rastin e kryerjes së pagesave ndaj koncesionarit për ofrimin e shërbimit është objekt i kursit ditor të datës së kryerjes së pagesave. Rrjedhimisht edhe vlera e paguar në lekë për të njëjtën sasi mbetjesh të trajtuara rezulton të jetë e ndryshme nga muaji në muaj në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare si rezultat i rritjes së kursit të këmbimit. Lejimi i ndërmarrjes së këtij



risku përsipër nga sektori publik nuk është në përputhje me pikën 145 të Udhëzimit të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë nr. 2 datë 06.02.2012 “Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”, të ndryshuar, në të cilin citohet që “*Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj.....*”.

Risku i inflacionit - Sipas raportimit të bërë në studimin e fizibilitetit, konstatohet se ky risk është parashikuar të merret përsipër nga sektori publik, nëpërmjet indeksimit të pagesave të koncesionit. Mbartja nga sektori publik i riskut të inflacionit sjell si rezultat rritjen e pagesave të kryera për ofrimin e shërbimit, duke i rritur sipas një intervali të caktuar me normën e inflacionit. Buxheti i Shtetit rriset në drejtim të pagesave të nevojshme për shërbimin e kërkuar, ku fluksi i projektuar i parave dhe treguesit financiarë korrigjohen në drejtim të përfitimeve të koncesionarit dhe nuk paraqesin vlerën reale të pagesave të projektuara. Në këtë mënyrë, nga mbartja e riskut të inflacionit krijohet një efekt në pagesa të shtuara për Buxhetin e Shtetit.

*Trajtuar më hollësisht në pikën I të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 1.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standardeve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/5 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundur të korrigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.

**Brenda datës 30 qershor 2020**

**Rekomandimi 1.2:** Nga Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qëndrore dhe/ose Departamenti i Auditimit të Aseteve dhe Mjedisit, Departamenti i Auditimit të Pushtetit Vendor të përfshihet në planin vjetor të auditimit të vitit 2020, vijimi i auditimit të këtij projekti koncesionar/PPP pranë autoritetit kontraktues, duke ballafaquar dhe pasur parasysh problematikat e evidentuara më sipër dhe njëkohësisht fakte të tjera që mund të paraqiten.

**Menjëherë**

**Gjetje nga auditimi 2: Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren”, i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor me shkresë nr. 8230 datë 05.06.2018 protokolluar në MFE me nr. 10294/2 datë 06.06.2018.**

- **Projekti koncesionar/PPP për ndërtimin e rrugës Milot –Balldren përfshin kryerjen e një investimi për rrugë të tipit “A”, ndërkohë që të dhënat mbi qarkullimin e mjeteve dhe standartet e projektimit kërkojnë kryerjen e një investimit në një rrugë të tipit “C2”.** Në studimin e fizibilitetit janë pasqyruar të dhëna të pjesshme në lidhje me situatën e trafikut ditor në lidhje me disa akse kryesore që lidhen me segmentin e propozuar për ndërtim. Nga auditimi konstatohet se, parashikimi i kërkesave për përdorimin e rrugës është kryer mbi të dhëna historike jo të plota, ku në disa raste përdoren të dhënat e vitit 2010 pa pasur rekodet e mëpasshme dhe në disa raste përdoren të dhënat e paraqitura vetëm për vitin 2015 pa paraqitur të dhëna për asnjë nga vitet e mëparshme. Edhe besueshmëria e këtyre të dhëna të paraqitura në studim, mbi të cilin është gjykuar mbi domosdoshmërinë e projektit vlerësohet e cënuar duke mos referuar asnjë burim mbi të cilin janë paraqitur këto të dhëna. Në këto kushte, volumi i parashikuar për sasinë ditore të volumit të trafikut paraqet projeksione ndërmjet 3861 mjete/ditë për vitin 2020 deri në 6854 mjete/ditë për vitin 2038,

ndërkohë që klasifikimi sipas standarteve mbi të cilat është mbështetur studimi e kategorizon këtë rrugë në mënyrë të padrejtë në të tipit “A”, kur sipas standarteve të paraqitura në faqen 50 të studimit të fizibilitetit përcaktohet se rrugët e tipit “A” projektohen kur kërkesa është më shumë se 12,000 – 15,000 automjete njësi në ditë. Sipas projeksioneve të paraqitura në studim fizibiliteti rruga duhet të ishte projektuar sipas tipit “C 2”. Në këto kushte, sipas referencave të paraqitura në studimin e fizibilitetit nuk justifikohet nevoja e kryerjes së këtij investimi sipas standartit të kërkuar. Kjo gjë sjell pasoja të drejtpërdrejta që rezultojnë në në kosto të shtuara ndërtimore të pa argumentuara për këtë rrugë në Buxhetin e Shtetit.

**- Gjithashtu nga auditimi konstatohet se për projektin koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” struktura e financimit paraqitet jo e qëndrueshme, për arsye se shkakton kosto të panevojshme interesi mbi kapitalin e koncesionarit, nuk janë paraqitur argumenta mbi treguesit financiarë për normat e interesit të përdorura mbi të cilën është përlogaritur mbështetja buxhetore dhe njëkohësisht e paraqitur gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave.**

Flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për të pasqyruar treguesit financiarë të projektit dhe fluksin neto të parasë për Buxhetin e Shtetit.

Në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor paraqitet financimi me 115 milion euro hua bankare dhe 50 milion euro investim nga kapitali i kompanisë koncensionare, nga të cilat për këto të fundit parashikohet se 30 milion euro janë për realizimin e investimit dhe pjesa tjetër prej 20 milion euro janë për mirëmbajtjen. Në total kostoja e investimit dhe mirëmbajtjes sipas vlerësimeve në studimin e fizibilitetit është në shumën 161.5 milion euro ndërkohë që modeli i financimit përfshin burime në shumën 165 milion euro. Diferenca prej 3.5 milion euro financim shtesë përtej nevojave për investim dhe mirëmbajtje sipas modelit të propozuar në studimin e fizibilitetit rëndon me kosto shtesë financimin përtej nevojave reale të këtij projekti, si rrjedhojë e kostove të interesit.

Konstatohet se në studimin e fizibilitetit pjesa e financimit të shpenzimeve të mirëmbajtjes nga kapitali i shoqërisë nuk është pjesë e pasqyrës së fluksit të parasë si fluks hyrës, megjithëse në studim fizibiliteti është deklaruar se do futen në projekt si të tilla, ndërkohë që është pjesë e analizës së flukseve të parasë si fluks dalës nga shpenzimet e mirëmbajtjes.

Në studimin e fizibilitetit cash-i pas shpenzimeve të mirëmbajtjes vlerësohet në shumën (-8,681,500) euro, ndërkohë që nga auditimi konstatohet se për flukset e projektuara, fluksi neto rezulton në shumën 55,818,500 euro.

Struktura e propozuar e financimit konstatohet jo e përshtatshme. duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse. Kjo gjë krijon teprica likuiditeti të panevojshme, të cilat nga njëra anë shkaktojnë shpenzime interesi të panevojshme dhe nga ana tjetër ulin vlerën reale të kontributit të kapitalit të koncesionarit. Në këtë mënyrë në vitin e parë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 32,500,000 euro, ndërkohë që financimi vetëm me hua bankare vlerësohet në shumën 40,000,000 euro, duke krijuar një tepricë të panevojshme prej 7,500,000 euro. Po në të njëjtin vit parashikohet financim i operatorit privat në shumën 6,000,000 euro, e cila në total rezulton në një tepricë likuiditeti prej 13,500,000 euro (7,500,000 euro + 6,000,000 euro). Kjo tregon që gjatë vitit të parë të zbatimit të projektit, bazuar në planin e paraqitur në studim fizibiliteti, jo vetëm që nuk ka nevojë për 40,000,000 euro hua kur investimet janë parashikuar në shumën 32,500,000 euro, por edhe kapitali i operatorit privat i pretenduar për financim në këtë vit, rezulton i panevojshëm. Përgjatë gjithë periudhës së investimit akumulohen mjete monetare të panevojshme të cilat duke pasur një normë interesi prej 5% mbi kapitalin e investuar nga koncesionari rezultojnë në rreth 1.6 milion euro kosto interesi të cilat konsiderohen të panevojshme dhe që rëndojnë drejtpërsëdrejti në Buxhetin e Shtetit.

