RAPORT PËRFUNDIMTAR AUDITIMI

Mbi auditimin e përputhshmërisë dhe rregullshmërisë financiare në "Kontratën e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit"

Tiranë, Tetor 2023

Nr.	PËRMBAJTJE	Faqe
I.	**PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE**	**3-19**
	1.Përshkrim i shkurtër i Projektit të Auditimit	3
	2.Përshkrim i gjetjeve kryesore dhe rekomandimeve	3
	3.Konkluzioni i përgjithshëm i auditimit	9
II.	**HYRJA**	**12-17**
	1 Objekti i auditimit	12
	2. Qëllimi i auditimit	13
	3. Identifikimi çështjes	13
	4. Përgjegjësitë e strukturave drejtuese	13
	5. Përgjegjësitë e audituesve	14
	6. Kriteret e vlerësimit	14
	7. Standardet e auditimit	15
	8. Metodat e auditimit	15
	9 .Dokumentimi i auditimit	16
III.	**PËRSHKRIMI I AUDITIMIT**	**16-192**
	1. Informacion i përgjithshëm mbi subjektin	16
	2. Përshkrimi i auditimit, sipas drejtimeve të auditimit	17
	I. Auditimi i fazës proceduriale: propozimi dhe miratimi i projektit	**17-38**
	I.1.Auditimi i propozimit të koncesionit, vlerësimit dhe vendimmarrjes për pranimin e tij	17
	I.2.Mbi përputhshmërinë e procedurës së prokurimit publik të kontratës me kuadrin ligjor dhe nënligjor përkatës	23
	I.3.Mbi vlerësimin e elementëve në kuadër të lidhjes së kontratës dhe ristrukturimi i saj	30
	II. Zbatimi i kontratës	**37-185**
	II.1.Vlerësimi i funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit për koncesionin dhe identifikimi i risqeve nga ana e strukturave përgjegjëse	37
	II.2. Auditimi i fazës së investimit të koncesionit	67
	II.3. Auditimi i zbatimit të projektit: Menaxhimi dhe ofrimi i shërbimeve	96
	II.4. Trajtimi kontabël i standardeve dhe politikave kontabël të kontratës së koncesionit	145
	II.5. Mbi zbatimin e buxhetit të kontratës koncesionare	146
	II.6. Vlerësimi i Ristrukturimit apo ndryshimeve të bëra në kontratë gjatë zbatimit të saj	158
IV.	**GJETJET DHE REKOMANDIMET**	**175-199**

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

I.1. Përshkrim i shkurtër i Projektit të Auditimit.

Mbështetur në ligjin nr. 154/2014, datë 27.11.2014 "Mbi organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit", si dhe bazuar në Programin e Auditimit nr. 1106/1, datë 13.02.2023, i ndryshuar, të Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, Kontrolli i Lartë i Shtetit auditoi në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Kontratën e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit. Në përfundim, grupi i auditimit hartoi Projekt Raportin e Auditimit, bazuar në Letrat e punës, Akt Konstatimet, vërejtjet e bëra nga subjekti MFE dhe DPD, sipas drejtimeve të auditimit të përcaktuara në Programin e Auditimit. Projekt Raporti i Auditimit u dërgua në DPD me shkresën nr. 1106/2 prot., datë 27.07.2023 prot në DPD nr. 2485/1, prot datë 28.07.2023, njohja e të cilit është konfirmuar nga subjekti i audituar, me shkresën përcjellëse nr. 12879/1 prot., datë 25.08.2023, protokolluar në KLSH me nr.1106/9 prot., datë 29.08.2023,; dhe në MFE u dërgua me shkresën nr. 1106/3 prot., datë 27.07.2023. Mbi këtë bazë është hartuar Raporti Përfundimtar i Auditimit. Auditimi u fokusua në procedurat e ndjekura gjatë propozimit dhe miratimit të kontratës koncesionare; procesin për përzgjedhjen e fituesit; nënshkrimit të kontratës; ndryshimeve në kontratën fillestare dhe procedurat monitoruese të implementuara nga DPD dhe MFE përgjatë zbatimit të kontratës deri në 31.12.2022. Mangësitë dhe problematikat e evidentuara paraqiten më hollësisht në këtë raport.

I.2. Përshkrim i përmbledhur i gjetjeve dhe rekomandimeve nga auditimi

Gjetja nr.	Përmbledhje e gjetjes	Referenca me Raportin Përfundimtar	Rëndësia	Rekomandimi
1	Nga auditimi konstatohet se Autoriteti Kontraktues ka shprehur interesin publik mbi propozimin e pakërkuar për skanimin në dogana, duke e tejkaluar afatin 90 ditor të parashikuar. Gjithashtu, Grupi i Identifikimit të Propozimit (GIP) ka arsyetuar vonesën në shqyrtimin dhe konkludimin e ofertës së pakërkuar me mungesën e ankesës nga subjekti propozues, duke tejkaluar kompetencat e identifikimit të propozimit, me atë të interpretimit të afateve ligjore, në kundërshtim me përcaktimet e ligjit të mësipërm.	Drejtimi I.1	E lartë	Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, si dhe të marrin masa për vijimin e procedurave për vlerësimin dhe miratimin e projekteve koncesionare me dokumentacion të plotësuar, me qëllim vlerësimin dhe miratimin e koncesioneve që janë në dobi dhe interes të ekonomisë kombëtare.
2	Ka rezultuar se është cilësuar një nga avantazhet kryesore të kësaj oferte fakti i të qenit propozimi për një projekt koncesionar pa mbështetje buxhetore, i cili me	Drejtimi I.2	E lartë	Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, dhe

	ndryshimet e mëvonshme kontraktore ka përfunduar në koncesion me mbështetje buxhetore. - Nga auditimi konstatohet se konsulenca e specializuar ndërkombëtare sipas korrespondencave të MFE ka sugjeruar rritjen e numrit të skanimeve për të ulur koston për një skanim dhe rrjedhimisht edhe çmimin që do paguhet nga subjektet, në dy mënyra: duke skanuar 100% të ngarkesave që futen në pikat doganore ku kosto e përafërt për një skanim mund të ishte 25 dollarë për njësi transportuese; *ose* duke vendosur që pagesa për skanimin të bëhet në bazë të deklaratave doganore dhe jo në bazë të njësive transportuese të mallit ku kosto e skanimit për një deklaratë importi mund të jetë 12.5 dollarë për njësi transportuese. Me ligjin nr. 123/2013 është aplikuar skema e dytë por çmimi i kontratës rezulton disa herë më i lartë (39 euro për deklaratë) krahasuar me përllogaritjet e ekspertit të kontraktuar sipas së cilit ishte propozuar tarifa 12 dollarë për skanim.			shmangien në të ardhmen të situatave të trajtuar më sipër, të cilat bien ndesh me kërkesat e caktuara në VKM, dhe mund të çojnë në abuzime nga ana e koncesionarit, vendosjen e një tarife më të lartë nga sa është e nevojshme dhe mungesë transparence në procesin e shpalljes së fituesit.
3	Nga auditimi konstatohet se pas miratimit të ligjit për këtë projekt koncesionar në vitin 2013, pas kontestimeve të shumta dhe refuzimeve të bizneseve për të zbatuar këtë kontratë referuar kostove të larta financiare, është evidentuar nevoja për ndryshimin e Marrëveshjes së Koncesionit. Problematikat që kanë rezultuar që pas miratimit të kontratës, evidentojnë mangësitë që kontrata e nënshkruar ka mbartur, duke përshpejtuar procedurat për miratimin e saj, pa kryer analizat e plota dhe që mund të garantonin përballueshmërinë e saj nga ana e	Drejtimi II.6	E lartë	Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, dhe të marrin masa për organizimin më të mirë të procedurave koncesionare që në fazat e hershme të propozimit, duke kryer analiza të thelluara përpara vendosjes së çmimeve, dhe të mos ndërmerren hapa të cilat mund të kompromet ojnë

	bizneseve që operojnë në RSH. Nga auditimi u konstatua se me ndryshimet në Ligjin nr. 123/2013 në Ligjin nr. 74/2015 është përcaktuar se çmimi i skanimit për çdo skanim deklaratë ishte 39 Euro dhe tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë nën ose e barabartë me 1,000 Euro u bë 5 Euro; Tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë më të madhe se 1000 Euro u bë 22 Euro; Ligji nr. 74/2015 parashikon se kostot financiare do të mbulohen nga buxheti i shtetit, pavarësisht se në Ligjin nr. 123/2013 kostot ishin të parashikuara se do të financoheshin nga koncesionari.			operatorët ose buxhetin e shtetit.
4	Nga auditimi i këtij projekti koncesionar nga faza e propozimit të projektit, deri në rishikimin e kontratës me Ligjin nr. 74, datë 09.07.2015 se janë kryer ndryshime thelbësore në elementët e kontratës të paraqitur fillimisht gjatë propozimit të ofertës së pa kërkuar, apo termave të referencës të saktësuara nga ana e MFE në vijim të kërkesave për sqarim të paraqitura nga OE, duke filluar nga kohëzgjatja e projektit, kostoja për skanim, autoritetit përgjegjës për financimin, numrin e pikave doganore ku do të vendoseshin skanerët, mjetet objekt skanimi, mënyra e aplikimit të skanimit, periudha e kthimit të investimit, etj, trajtuar më poshtë. Nga auditimi konstatohet se nuk rezulton të jetë dokumentuar vendimmarrja për përcaktimin e elementëve të mëposhtme në termat e kontratës së rishikuar, miratuar me Ligjin nr. 74/2015.	Drejtimi II.6	E lartë	Strukturat drejtuese pranë MFE të marrin masat për analizimin e problematikave të shkaktuara si pasojë e ndryshimeve në ligj, të cilat kanë ndryshuar ndër të tjera edhe skemën e financimit të kontratës koncesionare dhe tarifat e aplikuara për skanim, duke transferuar risqet e kontratës koncesionare tek buxheti i shtetit, me efekte negative financiare për buxhetin e shtetit në vlerën e mbështetjes buxhetore të alokuar cdo vit.
5	Nga auditimi i elementëve të kontratës së koncesionit objekt	Drejtimi II.1 dhe II.3	E lartë	Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe

	zbatimi, u konstatuan mangësi dhe problematika të konsiderueshme. Konkretisht, konstatohet se në kontratë është parashikuar vetëm skenari i mos realizimit të të ardhurave për koncesionarin nga pagesat e biznesit, për të cilët është dakordësuar të përballohen nga buxheti i shtetit. Por, një risk tjetër është skenari i tejkalimit të numrit të mjeteve për të cilat ka kapacitet koncesionari të skanojë, për të cilin nuk është bërë asnjë analizë. Të dhënat historike të kryera në studimin e fizibilitetit dhe në kontratën e nënshkruar për numrin e zhdoganimeve, nuk kanë evidentuar projeksionet për rritjen e parashikuar të numrit të mjeteve, duke marrë parasysh edhe rritjen e numrit të transaksioneve tregtare në kuadër të zhvillimit ekonomik të vendit, situatë kjo që më pas ka patur efekte në çmimin e kontratës. Kontrata nuk ka parashikuar specifikisht nëse skanimi do te kryhet 100% apo si do te përcaktohet skanimi, ndërkohe që në fazën e tenderimit, specifikimet teknike në DST është përcaktuar garantimi i skanimit 100% të mjeteve, dhe penalizimin në rast të mosplotësimit të një treguesi të tillë.			Ekonomisë të marrin masat për analizimin e situatës duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse në parregullsitë e evidentuara në kontratën e nënshkruar për këtë projekt koncesionar, duke ndërmarrë masa të menjëhershme ligjore për eliminimin e tyre, si dhe shqyrtimin e mundësive reale për hartimin e dokumentacioneve sqaruese/plotësuese sipas rastit, me efekte deri në përfundim të afatit 15 vjeçar të projektit. Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, Ministrisë së Drejtësisë, Avokaturës së Shtatit, ATRAKO, dhe Autoritetit të Konkurrencës, apo edhe institucione të tjera të angazhuara në dhënien e mendimeve gjatë fazës së hartimit të kontratave koncesionare, përpara miratimit të projekt ligjeve përkatëse, të marrin masat për shqyrtimin e problematikave të mësipërme, me qëllim garantimin e barazisë në të drejtat dhe detyrimet mes palëve.
6	Nga auditimi konstatohet se edhe pse në kontratë, në pikën 5.2.10, është përcaktuar detyrimi i "R. S." për të garantuar trajnime të punonjësve të doganës për analizimin e imazheve, specifikuar në propozim se këto trajnime *do të ishin të vazhdueshme*, DPD nuk ka bashkëpunuar me kontraktorin për të hartuar dhe miratuar plan veprimi për trajnimet, dhe për	Drejtimi II.1	E lartë	Drejtoria e Koncesioneve në MFE në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të marrin masat për (i) identifikimin e përgjegjësive për mos raportimin e parregullsive që kanë ekzistuar në mos përmbushjen e këtij detyrimi kontraktual të koncesionarit, për (ii) aplikimin e sanksioneve ndaj shoqërisë

