

Projekti i auditimeve me SECO-n dhe IDI-n:

dobi e shumëfishtë për Ne

nga Bujar Leskaj

Nënshkrimi sot më 9 mars 2020 i Marrëveshjes së Bashkëpunimit mes Sekretariatit të Shtetit Zviceran për Çështjet Ekonomike (SECO) dhe KLSH mbi projektin “Forcimi i auditimit të jashtëm lidhur me mbikëqyrjen e Koncesioneve dhe Partneriteve Publik-Privat” do të sjellë një projekt të rëndësishëm për auditimin e jashtëm publik shqiptar.

1. Mbështetja zvicerane

Projekti u përgatit nga KLSH në vitin 2016 dhe u shpall fitues nga IDI, Nisma për Zhvillim e INTOSAI-t, organizatës botërore të institucioneve supreme të auditimit, e cila siguroi asistencën e Zvicrës, falë politikave mbështetëse të Sekretariatit të Shtetit Zviceran për Çështjet Ekonomike (SECO) për të ndihmuar Shqipërinë, bazuar në Marrëveshjen e majit 2007 mes Këshillit Federal të Zvicrës dhe qeverisë shqiptare, e cila u ratifikua me Ligjin nr. 9801 datë 13 shtator 2007 nga Kuvendi i Shqipërisë.

Prej më shumë se 14 vitesh tashmë, SECO zhvillon me sukses të spikatur, në emër të Qeverisë Zvicerane dhe në partneritet me Agjencinë Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim, një program të gjerë të asistencës teknike në Shqipëri.

Projekti me KLSH do të ndihmojë në realizimin e objektivit tonë kryesor të strategjisë së zhvillimit 2018-2022 për modernizimin e mëtejshëm të kapaciteteve audituese, duke dhënë kontribut në sigurimin e të ardhmes së trupës sonë audituese, si një trupë që synon të jetë në nivel të vlerave, performancës dhe impaktit të trupave audituese të institucioneve supreme të auditimit (SAI-ve) të Shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian dhe të SAI-t zviceran, Zyrës Federale të Auditimit të Zvicrës.

Ky projekt, se pari forco kapacitetet tona audituese dhe se dyti, auditon koncesionet e formulës PPP me ndjeshmeri të lartë publike dhe me rezonance të fuqishme në të ardhmen ekonomike të vendit dhe perspektiven e financave tona publike.

Objektivat e SECO-s në Shqipëri janë asistencë në përmirësimin e qeverisjes demokratike, zhvillimin ekonomik dhe punësimin, në infrastrukturën urbane dhe energji, si dhe në shëndetësinë publike. Fokusi qendror i Sekretariatit të Shtetit Zviceran për Çështjet Ekonomike është menaxhimi më i mirë i financave tona publike, një sektor privat më konkurrues, zhvillimi urban i qëndrueshëm dhe furnizimi i qëndrueshëm me energji.

Strategjia e Bashkëpunimit Zviceran për Shqipërinë për vitet 2018-2021 ka angazhuar 105 milionë franga zvicerane të taksapaguesve zviceranë, ndër të cilat 38 milionë janë të SECO-s.

Siç ka theksuar dhe Ambasadori zviceran në Shqipëri, z. Adrian Maître në bisedimet paraprake për projektin, “*Si partner zviceran, ne jemi këtu për të mbështetur KLSH-në me ekspertizë teknike si pjesë e mbështetjes së madhe që Zvicra ka dhënë me asistencë për menaxhimin e financave publike ku përfshihet: menaxhimi i borxhit, administrimi i taksave, kontabiliteti publik, statistikat financiare dhe financat vendore, pasi gjykojmë se një mbikëqyrje efektive e financave publike e plotëson dhe e përsos këtë cikël të rëndësishëm të administrimit publik në Shqipëri”.*

Pas përfundimit të Projektit të Binjakëzimit të Bashkimit Evropian “Forcimi i kapaciteteve audituese të KLSH” me fondet IPA 2013, realizuar në periudhën mars 2016-korrik 2018, nën drejtimin e Institucionit Suprem të Auditimit të Polonisë, ky projekt vjen në kohën e duhur për Kontrollin e Lartë të Shtetit.