Nga auditimi konstatohet se, është parashikuar të financohet e gjithë vlera e kostos së investimit duke përfshirë edhe fitimin e koncesionarit të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit rezulton më e ulët se 30 milion euro të deklaruar, kjo për arsye se për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Nga auditimi konstatohet se duke mos u marrë parasysh ky element, struktura e financimit për pjesën e ndërtimit rezulton të jetë e mbivlerësuar duke qenë se ofron kthim nga investimi për koncesionarin edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përsa konstatohet më sipër, efekte jepen edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10%, (që rezulton në një fitim prej rreth 14 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 16 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari në studimin e fizibilitetit të paraqitur nga Autoriteti Kontraktor për miratim.

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 115,000,000 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 12 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është supozuar në shumën 50,000,000 euro me një normë interesi 5% të njejtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5%, pavarësisht se nuk ka asnjë analizë që mbështet këtë normë në studimin e fizibilitetit. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 5,283,728 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 6% (5.67% sipas rillogaritjeve të KLSH). Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme të kthimit IRR prej 6% sipas studimit të fizibilitetit (5.67% sipas auditimit) mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi përkthehet në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit.

- **Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit paraqet gabime dhe në të njejtën kohë nuk është e argumentuar përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit.** Në lidhje me analizën e arsytimit të vendimit për dhënie me koncesion/PPP, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo e rëndësishme për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se kemi të bëjmë me prokurimin apo koncesionimin e të njejtit projekt. Gjithashtu kursimi i pretenduar, sipas deklarimeve në studim fizibiliteti nuk i është i saktë. Në lidhje me kostot e mirëmbajtjes, konstatohet se rritja e shpenzimeve të mirëmbajtjes me 10,000,000 euro është e pambështetur në asnjë argument gjatë krahasimit të dy alternativave. Për sa më sipër konstatohet se dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezulton e pabazuar.

- **Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” është miratuar nga MFE megjithëse parashikohet mbartja e risqeve financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa u analizuar nga autoriteti kontraktues efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.**

*Sipas studimit të fizibilitetit, risku i këmbimit të valutës së huaj është përcaktuar që duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Kryerja e pagesave ndaj koncesionarit është në varësi të kursit euro – lek ditor të datës së kryerjes së pagesave. Për pasojë vlera e paguar në lekë sipas viteve respektive rezulton të jetë e ndryshme nga pagesa në pagesë në varësi të kursit të këmbimit. Efekti i kursit të këmbimit në këtë rast është*

transferuar në Buxhetin e Shtetit duke krijuar pasiguri për vlerat e pagesave reale në monedhën kombëtare. Kjo vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standarte të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që *“Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”*

Në studimin e fizibilitetit është parashikuar se risku i financimit nuk do të merret përsipër nga autoriteti kontraktor, pasi nuk parashikohet që autoriteti të ofrojë ndonjë lloj huaje, granti apo forma të tjera financimi për përmirësimin e rrugës. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit.

**-Kontrata e projektit koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Milot - Balldren” miratuar me ligjin nr. 52/2019 datë 18.07.2019 (ky ligj u fut në fuqi me Vendimin e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë nr. 93/2019 datë 12.09.2019, pas shqyrtimit dhe rrëzimit në seancë parlamentare të Dekretit të Presidentit të Republikës së Shqipërisë i cili e kishte kthyer për rishikim në Kuvend)<sup>2</sup> paraqet problematika në drejtim të strukturës së financimit duke akumuluar interesa të panevojshme nga krijimi i likuiditeteve të tepërta në tre vitet e para, ka mospërputhje ndërmjet huasë së marrë dhe huasë së kthyer, shpenzimet e interesit përkatëse dhe njëkohësisht mungesë të realizimit të projektit në vitin e 5 si pasojë e mungesës së likuiditeteve të mjaftueshme për financimin e flukseve dalëse.**

-Në lidhje me draft kontratën të përcjellë në MFE me shkresë nr. 8415 prot. MFE datë 07.05.2019, sipas regjistrimeve me nr.1801 Rep, nr. 469 Kol, konstatohet diferenca në anekset e kësaj kontrate me kontratën e botuar në fagen zyrtare të Kuvendit. Në vijim të analizave për të përcaktuar efektin e problematikave të evidentuara më sipër, KLSH i është referuar kontratës së paraqitur në Kuvend. Problemet e evidentuara në studimin e fizibilitetit në lidhje me këtë projekt janë të mbartura edhe në këtë kontratë.

-Për tre vitet e para në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion të projektit fonde të panevojshme (krahasuar me nevojën për para për kryerjen e investimit). Për këto fonde të panevojshme parashikohet pagesa e interesave të panevojshme nga Buxheti i Shtetit. Sipas normës së interesit të deklaruar, prej 5% dhe vlerës së parasë të mbajtur stok mbi të cilën paguhen interesa, efekti i shpenzimeve të interesit të panevojshëm vlerësohet 1,300,000 euro. Efekti prej 1,300,000 euro paraqet kompensim nga Buxheti i Shtetit të panevojshëm për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij.

-Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 75.3 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 70 milion euro sipas modelit financiar reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 5.3 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 75.3 milion euro dhe jo mbi stokun prej 70 milion euro që në duhet të ishte në fakt.. Nga auditim konstatohet se interesi i kërkuar për huanë në shumën 71,750,000 euro (kjo shumë për arsye se interesi i akumuluar vitin e parë llogaritet por nuk paguhet, pra kapitalizohet në vlerën e huasë) me afat 11 vjeçar dhe interes 5% rezulton në total 23,266,885 euro, me një diferencë nga interesi i llogaritur në kontratë prej 24,430,279 euro, në shumën 1,163,394

<sup>2</sup> Në lidhje me këto problematika, nga ana e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit iu dërgua shkresa nr. 666 datë 10.09.2019, Kryeministrit të Shqipërisë, Zv/Kryeministrit, Ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë dhe për dijeni Kryetarit të Kuvendit të Shqipërisë.

euro. Efekti i mbivlerësimit të interesit si pasojë e llogaritjeve të gabuara vlerësohet në shumën 1,163,394 euro. Efekti i shlyerjeve të principalit sipas kontratës prej 75,337,509 euro mbi huanë e marrë në shumën 71,750,000 euro (70,000,000 euro huaja dhe 1,750,000 euro interesat e kapitalizuara te vitit te parë) vlerësohet në shumën 3,587,509 euro. Në total efekti financiar si pasojë e keqlllogaritjeve në kontratë prej shpenzimeve të interesit dhe principalit të mbivlerësuar vlerësohet në rreth 4,750,903 euro (1,163,394 euro + 3,587,509 euro).

-Nga auditimi konstatohet se në vitin e 5, projekti nuk është në gjendje të përballojë nevojën për flukse dalëse sipas modelit financiar në kontratë. Në vitin e 5, projekti parashikon 21 milion euro flukse hyrëse, ndërkohë që ka nevojë për 27.4 milion euro flukse dalëse. Diferenca prej (6.4 milion euro) si fluks dalës negativ neto mund të financohet vetëm me 0.5 milion euro gjendje të cash nga viti i kaluar, ndërkohë që pjesa tjetër prej (5.9 milion euro) mbetet e pambuluar me financim. Në këtë mënyrë, referuar këtij modeli të gabuar financiar, projekti rrezikon të dështojë duke qenë se nuk është në gjendje të përballojë nevojën për kapital.

*Trajtuar më hollësisht në pikën II të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 2.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/5 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundur mund të korrigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.

**Brenda datës 30 qershor 2020**

**Rekomandimi 2.2:** Nga Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qëndrore të përfshihet në planin vjetor të auditimit të vitit 2020, vijimi i auditimit të këtij projekti koncesionar/PPP pranë autoritetit kontraktues, duke ballafaquar dhe pasur parasysh problematikat e evidentuara më sipër dhe njëkohësisht fakte të tjera që mund të paraqiten.

**Menjëherë**

**Gjetje nga auditimi 3: Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar”, i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor me shkresë nr. 1082/4 datë 04.12.2017, protokolluar në MFE me shkresë nr. 18870 datë 20.12.2017.<sup>3</sup>**

**- Nga auditimi konstatohet se në projektin koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar” paraqiten probleme mbi studimin e fizibilitetit në strukturën e financimit në vitin e parë duke mos përmbushur nevojat për financim. Probleme paraqiten në drejtim të treguesve financiarë në raport me koston e kërkuar për sigurimin e kapitalit nga ana e koncesionarit, si dhe në drejtim të akumulimit të interesave për koncesionarin edhe mbi fitimin nga operacionet ndërtimore por dhe mos parashikim në modelin financiar të kostove të shpronësimit.**

Nga auditimi konstatohet se flukset dalëse si pasojë e kostove të shpronësimit në shumën 9.5 milion euro, nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë.