	pasojë deri në përfundim të periudhës së auditimit, nuk rezulton të jetë zhvilluar asnjë trajnim nga ana e shoqërisë koncesionare për analizimin e imazheve të skanerit, duke mos zbatuar një prej detyrimeve kontraktore që ai ka.			koncesionare për mos përmbushjen e detyrimeve kontraktuale, si dhe për (iii) hartimin dhe miratimin e planeve periodike mujore dhe vjetore për trajnimin e punonjësve të doganës (p.sh. Doganier Skanimi, punonjësve të Sektorit të Monitorimit dhe/ose punonjës të tjerë që gjykohen me rëndësi nga DPD) lidhur me analizimin e imazheve.
7	Nga auditimi konstatohet se lidhja me serverin ose swìtchin lokal të DPD nuk është realizuar, në kundërshtim me pikën 5.2.9 të kontratës, si një detyrim kontrakual i kontratës koncesionare. Mungesa e përmbushjes së detyrimit të lidhjes me serverin/swìtchin lokal sjell si pasojë mungesën e përcjelljes në kohë reale të analizave të imazhit të skanimit, si dhe i pamundëson Sektorit të Monitorimit në DPD ushtrimin e detyrave dhe funksioneve të tij, në kundërshtim me nenin 78 "Detyrat kryesore funksionale të Sektorit të Monitorimit", pika 4.3 të Rregullores së Brendshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, pasi kjo njësi ka detyrimin të gjurmojë deklaratën doganore deri në momentin e mbylljes së saj.	Drejtimi II.1	E lartë	Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune me qëllim vlerësimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për mos përmbushjen e detyrimit nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe marrjen e masave për përmbushjen e këtij detyrimi.
8	Nga auditimi mbi kryerjen e investimeve ka rezultuar se Ministri i Financave dhe Ekonomisë përmes Urdhrit nr. 201, datë 30.05.2019 ka ngritur grupin e punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit, ndër të tjera edhe mbi vlerësimin e investimit. Konkluzionet e këtij	Drejtimi II.2	E lartë	Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, me qëllim (i) kryerjen e një vlerësimi të plotë të investimit, duke evidentuar devijimet e mundshme nga propozimi fillestar, (ii) evidentimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për parregullsitë e

	grupi pune mbi vlerësimin e investimit nuk janë bazuar në situacione punimesh, fatura dhe dokumentacion tjetër me natyrë vërtetuese, por vetëm në pasqyrat financiare dhe argumentat e shoqërisë koncesionare. Pavarësisht korrespondencave vijuese ndërmjet palëve të përfshira në proces, Ministrisë përgjegjëse për financat, autoriteteve doganore, shoqërisë koncesionare, pavarësisht ngritjes së grupeve të punës ndër vite, pasi ka kaluar më shumë se gjysma e kohëzgjatjes së koncesionit, autoritetet shtetërore, jo vetëm që nuk kanë kryer një vlerësim të thelluar të investimit, duke u bazuar në dokumentacion vërtetues e justifikues për të nxjerrë një vlerë të investimit të kryer, por nuk kanë ndërmarrë asnjë veprim të mirëfilltë për analizimin e shkaqeve që kanë sjellë moskryerjen e këtij vlerësimi, për të nxjerrë personat përgjegjës dhe për të marrë masat e nevojshme për përmirësimin e situatës. Në këto kushte, shoqëruar edhe me zëvendësimin e munguar çdo 5 vite, rezulton se treguesit financiarë paraqiten të përkeqësuar për AK dhe të përmirësuar për shoqërinë koncesionare, në krahasim me treguesit fillestarë.			konstatuara në përmbushjen e detyrimeve nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe (iii) përllogaritjen e impaktit financiar të këtyre mospërmbushjeve nga ana e shoqërisë koncesionare, në raport me propozimin.
9	Nga auditimi është konstatuar se zëvendësimi i detyrueshëm periodik i pajisjeve, në vlerën 7.8 milionë Euro të parashikuar në Planin e Biznesit nga shoqëria koncesionare, nuk rezulton të jetë kryer, në kundërshtim me përcaktimet e pikës 8.2 "Mirëmbajtja e pajisjeve" të kontratës miratuar me Ligjin nr. 123/2013, i ndryshuar.	Drejtimi II.1	E lartë	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, nëpërmjet Menaxherit të Projektit, në cilësinë e pikës së kontaktit, të kërkojë nga shoqëria koncesionare zëvendësimin e pajisjeve, sipas detyrimit të përcaktuar në kontratën koncesionare.

10	Nga auditimi konstatohet se një nga avantazhet kryesore të ofertës së koncesionarit që në fazën e ofertës fillestare, e deri në draft kontratën e propozuar, ka qenë *skanimi 100% i mjeteve.* Kjo sipërmarrje e koncesionarit nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP në fazën e vlerësimit të propozimit, apo Komisionit të Vlerësimit të Ofertave, për të gjykuar mbi realizueshmërinë e kësaj iniciative. Në marrëveshjen e nënshkruar të vitit 2013, dhe në atë të rishikuar të viti 2015, në asnjë nen të saj nuk parashikohet në mënyrë eksplicite se cilat njësi transportuese do t'i nënshtrohen skanerit: nëse skanimi do të realizohet në masën 100% të mjeteve sipas ofertës apo në bazë të një përzgjedhjeje të sistemit të riskut të aplikuar në Asycuda dhe në bashkëpunim me autoritete të ndryshme si autoriteti doganor, policor, burime të tjera informimi, etj. Faktikisht kryerja e skanimit të mjeteve në pikat doganore në masën 100% është e pamundur të realizohet vetëm me një skaner në një pikë doganore. Mos përmbushja e këtij detyrimi të përcaktuar në fazën e propozimit të koncesionit si dhe në relacionet për miratimin e kontratës, nuk rezulton të jetë trajtuar si problematikë në asnjë nga dokumentacionet e vendosura në dispozicion nga MFE në cilësinë e AK.	Drejtimi II.2	E lartë	Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për identifikimin dhe marrjen e masave ndaj njësive përgjegjëse të cilat nuk kanë analizuar mundësitë reale për realizimin e shërbimit të skanimit në masën 100% të deklaratave doganore në momentin e paraqitjes së ofertës së pa kërkuar dhe të relacionit të projekt ligjit.

I. 3. Konkluzioni i Auditimit

I- Gjatë auditimit të ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë financiare të "*Kontratës së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit*", gjatë fazës së auditimit në terren grupit të auditimit të KLSH-së nuk ju vu në dispozicion dokumentacioni i plotë i kërkuar, pavarësisht korrespodencave, insistimit dhe kërkesave të

vazhdueshme të përcjella për këtë qëllim, gjë që ka kufizuar sigurinë e arsyeshme në lidhje me vlerësimin e respektimit të kritereve për plotësinë e konkluzioneve të auditimit.

II- Disa nga konkluzionet kryesore sipas drejtimeve të auditimit për fazën e procedurave dhe zbatimit të kontratës paraqiten shkurtimisht si më poshtë:

a. Mbi auditimin e fazës procedurale: propozimi dhe miratimi i projektit

Propozimi: Oferta e kërkuar për dhënien me koncesion të këtij shërbimi nuk rezulton të jetë mbështetur në prioritetet strategjike të qeverisë për periudhën në fjalë dhe nuk rezulton nëse në momentin e propozimit për dhënien me koncesion të këtij shërbimi, të jetë kryer një studim, për të parashikuar kostot respektive të mbështetjes buxhetore, apo për të identifikuar nëse ky projekt ka qenë i përballueshëm për buxhetin e shtetit, pasi nuk janë përfshirë analiza të tilla si: *kostoja e shpronësimeve; kostoja e investimit; kostot e mirëmbajtjes; kostot operative për skanimet e kryera; burimet e financimit të koncesionarit; normën e brendshme të kthimit (IRR) dhe vlerën aktuale neto (NPV); argumentimin e çmimit, etj.*
Vlerësimi i kryer nga GIP paraqet vetëm konkluzionet, duke mos dokumentuar analizat e kryera krahas vendimmarrjes së tyre për pikëzimin e kryer; vlerësimin e skemës financiare dhe vlerës; shtuar këtu edhe afatin e tejkaluar nga data e propozimit të pa kërkuar.

Vlerësimi i ofertës: Në dokumentacionin e administruar dhe shqyrtuar nga grupi i auditimit, u konstatua se mungojnë analizat nga Komisioni i Vlerësimit të Ofertave (KVO) dhe Njësisë së Hartimit të Dokumenteve (NJHD) për përcaktimin e kritereve të vlerësimit të ofertës. Nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP sipërmarrja e koncesionarit në fazën e propozimit për kryerjen 100% skanim në fazën e vlerësimit të propozimit, apo KVO-së, për të vlerësuar lidhur me realizueshmërinë e këtij procesi.
Pavarësisht pretendimeve të ngritura fillimisht nga përfaqësuesit e ATRAKO-s se tarifimi nuk duhet të bëhej për çdo deklaratë pa marrë shërbimin, me argumentimin që nuk mund të paguajë dikush për një shërbim që nuk merret, pasi çmimi i shërbimit është pjesë e aktivitetit sipërmarrës që do të kryejë koncesionari dhe nuk mund të jetë detyrim monetar, por të paguhet sipas deklaratave që do të skanohen; në mbledhjet e ardhshme përfaqësuesit kanë pranuar skanimin 100% të deklaratave dhe tarifimi të bëhet për çdo deklaratë.
Ndryshimet e vendosura nga KVO, NJHD dhe ekspertët e jashtëm reflektojnë automatikisht nevojën për kryerjen e ndryshimeve në propozimin e pa kërkuar të "R. S.", në NPV, IRR, periudhën e vetëshlyerjes, çmimin. Këto ndryshime bëjnë të pavlefshëm vlerësimin me pikë që GIP i ka dhënë fizibilitetit të vënë në dispozicion nga "R. S.". Gjithashtu rezulton se ndryshimet e cilësuara më sipër nuk janë vijuar me rishikimin e treguesve nga ana e "R. S.", dhe se vendimmarrja pasuese e KVO dhe NJHD është bazuar në dokumentacionin e dorëzuar nga "R. S." në fillim të procedurës, ku kushtet ishin tërësisht të ndryshme.

Lidhja e kontratës me Ligjin nr. 123, datë 25.04.2013 "*Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar*": Projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit dhe DST-ve përpara ndryshimit se pagesa për skanimin do të kryhet në bazë të njësive transportuese të mallit (pra për çdo mjet transporti), ndërkohë që në kontratën e nënshkruar është përcaktuar se pagesa për skanim do të kryhet në bazë të deklaratave doganore.
Kontrata e nënshkruar paraqet ndryshime të theksuara nga faza e propozimit të ofertës së "R. S.", deri në finalizimin e saj, të cilat kanë konsistuar në ndryshime të treguesve të paraqitur fillimisht gjatë propozimit të ofertës së pakërkuar, apo termave të referencës të saktësuara nga ana e MFE në vijim të kërkesave për sqarim të paraqitura nga Operatorët Ekonomikë (OE).