2. Gjetjet dhe rekomandimet KLSH: në një linjë me FMN, BB dhe ECA

Gjatë auditimeve tona të periudhës 2012-2020, si auditues supremë publikë të Shtetit, kemi konstatuar se koncesionet e dhëna dhe vitet e para të zbatimit të partneriteteve publik-privat, në përgjithësi kanë gjeneruar problematika të shumta, të tilla si kontrata koncesionare dhe PPP tejet të favorshme për biznese të caktuara dhe jokonkurrese për shumicën dërrmuese të sipërmarrjeve private; kontrata koncesionare dhe PPP të realizuara pas ofertave të pakërkuara të biznesit; rritje e paargumentuar e shpenzimeve prodhuese ose kostove të shërbimit publik përmes koncesionit ose PPP-së, për efekt të shmangjes së pageses së taksës mbi fitimin ose në rëndim të çmimit fundor mbi konsumatorin dhe Buxhetin e Shtetit; mungesë e strategjive për sektorët specifikë ku jepet koncesioni apo partneriteti publik privat dhe përfshirje e gjerë e qeverisë qendrore në përzgjedhjen e projekteve dhe licencimin përkatës; mungesë e plotë dhe kronike e diskutimit paraprak publik për një koncesion ose partneritet publik-privat që do të jepet, etj. Nga auditimet kemi konstatuar gjithashtu se mungesa e raportimit në procesin e buxhetimit si dhe në pasqyrat financiare të konsoliduaratë Shtetit, të shpenzimeve për koncesionet dhe PPP-të, krijon kushtet për cënimin e plotësisë, saktësisë dhe transparencës së informacionit në lidhje me këto projekte.

Në gjetjet dhe rekomandimet tona në auditimet e koncesioneve dhe PPP-ve, si KLSH jemi në të njëjtën linjë mendimi me konkluzionet e FMN-së, shqetësimet e Bankës Botërore dhe konkluzionet e Gjykatës Evropiane të Audituesve (ECA) në Raportin e saj Special të datës 20 mars 2018 për koncesionet dhe PPP-të në disa Shtete Anëtare të Bashkimit Evropian¹.

Duke mirëkuptuar planet e qeverisë të ketyre tre viteve të fundit 2017-2019, për të kompensuar investimet e mëdha të drejtpërdrejta të huaja (TAP dhe 2 hidrocentralet mbi lumin Devoll, investime të qeverisë Berisha) që janë në përfundim e sipër me më shumë investime në infrastrukturën rrugore dhe shërbime publike në nivel të qeverisjes qendrore dhe vendore, nëpërmjet koncesioneve ose PPP-ve, kemi paraqitur në kohën dhe vendin e duhur shqetësimet tona. Në prill 2018, i jemi drejtuar Kryetarit të Kuvendit të Shqipërisë dhe Kryetarit të Komisionit për Ekonominë dhe Financat, duke ritheksuar shqetësimin tonë që legjislacioni i derisotëm në fushën e koncesioneve dhe partneritetit publik-privat nuk parashikon një opionencë teknike dhe profesionale të pavarur nga Ekzekutivi, e cila të funksionojë nën drejtimin dhe mbikqyrjen e drejtpërdrejtë të Kuvendit.

Neni 18 i Ligjit nr. 125/2013 “Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik-Privat”, me emërtimin “Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat”, parashikon ngritjen e kësaj strukture në varësi të plotë nga Autoriteti Kontraktues (i cili është në shumicën dërrmuese të rasteve Kryeministria ose Ministria e Linjës), duke përfshirë edhe pagesën e këtij Komisioni për punën e bërë. Kemi nënvizuar se një strukturë e tillë *nuk mund kurrsesi të luajë rolin e një opionence të pavarur.*

¹ Raport Special N. 9 i ECA-s “Partneritetet Publik-Privat në BE: Mangësi të përhapura dhe përfitime të kufizuara”, Mars 2018. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

Në disa letra drejtuar Kryetarit të Kuvendit, Kryetarit të Komisionit të Ekonomisë dhe Financave dhe Kryeministrit të vendit në periudhën mars-prill 2018, si KLSH kemi theksuar me forcë se zbatimi i kontratave PPP, sikurse janë shprehur edhe FMN dhe Banka Botërore, sjell ekspozimin e rritur të ekonomisë sonë përballë risqeve të përzgjedhjes së gabuar të një partneriteti publik-privat, pa një studim të thelluar të raportit kosto-përfitim, të natyrës afatgjatë të këtyre projekteve dhe kompleksitetit të kushteve kontraktuale të tyre, të një kuadri ligjor të munguar ose të paplotë, të transparencës dhe pjesëmarrjes së pakët të publikut në proces, si dhe të dështimit të projektit, me kosto të larta dhe afatgjata mbi Buxhetin e Shtetit.