<sup>3</sup> Ky projekt në dijeninë tonë është anuluar nga pala publike, por për sa kohë vijon një proces gjykimi mbi pretendimet e ngritura nga operatori koncesionar, KLSH ka gjykuar të shprehet mbi këtë projekt, me qëllim që të përdoret si argument shtesë nga Autoriteti Kontraktues në proceset gjyqësore.

Në kostot e tjera të investimit janë përfshirë kostot e “konsulencë e sigurim huaje” dhe të “studim projektimit”, respektivisht në shumat 3,471,000 euro dhe 4,424,000 euro. Kostot e konsulencës ligjore dhe financiare janë argumentuar me faktin e kompleksitetit të marrëdhënieve të projekteve PPP. Nga auditimi konstatohet se nuk ka një argumentim të saktë të vlerës për të cilën është parashikuar të bëhet kompensimi në lidhje me këto kosto. Në lidhje me kostot për sigurimin e huasë është argumentuar se mund të lindin penaltete si pasojë e vonesës/pamundësisë për arsye objektive të shlyerjes të huasë. Kjo është vlerësuar në rreth 1% në vit e totalit të huasë për të gjithë jetëgjatësinë e saj. Nga auditimi konstatohet se kompensimi për këto vonesa/pamundësi është pjesë e riskut që merr përsipër koncesionari, dhe në këtë mënyrë, përfshirja e kompensimit për këtë risk, e transferon të gjithë riskun në mënyrë të padrejtë te autoriteti kontraktor, duke e zhveshur koncesionarin nga çdo përgjegjësi në marrëdhënie me kreditorët. Kjo kosto shtesë për mbartjen e këtij risku nga sektori publik, konstatohet e panevojshme.

Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e kostos së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 30 milion euro të deklaruara, pasi për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element (gjenerimin e fitimit) dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së shtrenjtimit të kostos së financimit të projektit, kjo gjë jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që rezultojnë në një fitim prej rreth 24 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezultojnë në rreth 6 milion euro dhe jo 30 milion euro siç pretendohet nga koncesionari.

Nga auditimi konstatohet se vetëm për vitin e parë është parashikuar që të injektohet kapital i koncesionarit në shumën 14,700,000 euro, hua bankare 92,324,000 euro dhe hyrje nga Buxheti i Shtetit në shumën 14,556,000 euro, në total flukse hyrëse prej 121,580,000 euro. Nga ana tjetër, flukset dalëse që kërkon projekti në vitin e parë vlerësohen në shumën 126,049,000 milion euro. Diferenca prej 4,469,000 milion euro që rezultojnë ndërmjet flukseve të kërkuara dhe flukseve në dispozicion paraqet pamjaftueshmëri në burime financiare për të përballuar kostot e parashikuara në vitin e parë.

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlllogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 184,646,714 euro me interes 5.2% dhe me periudhë ripagimi 8 vite duke filluar nga viti i tretë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është parashikuar në shumën 30,000,000 euro me një normë interesi 5.2% të njëjtë me normën e interesit të aplikuar për huanë bankare. Rrjedhimisht norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5.2%. Vlera akuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 22,193,970 euro dhe me një IRR të llogaritur në nivelin e 7.6%. Në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5.2%, konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk vlerësohet i arsyetuar, pasi rezultojnë në fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar kjo nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit. Në këtë mënyrë, sipas analizës të kryer mbi flukset të parasë në dispozicion të operatorit privat, konstatohet se për të gjithë kohëzgjatjen e projektit akumulohen rreth 67.6 milion euro, që përfshijnë vlerën e investuar prej 30 milion euro kapital i operatorit privat dhe 37.6 milion euro kthim nga kapitali i investuar. Duke marrë në konsideratë këto vlera, kthimi nga investimi në terma neto rezultojnë në dyfishimin e kapitalit të investuar. Fitimi i operatorit privat prej 37.6 milion euro krahasuar me vlerën fillestare të investimit prej 30 milion euro rezultojnë në një normë të

brendshme kthimi prej 44%, ose 9 herë më tepër se norma prej 5.2% e kërkuar mbi kapitalin e vendosur në dispozicion nga operatori privat.

**- Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit nuk është e argumentuar përsa i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit dhe nuk është kryer sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik.**

Në pikën 5.5 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundrejt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 10,806,711 euro në rastin e prokurimit përkundrejt alternativës koncesion/PPP. Rritja i atribuohet rritjes së kostove të shpronësimit në rastin e prokurimit publik me 5.5 milion euro më tepër, duke kaluar nga 9.5 milion euro të kërkuara me koncesion në 15 milion euro të kërkuara me prokurim. Nga auditimi konstatohet se kjo rritje është e paargumentuar duke qenë se kemi të bëjmë me të njejtën rrugë e cila kalon sipas të njejtës gjurmë dhe nuk paraqitet e rëndësishme në vendimmarrje. Për më tepër e gjithë analiza e projektit është kryer duke mos përfshirë në asnjë moment kostot e shpronësimit në parashikimin e flukseve të parasë dhe llogaritjen e treguesve financiarë. Në vijim një ndër argumentat e tjerë të përdorur për favorizimin e metodës së koncesionimit në studimin e fizibilitetit është edhe kostoja e riskut të rivlerësimit të kostove ndërtimore deri në 20% të vlerës totale të ndërtimit, e llogaritur në rreth 41,418,244 euro. Në lidhje me këtë pretendim, është argumentuar se ka një rritje të kostos ndërtimore të parashikuar në preventiv si pasojë e mospërputhjeve të projektit/preventivit me terrenin. Nga auditimi konstatohet se nuk jepen argumenta konkretë të kuantifikimit të riskut të rivlerësimit të kostove ndërtimore dhe parametrave reale të marrë në konsideratë në lidhje me projektin specifik. Nga auditimi konstatohet se një analizë e mësipërme nuk është kryer sipas KSP, duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.

**- Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Thumanë - Kashar” mbart risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.** Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve, duke përfshirë edhe një vlerësim cilësor me impaktin dhe probabilitetin e ndodhjes së riskut, ndërkohë që konstatohet se nuk është kryer një vlerësim sasior i riskut dhe impaktin e tij në Buxhetin e Shtetit.

*Risku i inflacionit* në lidhje me rritjen e shpenzimeve nga norma e inflacionit të operatorit privat më shumë se sa pritej është parashikuar të jetë i ndarë ndërmjet partnerit publik dhe privat.

*Risku i kursit të këmbimit* në lidhje me ndryshimin e kursit të këmbimit sipas studimit të fizibilitetit është parashikuar të mbahet nga operatori privat, për arsye se është parashikuar që kontrata të lidhet në lekë dhe po në lekë do të jenë edhe pagesat e disponueshmërisë. Në vijim, me shkresë nr.17750 prot. MFE datë 03.10.2018, është dërguar për mendim nga MIE draft kontrata për këtë projekt pasi është shpallur fituesi i procedurës. Sipas kësaj draft kontrate, në nenin 29 “Pagesat” është përcaktuar vlera e kontratës në shumën 335,556,000 euro dhe mënyra e pagesës në nenin 29.1.7 ku citohet “*Pagesat përfshirë dhe TVSH kryhen në lekë me kursin në të cilin banka ku ka llogarinë koncesionari shet monedhën euro në ditën e kryerjes së pagesës dhe të publikuar nga kjo bankë në të njejtën ditë*”. Nga auditimi konstatohet se deri në këtë fazë, risku është marrë përsipër nga sektori publik në lidhje me kursin e këmbimit, ndryshe nga sa është parashikuar në studimin e fizibilitetit, duke ekspozuar Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë në rast të rritjes së kursit të këmbimit euro-lek. Ky risk paraqet efekte financiare për Buxhetin e Shtetit të cilat as nuk janë analizuar dhe as nuk janë kuantifikuar në analizën financiare. Për më tepër, në studim fizibiliteti është përcaktuar që kontrata do të nënshkruhet në lekë, ndërkohë që

kontrata e ardhur për mendim në MFE është nënshkruar në euro. Gjithashtu në të gjitha rastet, ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”

Nga auditimi konstatohet se nga risqet financiare me impakt të drejtpërdrejtë në Buxhetin e Shtetit paraqitet vetëm risku i inflacionit dhe kursit të këmbimit të cilët janë parashikuar të ndahen ndërmjet të dy palëve. Mbartja e këtyre risqeve pjesërisht nga sektori publik, ekspozon Buxhetin e Shtetit në rritjen e pagesave të disponueshmërisë për këtë projekt rruge duke e lënë të lirë kornizën kontraktuale për menaxhimin e tij dhe duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.