Kontrata nuk ka parashikuar specifikisht operatorët objekt skanimi; nuk ka parashikuar formatet tip të raportimit; nuk ka përfshirë penalitete apo masa që do të ndërmerren për mos realizimin e detyrimeve të koncensionarin në lidhje me investimet, trajnimet apo angazhimet e tjera kontraktuale.
Nuk janë përshkruar saktë përdorimi i konceptit të pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete, duke përbërë kështu një risk të shtuar në përfundimin e kontratës.
Mbas miratimit të ligjit nr. 123, datë 25.04.2013, kontestimeve të shumta dhe refuzimeve të bizneseve për të zbatuar këtë kontratë referuar tarifave shumë të larta të shërbimeve, është evidentuar nevoja për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit. Referuar skemës së financimit të kësaj kontrate me ndryshimet në ligj, koncesioni nga një ofertë e pa kërkuar pa mbështetje buxhetore, është kthyer në një kontratë koncesionare me mbështetje buxhetore që konsiston në diferencën mes të ardhurave të gjeneruara nga pagesat e kryera për çdo tarifë skanimi në deklaratat doganore, dhe pagesës fikse të detyrimit kontraktual ndaj koncesionarit, sipas dakortësimit në kontratë.
Për këtë kontratë mbështetja buxhetore nga viti në vit referuar diferencës mes të ardhurave të gjeneruara nga aplikimi i tarifës së skanimit për çdo deklaratë, krahasuar me pagesat për çdo vend skanimi ka rezultuar në kosto financiare shtesë për buxhetin e shtetit që variojnë në mbi 400 milion lekë për çdo vit.

b. Mbi auditimin e zbatimit të kontratës
Pas miratimit të kontratës me ligjin nr. 123/2013, deri në rishikimin e saj me ligjin nr. 74/2015 dhe ligjin nr. 118/2015, shoqëria koncesionare nuk ka vijuar punën në zbatimin e kontratës
Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë janë kufizuar me emërimin e vetëm një menaxheri projekti, përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare pa përcaktuar mënyrën dhe njësinë përgjegjëse përgjatë zbatimit të kontratës.
Nga auditimi konstatohet se, nuk është kryer në asnjë rast një vlerësim se sa janë rritur të ardhurat e buxhetit të shtetit nga ky shërbim apo sa është ulur trafiku i mallrave të paligjshme, i cili ka qenë edhe objektivi fillestar i dhënies me koncesion të këtij shërbimi..
DPD në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe MFE në cilësinë e autoritetit kontraktor nuk kanë realizuar mbikëqyrjen e përshtatshme për zbatimin e kësaj kontrate duke mos identifikuar problematikat e konstatuara nga auditimi:
Konkretisht, nga auditimi i realizimit të detyrimeve të shoqërisë koncesionare sipas kontratës u konstatua:
- Investimi paraprak i shoqërisë sipas Planit të Biznesit të paraqitur në propozim, ishte parashikuar konkretisht në vlerën 21.7 milion Euro, i cili nuk dokumentohet të jetë realizuar në këtë vlerë.
- Zëvendësimi i detyrueshëm periodik i pajisjeve çdo 6 muaj, përkthyer në investime në vlerën rreth 7.8 milionë Euro, të parashikuar në Planin e Biznesit nga shoqëria koncesionare, nuk rezulton të jetë kryer.
- Nga MFE nuk dokumentohet analiza e miratimit të përzgjedhjes së "I." SHPK për shitjen e 49% të kuotave të koncesionit, duke përfshirë këtu shqyrtimin e eksperiencës së shoqërisë në fushën e ndërtimit; mirëmbajtjes së objekteve; personelit të punësuar; etj., dhe se si ky partneritet do të sillte përfitime apo vlerë të shtuar për kontratën koncensionare.
- Përcaktimi i vendndodhjes fizike të skanerit në Portin e Durrësit ka paraqitur probleme të shumta të cilat lidhen ngushtësisht me efektivitetin e shërbimit të skanerit, deri edhe me cenimin e sigurisë kombëtare pasi edhe procedurat e iniciuara nga DPD për prokurimin e shërbimit të zhvendosjes së skanerit në një vendndodhje të re të përmirësuar me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH, janë në kundërshtim me pikën 5 të nenit 3 të Marrëveshjes nr.

14980 Prot., datë 06.09.2013 "*Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës*".

- Për periudhën objekt auditimi nuk është realizuar detyrimi për lidhjen me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit (me sistemin Asycuda) me qëllim transferimin e imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre.
- Nuk u paraqit dokumentacion vërtetues mbi kryerjen e analizave me bazë fluksi dhe risku për përcaktimin e 5 pikave doganore me skaner dhe nuk janë rivlerësuar gjatë zbatimit të kontratës këto pika për të vlerësuar prioritetet ku shërbimi i skanimit do të ishte më efektiv.
- Nga ana e autoritetit kontraktor në momentin e lidhjes së kontratës nuk është kryer asnjë analizë lidhur me numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen nga koncesionari sipas pikave doganore, krahasimisht me numrin e mjeteve që kanë qenë për skanim sipas ditëve.
- Gjatë skanimit rezultati është kufizuar në përfshirjen e elementit të ngjyrës së verdhë (*dyshime të bazuara për parregullsi*), ndërkohë që në kontratë është parashikuar se rezultati i skanimit do të kufizohet në identifikimin (*ngjyra e kuqe*) ose jo të parregullsive *(pa ngjyrë*).
- Raportet e shoqërisë koncesionare dhe DPD nuk paraqesin informacion mbi "*gjetjet e skanerit*".
- Nuk janë kryer raporte përmbledhëse nga degët doganore të pajisura me skaner për vlerësimin e efektshmërisë së vazhdueshme të funksionit të analizës së imazheve të "R. S.", përfshirë numrin e skanimeve te kryera për çdo vendndodhje skaneri; origjinën e kërkesës referuese, p.sh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër; numrin e anomalive te evidentuara (me kodin e kuq dhe te verdhe); rezultatin e kontrolleve te kryera.
- Përditësimet e software të përcaktuara në kontratë janë vetëdeklaruar të realizuara nga koncesionari, por autoriteti nuk ka kryer asnjë analizë të tyre, dhe Menaxheri i Projektit pranë DPD nuk disponon njohuritë e duhura teknike për vlerësimin e tyre.
- Nga auditimi u konstatua se referuar procedurave aktuale, nuk ekziston asnjë mundësi që të identifikohen gabime të skanerit, në kushtet kur nuk kryhet një verifikim i saktësisë/vërtetësisë së tij, pasi kontrolle fizike nga AD kryhen vetëm në skanimet e dyshuara për pasaktësi (*të verdha dhe të kuqe).*
- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, apo DPD nuk kanë mundësuar krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim.

II. HYRJA

Mbështetur në Ligjin nr. 154/2014, datë 27.11.2014 "Për organizimin dhe funksionimin e KLSH", në zbatim të Programit të Auditimit nr. 1106/1, datë 13.02.2023, i ndryshuar, të miratuar nga Kryetari i KLSH, nga data 13.02.2023 deri më datë 31.05.2023, në "Kontratën e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", për periudhën nga identifikimi/propozimi i projektit deri në zbatimin e tij në 31.12.2022, me objekt: "Auditim përputhshmërie dhe financiar" nga grupi i auditimit:

1. J. T., Përgjegjës Grupi
2. Xh. N., Auditues
3. B. H., Auditues
4. A. M., Auditues
5. J. K., Auditues

Auditimi i kësaj kontrate është asistuar nga një ekip ekspertesh me ekspertizë në auditime financiare dhe auditimin e PPP-ve, në kuadër të projektit "*Forcimi i kapaciteteve profesionale të KLSH-së në auditimin e Kontratave Koncesionare dhe të Partneritetit Privat Publik në Shqipëri, në kuadër të projektit SECO".*

OBJEKTIVAT, FUSHËVEPRIMI DHE METODOLOGJIA

1. Objekti i auditimit

Objekti i auditimit është dhënia e opinionit mbi përputhshmërinë, dhe rregullshmërisë financiare të kontratës koncesionare, nëpërmjet një vlerësimi objektiv, profesional e të pavarur, nëse aktivitetet, transaksionet financiare dhe informacioni përputhen në të gjitha aspektet materiale me kriteret e aplikuara si: rregullat, ligjet, politikat, kodet e vendosura apo termat dhe kushtet, mbi të cilat është rënë dakord, ku mund të përmendim si burim të këtyre kritereve: standarde, ligje, vendime të Këshillit të Ministrave, rregullore, buxhete, kontrata, marrëveshje, instrumente të tjerë që përmbajnë rregulla se si duhet të menaxhohen transaksionet dhe zbatohen buxhetet, etj.

Në funksion të përmbushjes së misionit/angazhimit, objektivat kryesore të veprimtarisë audituese konsistojnë në dhënien e një sigurie të arsyeshme për të gjithë palët se:

•Marrëveshja PPP është e përputhur me kuadrin ligjor, rregullator dhe menaxherial për koncesionet;

•Marrëveshja e koncesionit ishte e duhura, korrekte, e ndershme, ekonomike, efikase dhe efektive, kundrejt legjislacionit shqiptar dhe standarteve ndërkombëtare të auditimit të pranuara në përgjithësi;

•Përfshirja e sektorit privat ka rritur përfitueshmërinë nga paratë publike.

2. Qëllimi i auditimit

Qëllimi i këtij auditimi përputhshmërie është evidentimi i devijimit nga standardet e pranuara të shkeljeve të parimeve të ligjshmërisë, të menaxhimit financiar me synim ndërmarrjen e masave dhe veprimeve korrigjuese nga ana e subjektit të audituar.

Nëpërmjet kryerjes së këtij auditimi KLSH synon të promovojë:

-Transparencën, duke ofruar raport të besueshëm për fondet nëse janë administruar sipas një procesi të rregullt dhe është respektuar kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi;

-Përgjegjshmërinë ndaj devijimeve të raportimit dhe ndaj shkeljeve të kuadrit ligjor rregullator, standarteve respektive dhe procedurave, në mënyrë që të mund të merren veprime korrigjuese dhe personat përgjegjës të përgjigjen për veprimet e tyre;

-Qeverisjen e mirë, duke identifikuar dobësitë dhe duke vlerësuar rregullshmërinë aty ku kuadri ligjor rregullator rezulton i pamjaftueshëm dhe, ose i papërshtatshëm, si dhe duke marrë parasysh riskun e mashtrimit në lidhje me përputhshmërinë.

3. Identifikimi i çështjes

Fushëveprimi i këtij auditimi është vlerësimi me siguri të arsyeshme i veprimtarisë që lidhet me këtë koncesion nga propozimi i tij, deri në 31.12.2022, në përputhje me aktet ligjore të cilat rregullojnë veprimtarinë e tij sipas ligjit nr. 123, datë 25.04.2013, i ndryshuar dhe akteve nënligjore në zbatim të tij. Përputhshmëria dhe rregullshmëria në procedurat e ndjekura nga ana e strukturës përkatëse pranë MFE dhe DPD të cilat monitorojnë ecurinë e realizimit të objektivave dhe detyrimeve të kësaj kontrate, masat e marra në rastet e konstatimit të mos zbatimit të tyre, etj.

4. Përgjegjësitë e strukturave drejtuese

Është detyrimi i strukturave drejtuese në MFE dhe DPD, që në kryerjen e detyrave të tyre funksionale, të respektojnë parimet e menaxhimit të shëndoshë financiar, të ligjshmërisë e të transparencës në administrim, si dhe të përgjigjen për veprimet e tyre dhe rezultatet që burojnë

prej tyre përpara organit që i ka emëruar ata ose të cilëve u ka deleguar përgjegjësinë sipas përcaktimeve në ligjin nr. 10296, datë 08.07.2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", i ndryshuar dhe Rregulloreve të Brendshme përkatëse; duke përfshirë edhe procedurat që lidhen me ndjekjen e kontratave në të cilat këto institucione janë palë, apo janë përfituese të shërbimeve.

Nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e Autoritetit Kontraktor të kësaj kontrate, përgjegjësitë e strukturave lidhur me këtë kontratë përfshijnë kryesisht strukturat pranë Drejtorisë së Koncesioneve si përgjegjëse për ndjekjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues

Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfituesit direkt të këtij shërbimi, mbikëqyrja e veprimtarisë se "R. S." Inc lidhur me shërbimet dhe veprimi si pika e dyte e kontaktit realizohet na menaxheri i projektit.

5. Përgjegjësitë e audituesve

Përgjegjësia e grupit të auditimit është të shprehë konkluzionin dhe një opinion mbi çështjet që janë nën auditim. Auditimi është kryer në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit sipas INTOSAI. Këto standarde kërkojnë që audituesit të respektojë kërkesat etike, si dhe të planifikojë e kryejë auditimin me qëllim që të arrijë nivelin e sigurisë së kërkuar nëpërmjet auditimit të realizuar.

-Të vlerësojë nëse, informacionet mbi çështjet në të gjitha aspektet materiale janë në përputhje me kriteret e përcaktuara sipas legjislacionit në fuqi. Masa e ndjekjes nga subjekti i audituar i rregullave, legjislacionit dhe akteve normative, politikave, kodeve të miratuara apo kushtet e përcaktuara (ISSAI 4000), nuk paraqesin devijime materiale nga kriteret e vlerësimit, si pasaktësi apo gabime dhe janë në përputhje me kuadrin rregullator mbi bazën e të cilit e ushtrohet veprimtaria e subjektit të audituar. Ne si Auditues Shtetëror do të shprehemi me një opinionin mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë e aktivitetit të institucionit, si dhe përdorimin e duhur dhe eficient të burimeve financiare prej tij.

Ne jemi të pavarur kundrejt subjektit të audituar, e theksuar kjo në ISSAI-n 10 "Deklarata e Meksikës mbi Pavarësinë e SAI-t", si dhe ISSAI 30 "Kodi Etik", apo edhe çështje të tjera që lidhen me auditimin. Ne i kemi përmbushur përgjegjësitë tona etike, në përputhje me standardet e sipërpërmendura. Objektivat e punës sonë lidhen me garantimin e sigurisë së arsyeshme për çështjet subjekt auditimi, që mund të kenë ekzistuar, si dhe për të konkluduar me një raport auditimi që përfshin dhënien e opinionit. 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 në veprimtarinë e subjektit të audituar. Gjithashtu, ne besojmë se dëshmitë e mara gjatë punës sonë audituese janë të mjaftueshme dhe të përshtatshme për të siguruar bazat për përgatitjen e opinionit të auditimit.

6. Kriteret e vlerësimit

Legjislacioni bazë e dytësor, dhe dispozita të tjera, si dhe kritere përkatëse që janë përdorur dhe iu jemi referuar për kryerjen e vlerësimeve gjatë auditimit:

- Kushtetuta dhe Ligji nr. 154.2014 "Mbi organizimin dhe funksionimit e Kontrollit të Lartë të Shtetit";
- Urdhri i Ministrit të Financave nr. 64, datë 22.07.2014 "Për Shpallje të Standardeve Kombëtare të Kontabilitetit të Përmirësuara";
- Ligji Nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet";
- Ligji 123, datë 25.04.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar";
- Manuali mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit;
- Manuali nr. 2, datë 31.03.2016, "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut";

- Rregullore e Funksionimit të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave;
- Ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar, nenit 6 të Ligjit nr. 10296, datë 08.07.2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin" i ndryshuar;
- Udhëzimi nr. 5, datë 21.02.2022 "Për disa ndryshime në udhëzimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 8, datë 09.03.2018 "Për procedurat e përgatitjes, paraqitjes dhe raportimit të pasqyrave financiare vjetore në njësitë e qeverisjes së përgjithshme";
- Ligji nr. 74 datë 09.07.2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013" si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit";
- Ligji nr. 118/2015 "Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit.

7. Standardet e auditimit

- ISSAI 100 "*Parimet themelore të auditimit të sektorit publik"* që përcakton parimet themelore për auditimin e sektorit publik në përgjithësi;
- ISSAI 400 "*Parimet themelore të auditimit të përputhshmërisë"* që përcakton parimet themelore të ISSAI-t 100 dhe i zhvillon më tej ato duke i përshtatur me kontekstin specifik te auditimit të përputhshmërisë;
- ISSAI 4000 "*Prezantim i përgjithshëm i udhëzimeve për auditimin e përputhshmërisë*"; si dhe ISSAI 4200;
- Standardet Ndërkombëtare të Auditimit (SNA) të Federatës Ndërkombëtare të kontabilisteve IFAC;
- Praktika të mira të fushës si: Manuali i Auditimit të Përputhshmërisë të Gjykatës Evropiane të audituesve; Kërkesat e Udhërrëfyesit të IDI-t;
- INTOSAI "Për implementimin e Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit, ISSAI mbi Auditimin e përputhshmërisë"; etj;
- Manuali i Auditimit të Përputhshmërisë të Gjykatës Evropiane të audituesve; Kërkesat e Udhërrëfyesit të IDI-t, INTOSAI "Për implementimin e Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit, ISSAI mbi Auditimin e përputhshmërisë"; etj.

8. Metodat e auditimit

Metodat e auditimit janë bazuar tek kombinimi i testeve të ndryshme të auditimit, në procedurat bazë dhe në procedurat analitike pas testimeve të kryera ,me qëllim arritjen e objektivave të auditimit. Në varësi të çështjeve të auditimit dhe vlerësimit të audituesve janë përdorur veçmas ose të kombinuara metodat dhe teknikat e mëposhtme:

a. Intervistimi - duke marrë informacion nëpërmjet pyetjeve drejtuar personelit kyç të subjektit dhe atij të përfshirë për një çështje të caktuar, e kombinuar kjo me shqyrtimin e evidencave përkatëse:

b. Raporte dhe informacione - shfrytëzimi i raporteve, informacioneve relevante dhe që kanë lidhje me objektivat e auditimit dhe specifikisht me drejtimet e auditimit;

c. Verifikimi në sistemin elektronik - me përzgjedhje i çështjeve të veçanta të auditimit, sipas drejtimeve të auditimit;

d. Të kombinuara, sipas rastit dhe vlerësimit të audituesve.

Audituesit e KLSH janë përpjekur në çdo rast në përzgjedhjen e arsyeshme dhe të mjaftueshme të metodave dhe teknikave veçmas dhe/ose të kombinuara, si dhe shtrirjen e tyre për të dhënë siguri të arsyeshme në arritjen e konkluzioneve të auditimit në tërësi, dhe sipas drejtimeve në veçanti.

9. Dokumentimi i auditimit

Nga audituesit u përgatit dokumentacioni i auditimit i mjaftueshëm për të mundësuar dhe kuptuar natyrën, kohën dhe shtrirjen e procedurave të auditimit të kryera në përputhje me standardet përkatëse dhe kërkesat e zbatueshme ligjore dhe rregullatorë, rezultatet e këtyre procedurave dhe evidencat e marra të auditimit, si dhe çështje të rëndësishme, që dolën gjatë auditimit, janë reflektuar në përfundimet e arritura në drejtim të tyre dhe gjykimet profesionale në arritjen e këtyre konkluzioneve. Ky dokumentacion është i përshtatshëm dhe i rëndësishëm për të konfirmuar dhe mbështetur opinionet dhe raportin e audituesve dhe shërbeu si një burim informacioni për përgatitjen e tyre. Në përfundim të auditimit në terren, Akteve të Konstatimeve të mbajtura mbi bazën e të dhënave të grumbulluara, u përgatit ky Raport i Auditimit. Procedurat e zgjedhura varen nga gjykimi i audituesit, duke përfshirë këtu edhe vlerësimin e rreziqeve nga gabimi material, qoftë për shkak të mashtrimit apo gabimit. Gjatë procesit të vlerësimit të rrezikut, audituesit vlerësuan nivelin e kontrollit të brendshëm relevant, në mënyrë që të programoheshin procedurat e auditimit, që janë të përshtatshme për kushtet e entitetit, por jo për qëllim të shprehjes së opinionit mbi efektivitetin e kontrollit të brendshëm të entitetit. Mbështetur në ISSAI 1315, objektivi i audituesit është identifikimi dhe vlerësimi i risqeve e anomalive, duke përfshirë kontrollin e brendshëm të njësisë dhe duke krijuar kështu bazën për hartimin dhe implementimin e përgjigjeve kundrejt risqeve të vlerësuara të gabimeve materiale. Grupi i auditimit ka kryer vlerësimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm në institucion sa i takon: (a) hartimit; (b) implementimit; dhe (c) funksionimit të 5-të komponentëve të kontrollit të brendshëm. Vlerësimi i kontrollit të brendshëm kryhet nëpërmjet testeve të kontrolleve. Gjatë kryerjes së testeve të kontrollit është arritur në përfundimin që sistemet e kontrollit të brendshëm paraqesin risk të moderuar. Metodologjia e aplikuar gjatë planifikimit konsiston në auditimin e të dhënave të siguruara nga vetë subjekti. Kemi ndërmarrë procedurat për vlerësimin e riskut (analiza), me qëllim sigurimin e nivelit të kërkuar të njohjes së riskut të brendshëm dhe riskut të kontrollit të subjektit. Informacion i vlefshëm u administrua dhe nga procedurat e ndjekura nga vetë subjekti për vlerësimin e riskut, duke ia nënshtruar vlerësimit përmes skepticizmit profesional nga ana e audituesve. Gjatë vlerësimeve u mbështetëm në Modelin e Riskut.

III. PËRSHKRIMI I AUDITIMIT

1. Informacion i përgjithshëm mbi subjektin nën auditim

Kontrata Koncesionare "*Financimi, ngritja dhe operimi i shërbimit të skanimit të konteinereve e automjeteve të tjera ne RSH"* është një projekt koncesionar fillimisht i miratuar me vetëfinancim dhe më vonë i ristrukturuar me mbështetje buxhetore, realizuar nga Ministria e Financave dhe e Ekonomisë në cilësinë e Autoritetit Kontraktues dhe shoqërisë koncesionare "S. A.", me një kohëzgjatje prej 15 vitesh. Objekti i këtij projekti është shmangia e nën raportimeve të deklaratave doganore për efekt të keq klasifikimeve të kodeve, të mallrave, për marrjen e detyrimeve doganore ekzaktësisht për produkte që zhdoganohen, por gjithashtu përforcimin e sigurisë kombëtare, sigurimin e kufijve nga parandalimi i kontrabandës, kryesisht të produkteve të akcizës, të lëndëve narkotike, të produkteve të dëmshme, të armëve, të municioneve, etj. Kjo kontratë koncesioni është miratuar fillimisht me anë të Ligjit nr. 123, datë 25.04.2013, dhe është ndryshuar më pas me Ligjin Nr. 74, datë 09.07.2015, për shkak të kundërshtimeve nga bizneset lidhur me tarifat e aplikuara të skanimit për deklaratat doganore, ku fillimisht ishin përcaktuar në 39 Euro dhe pas rishikimit të termave kontraktual, tarifa e

skanimit është përcaktuar në 5 Euro për deklaratat doganore nën ose të barabarta me 1000 Euro dhe 22 Euro për deklaratat doganore mbi 1000 Euro. Autoriteti Kontraktues i paguan koncensionarit një tarifë prej 2,260,000 Euro në vit për Shërbimet e Caktuara për çdo Vend, tarifë e cila do rritet çdo vit me koeficient 1.03, nga e cila zbritet tarifa mujore koncesionare prej 2%. Në përfundim të vitit të 15 të kësaj kontrate, autoriteti kontraktor do t'i kalohet në pronësi sistemi i skanerëve si dhe të tjera pajisje dhe software qe lidhen me shërbimin e skanimit te kontejnerëve te vendosura në pikat doganore.

2. Përshkrimi i auditimit sipas drejtimeve të auditimit

Nga auditimi i ushtruar pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave mbi kontrata koncesionare "*Financimi, ngritja dhe operimi i shërbimit të skanimit të konteinereve e automjeteve të tjera ne RSH",* u konstatua se gjatë fazës së auditimit në terren nuk u vendosën në dispozicion të gjitha dokumentacionet e kërkuara nga grupi i auditimit, pavarësisht kërkesave dhe rikujtesave të përcjella për dorëzimin e tyre, situatë kjo që ka kufizuar auditimin në disa prej drejtimeve të trajtuara më hollësisht përgjatë materialit.