Kemi kërkuar krijimin e një Njësie të Oponencës së përhershme e profesionale ndaj koncesioneve dhe PPP-ve, e cila të funksionojë pranë Kuvendit dhe të jetë e pavarur financiarisht nga Ekzekutivi. Kjo Njësi duhet të ketë kapacitetin e mjaftueshëm financiar për të komisionuar ekspertë të fushës respektive për studimin/oponencën sipas koncesionit apo PPP-së që shqyrtohet, në emër dhe për llogari të Kuvendit/Komisionit parlamentar përkatës.

Deputetëve të Komisionit Parlamentar për Ekonominë dhe Financat u kemi shpërndarë me e-mail Raportin Special të datës 20 mars 2018 (të përkthyer në shqip nga audituesit e KLSH), të Gjykatës Evropiane të Audituesve(ECA), institucioni suprem i auditimit i Bashkimit Evropian, mbi realizimin e partneriteteve publik-privat në Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian.

Sipas ECA-s, partneritetet publik-privat(PPP) të audituara prej saj paraqisnin mangësi të përhapura dhe përfitime të kufizuara, duke rezultuar në 1.5 miliardë euro shpenzime joefektive dhe joefektive. Përveç kësaj, vlera për para dhe transparenca u dëmtuan gjerësisht nga politika dhe strategji të paqarta, nga analizat e papërshtatshme, nga regjistrimi jashtë bilancit i PPP-ve dhe mungesë balancimi në ndarjen e riskut mes privatit dhe Shtetit.

Në të, ECA shprehet se *“Partneritetet Publik-Privat të bashkëfinancuara nga BE në Vendet Anëtare, nuk mund të konsiderohen si një opsion ekonomikisht i mundshëm për ndërtimin ose dhënie në përdorim të infrastrukturës publike”*².

Më 20 nëntor 2018, në konferencën për shtyp të dhënë nga Misioni i Fondit Monetar Ndërkombëtar në Tiranë, Shefi i Misionit në Shqipëri Jan Kees Martijn deklaronte se³ *“Ka një numër të madh vendesh ku PPP janë përdorur dhe disa syresh kanë çuar dhe në probleme financiare për qeveritë, për arsye se dorëzantë apo garancitë e parashikuara në to janë dhënë në përdorim, çka ka çuar në rritje të shpenzimeve publike, por edhe ka pasur raste kur është bërë rinegociim i kontratave me një risk më të lartë për financat publike.*

Për këtë arsye, ne e kemi këshilluar qeverinë që të bëjë një vlerësim të kujdesshëm të tyre, të bëjë një vlerësim të risqeve që ato përfshijnë, t’i monitorojë këto risqe si dhe të publikojë një deklaratë të risqeve, në mënyrë që edhe publiku të njihet me risqet ndaj të cilave ekspozohet buxheti për shkak të tyre.

² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR18_09/INSR_PPP_EN.pdf Njoftim për Shtyp i Gjykatës Evropiane të Audituesve, Luksemburg, 20 mars 2018, faqe 1, fragmenti i parë

³ Deklarata për Shtyp e Misionit të FMN në Shqipëri, 20 nëntor 2018.

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/11/20/ms112018-albania-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>

...Gjithashtu ne këshillojmë nxitjen e një procesi me oferta konkurruese, duke mos pranuar më propozime të pa kërkuara për PPP-të".

Më 11 prill 2018, në prezantimin e Raportit të 13-të Ekonomik Rajonal në Tiranë⁴, Drejtuesja e Zyrës së Përhershme të Bankës Botërore për Shqipërinë, zj. **Maryam Salim, u shpreh se:** *"PPP-të janë një pjesë shumë e rëndësishme e planeve të qeverisë për të fuqizuar realizimin e shërbimeve publike dhe për të përmbushur nevojat në infrastrukturë.*

Megjithatë është e rëndësishme që të sigurohemi, siç është rasti i Shqipërisë, që të fuqizojmë transparencën dhe kuadrin rregullator për menaxhimin e PPP-ve. Gjithashtu duhet fuqizuar mënyra si vlerësohen PPP-të. Si merren vendimet se cilat investime të bëhen duke parë të gjithë menaxhimin e kontratave, strategjinë e përgjithshme që ka qeveria për investimet dhe duhet siguruar që Ministria e Financave të luajë një rol shumë të rëndësishëm, sepse kështu mund të shikohen cilat janë risqet fiskale dhe cilat janë masat e tjera që mund të merren nga ana e qeverisë për të menaxhuar këto investime".