*Trajtuar më hollësisht në pikën III të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 3.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshëm por jo e plotë si dhe duke qenë se në lidhje me këto këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/5 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme Titullari i Autoritetit Kontraktor të analizojë problematikat e konstatuara nga grupi i auditimit, dhe meqenëse kjo kontratë është e pezulluar këto trajtime të përdoren për sa është e mundur si argumenta në mbrojtjen e interesave të shtetit lidhur me marrëdhënien me koncesionarin duke përfshirë edhe procesin gjyqësor në vijim.

#### **Menjëherë dhe në vijimësi**

**Gjetje nga auditimi 4: Projekti koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Oriku - Dukat” i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor me shkresë nr.3498/8 datë 16.05.2018 protokolluar në MFE me shkresë nr. 8617/2 datë 16.05.2018.**

**- Nga auditimi konstatohet se struktura e financimit e projektit koncesionar/PPP “Projektimi, ndërtimi, financimi dhe mirëmbajtja e segmentit rrugor Oriku - Dukat” paraqitet jo e qendrueshme, duke shkaktuar kosto të panevojshme interesi, pa paraqitur argumenta mbi treguesit financiarë për normat e përdorura mbi të cilën është përlogaritur mbështetja buxhetore dhe njëkohësisht e paraqitur me gabime në vlerat e pretenduara për tu investuar në krahasim me projeksionet e fluksit të parave.**

Kostot e shpronësimit të këtij projekti koncesionar rezultojnë të mos jenë parashikuar në studimin e fizibilitetit, të cilat duhet të jenë në formën e kostove të investimit për të ndodhur përpara fillimit të punimeve dhe për pasojë në mënyrë të padrejtë nuk janë pjesë e analizës së flukseve të parasë për Buxhetin e Shtetit.

Lidhur me strukturën e propozuar të financimit duke e krahasuar me nevojën për flukse dalëse konstatohet strukturë jo e përshtatshme, duke mos patur likuiditet të mjaftueshëm për të mbuluar nevojën për financim gjatë fazës së projektit. Në këtë mënyrë në analizën e burimeve të financimit sipas tabelës 15.2 të studimit të fizibilitetit kostot për realizim dhe mirëmbajtjen e rrugës janë parashikuar në vlerën 49,586,864 euro, ndërsa në analizën e flukseve të parasë në tabelën 16 vlera totale e financimit është 46,796,162 euro. Konstatohet një diferencë prej 2,790,702 euro e ardhur si pasojë e mos deklarimit në analizën e flukseve të parasë të financimit të kostove të mirëmbajtjes periodike në një kohë kur në analizën e burimeve të financimit këto kosto janë deklaruar si kosto të cilat do të mbulohen nga kapitali i koncesionarit.



Në vitin e parë parashikohet financim i investimit nga operatori privat në shumën 3,289,128 euro dhe financim nga banka në shumën 6,607,061 euro, ku burimet e financimit në total për këtë vit janë në shumën 9,896,189 euro, në të njejtën kohë nevoja për flukse dalëse vlerësohet në vlerën 7,024,628 euro, duke krijuar një tepëri të panevojshme prej 2,871,651 euro, për të cilat do duhet të paguhet interesa të panevojshme dhe të padrejta nga Buxheti i Shtetit.

Nga auditimi konstatohet se është parashikuar të financohet e gjithë vlera e kostos së investimit duke përfshirë edhe fitimin e operatorit privat të realizuar si pasojë e operacioneve ndërtimore. Në këtë mënyrë, konstatohet se vlera reale e investuar nga sektori privat në fazën e ndërtimit është më e ulët se 22 milion euro të deklaruara, kjo për arsye se për pjesën e ndërtimit, projekti do të gjenerojë fitim. Struktura e financimit për pjesën e ndërtimit vlerësohet të jetë e mbivlerësuar duke mos marrë parasysh këtë element dhe duke i ofruar kthim nga investimi koncesionarit në mënyrë të padrejtë edhe për pjesën e fitimit të realizuar nga faza ndërtimore. Përveç, pjesës së ndikimit në shtrenjtimin e kostos së financimit të projektit, kjo gjë jep efekte edhe në vlerën reale të investuar nga koncesionari në projekt, që në rastet e një marzhi fitimi prej 10% (që rezulton në një fitim prej rreth 4.2 milion euro vetëm nga ndërtimi), vlera reale e investuar për këtë projekt rezulton në rreth 18 milion euro dhe jo 22 milion euro siç pretendohet nga koncesionari në studimin e fizibilitetit të miratuar nga autoriteti kontraktues.

Treguesit financiarë të paraqitur në studimin e fizibilitetit përfshijnë përlogaritjen mbi flukset hyrëse nga pagesat e buxhetit dhe nevojën për flukse dalëse. Nevojat për flukse dalëse janë parashikuar të financohen me hua bankare në shumën 26,950,122 euro me interes 5% dhe me periudhë ripagimi 7 deri në 9 vite duke filluar nga viti i dytë i koncesionit. Pjesa e kapitalit të investuar nga kompania është parashikuar në shumën 22,636,742 euro. Në tabelën 16 “Fluksi i parave” të studimit të fizibilitetit deklarohet se koncesionari do të financojë projektin nëpërmjet 19,846,040 euro kapital të shoqërisë dhe të furnitorëve, në ndryshim nga sa ka thënë në deklarin e burimeve të financimit ku është shprehur se kapitali i kompanisë dhe i furnitorëve do të jetë 22,636,722 euro.

Nga auditimi konstatohet, se sipas informacioneve të paraqitura në studimin e fizibilitetit janë paraqitur dy vlera të ndryshme të burimit të financimit nga shoqëria dhe furnitorët duke vendosur në diskutim financimin dhe vërtetësinë e këtyre të dhënave.

Norma e përdorur për skontimin e flukseve të projektit me qëllim llogaritjen e NPV është marrë norma 5%. Vlera aktuale neto e projektit është vlerësuar në shumën 3,609,310 euro dhe me një IRR (normë të brendshme kthimi) të llogaritur në nivelin e 6.7% në kushtet kur norma e kërkuar mbi kapitalin e investuar nga sektori privat është pohuar të jetë 5%. Nga auditimi konstatohet se pranimi i një norme të brendshme kthimi mbi këtë nivel nuk rezulton i arsyetuar, pasi sjell fitim mbi nivelin minimal të kërkuar, e garantuar nëpërmjet pagesave nga Buxheti i Shtetit.

**- Nga auditimi konstatohet se analiza e arsyetimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit, hartimi dhe implementimi i së cilës është përgjegjësi e autoritetit kontraktues, nuk është e argumentuar në terma sasiorë përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundëjt asaj të prokurimit dhe nuk është realizuar sipas kërkesave të kritereve të vlerësimit.**

Në pikën 19 të studimit të fizibilitetit është paraqitur krahasimi i alternativave të PPP kundëjt prokurimit publik. Sipas analizës të paraqitur në studim është argumentuar që kostot e prokurimit do të rriteshin me 751,588 euro në krahasim me alternativën PPP, bazuar në argumentimin “Kostot e projektimit që në rastin e prokurimit të këtij projekti do të ishin 1,959,689 euro, nga 1,258,101 euro të parashikuara, me një impakt direkt të reduktimit të kostove prej 751,588 euro”. Në lidhje me këtë analizë, konstatohet se rritja e kostove të projektimit ndërmjet dy alternativave nuk është e argumentuar dhe vlerësohet jo e rëndësishme për qëllime të vendimmarrjes duke qenë se jemi në rastin e prokurimit apo

koncesionimit të të njejtit projekt. Rrjedhimisht, dhënia e përparësisë së alternativës koncesion/PPP ndaj prokurimit tradicional rezulton e pabazuar në kërkesat e VKM nr. 634 datë 01.10.2014 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/PPP të punëve publike dhe shërbimeve për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale”, i ndryshuar. Nga auditimi konstatohet se analiza e mësipërme nuk është kryer sipas KSP, duke qenë jo në përputhje me VKM nr. 634 datë 01.10.2014, të ndryshuar.