I. Auditimi i fazës proceduriale: propozimi dhe miratimi i projektit

I.1 Auditimi i propozimit të koncesionit, vlerësimit dhe vendimmarrjes për pranimin e tij

Mbi propozimin për marrjen me koncesion

Me shkresën nr.10805 prot., datë 03.09.2010 dhe nr. 14013 prot., datë 09.11.2010 të "R. S." "*Për paraqitjen e "Propozimit të pa kërkuar" për marrjen me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve dhe kontenierëve"* është inicuar propozimi për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit. Në dispozicion të grupit të auditimit u vendosën dy shkresa në dy data të ndryshme, për të njëjtën kërkesë, drejtuar Ministrisë së Financave. Në këto shkresa është paraqitur gatishmëria e "R. S." për të marrë me koncesion shërbimin e skanimit të mjeteve dhe kontenierëve në bashkëpunim me partnerë të tjerë ndërkombëtarë, në përputhje me prioritetet strategjike të përcaktuara nga Qeveria e Republikës së Shqipërisë. "R. S." ka propozuar marrjen e këtij shërbimi ndërmjet një marrëdhënie koncesionare për një periudhë deri në 35 vjet ku cilësohet se ky projekt do të realizohet nëpërmjet një bashkëpunimi dhe me partnerët e tyre lokal. Në shkresën 10805 prot., datë 03.09.2010 "R. S." ka listuar "A. C. C." LTD (shoqëri e themeluar në Britaninë e Madhe) dhe "R. L. S." SA (shoqëri Zviceriane), ndërsa në shkresën nr. 14013 prot, datë 09.11.2010 kompania ka përmendur bashkëpunimin me "I." SHPK. Mes dy propozimeve të ardhura në data të ndryshme, Ministria e Financave ka vazhduar komunikimin duke zgjedhur shkresën me nr. 10805 prot., datë 03.09.2010. Ndryshimi midis dy shkresave është bashkëpunimi me partnerët e "R. S." në shkresën nr. 14013 prot., datë 09.11.2010 ku përmendetet "I. " SHPK (përkufizuar si "partner lokal", që në fakt rezulton të jetë kompania të cilës iu shitën 49% e aksioneve pas nënshkrimit të marrëveshjes për dhënien me koncesion), ndërsa në shkresën me të cilën kanë vazhduar korrespondencën përmendet "A. C. C." LTD dhe "R. L. S." SA. Autoriteti Kontraktor nuk është siguruar dhe informuar për realizimin e këtyre shërbimeve nga "R. S.", duke qenë se nuk dihet a ka pasur vijimësi të bashkëpunimit të tyre me koncesionarin.

"R. S." ka theksuar se ky propozim i pa kërkuar ka ardhur si rezultat i një analize të përgjithshme që kjo shoqëri ka kryer në Shqipëri duke zgjedhur si alternativën më të përshtatshme. Analiza e përgjithshme që "R. S." ka pretenduar se ka kryer, nuk është gjendur bashkëlidhur propozimit dhe nuk ka rezultuar në dokumente të tjera që "R. S." ka sjellë, me pasoja dyshimin e arsyeshëm të mungesës së një analize të tillë dhe në vijimësi në zbatimin e koncesionit. Nga auditimi nuk dokumentohet kontributi konkret që ata do të kenë lidhur me këtë kontratë, si vlerë e shtuar krahas "R. S.".

Mbi procesin vendimmarrës për autoritetin përgjegjës për kryerjen e procedurës se tenderimit
Pasi kjo kërkesë është protokolluar, nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë kanë nisur komunikimet e brendshme me anë të MEMO-ve për vijueshmërinë ose jo të procedurës. Ka pasur diskutime mbi kontraktimin e një konsulenti të jashtëm për vlerësimin e ofertës dhe mbi institucionin që do të kryente tenderimin. Si konkluzion, Drejtoria e Legjislacionit ka sugjeruar që procedura e kërkuar të përfshijë përfaqësues të DPD, Drejtorisë së Personelit dhe Shërbimeve dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Politikave Makroekonomike. Në datën 01.12.2010, në shkresën nr. 10805/1 prot., me subjekt "Kthim përgjigje", Ministri i Financave, ka bërë me dije "R. S." se kërkesa e paraqitur nga kompania është duke u marrë në shqyrtim në përputhje me procedurat e përcaktuara në Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", i ndryshuar për të vijuar me procedurat për verifikimin e dokumentacioneve përkatëse në zbatim të kërkesave të kuadrit ligjor në fuqi. Në datën 02.02.2011 i është përcjellë "R. S." shkresa që vërteton se për këtë koncesion ka interes publik. Sipas ligjit nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për koncesionet" i ndryshuar, procedura e parashikuar duhet të zgjasë 90 ditë brenda të cilave MF duhet të kishte vendosur nëse projekti koncesionar përfshihet në objektin e nenit 4 të këtij ligji dhe nëse për ofertën ka interes publik, por rezulton se ky afat është tejkaluar nga data e paraqitjes së kërkesës për propozimin e pa kërkuar 23.08.2010 deri në datën e MEMO-s 02.02.2011, pra kanë kaluar 163 ditë.

Mbi aktivitetin e Grupit të Punës për identifikimin e propozimit (GIP)
Ministri i Financave, R. B. ka miratuar Urdhrin Nr.17, datë 10.02.2011 për "Ngritjen e Grupit të Punës për identifikimin e propozimit (GIP) për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve dhe kontenierëve" por ky urdhër **rezulton jashtë afatit** të përcaktuar në ligjin nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për koncesionet" i ndryshuar, ku procedura e parashikuar duhet të zgjasë 90 ditë brenda të cilave MF duhet të vendosë nëse ky propozim i pa kërkuar është koncesion dhe nëse ka interes publik, çeshtje të cilat janë detyrë e GIP. Ky urdhër përcakton se GIP përbëhet nga 9 persona.
- 4 anëtarë nga MFE (M. V. Kryetar, A. D. Anëtar, S. T. Anëtar, K. T. Anëtar),
- 3 anëtarë nga DPD (S. L., E. P., A. M.),
- 1 nga ATRAKO (O. M., zëvendësuar në datë 20.05.2011 me G.V.),
- 1 anëtar nga Ministria e Mjedisit (R. B., zëvendësuar në datë 07.07.2011 me K. A.).

Në Urdhër përshkruhen kompetencat e GIP që ndër të tjera përfshijnë dhe **identifikimin e propozimit dhe përcaktimin nëse projekti koncesionar paraqet interes publik.** Në datën 03.03.2011 Ministria e Financave ka bërë një kërkesë për "R. S." duke kërkuar paraqitjen e dokumentacionit mbi projektin e propozuar, që përfshin fizibilitetin financiar (duke u përfshirë por pa u limituar në një plan biznesi për kohëzgjatjen e projektit, plan financimi etj.), studim për ndikimin në mjedis dhe fizibilitetin teknik dhe të dhënat të tjera për teknologjinë e parashikuar në propozim.

Propozimi i "R. S."
Me shkresën e datës 27 Prill 2011 "R. S." ka dorëzuar dokumentet e kërkuara nga Ministria e Financave me shkresën e datës 03.03.2011, ku ndër të tjera është propozuar se përgjegjësia për interpretimin e imazhit do të mbetet e përbashkët midis "R. S." dhe DPD, ku specialistët e duhur do të ndihmohen dhe trajnohen nga personeli i "R. S." si dhe instruksioni për të kontrolluar do të jetë përgjegjësi e të njëjtit autoritet. "R. S." do të ofrojë operatorë për të siguruar pajisje dhe veprimtari të sigurtë, si dhe këshillim e interpretim sipas nevojës. Në këtë propozim kompania tregon se kanë hartuar një plan teknik operacional dhe kanë kryer vizita

në terren, në vendodhjet e përcaktuara, kanë kryer konsultime të kujdesshme me këshilltarë të biznesit vendas dhe pretendojnë se propozimi përfshin çdo kërkesë të MF. Për pjesën e pajisjeve skanuese, "R. S." ka përcaktuar se e gjithë pajisja skanuese dhe shërbimet ndihmëse të mirëmbajtjes mbulohen nga taksa mujore dhe për këtë nuk kërkohet pagesë plus nga Ministria e Financave. Gjithashtu është propozuar që operacioni i skanimit në Portin e Durrësit të implementohet brenda 9 muajve të marrëveshjes. Janë propozuar 2 vendndodhje skanimi duke përfshirë Portin e Vlorës dhe pikën kryesore kufitare tokësore që nuk është e specifikuar dhe fazën operacionale finale të skanimit që do të mbulojë dy vendodhjet e tjera. Më pas "R. S." ka bërë një përshkrim të certifikimeve të veçanta teknike dhe përfshin fizibilitetin financiar. Ata shprehen se vlerësimet për Cash Flow dhe për Deklarimet e Përfitimit dhe të Humbjes bëhen në bazë të disa kërkimeve të tregut të brendshëm dhe disa të dhëna statistikore në 5 vitet e fundit në Shqipëri. Kanë vlerësuar 250 000 Deklarata Doganore në vit për të llogaritur të ardhurat totale, në 8 pika Doganore me një koeficient rritjeje prej 3% në vit. Kostot e riparimit dhe të mirëmbajtjes vlerësohen *me 300,000$ në 5 vitet e para dhe më tej rriten me 5% në vit*. Taksat e koncesionit llogariten të jenë 2% e të ardhurave; NPV me një koeficient uljeje 8,1%, periudha e rikthimit të investimit është 10 vjet. Sipas Ligjit Nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet", neni 23, pika 2/c brenda 120 ditëve nga ftesa e autoritetit kontraktues, propozuesi duhet të paraqesë një studim fizibiliteti teknik dhe financiar (duke përfshirë, por pa u limituar në të, një model financiar dhe një plan për financimin e projektit), një studim për ndikimin në mjedis dhe të dhëna të mjaftueshme për konceptin ose teknologjinë e parashikuar në propozim**.** *Në dokumentat e vëna në dispozicion nga MFE, fizibiliteti financiar nuk është i plotë pasi mungon Aneksi 1 ku ndodhet deklarata financiare dhe Aneksi 2 që është një kopje e vlerësimit të impaktit në mjedis. Pavarësisht insistimit të Grupit të auditimit këto dokumenta nuk u vendosën në dispozicion. Gjithashtu, kërkimet e tregut të brendshëm dhe të dhënat statistikore të 5 viteve të fundit mbi të cilat "R. S." pretendon se ka bazuar analizën e Fizibilitetit dhe planin Teknik Operacional pas vizitave në terren, nuk rezultojnë të dokumentuara.* Në shkresën përcjellëse të dokumentacionit të dorëzuar nga "R. S." nr. 9029 prot., datë 27.01.2011, është cituar se në rast se MFE do t'i duhen informacione të tjera të menjëhershme, mund t'i drejtohen partnerit lokal të kompanisë: O. P dhe që Ministria e Financave ka qenë në dijeni të saj, por ky partneritet nuk është trajtuar në asnjë analizë të kryer nga GIP, si dhe "R. S." nuk i është kërkuar asnjë dokumentacion në lidhje me këtë. "I." shpk përmendet në shkresën e parë të propozimit të pa kërkuar nr. 14013 prot., datë 09.11.2010, por kjo shkresë nuk është marrë në konsideratë nga MFE, dhe zgjidhet për të vijuar shkresa nr. 10805 prot., datë 03.09.2010 ku partnerë të "R. S." konsiderohen dy kompani të tjera.