Më 19 korrik 2019, Banka Botërore, në faqen e saj në Facebook⁵ ka publikuar një shënim në lidhje me PPP-të në Shqipëri, duke vendosur linkun e një blog-u të ekspertëve të saj David Duarte, Lorena Meço dhe Christoph Ungerer, ku cilësohet se *"Shqipëria ka një portofol të konsiderueshëm prej 200 PPP. Ky portofol në rritje shoqërohet me problemin e risqeve të mundshme fiskale, që rrjedhin nga kontratat e PPP-ve. Prandaj është jetike që Shqipëria të vijojë të forcojë kuadrin e menaxhimit të PPP-ve, gjë që do të trajtonte si risqet fiskale, ashtu edhe sigurimin e maksimizimit të vlerës".*

3. Propozimet KLSH mbi koncesionet dhe PPP-të

Nisur nga rekomandimet e FMN dhe të Bankës Botërore, si dhe gjetjet e Gjykatës Evropiane të Audituesve, si KLSH kemi theksuar publikisht se ndërprerja e përkohshme e koncesioneve dhe kontratave të tipit PPP me ofertë të pakërkuar, do t'i hapte rrugë një analize të hollësishme kosto-përfitim të koncesioneve dhe partneriteteve publik-privat të ardhshme, si dhe një diskutimi të gjerë dhe publik. Pasi të ishin përcaktuar qartë ndërhyrjet në legjislacion, si dhe strategjia dhe planet e veprimit për zbutjen e risqeve të shumta dhe serioze që shoqërojnë kontratat koncesionare dhe ato PPP, kemi nënvizuar se mund të rifillonte procesi. Ky proces, pas kësaj faze analize të thellë dhe rishqyrtimi, do të ishte shumë më kredibël, si në sytë e opinionit publik dhe qytetarëve, ashtu edhe të komunitetit ndërkombëtar dhe partnerëve tanë.

Nga të dhënat e deritanishme në lidhje me 11 kontratat koncesionare në zbatim, shpenzimet faktike nga buxheti i shtetit vetëm për periudhën gjashtëmujore janar-qershor 2019 rezultojnë në shumën 6 miliardë e 493 milionë lekë, ose mbi 52 milionë euro. Ndërkohë që parashikimet për mbështetjen e nevojshme buxhetore me fonde, duke marrë parasysh edhe projektet PPP për të cilat është dhënë miratimi nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë gjatë vitit 2018, do të kërkojnë fonde gjithnjë e më të medha nga Buxheti. Në Raportin e Zbatimit të Buxhetit të Konsoliduar të Shtetit për vitin 2018, jemi shprehur se në planifikimin dhe realizimin e treguesve të borxhit tonë publik është e rëndësishme që të merren në konsideratë kostot financiare që mbartin projektet PPP. Kemi konstatuar se Ministria e Financave dhe Ekonomisë për koncesionet dhe PPP-të nuk raporton në përputhje me standardet ndërkombëtare të raportimit, që kërkojnë që këto kontrata të përfshihen në stokun e borxhit publik.

⁴ <https://www.oranews.tv/article/banka-boterore-tregon-kush-jane-rreziget-qe-mund-te-vijne-nga-ppp>

⁵ <https://www.monitor.al/edhe-banka-boterore-jep-alarmin-per-ppp-te-po-shtohen-shume-duhet-te-forcohet-menaxhimi/>

Në 13 vitet e ardhshme 2020-2032, qeveria është angazhuar në zbatimin e projekteve të Partneritetit Publik-Privat (PPP) ne infrastrukture dhe ne shërbimet te ndryshme publike, për të cilat do të duhet qe Buxheti i Shtetit të paguajë në total 2 miliardë euro nga paratë e taksapaguesve shqiptare. Pagesat do të rriten nga viti në vit, duke kulmuar në vitin 2022

Si KLSH mendojmë se pavarësisht se një dëm jo i pakët është bërë me akordimin e kontratave koncesionare dhe PPP, ende jemi në kohë të nisë procesi i rishqyrtimit të tyre, për të mbrojtur më mirë interesat e taksapaguesve shqiptarë. Sikurse përshëndesim si hapa në drejtimin e duhur mirë kthimin mbrapsht nga qeveria në janar 2019 të procedurave për një koncesion rrugor dhënë me formulën PPP, kosto e të cilit ishte fryrë dukshëm, si dhe ngrirjen e një koncesioni tjetër rrugor me formulën PPP në janar 2020, në paralel me këtë proces, theksojmë se duhet të nisë edhe rishikimi urgjent i legjislacionit të deritanishëm në fushën e koncesioneve dhe partneriteteve publik-privat, njëherazi me tejkalimin nga vendi të pasojave të tërmetit të 26 nëntorit 2019 dhe, çka është më e vështira, e gjendjes së emergjencës dhe fatkeqësisë natyrore me pandeminë nga Koronavirusi i Ri Covid 19.