- **Nga auditimi konstatohet se ky projekt mbart risqe financiare shtesë për Buxhetin e Shtetit pa u analizuar efektet e mundshme në pagesat që kërkon ky projekt si pasojë e mbartjes së këtyre risqeve.** Në studimin e fizibilitetit është realizuar një analizë e risqeve kryesore të projektit duke përkrahur probabilitetin e ndodhjes së tyre dhe impaktin përkatës. *Risku i normës së interesit* lidhur me ndryshimin e normës së interesit me efekt në koston e financimit me borxh, sipas studimit të fizibilitetit është përcaktuar që të ndahet midis palëve. Në këtë mënyrë është përcaktuar që koncesionari të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhet me rrezikun e projektit ndërsa qeveria të marrë përsipër rrezikun për ndryshimet në normën e interesit që lidhen me spread-et e vendit. Nga auditimi konstatohet se Autoriteti kontraktor mbart rrezikun e ndryshimit të spread-it të vendit për normën e interesit të aplikuar. Në këtë mënyrë norma e interesit e pretenduar në vlerën fikse 5% në studimin e fizibilitetit është e pabazuar, pasi duke marrë parasysh këtë risk, kjo normë është e ndryshueshme në bazë të lëvizjeve të spread-it. Gjithashtu kjo sjell dhe një risk të shtuar të financimit të projektit, pasi rrit kostot e tij duke i bërë të paparashikueshme pagesat për gjithë periudhën e koncesionit.

*Risku i këmbimit të valutës së huaj* në lidhje me diferencat e kursit të këmbimit në kohë në studimin e fizibilitetit është përcaktuar që rreziku duhet të ndahet midis palëve. Vlera e kontratës sipas parashikimeve është përcaktuar të jetë në euro, sipas monedhës që do sigurohet edhe financimi nga huadhënësit. Ky konstatim vlerësohet jo në përputhje edhe me Udhëzimin e MFE nr. 9 datë 20.03.2018 “Për procedurat standartet të zbatimit të buxhetit” në të cilën citohet që “Detyrimet lidhur me blerjet, shërbimet dhe punët publike merren përsipër në monedhën shqiptare, përfshi edhe kontratat e projekteve me financim të huaj, më përjashtim kur parashikohet ndryshe në marrëveshjen përkatëse të kredisë.”

Efekti i mbartjes së këtyre risqeve nuk është materializuar në trajtë sasiore në flukset e projektuara të parasë. Për të dy këto risqe të mbartura nga sektori publik nuk ka asnjë reflektim në analizën e flukseve të parasë në lidhje me koston përkatëse që do angazhojë projekti në rast të materializimit të tyre, duke miratuar projektin dhe pagesat përkatëse nga Buxheti i Shtetit pa përfshirë efektin e këtyre risqeve.

- **Problematika paraqet kontrata e projektit koncesionar/PPP miratuar me ligjin nr. 51/2019 datë 18.07.2019 (ky ligj u fut në fuqi me Vendimin e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë nr. 92/2019 datë 12.09.2019, pas shqyrtimit dhe rrëzimit në seancë parlamentare të Dekretit të Presidentit të Republikës së Shqipërisë i cili e kishte kthyer për rishikim në Kuvend)<sup>4</sup> edhe në drejtim të strukturës së financimit duke akumuluar interesa të panevojshme nga krijimi i likuiditeteve të tepërta në tre vitet e para si dhe në drejtim të mospërputhjes ndërmjet huasë së marrë dhe huasë së kthyer.** Nga auditimi konstatohet se për tre vitet në të cilat është parashikuar që të realizohet investimi, vendosen në dispozicion fonde të panevojshme që në vitin e parë nga ana e koncesionarit dhe financimit me hua bankare për të cilat paguhet interesa, në mënyrë të padrejtë nga Buxheti i Shtetit. Në këtë mënyrë, në fund të vitit të parë mjetet monetare përtej nevojës reale për likuiditete paraqiten në shumën 40.6 milion euro, në fund të vitit të dytë 25 milion euro dhe në fund të vitit të tretë 7 milion euro. Duke marrë parasysh interesin prej 5% që paguhet mbi

<sup>4</sup> Në lidhje me këto problematika, nga ana e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit iu dërgua shkresa nr. 666 datë 10.09.2019, Kryeministrit të Shqipërisë, Zv/Kryeministrit, Ministrit të Infrastrukturës dhe Energjisë dhe për dijëni Kryetarit të Kuvendit të Shqipërisë.

fondet e vendosura në dispozicion, kostoja e panevojshme e interesit për likuiditetet e tepërta në krahasim me nevojën reale për para, për të treja vitet llogaritet në 3.6 milion euro. Efekti prej 3.6 milion euro paraqet pagesa nga Buxheti i Shtetit të panevojshme për akumulimin e këtyre interesave me efekt në flukset e projektit dhe qendrueshmërinë e tij.

Ekzistenca e huasë së kthyer në shumën 26.9 milion euro, në krahasim me huanë e marrë prej 25.6 milion euro reflekton nga njëra anë shlyerje principali shtesë prej 1.2 milion euro dhe nga ana tjetër interesa shtesë si pasojë e llogaritjes së tyre mbi stokun prej 26.9 milion euro dhe jo mbi stokun prej 25.6 milion euro. Interesi i kërkuar për huanë në shumën 25,585,914 euro me afat 13 vjeçar dhe interes 5% rezulton në total 9,054,778 euro, me një diferencë nga interesi i llogaritur në kontratë prej 9,507,452 në shumën 452,674 euro. Efekti i mbivlerësimit të interesit si pasojë e llogaritjeve të gabuara vlerësohet në shumën 452,674 euro. Në total efekti financiar si pasojë e keqlllogaritjeve në kontratë prej shpenzimeve të interesit dhe principlalit të mbivlerësuar vlerësohet në rreth 1,731,933 euro (1.2 milion euro + 452,674 euro).

*Trajtuar më hollësisht në pikën IV të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 4.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/5 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundshme të korigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.

**Brenda datës 30 qershor 2020**

**Rekomandimi 4.2:** Nga Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qëndrore të përfshihet në planin vjetor të auditimit të vitit 2020, vijimi i auditimit të këtij projekti koncesionar/PPP pranë autoritetit kontraktues, duke ballafaquar dhe pasur parasysh problematikat e evidentuara më sipër dhe njëkohësisht fakte të tjera që mund të paraqiten.

**Menjëherë**

**Gjetje nga auditimi 5: Projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor (MSH është mbështetur me ekspertizë e konsulencë të L., pjesë e B.B.) me shkresën nr. 976/14 datë 16.12.2016 protokollaur në MFE me shkresën nr. 13071/2 datë 16.12.2016.**

- Nga auditimi konstatohet se kostot përkatëse të projektit koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” nuk rezultojnë të jenë të parashikuara në PBA përkatëse, ku vetëm për vitin e parë të operimit rritja në financim parashikon 3.3 milion euro. Nga auditimi konstatohet se rritja e kërkuar për pagesat e projektuara fikse në nivel tavani, nuk rezulton të jetë e parashikuar në programin buxhetor afatmesëm si një zë më vete, sikurse është konstatuar edhe nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë në shkresën përkatëse. Sipas argumentimit të bërë në studimin e fizibilitetit, financimi aktual vlerësohet në rreth 5.4 milion euro dhe shpenzim i kërkuar për implementimin e PPP në vitin e parë vlerësohet në 8.7 milion euro. Mekanizmi i funksionimit të PPP përfshin vendosjen e një tavani mujor buxhetor dhe faturimin e analizave nga operatori privat drejt autoritetit kontraktor sipas çmimeve të ofruara për secilën analizë të kryer për kategoritë e përfshira për të marrë shërbimin.

Projektimet e vëllimeve të analizave konstatohen se janë kryer në bazë të të dhënave historike të vitit 2014. Gama e analizave të ofruara është planifikuar të rritet nga 105 në 164 analiza të ofruara. Megjithatë lista e re që do verifikohet te Autoriteti Kontraktor ka përfshirë 160 analiza sipas shkresës nr. 13071/2 prot. MFE datë 16/12/2016. Rritja e gamës e së analizave të ofruara jep impakt në sasinë e shërbimit të kërkuar, që në kushtet e tarifave të përcaktuara, përkthehet në koston totale të shërbimit për Buxhetin e Shtetit. Nga auditimi konstatohet se nuk ka një analizë të detajuar në lidhje me efektin e pritshëm në kosto për mbështetjen e parashikimeve, si pasojë e rritjes së gamës së analizave të ofruara. Gjithashtu vendosja e taveve buxhetore, sipas parashikimit të bërë në studimin e fizibilitetit për çdo vit në mënyrë që të mos çenohet Buxheti i Shtetit si pasojë e rritjes së numrit të analizave, vendos kufizime në nivelin e shërbimit të ofruar. Në kushtet e përcaktimit të taveve kufi për tu shpenzuar, vendosjen e tarifave të reja fikse për analiza të ofruara dhe mungesën e të dhënave analitike për llojet e analizave të ofruara dhe të projektuara për tu ofruar mund të rezultojë që ofrimi i shërbimit mund kufizohet si pasojë e tejkalimit të kufijve buxhetorë

**- Konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjes” paraqitet i pa qendrushëm dhe jofizibël duke qenë se evidentohen mospërputhje materiale ndërmjet vlerave në supozime dhe analizave në flukset e parasë përkatësisht 1 milion euro për shpenzimet operative, 0.7 milion euro për investimet dhe 0.9 milion euro për fitimin bruto.**

Kostot operative të propozuara si pasojë e zgjidhjes së ofruar me anë të këtij koncesioni vlerësohen të jenë nga 5.85 milion euro në vitin e parë deri në 8.87 milion euro në vitin e 10, duke ndryshuar vazhdimisht në raport me vëllimin e shërbimit të ofruar, për arsye se projekcioni i analizave të ofruara është në rritje sipas supozimeve (parashikimeve) të bëra në faqen 57 të studimit të fizibilitetit. Ndërmjet të dhënave mbi flukset që angazhon realizimi i projektit konstatohen diferenca të ndjeshme, ku në vitin e parë të operimit kostot e operimit vlerësohen rreth 5.85 milion euro, ndërkohë që në analizën e flukseve të parasë këto kosto përcaktohen në rreth 6.86 milion euro.