Me shkresën nr. 11363 prot. datë 06.06.2011 Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ka përcjellë në MFE qëndrimin e anëtarëve të GIP përfaqësues të DPD. Në këtë relacion ata kanë sjellë në vëmendje se plani i biznesit dhe aneksi 1 të dorëzuara nga "R. S." kanë nevojë për sqarime pasi referenca e numrit të skanimit nuk del qartësisht, kostoja e përafërt për një skanim nuk është cituar, nuk ka të shprehur llojin e monedhës, si dhe ndoshta ka nevojë për më shume detajime si në drejtim të ardhurave dhe të shpenzimeve. Ky takim është kryer në datën 16.06.2011 ku "R. S." ka theksuar se për momentin nga 4 kompanitë që operojnë në fushën e teknologjisë së skanerave është e vetmja që ofron opsionin **turn-key solution (çelësa në dorë)**. Kryetari i GIP ka ngritur opsionin e vendosjes së skanerave **në të gjitha pikat doganore**, por përfaqësuesi i DPD ka theksuar se vendosja e tyre të bëhet në varësi të fluksit të hyrjeve dhe mundësisë së përballimit ose jo të tyre me kontroll manual. Më hollësisht, kompania mund të realizojë lidhjen e databazës së shoqërisë me atë të doganave apo MFE dhe imazhet përpunohen brenda pak sekondash e përveç transmetimit online të tyre në databazat e DPD mund t'i bashkëlidhen dhe deklaratës doganore. Përsa i përket financimit, përfaqësuesi i "R. S." është shprehur se kostoja e investimit do të përballohet nga shoqëria, ndërsa për çmimin e shërbimit të ofruar propozohet një Fee sigurie që do t'i paguhet koncesionarit **për çdo njësi që skanohet.** *Investimi është*

propozuar për 10 vite, por me mundësi të rinovohet deri në 30 vite, përfshirë rinovimin e teknologjisë në mënyrë konstante. Forma e koncesionit nuk do të jetë BOT pasi prodhuesi gëzon të drejtën e pronësisë intelektuale, por do të përcaktohet në një fazë të mëvonshme. Në këtë takim është vënë theksi mbi faktin që autoritetet doganore nuk kanë një databazë historiku të kontrolleve të kryera, gjë që mundësohet nga kompania propozuese.

Mbi raportin e GIP

Me shkresën me nr. 14328 prot., por pa datë, Grupi i Identifikimit të Projektit (GIP) i ka dërguar Ministrit një raport përmbledhës "*Mbi ecurinë e shqyrtimit të propozimit të pakërkuar të shoqërisë "R. S." LTD*". Duke qenë se dokumentacioni nuk është i protokolluar konform kërkesave të kuadrit ligjor në fuqi, grupi i auditimit nuk ka siguri për kohën dhe saktësinë e përgatitjes së këtij dokumenti. Nga prezantimi i "R. S." LTD dhe eksperiencat e tyre të mëparshme, GIP ka dalë në përfundimin se "R. S." është i aftë në dizenjimin, instalimin, mirëmbajtjen dhe operimin e pikave kontrolluese të sigurimit që plotësojnë apo tejkalojnë kërkesat e sigurisë dhe të shërbimit ndaj klientit dhe xhiros. Më pas, GIP ka përshkruar në këtë raport objektin e Propozimit që synon projektimin, financimin, zbatimin dhe administrimin e shërbimit të kontrollit të kontenierve të destinuar për import, eksport apo që janë në regjim tranzitor në gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë. Kjo do të realizohet nëpërmjet instalimit të skanerave të një teknologjie të lartë inspektimi, duke kryer kontrollin pa ndërhyrë fizikisht. Ky kontroll doganor në atë periudhë realizohej mes aplikimit të analizës së riskut që është automatike, por mund të ndërhyhej dhe manualisht në të. Kontrolli fizik konsiston në zhvendosjen e plotë apo të pjesshme të mallrave nga mjeti lëvizës në ambiente si magazina apo sheshe parkimi. Infrastruktura në shumë degë doganore nuk është e përshtatshme dhe shkakton vonesa apo bllokim të punës pasi kontrolli fizik kërkon angazhim të stafit. Përdorimi i mjeteve teknologjike do të sillte reduktimin e kohës dhe angazhimin e një numri më të vogël të personelit doganor.

GIP i është referuar dhe rezervave të shprehura në lidhje me tejkalimin e afatit 90 ditor ku AK duhet të shprehë interesin publik në lidhje me këtë propozim, sipas nenit 23 të ligjit "Për Koncesionet". Ata shprehen se ky tejkalim procedure nuk ndikon në vlefshmërinë e procesit koncesionar dhe qëllimi i vendosjes së këtij afati është më i rëndësishëm për propozuesin se sa për vetë AK. Duke qenë se propozuesi nuk ka pasur ankesa dhe ka dorëzuar studimin e fizbilitetit teknik, financiar dhe të ndikimit në mjedis, tejkalimi i afatit nuk ka ndikuar negativisht në vijueshmërinë e projektit koncesionar dhe kjo vonesë nuk e bën të pavlefshëm propozimin e pakërkuar.

Ky konkluzion i GIP rezulton i pa mbështetur ligjërisht dhe në tejkalim të kompetencave të veta. Sipas ligjit Nr. 9663, datë 08.12.2006, "Për koncesionet", i ndryshuar neni 23, pika 2/a; brenda 90 ditëve pas marrjes dhe shqyrtimit fillestar të propozimit të pakërkuar, autoriteti kontraktues përcakton nëse projekti koncesionar paraqet interes publik dhe për këtë vë në dijeni propozuesin. GIP ka kryer një prezantim dhe analizë financiare të Projektit duke u mbështetur në planin e biznesit që "R. S." LTD ka paraqitur. Është konkluduar se ky propozim paraqet interes publik, **i cili krahas përmirësimeve në sistemin e kontrollit doganor do të gjenerojë dhe të ardhura për buxhetin e shtetit.** Për GIP mbetet për t'u vlerësuar skema financiare dhe vlera për para e këtij projekti. Konstatohet se projekti do të ketë një shtrirje prej 35 vitesh me një vlerë investimi rreth 26,500,500 $. Mënyra e financimit do të kryhet tërësisht nga kapitali i propozuesit. Vlera aktuale Neto e projektit (NPV) është pozitive në vlerën 19,045,142$ dhe me IRR në masën 9%. Norma e diskontimit 8.1%. Periudha e vetëshlyerjes i përket vitit të 10. Ndaj në fund, GIP ka dalë në përfundimin se kjo zgjidhje konsiderohet financiarisht fizibël. Nuk ekziston një analizë e mirëfilltë e kryer nga GIP, pasi ky raport ka karakter përmbledhës dhe përfundimtar, por nga dokumentacioni i kërkuar vazhdimisht nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë nuk është dorëzuar studimi i plotë i dokumentacionit të dorëzuar nga "R. S."

dhe baza për një përfundim të tillë. Gjithashtu GIP ka raportuar mbi *ndikimin në mjedis* me anë të një analize bazuar në vetëdeklarimin e propozuesit dhe në ekspertizën e specialistit mjedisor. Nga kjo analizë rezulton se produktet e inspektimit të automjeteve janë projektuar dhe ndërtuar për të maksimizuar një operim të sigurt, mbrojtjen kundër rrezatimit radioaktiv në përputhje me standardet ndërkombëtare, evropiane dhe SHBA-së dhe rregulloret lokale. Një nivel i caktuar rrezatimi është i pranishëm në sisteme të tilla por *është më pak se 5 mikroRem për skanim, duke cilësuar se niveli i Radioaktivitetit do të jetë subjekt i kontrolleve të rregullta dhe periodike, si dhe pjesë e monitorimeve për ekspozimin ndaj radioaktivitetit do të jenë punonjësit dhe familjet e tyre.* GIP ka kryer një vlerësim për avantazhet dhe disavantazhet si një përmbledhje e disa komponentëve kyç në projekte të tilla. Në listën e avantazheve, GIP ka dalë në konkluzionin se me futjen e skanerëve së bashku me një sistem të menaxhimit të plotë të riskut, *rritja e të ardhurave doganore do të ketë një përmirësim të ndjeshëm, duke parandaluar keq deklarimin e mallrave ose fshehjen e sasisë së tyre.* GIP ka përmendur *kualifikimin e operatorit* si pikë e dobët e këtij Projekti. Aftësia e teknologjive të përdorura, dhe atyre më bashkëkohoret janë të kufizuara dhe në disa raste identifikimi i imazheve të prodhuara mbështetet në ekspertizën e operatorëve. *Skanimi me rreze X mbështetet në vlerësimin teknologjik të densitetit të një materiali dhe nuk është në gjendje të përcaktoj llojin e tij. Interpretimi i imazheve bëhet nga operatori, duke krijuar një lloj varësie të interpretimit të saktë me kualifikimin e operatorit, si dhe duke krijuar nevojën për inspektim fizik.*

Si konkluzion:

Anëtarët e Grupi i Identifikimit të Projektit kanë konkluduar se projekti koncesionar i propozuar është teknikisht i mundshëm dhe ka rentabilitet dhe përshtatshmëri financiare. GIP është shprehur se procedura konkurruese duhet të organizohet me një fazë kualifikimi. Skanimi do të kryhet për bazë njësisë transportuese dhe në fazat e mëtejshme të dhënies me koncesion do të përcaktohet specifikimi i njësive transportuese që do të jenë objekt i procesit të skanimit. Interpretimi dhe analiza e imazheve të siguruara nga skanerat do të kryhet nën përgjegjësinë e plotë të koncesionarit dhe vendim-marrja i takon autoriteteve të tjera përkatëse. Përcaktimi i vendosjes së skanerave do të kryhet sipas propozimit të Ministrisë së Financave në bashkëpunim me DPD-në, me të drejtë rishikimi periodik. Propozohet që Bonusi i Pikëve për shoqërinë "R. S."LTD të jetë 8% e pikëve të garës: studimi mbi ndikimin në mjedis 3/3, plan biznesi 2/3, studim i fizibilitetit 3/4 pikë.

Në Raportin Përmbledhës të GIP "Mbi ecurinë e shqyrtimit të Propozimit të Pakërkuar të Shoqërisë "R. S." LTD", i gjithë vlerësimi dhe analiza janë kryer mbi faktin se projekti do të kishte një shtrirje prej 35 vitesh dhe një periudhë vetëshlyerje që i përket vitit të 10-të, por më vonë, në fakt projekti ka një shtrirje prej 15 vitesh dhe një periudhë vetëshlyerje që i përket vitit të 9-të, sipas planit të biznesit të dorëzuar në DST gjatë fazës së tenderimit. Fillimisht propozimi është bërë për 8 pika skaneri, më pas në propozimin final janë 5 pika. Gjithashtu, nuk janë vlerësuar skema financiare dhe vlera për para (Value for Money) e këtij projekti në Raportin e GIP. **Nuk ka pasur një analizë tjetër fizibiliteti për këto ndryshime.**

Në këtë raport nuk ndodhet një arsyetim mbi pikët e vendosura për "R. S.", të cilat konsiderohen si "bonus" në fazën finale të përzgjedhjes.

Mbi këtë bazë ëhtë miratuar VKM nr. 755, datë 02.11.2011 "*Për përcaktimin e Autoritetit Kontraktues për dhënien me koncesion të shërbimi të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe miratimin e bonusit, në procedurën përzgjedhëse konkurruese, që i jepet shoqërisë*", në të cilën është vendosur se autoriteti kontraktues për kryerjen e procedurës ligjore për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë është Ministria e Financave, dhe miratimi i bonusit prej 8% të pikëve për rezultatin teknik e financiar në procedurën konkurruese

përzgjedhëse (propozim i pakërkuar) ndaj shoqërisë "R. S." LTD, SA (GFI), duke ngarkuar Ministrinë e Financave për zbatimin e këtij vendimi.