Legjislacioni i rishikuar duhet të çertifikojë zbatimin e kriterëve të forta dhe transparente. Nenet 9 dhe 18 të Ligjit të sotëm bazë me nr. 125/2013 “Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik-Privat”, si dhe Neni 7 i Ligjit me nr. 77/2015 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr. 125/2013“Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik-Privat”, të ndryshuar”, parashikojnë ngritjen e strukturave si Komisioni i Dhënies së Koncesionit/Partneritetit Publik Privat apo Njësia e Trajtitimit të Koncesioneve /Partneriteteve Publike Private, në varësi të plotë nga Autoriteti Kontraktues(Këshilli i Ministrave apo Ministri i linjës). Sikurse e përmenda dhe më sipër, si KLSH do të vijojmë të kërkojmë me forcë përgatitjen e projekt-ligjit për krijimin e një Njësie të Oponencës së Përhershme dhe Profesionale ndaj koncesioneve dhe partneriteteve publik-privat, e cila të funksionojë pranë Kuvendit dhe të jetë e pavarur financiarisht nga Ekzekutivi. Gjykojmë se, në rast se këto ndryshime nuk kryhen urgjent në legjislacionin tonë për koncesionet dhe PPP-të, fatura e rëndë financiare e këtyre kontratave, duke ju bashkuar problematikave të koncesioneve dhe partneriteteve aktualë publik-privat, do të jetë e jashtëzakonshme.

Në dhjetor 2018, në letrën drejtuar Kryetarit të Kuvendit, Kryeministrit dhe Kryetarit të Komisionit të Ekonomisë dhe Financave, kemi kërkuar amendimin e Ligjit Nr.125/2013 “Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik-Privat”, duke synuar ndalimin e pjesëmarrjes në tenderimet publike të kompanive të regjistruara në parajsat fiskale off-shore, si dhe në çdo licencë që jepet për shfrytëzimin e pasurive kombëtare, si nafta, kromi, bakri, etj, si dhe forcimin e rolit të Avokatit të Shtetit, të mandatuar me ligj për të analizuar raportet mes kompanive koncesionare dhe kompanive nënkontraktore të tyre, për të parandaluar rritjen artificiale të kostove të investimit në dëm të Buxhetit të Shtetit.

Prandaj dhe theksojme se ndihma nga ekspertët e SECO-s në realizimin e këtij projekti të përbashkët, duke thelluar analizën e riskut dhe përcaktuar përparësitë në auditimet tona të ardhshme mbi koncesionet dhe kontratat PPP, do të jetë e rëndësishme për ne. Shpresoj që eksperiencia e Zyrës Federale të Auditimit të Zvicrës, një SAI lider në INTOSAI në risitë teknologjike në auditim, nëpërmjet audituesve të saj që mund të angazhojë projekti, të na japë atë përmasë thellimi në të dhënat Big Data mbi koncesionet dhe PPP-të, duke sjellë vlerë të shtuar në këtë fushë bashkëpunimi.

Projekti me SECO-n do të na mundësojë auditime edhe më profesionale e cilësore në mirëmenaxhimin e kontratave koncesionare dhe PPP, duke përmirësuar edhe kuadrin ligjor të realizimit të tenderave publike përkatës dhe të lidhjes dhe zbatimit të kontratave.

Projekti me Zvicrën gjen sinergji të plotë me Strategjinë tonë e zhvillimit të institucionit 2018-2022, sidomos me pjesën për periudhën 2020-2022, e cila synon t'u përgjigjet sfidave dhe kërkesave të kohës, duke e aftësuar KLSH-në t'u përshtatet sfidave dhe ndryshimeve në mjedisin rrethues, me të cilat ballafaqohet sektori publik. Njëkohësisht, ajo investon në ekspertizën e nevojshme dhe të domosdoshme në fusha të tilla si zhvillimet dixhitale, qëndrueshmëria e financave publike, efektiviteti dhe eficiency e menaxhimit të programeve qeveritare, kryesisht në fushën e koncesioneve dhe partneriteteve publik-privat, etj.