Kostot e investimit janë parashikuar të kryhen në dy faza me qëllim kthimin e aseteve të krijuara në përfundim të afatit të koncesionit në gjendje pune. *Në fazën e parë*, përpara nisjes së ofrimit të shërbimit, është parashikuar investimi në rreth 7 milion euro, nga të cilat 4.57 milion euro vetëm në paisje laboratorike. Në fazat e tjera në vijim, vetëm për pjesën e paisjeve laboratorike është parashikuar riinvestimi në shumën 3.38 milion euro sipas analizës së kryer në studimin e fizibilitetit. Nga auditimi konstatohet se në analizën e flukseve të parasë sipas shtojcës 5, riinvestimi, respektivisht në vitet 5; 6; 8; 9 dhe 10 është vlerësuar në rreth 4.1 milion euro. Këto diferenca në total, paraqesin ndikim në vlerësimin e treguesve financiarë të projektit, me rreth 700,000 euro. Kjo pa marrë në konsideratë vlerën në kohë të parasë dhe me efekt të drejtpërdrejtë në cilësinë e aseteve të dorëzuara në përfundim të afateve të koncesionit.

Sipas referencave të fitimit bruto të paraqitur në studimin e fizibilitetit, konstatohet se, diferenca ndërmjet të ardhurave dhe shpenzimeve paraqitet me pasaktësi duke mos reflektuar llogaritjet matematikore përkatëse. Ekziston një diferencë në total rreth 875 mijë euro. Diferencat në EBITDA (fitimin bruto) në bazë të të dhënave të paraqitura në studim fizibiliteti, reflektojnë një nënvlerësim të fitimit bruto të llogaritur, i cili në total jep një efekt në nënvlerësim të fluksit të parasë në dispozicion të projektit dhe të treguesve financiarë të projektit.

Sipas studimit të fizibilitetit, faqe 6, shpenzimi i buxhetit për këtë PPP, që përfaqëson të ardhura të siguruara të projektit për vitin e parë janë projektuar 8.7 milion euro ose në rreth 1.757 euro/analizë. Projektimi prej 6.06 milion analiza në vitin e parë, referuar një mesatareje prej 1.757 euro për analizë, të ardhurat e përlllogaritura vlerësohen rreth 10.65 milion euro

dhe jo 8.7 milion euro sikurse janë raportuar në faqen 60 të studimit të fizibilitetit. Kjo sjell një diferencë prej 1.95 milion euro me nënvlerësim të ardhurash potenciale të projektit sipas supozimeve mbi numrin e analizave të ofruara, duke rënduar në mënyrë të pajustificuar fluskin real dalës për Buxhetin e Shtetit. Mesatarizimi i çmimit nuk reflekton një parashikim real të të ardhurave të koncesionit nga Buxheti i Shtetit, duke sjellë projeksion jo të saktë të treguesve financiarë të projektit dhe nga ana tjetër të shpenzimit real që kushtëzon pagesa në të ardhmen për Buxhetin e Shtetit. Nga auditimi konstatohet se, çmimet e analizave të ofruara janë të ndryshme dhe në asnjë rast nuk është kryer një studim në lidhje me peshën specifike të analizave të përdorura sipas tipologjive të atyre të ofruara. Rrjedhimisht edhe projeksioni i të ardhurave bazuar në totalitetin e analizave vlerësohet nga auditimi jo i plotë dhe cënon fizibilitetin e projektit dhe projeksionet reale të flukseve hyrëse.

Me ndryshimet e bëra në studimin e fizibilitetit me shkresën nr. 13071/2 prot. MFE datë 16.12.2016, një pjesë e të ardhurave janë reduktuar, duke hequr pjesën për pacientët që nuk respektojnë sistemin e referimit. Këto shpenzime për këto pacientë, janë parashikuar të mos financohen nga Buxheti i Shtetit, por të kryhen në operatorët privatë të ofrimit të shërbimit. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këto ndryshime të kryera në studimin e fizibilitetit nuk është përcaktuar efekti që të ardhurat e riprojektuara kanë në të gjithë treguesit financiar të projektit, me argumentin se këto përditësime nuk shoqërohen me efekte buxhetore shtesë. Në fakt ato shoqërohen me efekte të drejtpërdrejta në treguesit financiare të projektit, duke qenë se të ardhurat përbëjnë fluksin hyrës kryesor të parasë, me nivelin e kërkuar të investimeve për ofrimin e shërbimeve dhe shpenzimet përkatëse operative.

**- Nga auditimi konstatohet se nga autoriteti kontraktor në analizën e arsyetimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit nuk është e argumentuar përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit dhe nuk është kryer sipas metodologjisë së krahasuesit të sektorit publik.**

Në studimin e fizibilitetit në lidhje me arsyetimin e dhënies me koncesion të projektit apo prokurimin tradicional të tij nuk është kryer një analizë sipas krahasuesit të sektorit publik e kërkuar nga neni 8 i VKM nr. 575 datë 10.07.2013 “Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat” i ndryshuar. Kjo është arsyetuar nga Autoriteti Kontraktor duke u bazuar në disa argumenta për mungesën e të dhënave historike dhe të sakta për supozimet e bëra. Kuadri rregullator në fuqi kërkon kryerjen e një analize të sipas KSP duke qenë se parashikon skontimin e të gjitha kostove të ardhshme të projektit dhe krahasimin e tyre në rast të prokurimit tradicional.

**- Konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës dhe Lushnjës” mbart rrishtje financiare të pa analizuar në terma sasiorë për Buxhetin e Shtetit.**

*Risku i kërkesës* është përcaktuar të përballohet nëpërmjet vendosjes së tavaneve buxhetore mujore ku do të paguhet vetëm për nivelin e shërbimit të ofruar, pra duke aplikuar tarifën përkatëse mbi numrin e analizave të referuara.

*Risku social* në këtë projekt lidhet me risqet që vijnë si pasojë e shkurtimit të personelit aktual në laboratorët publikë spitalorë. Një nga çështjet kryesore të vlerësuara si me mangësi në studimin e fizibilitetit janë edhe kostot e personelit të cilat vlerësohen të tepërta si rrjedhojë e paisjeve të vjetëruara që përdoren. Burimet njerëzore të shërbimit laboratorik publik përfshijnë rreth 504 punonjës në 18 laboratorë, ndërkohë që ky numër pritet të reduktohet në rreth 390 punonjës sipas propozimit të studimit të fizibilitetit, me kategorinë më të prekur të shkurtimeve në mjekët e laboratorit. Kostot sociale që shoqërojnë riskun social të lidhur me shkurtimet e mundshme nga puna nuk rezultojnë të jenë parashikuar në koston e përgjithshme të projektit. **Ky risk është transferuar në autoritetin publik dhe të gjitha shpenzimet që lidhen me to, përbëjnë një kosto shtesë të autoritetit publik duke përfshirë**

**dëmshpërblimet për ndërprerjen e marrëdhënieve të punës, dëmshpërblimet për njoftimin apo kostot e lidhura me vendimet gjyqësore.**

*Risku i inflacionit* nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat. *Risku i kursit të këmbimit* është përcaktuar të transferohet te koncesionari privat, sipas studimit të fizibilitetit, faqe 79 ku në analizën e vlerës për para është përcaktuar: “*Ndër risqet e transferuara te koncesionari privat përfshihet edhe pika “g” duke cituar: g) Rreziku i valutës së huaj. Reagentët përfaqësojnë 30% të shpenzimeve operative dhe janë të emërtuara në euro*”.