1. Titulli i gjetjes:	**Parregullsi lidhur me fazën e miratimit të projektit, që përfshijnë raportin e GIP dhe vlerësimin e kryer prej tyre, afatin për shprehjen e interesit publik nga ana e AK, mungesa në dokumentacionin e vënë në dispozicion nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se Autoriteti Kontraktues ka shprehur interesin publik mbi propozimin e pakërkuar për skanimin në dogana, duke e tejkaluar afatin 90 ditor të parashikuar, në kundërshtim me përcaktimet e ligjit nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet", neni 23, pika 2/a. Gjithashtu, Grupi i Identifikimit të Propozimit (GIP) ka arsyetuar vonesën në shqyrtimin dhe konkludimin e ofertes së pakërkuar me mungesën e ankesës nga subjekti propozues, duke tejkaluar kompetencat e identifikimit të propozimit, me atë të interpretimit të afateve ligjore, në kundërshtim me përcaktimet e ligjit të mësipërm. Nga auditimi ka rezultuar se nga data 23.08.2010 e paraqitjes së kërkesës për propozimin e pakërkuar, deri në datën e MEMO-s dërguar subjektit në datën 02.02.2011 kanë kaluar 163 ditë, pra gati i dyfishit të afatit maksimal të përckatuar nga ligji nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar. - Nga ana e Ministrisë së Financave nuk është vënë në dispozicion dokumentacioni për analizën e përgjithshme të kryer nga "R. S." për marrjen me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve dhe kontejnerëve; analiza e kryer për të vërtetuar se propozimi i pakërkuar përbën interes publik; mbi fizibilitetin financiar (pasi mungon Aneksi 1 ku ndodhet deklarata financiare dhe Aneksi 2 që është një kopje e vlerësimit të impaktit në mjedis;) vlerësimi i skemës financiare dhe vlerës për para (Value for Money) e këtij projekti në Raportin e GIP etj., gjë që tregon për veprimtari të pamjaftueshme të Ministrisë së Financave në drejtim të shqyrtimit të dobishmërisë dhe kostos së këtij projekti për ekonominë shqiptare.
Kriteri:	- Ligji Nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet" pika 2/a, neni 23; - Ligji Nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet" pika 2/c, neni 23; -Urdhri Nr. 17, datë 10.02.2011 për "Ngritjen e Grupit të Punës për Identifikimin e Propozimit (GIP)
Efekti:	-Deformim i vendim-marrjes në krahasim me propozimin dhe shqyrtimin e tij, me pasoja në zbatimin e koncesionit dhe arritjen e rezultateve -Tejkalimi i afatit të shprehjes së interesit publik, sjell vonesa në vijueshmërinë e projektit koncesionar.
Shkaku:	-Mosrespektimi i detyrimeve ligjore të zyrtarëve publik, mungesa e vlerësimeve të mirëfillta nga ana e tyre, ndryshimet e shpeshta të tyre si dhe ato organizative të ministrive. -Vonesat nga ana e Ministrisë së Financave pasi deri në datën 02.02.2011 kur është dërgua MEMO nuk ishte ngritur ende Grupi i Punës për Identifikimin e Propozimit. -Dokumentacioni i vënë në dispozicion nga MFE nuk ishte i plotë, pavarësisht kërkesave të shumta të Grupit të Auditimit.
Rëndësia:	E lartë
1.1Rekomandimi:	Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, si dhe të marrin masa për vijimin e procedurave për vlerësimin dhe miratimin e projekteve koncesionare me dokumentacion të plotësuar, me qëllim vleresimin dhe

miratimin e koncesioneve që janë në dobi dhe interes të ekonomisë kombëtare.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi Anëtarët e Grupit për Identifikimin e Propozimit (GIP) për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontejnerëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë për problematikat e rezultuara në veprimtarinë e tij për vlerësimin e propozimit të pakërkuar të skanimit në dogana.

I. 2. Mbi përputhshmërinë e procedurës së tenderimit të kontratës me kuadrin ligjor dhe nënligjor përkatës

Në zbatim të ligjit nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për koncesionet" i ndryshuar, është audituar procedura për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë. Nga shqyrtimi i dokumentacionit të vendosur në dispozicion të grupit të auditimit, rezulton si më poshtë:

1. Fillimisht, Njësia e Hartimit të Dokumenteve, përbërë nga 5 anëtarë (A. B., S. T., E. M., T. Gj., J. K.) ngritur me urdhrin e Ministrit të Financave, R.B. nr.6, datë 12.01.2012 (i ndryshuar me urdhrin nr. 6/1 datë 30.01.2012) ka zhvilluar një takim në datën 07.02.2012 ku është diskutuar projekt-ideja e propozimit të pakërkuar të "R. S." dhe është planifikuar një takim me KVO (ngritur me urdhrin nr. 6, datë 12.01.2012) e përbërë nga 6 anëtarë: Q. M., A. D., E. P., S. L., Sh. K., G. V. për përcaktimin e hapave të punës dhe procedurave të mëtejshme. ***Nga ana e MFE nuk u vendos në dispozicion Urdhri për ngritjen e NJHD si dhe urdhri për ngritjen e KVO.***

2. Më pas, më 14.02.2012 është kryer takimi i NJHD dhe KVO, në të cilin është evidentuar se **titullarët e MFE nuk e konsiderojnë të nevojshme praninë e konsulentit** për asistimin e grupeve të punës gjatë hartimit të dokumenteve të garës dhe vlerësimit të ofertave. Me shkresën e datës 23 Shkurt të 2012 MFE është përcjellë një shkresë APP ku kërkohet botimi i Ftesës për Ofertë. Në dokumentacionin e vendosur në dispozicion nga MFE nuk disponoheshin shkresa të tjera të cilat vërtetojnë analizën e përdorur nga NJHD dhe KVO për përcaktimin e kritereve. Grupi i auditimit ka kërkuar informacion të mëtejshëm mbi minuta të tjera takimi që mund të ketë pasur për këtë analizë, të cilat nuk u vendosën në dispozicion.

Në po të njëjtën datë i është dërguar për botim një Ftese për Ofertë edhe Gazetës Panorama, Rilindja Demokratike dhe Financial Times. Në buletinin e datës 5 Mars 2012 është shpallur nga APP Ftesa për Ofertë "Shërbimi i Skanimit të Konteinerve dhe Automjeteve të tjera në RSH" me kohëzgjatje të kontratës koncesionare ***deri në 15 vjet, ndryshe nga përcaktimi 35 vite që parashtrohej në Propozimin e Pakërkuar të "R. S***.". Subjektet që kanë blerë Dokumentat Standarte të Tenderit, me vlerën 10,000 lekë, sipas faturave në dosjet e vendosura në dispozicion nga MFE i korrespondojnë kompanive: "S.", "S. T.", "R.", "C.", "N. T.", "A. B.".

Grupi i auditimit kërkoi vendosjen në dispozicion të dokumentacionit të protokolluar të ftesës për ofertë në mënyrë që të identifikoheshin strukturat përgjegjëse që kanë konceptuar dhe miratuar dokumentin, dhe janë edhe përgjegjëse për kryerjen e këtij ndryshimi, por nuk u vendosën në dispozicion. Në këto kushte nuk mund të konkludohet për përgjegjësitë individuale të ndryshimeve në kohëzgjatjen e koncesionit, me pasoja më pas në ecurinë e procesit.

Krahas kopjeve të faturave që vërtetojnë se subjektet e kanë kryer këtë depozitë, shumë prej tyre kanë shprehur dhe disa shqetësime në lidhje me këtë procedurë, duke evidentuar problematikat që kanë ekzistuar në draftimin e dokumentave të tenderit, më konkretisht:

- vonesa në vendosjen në dispozicion të DST pas kryerjes së pagesave nga OE;
- mos përcaktimi i saktë në DST i kritereve "marzhi i gabimit", "koha e amortizimit", elementet e nevojshme për të vlerësuar "efikasitetin në veprim", sasia e skanerave për t'u furnizuar nuk

është e përmendur në DST pasi përmenden vetëm 7 pika operimi pa përcaktuar në mënyrë eksplicite nëse kjo nënkupton 7 skaner të lëvizshëm;
- mos përcaktimi i orëve të punës së skanerave; pikat doganore të përzgjedhura;
- mos specifikimi i volumit minimal të parashikuar të skanimeve që do të kryhen në një muaj ose në një vit në secilën pikë doganore për secilën nga tre kategoritë e automjeteve;
- mos përcaktimi i programeve kompjuterike të Doganave Shqiptare që duhet të lidhet me pajisjen e skanimit;
- mos përcaktimi i autoritetit përgjegjës për rregullimet e infrastrukturës si rrugë, platforma e vendosjes së skanerit, rrjetet, zyrat etj., pagesat për shfrytëzimin e vendeve të skanimit; kostot e energjisë për përdorimin e skanerave për ndriçimin e vendeve të skanimit dhe ambientet në vendet e skanimit;
- mos përcaktimi në mënyrë eksplicite i përzgjedhjes së automjeteve për t'u skanuar, nëse do të skanohen 100% e tyre, në mënyrë të rastësishme dhe në çfarë raporti, do targetohen nga sistemi i menaxhimit të riskut të Autoritetit Doganor;
- informacion nëse në vend të një tarife për skanim a do ishte e mundur që kompania koncesionare të paguhej në bazë të numrit të automjeteve të kategorive të ndryshme që të kalojnë kufirin pavarësisht nëse skanohen apo jo dhe skanimi pa tarifë për automjetet e pasagjerëve;
- informacion për rinovimet e pajisjeve gjatë 15 viteve të ecurisë së koncesionit;
- informacion i plote mbi financimin dhe pagesat;
- informacion mbi trajnimet e stafit;
- përshkrimi i plotë i specifikimeve të skanerave;
- përcaktimi i detyrimeve fiskale të koncesionarit gjatë zbatimit të kontratës etj.

Në datën 02.05.2012, NJHD dhe KVO kanë përgatitur një Procesverbal me përgjigje, për pyetje nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumentave standarde, për të marrë pjesë në procedurën konkurruese "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në RSH", ku konstatohet se jo për të gjitha pyetjet që janë bërë janë dhënë edhe sqarimet përkatëse, trajtuar më hollësisht në aneksin bashkëlidhur.

Në datën 02.05.2012 NJHD dhe KVO kanë përgatitur një Proces Verbal për një mbledhje të kryer duke shtuar një kriter kualifikues, në kërkesat teknike për kualifikim pikën *"Afati për vënien në funksionim të plotë të sistemit të skanimit duhet të jetë jo më shumë se 9 muaj nga data e hyrjes në fuqi të kontratës",* si dhe zgjatjen e afatit të dorëzimit të ofertave deri në datën 28 Maj 2012, ora 11:00.

Në po të njëjtën datë ka dalë dhe vendimi nr. 6084/1 prot., ku **janë shtuar elementet e kërkesës për propozim** sipas Nenit 17 të nr.9663 "Për koncesionet", duke shtuar një kriter kualifikues në procedurën për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në RSH. Nga pyetjet e dërguara prej disa shoqërive që kanë tërhequr DST, është diskutuar afati i vënies në punë të projektit dhe ka lindur nevoja për të pasur një afat maksimal. Anëtarët kanë vendosur të shtojnë si pikë të veçantë në kërkesat teknike për kualifikim në Aneksin V afatin e sipërpërmendur. Ky vendim është firmosur nga anëtarët e NJHD dhe KVO. Gjithashtu, u dërgua edhe për botim në APP më datë 03.05.2012.