*Risku i normës së interesit* nuk rezulton të jetë analizuar dhe nuk rezulton të jetë përcaktuar nëse përballohet nga autoriteti kontraktor apo nga operatori privat. Nga auditimi konstatohet se nuk rezultojnë të jenë analizuar risqet e lidhura me normën e interesit për sigurimin e financimit dhe nga ana tjetër për normën e inflacionit. Ndarja e këyre risqeve nuk rezulton të jetë përcaktuar ndërmjet palëve dhe në të njëjtën kohë nuk është përcaktuar efekti i tyre i mundshëm në pagesat e planifikuara për tu kryer nga Buxheti i Shtetit, duke qenë kjo jo në përputhje me VKM nr. 575 datë 10.07.2013, të ndryshuar.

*Trajtuar më hollësisht në pikën V të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 5.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/6 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundshme të korigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.

**Brenda datës 30 qershor 2020**

**Rekomandimi 5.2:** Nga Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qëndrore të përfshihet në planin vjetor të auditimit të vitit 2020, vijimi i auditimit të këtij projekti koncesionar/PPP pranë autoritetit kontraktues, duke ballafaquar dhe pasur parasysh problematikat e evidentuara më sipër dhe njëkohësisht fakte të tjera që mund të paraqiten.

**Menjëherë**

**Gjetje nga auditimi 6: Projekti koncesionar/PPP “Për përmirësimin e infrastrukturës arsimore në Bashkinë Tiranë” i referohet Studimit të Fizibilitetit paraqitur nga Autoriteti Kontraktor, Bashkia Tiranë me shkresë nr. 18234 datë 12.05.2017, protokolluar në MFE me nr. 6851/1 datë 15.05.2017 dhe MAS me shkresë nr. 4785/1 datë 12.05.2017 protokolluar në MFE me nr. 6851 datë 15.05.2017.**

**-Nga auditimi konstatohet se projekti koncesionar/PPP “Për përmirësimin e infrastrukturës arsimore në Bashkinë Tiranë” ka qenë i papërballueshëm për Buxhetin e Shtetit, duke qenë se nuk janë parashikuar kostot repektive të mbështetjes nga qeverisja qendrore.** Nga auditimi konstatohet se, sipas korespondencës të *Ministrit së Arsimit dhe Sporteve dhe Bashkisë Tiranë* me MFE, nuk rezulton që kostot e projektit të jenë të planifikuara të përballohen brenda buxhetit vjetor të miratuar nga Kuvendi dhe brenda tavaneve të shpenzimeve për periudhën afatmesme, të miratuara me vendim të Këshillit të Ministrave. Ministria e Arsimit dhe Sportit ka parashikuar që mbështetja financiare e akorduar nëpërmjet FZHR ti vihet në dispozicion nga MFE Bashkisë Tiranë, ndërkohë që kompetenca për miratimin e shumës për tu shpenzuar për FZHR është e Kuvendit dhe alokimi i tyre nëpërmjet grantit konkurues për arsimin është kompetencë e KZHR (Komiteti i

Zhvillimit të Rajoneve). Në këtë kuadër, angazhimi i pretenduar i MAS për të siguruar fondet buxhetore sikurse citohet nga MFE në shkresën përcjellëse, nuk rezulton të jetë i përfshirë në tavanet përkatëse të buxhetit të tyre, për aq kohë sa një shtesë në financim për këtë projekt specifik nuk është pjesë e investimeve të parashikuara për këtë projekt. Nga auditimi konstatohet se, në kapitullin 6.4.2 të studimit të fizibilitetit është përcaktuar që fondi në dispozicion të Bashkisë Tiranë për kryerjen e pagesave periodike përcaktohet të jetë 1 miliard e 700 milion lekë, megjithëse sipas analizës financiare kërkesat për pagesa vijnë duke u ulur nga rreth 1.3 miliard lekë në vitin e parë, në rreth 1 miliard lekë në vitin e fundit. Nga auditimi konstatohen kërkesa buxhetore përtej nevojave reale për mbështetje nga qeverisja qendrore për realizimin e këtij projekti.

**- Nga auditimi konstatohet se analiza e arsytimit të vendimit për dhënien me koncesion/PPP të projektit, hartimi dhe implementimi i së cilës është përgjegjësi e autoritetit kontraktues, nuk është e argumentuar në terma sasiore përse i përket favorizimit të alternativës së koncesionimit përkundrejt asaj të prokurimit dhe nuk është realizuar sipas kërkesave të kritereve të vlerësimit.**

Arsyetime i vendimit për dhënien me koncesion/PPP duhet të bëhet duke përcaktuar vlerën e parasë dhe kostot totale neto të projektit në rast se do të arrihej bazuar në një prokurim, duke përdorur krahasuesin e sektorit publik që mat kostot e projektit në rast se ai do të financohej nga vetë autoriteti kontraktor përmes prokurimit tradicional. Në studimin e fizibilitetit konstatohet se nuk është realizuar një analizë e tillë përse i përket KSP sipas kërkesave të mësipërme. Analiza e kryer në studimin e fizibilitetit është ajo e tre propozimeve në të cilat janë analizuar prokurimin e menjëhershëm të 17 shkollave, prokurimin e 17 shkollave në një periudhë 3 vjeçare ose prokurimin e një apo disa shkollave në vit sipas mundësive financiare. Në këtë mënyrë, në krahasimin e tyre, argumentat e dhënë për mos efikasitetin e këtyre alternativave lidhen me mungesën e mundësive për financimin e ndërtimit të tyre në kuadër të buxhetit aktual të Bashkisë Tiranë. Nga auditimi konstatohet se në lidhje me këtë projekt nuk ka një analizë sasiore për të përcaktuar vlerën në kohë të parasë nëse projekti do të realizohej nëpërmjet prokurimit tradicional duke aktualizuar të gjitha kostot. Arsyetime i vendimit për dhënien me koncesion në pamundësinë për sigurimin e fondeve në afatshkurtër nuk lidhet me vlerën më të mirë në kohë të parasë në zgjedhjen e kësaj alternative. Nga ana tjetër, supozimi i normës mesatare të obligacioneve 7 vjeçare për financimin e projektit nuk përbën një argument bindës në lidhje me rëndësinë në vendimmarje pasi në kushte të njejta, investitorët e interesuar në këtë projekt do të interesoheshin të investonin kapitalin e tyre në letra me vlerë të qeverisë për të njejtin maturitet, që në mënyrë të dukshme mbartin më pak risk se sa risqet totale të alokuara në koncesionarin në bazë të këtij projekti. Krahasimi i alternativave nuk është kryer sipas KSP dhe është i paargumentuar në lidhje me flukset e shtuara në drejtim të prokurimit publik, duke mos marrë në konsideratë të gjitha flukset e projektit dhe në të njëjtën kohë vlerën në kohë të parasë. Në këtë mënyrë konstatohet se është favorizuar me pa të drejtë alternativa e dhënies me koncesion/PPP në krahasim me procedurën e prokurimit.

*Trajtuar më hollësisht në pikën VI të kapitullit IV të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

**Rekomandimi 6.1:** Meqenëse këto konstatime janë evidentuar nga auditimi i dokumentacionit në dosjen e dorëzuar nga Autoriteti Kontraktor në MFE, e të cilat në zbatim të standarteve të auditimit janë evidencë e besueshme por jo e plotë (për të gjykuar për të gjitha fazat e koncesionit) si dhe duke qenë se në lidhje me këto konstatime nga Autoriteti Kontraktor nuk kemi përgjigje për Projekt Raportit të Auditimit dërguar me shkresën nr. 238/7 datë 23.09.2019 të Kryetarit të KLSH, kërkojmë që në mënyrë të menjëhershme, nga ana e Titullarit të Autoritetit Kontraktues të merren masat që të analizohen plotësisht problematikat dhe mangësitë si më sipër, dhe nëse është e mundur të korrigjohen efektet e këtyre problematikave të mbartura deri në kontratën koncesionare, duke saktësuar edhe risqet që mban koncesionari lidhur me këtë projekt.

**Rekomandimi 6.2:** Nga Departamenti i Auditimit të Pushtetit Vendor në bashkëpunim me Departamentin e Auditimit të Institucioneve Qëndrore të përfshihet në planin vjetor të auditimit të vitit 2020, vijimi i auditimit të këtij projekti koncesionar/PPP pranë autoritetit kontraktues, duke ballafaquar dhe pasur parasysh problematikat e evidentuara më sipër dhe njëkohësisht fakte të tjera që mund të paraqiten.

Menjëherë

## V. KONKLUZIONE DHE OPINIONI AUDITIMIT

### Opinionin e Auditimit të Përputhshmërisë

Ne kemi audituar përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Koncesioneve në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, bazuar në Ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, i ndryshuar, Ligjin Nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, Rregulloren e Procedurave të Auditimit, Manualin e Përputhshmërisë si dhe Standardet Ndërkombëtare të Auditimit të Sektorit Publik ISSAI 4000- 4200<sup>5</sup>; ISSAI 5220<sup>6</sup>.

Në opinionin tonë, bazuar në evidencat e auditimit, mbi të cilat janë formuluar gjetjet dhe rekomandimet përkatëse, përmbledhur në bazën për opinionin, rezulton se për të gjitha projektet koncesionare, të përzgjedhura për tu audituar (6 projekte koncesionare) ka devijime materiale dhe të përhapura, sasiore dhe cilësore në lidhje me miratimin e studimit të fizibilitetit nga ana e strukturave përgjegjëse referuar kuadrit rregullator për koncesionet/PPP. Duhet të theksojmë se fushëveprimi i këtij auditimi vetëm në aktivitetin e Drejtorisë së Koncesioneve të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, është shoqëruar me një qasje të kufizuar në auditim, kufizim i cili është shtuar edhe nga fakti se Autoritetet Kontraktuese përgjegjëse për përgatitjen dhe paraqitjen e një kërkesë të argumentuar, të bazuar në studime të thelluara si dhe në kushte të përbalueshmërisë së projekteve, megjithëse janë njohur me konstatimet e këtij auditimi përmes projektraporteve të dërguara nga KLSH në adresë të tyre, nuk kanë kthyer përgjigje.

### Baza për opinionin e auditimit

Nga auditimi i procesit të miratimit/refuzimit të projekteve koncesionare të përzgjedhura (6 projekte koncesionare), për efekte të vlerësimit të përputhshmërisë së veprimtarisë referuar kuadrit rregullator mbi koncesionet u konstatuan devijime të lidhura me miratimin e koncesioneve, të paraqitura nga Autoritetet Kontraktuese në kushtet e pamjaftueshmërisë së burimeve buxhetore, mbi studime fizibiliteti të hartuara pa kujdesin e duhur profesional dhe në mungesë të vlerësimit të plotë të risqeve financiare që mbartin për buxhetin e shtetit. Devijimet ishin të njëjta për pothuaj të gjitha projektet e përzgjedhura për auditim.

Aprovimi i studimeve të fizibilitetit me arsyetim të vendimit të dhënies me koncesion jo në përputhje me kërkesat e kuadrit rregullator, bazuar në studime fizibiliteti të paargumentuara dhe me gabime materiale, është shoqëruar me implikime fiskale të cilat janë vështirë të mbahen nën kontroll për periudhat e ardhshme, pavarësisht se theksojmë që për periudhën nën auditim nga MFE është respektuar kufiri i pagesave për koncesionet/PPP në raport me të ardhurat tatimore vendosur në ligjin organik buxhetit, prej 5%.

Ne e kemi kryer auditimin në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit të institucioneve supreme të auditimit (ISSAI). Përgjegjësitë tona sipas këtyre standardeve janë

<sup>5</sup> ISSAI 4000-4200, Objektivi i audituesve në një auditim përputhshmërie është të japë siguri të arsyeshme nëse informacioni i mbledhur sa i takon një çështjeje të veçantë është në përputhje, në të gjitha aspektet materiale, me kuadrin ligjor dhe rregullator në fuqi

<sup>6</sup> Udhëzime mbi praktikën më të mirë të auditimit të financimit privat/publik dhe koncesioneve



përshkruar në mënyrë më të detajuar në paragrafin “Përgjegjësitë e audituesit për Auditimin e Përputhshmërisë” të raportit tonë. Ne jemi të pavarur nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, e theksuar kjo në ISSAI-n 10- Deklarata e Meksikës mbi Pavarësinë e SAI-t, si dhe ISSAI 30- Kodi Etik, në përputhje me kërkesat etike që janë të rëndësishme në auditimin e përputhshmërisë në Republikën e Shqipërisë, duke përfshirë Kodin e Etikës të KLSH, dhe kemi përmbushur përgjegjësitë e tjera etike në përputhje me këto kërkesa. Ne besojmë se evidenca e auditimit që kemi marrë është e mjaftueshme dhe e përshtatshme për të siguruar bazën për opinionin tonë.

### **Përgjegjësitë e subjektit të auditimit**

Drejtimi i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, i cili është autoriteti fiskal dhe jo autoriteti kontraktues, është përgjegjës për miratimin e studimit të fizibilitetit në përputhje me kërkesat e kuadrit ligjor në fuqi në fushën e koncesioneve/PPP, ndërkohë që Autoritetet Kontraktore janë përgjegjëse për hartimin, paraqitjen dhe miratimin e studimeve të fizibilitetit mbi projektet e kërkuara për koncesion/PPP.

### **Përgjegjësitë e Audituesve të KLSH mbi Auditimin e Përputhshmërisë**

Objektivat e punës sonë lidhen me garantimin e sigurisë së arsyeshme nëse veprimtaria e MFE është në përputhje me kuadrin ligjor dhe rregullator në fuqi.

Siguria e arsyeshme është një nivel i lartë sigurie, por nuk garanton që auditimi i kryer në përputhje me standardet mundëson identifikimin e çdo gabimi apo anomalie që mund të ekzistojë. Anomalitë mund të lindin nga gabimet apo mashtrimet dhe konsiderohen si materiale, nëse individualisht ose në tërësi ato influencojnë vendimet e përdoruesve të raportit.

Përveç standardeve të ISSAI, ne gjithashtu aplikojmë edhe gjykimin dhe skepticizmin tonë profesional në punën audituese.

Gjithashtu ne identifikojmë dhe përpunojmë riskun e anomalive materiale, për shkak të gabimeve apo mashtrimeve, planifikojmë dhe kryejmë procedura auditimi sipas risqeve të identifikuar, dhe grumbullojmë evidencë të mjaftueshme e të përshtatshme për formulimin e opinionit tonë. Risku që vjen nga mos identifikimi i këtyre anomalive për shkak të mashtrimeve, është më i lartë se ai i gabimeve, sepse mashtrimi mund të përfshijë falsifikime, fshirje të qëllimshme, keqinterpretime, apo edhe mungesë të qëllimshme të kontrollit të brendshëm.

Konkluzionet tona janë të bazuara në punën audituese, deri në përgatitjen e raportit të auditimit. Megjithatë, ngjarje apo kushte specifike në të ardhmen mund të ndryshojnë situatën aktuale të institucionit.

Ne u mundësojmë drejtuesve një deklaratë në lidhje me kërkesat etike të pavarësisë sipas të cilave ne kemi kryer punën tonë audituese, dhe komunikojmë me ta në rastet kur ekziston konflikt interesi apo çështje të tjera lidhur me etikën.

Ne identifikojmë çështjet më të rëndësishme lidhur me auditimin e përputhshmërisë dhe i përshkruajmë ato në raportet e auditimit, me përjashtim të rasteve kur kuadri ligjor nuk lejon vënien në dispozicion të tyre për publikun ose në raste të rralla kur vetë ne vendosim që këto çështje nuk duhet të përfshihen në raport për shkak të pasojave negative që publikimi i tyre mund të sjellë në publikun e gjerë.

## **VI. ANEKSE**

***Aneksi nr.1*** - Akt Konstatimi nr.1 datë 21/08/2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin “Ndërtim landfilli, inceneratori dhe

rehabilitim i venddepozitimeve ekzistuese Tiranë”, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**Aneksi nr.2** – Akt Konstatimi nr. 2 datë 21/08/2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin koncesionar/PPP të rrugës Milot – Balldren, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**Aneksi nr.3** – Akt Konstatimi nr. 3 datë 21.08.2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin e rrugës Thumanë – Kashar, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**Aneksi nr.4** – Akt Konstatim nr. 4 datë 21.08.2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin e rrugës Oriku Dukat, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**Aneksi nr.5** – Akt Konstatimi nr.5 datë 21.08.2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin koncesionar/PPP “Për ofrimin e shërbimit laboratorik të spitaleve universitare, rajonale dhe atyre bashkiake të Sarandës e Lushnjes”, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**Aneksi nr.6** - Akt konstatimi nr. 6 datë 21.08.2019 - Për dhënien e miratimit nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë për projektin “Përmirësimi i infrastrukturave arsimore në Bashkinë e Tiranës”, kopje e të cilave gjendet e protokolluar në MFE.

**PËRSA MË SIPËR U PËRGATIT KY RAPORT PËRFUNDIMTAR AUDITIMI**

## **KONTROLLI I LARTË I SHTETIT**