Pra, Komisioni i Vlerësimit të Ofertave konstatohet të jetë angazhuar edhe në Hartimin e Dokumentacionit të DST. Ministria e Financave nuk ka vënë në dispozicion urdhrat e ngritjes së NJHD dhe KVO, pavarësisht kërkesave të grupit të auditimit të KLSH, për të analizuar plotësimin e detyrave të secilës prej njësive. Sipas Vendimit Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të koncesionit", kreu VIII Komisioni i Vlerësimit të Ofertave dhe Njësia e Hartimit të Dokumentave, pika 1 "…është përgjegjës për miratimin e dokumentave të garës dhe shqyrtimin e ofertave" dhe pika 6 "Njësia e Hartimit të Dokumentave është përgjegjëse për hartimin e dokumentave të garës, kërkesave për kualifikim dhe kritereve të vlerësimit. Hartimi i dokumentacionit teknik dhe financiar që ka të bëjë me projektin e

koncensionit, bëhet nga struktura të specializuara të Autoritetit Kontraktues, ose të kontraktuara nga ky i fundit apo *Agjencia e Trajtimit të Koncesioneve (ATRAKO).”*.
Në shkresën me nr. 5916/16 prot., datë 16.05.2012, “S.” ka kërkuar heqjen e certifikatave (ISO 27000-27001,27003 për sistemet e menaxhimit të sigurisë së lartë, CISSP, CISA, CISM, PMP për menaxhimin e projektit, ITIL/ITSM) nga kërkesat e Dokumentave Standarte të procedurës konkurruese. Këtë kërkesë e kanë bazuar në eksperiencën e tyre të gjerë në fushën e shërbimeve të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve duke i cilësuar si “të panevojshme dhe kushte diskriminuese që dëmtojnë parimin e konkurrencës së drejtë dhe të ndershme pasi këto certifikata janë të fushës IT, *i korrespondojnë vetëm standarteve amerikane të cilësisë dhe kështu i privohet mundësia e konkurrimit të gjitha kompanive me origjinë nga vendet e BE dhe të tjera”.* Më pas, në datën 21.05.2012 Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka nxjerrë një Vendim Nr. 2844/11 prot., për të pezulluar procedurën për dhënien me koncesion të shërbimit të Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve të tjera në RSH për *një afat prej 30 ditësh*. Ky pezullim ka ardhur për shkak të kërkesës në datën 21.05.2012 të KVO-së për përzgjedhjen e një **konsulencë të specializuar ndërkombëtare** për mbështetje teknike në vlerësimin e ofertuesit më të mire dhe rekomandimin e zgjidhjeve ose ndërhyrjeve që do të jenë të nevojshme në dokumentet standarde dhe mbështetje ligjore në draftimin dhe negocimin e kontratës së koncesionit sipas modeleve ndërkombëtare për administrimin e kësaj fushe. Më pas janë lajmëruar të gjitha subjektet që kanë blerë DST për këtë Vendim.Në Vendimin Nr. 2844/11 prot., datë 21.05.2012 nuk është cilësuar arsyeja për anulimin e tenderit.
Grupi i auditimit të KLSH kërkoi dokumentacionin e përgatitur nga MFE për kontraktimin e ekspertit ndërkombëtar dhe rolin e tij në procedure, cilët ishin, kualifikimet e tyre, analizat e kryera, raportin e përmendur në MEMO dhe mënyrën si arritën në këto përfundime; dokumentacione të cilat nuk u vendosën në dispozicion.
Në datën 19.06.2012 kryetari i KVO i ka dërguar një MEMO Ministrit të Financave duke e njoftuar se, *KVO* është njohur me raportin e konsulentit të huaj dhe mori sugjerime për disa ndryshime që konsulenti sugjeroi të bëheshin, raport i cili nuk është vendosur në dispozicion të grupit të auditimit. **Gjithashtu, theksohej fakti se kostoja për këtë shërbim është fikse dhe nuk varet nga numri i skanimeve që kryen, ndaj eksperti kishte sugjeruar rritjen e numrit të skanimeve për të ulur koston për një skanim dhe rrjedhimisht edhe çmimin që do paguhet nga subjektet.** Kjo rritje do të bëhet në dy mënyra:
- *e para* duke skanuar 100% të ngarkesave që futen në pikat doganore që do mbulohen nga ky shërbim, pra që do jenë të pajisura me skaner me rreze x-ray (sipas vlerësimit të ekspertit janë rreth 200 mijë njësi transportuese në vit dhe kosto e përafërt për një skanim mund të ishte 25 dollarë për njësi transportuese).
-*e dyta* duke vendosur që pagesa për skanimin të bëhet në bazë të deklaratave doganore dhe jo në bazë të njësive transportuese të mallit (siç ishte parashikuar më parë në DST). Në këtë rast kostoja për një skanim do jetë më e vogël pasi do paguhet nga një numër më i madh subjektesh (për ngarkesën që transportohet nga një kamion mund të bëhen më shumë se një deklaratë doganore sipas vlerësimit të ekspertit mund të jenë rreth 400 mijë deklarata importin në vit dhe kosto e skanimit për një deklaratë importi mund të jetë 12.5 dollarë për njësi transportuese). Në rast se një njësi transportuese ka p.sh. 5 deklarata importi, secili importues paguan 12 dollarë për skanim. *Përmendet se shifrat e ekspertit mund të përmbajnë marzh të lartë gabimi pasi nuk është bërë një studim i mirëfilltë i fluksit*.
Në dokumentet standarde të procedurës konkurruese u përcaktua se:
Ky projekt mendohet se do të zbatohet minimalisht në **7 pika doganore kufitare.** Përcaktimi i vendodhjes së skanerit do të përcaktohet nga autoritetet doganore” ndryshon me përmbajtjen Ky projekt mendohet se do të zbatohet minimalisht në **5 pika doganore** kufitare përfshirë dhe portin e Durrësit. Në portin e Durrësit do të vendoset të paktën një skaner statik/fiks. Përcaktimi i vendndodhjes së skanerëve të tjera do të përcaktohet nga autoritetet doganore bazuar në

ndryshimin e fluksit dhe analizës së riskut. Në këto pika doganore do të skanohen 100% të kontenierëve dhe të automjeteve që transportojnë mallra si dhe të tjera sipas kërkesës së autoritetit doganor. Çmimi i skanimit për çdo deklaratë është çmimi i shërbimit të skanimit në EURO (pa TVSH) për një deklaratë. Pikët maksimale për këtë kriter i jepen ofertës me çmimin më të ulët. Çmimi i shërbimit duhet të dorëzohet i argumentuar sipas kostove. Me kërkesën e autoriteteve kompetente për kontrollin, skanimi për automjetet që transportojnë njerëz apo mjete, të cilat nuk janë subjekte deklarimi në doganë, do të kryhet pa pagesë. Gjithashtu është përcaktuar nuk do të ketë çmim tavan dhe çmimi i shërbimit duhet të dorëzohet i argumentuar sipas kostove. Afati përfundimtar i dorëzimit të ofertave 05.11.2012, ora 11:00. Kjo datë më pas është ndryshuar dhe është vendosur 15.11.2012, ora 11:00.

Ndryshimet e vendosura nga KVO, NJHD dhe ekspertët e jashtëm reflektojnë automatikisht në propozimin e pakërkuar të "R. S." dhe kontestojnë një pjesë të madhe të përfundimeve të GIP në lidhje me analizën e fizibilitetit që "R. S." ka dërguar, si vlera aktuale neto e projektit (NPV), IRR, norma e diskontimit, periudha e vetëshlyerjes dhe rrjedhimisht edhe në vlerësimin me pikë që i dhanë.

Më pas është nxjerrë urdhri nr. 7497/1, datë 18.10.2012 "Mbi publikimin dhe pagesën e publikimit të vendimit për ndryshim për organizimin e procedurës konkurruese për dhënie me koncesion të "Shërbimi i Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve të tjera në RSH" dhe me shkresën me nr. 5916 prot., datë 29.10.2012 "S." sjell përsëri në vëmendje çështjen e certifikatave për të disatën herë duke i konsideruar kushte diskriminuese të cilat dëmtojnë rëndë parimin e konkurrencës së drejtë dhe të ndershme. Kjo për arsyen se certifikatat janë të gjitha pa përjashtim të fushës së IT dhe si të tilla nuk lidhen në mënyrë direkte me objektin e shërbimit të kërkuar, pothuajse të gjitha certifikatat e mësipërme janë certifikata individësh dhe jo të kompanisë dhe si të tilla janë të përkohshme, nuk mund të konsiderohen të domosdoshme në këtë fazë të projektit. Nga auditimi konstatohet se nuk u vendos në dispozicion dokumentacioni që argumenton përzgjedhjen e certifikatave nga NJHD. Si rezultat, mungesa e argumentimit të vendosjes së kriterit të certifikatave dhe mos përfshirja e standardeve evropiane mund të rezultojë si kusht kufizues për ofertuesit. Ky fakt është në kundërshtim me Vendimin nr.27, datë 19.01.2007, "*Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies së koncesioneve*", Kreu VI, pika 1, "*...për vendosjen e çdo kriteri për kualifikim, grupi duhet të argumentojë me hollësi vendosjen e tyre referuar natyrës të kontratës".* Bazuar në këtë vendim, për çdo kriter të vendosur për kualifikim, duhet të argumentohet arsyeja e vendosjes së kriterit**.** Në vijim, argumentimi mungon edhe për kërkesat teknike të vendosura si kriter për kualifikim.

Në datën 15.11.2012 "R. S." ka dorëzuar ofertën së bashku me dokumentacionin sipas kërkesave të DST. Në po të njëjtën datë KVO ka mbajtur një procesverbal duke listuar të gjithë dokumentet e vëna në dispozicion prej subjektit. **"R. S." rezulton ofertuesi i vetëm**. Në zarfin teknik dhe financiar, u administrua lista e dokumentave të ofertës origjinale për projektin koncesionar shërbimi i skanimit të konteinerëve dhe mjeteve në Republikën e Shqipërisë. Në modelin e biznesit, "R. S." ka marrë në konsideratë një kontratë 15 vjeçare për një proces të plotë me çelësa në dorë të shërbimit të skanimit të kërkuar në specifikimet e tenderit dhe të përshkruar në propozimin aktual. Shërbimi i skanimit me çelësa në dorë përfshin projektin, ndërtimin, instalimin, operimin dhe mirëmbajtjen për **5 (pesë) pika skanimi** "R. S." eagle Gantry (Ure) G60 në Republikën e Shqipërisë. Të ardhurat janë projektuar duke përdorur një volum të vlerësuar prej **450.000 deklaratash doganore** dhe **tarifës për deklaratë siç është përcaktuar në ofertën teknike dhe financiare.** "R. S." ka propozuar instalimin dhe operimin e 1 kantieri skanimi brenda 8 muajve pas nënshkrimit të kontratës, 4 kantierët e mbetur janë për tu kompletuar dhe të bëhen operativ brenda 12 muajve pas nënshkrimit të kontratës. "R. S." ka vlerësuar që për 12 muaj para fillimit të operacioneve do të investohen 21.7 milion Euro si kosto përgatitore që përfshin fabrikimin dhe transportin e pajisjeve, ndërtimin e kantierëve

të ndërtimit, instalimin e pajisjes, punësimin dhe trajnimin e operatorëve, dhe korporatës mbështetëse.

"R. S." ka vlerësuar se në momentin që 5 kantieret e skanimit do të jenë operative projekti do të ketë të ardhura vjetore bruto 17.6 milion Euro nga çmimi 39 Euro. Kosto e vlerësuara për operimin e 5 kantierëve të skanimit në vit është 14.8 milion Euro. Marzhi i fitimit vjetor i "R. S." është vlerësuar në 12% të të ardhurave.

Çdo 5 vjet pas fillimit të operacioneve "R. S." do të rifreskojë elementet dhe pajisjet sipas nevojës duke pasur kosto të vlerësuar prej 7.8 milion Euro. Gjatë këtij viti operativ, "R. S." do të ketë një kosto humbjeje të vlerësuar prej 3.5 milion Euro për këto operacione.

"R. S." ka vlerësuar se këto operacione **do të barazohen në kosto 9 vjet** pas nënshkrimit të kontratës dhe që fitimi Neto prej 27.6 milion Euro do të realizohet në fund të 15 vjetëve të kontratës. Në modelin e biznesit inflacioni i të ardhurave dhe shpenzimeve nuk është konsideruar në këto parashikime.

Pas shqyrtimit të dokumentave të vëna në dispozicion nga MFE, grupi i auditimit ka vënë re se në ofertën financiare në të cilën është përfshirë çmimi i kontratës, **"R. S." nuk ka vendosur informacion të detajuar mbi kostot që përbëjnë çmimin.** Kjo bie në kundërshtim me kërkesat e DST dhe Vendimin Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies së koncesioneve" pika 3 *"... autoriteti kontraktues kërkon informacion specifik dhe për vlerësimin e kostos, përmes një analize të hollësishme…*". Si dhe mbi pikët e kriterit të vlerësimit nuk është argumentuar metodologjia e vlerësimit financiar dhe teknik për të cilën **nuk ka informacion të detajuar në dosjet e audituara.**

Tabela nr.I.2.1 Oferta Teknike dhe Financiare

Kriteret e Vlerësimit		**Propozimi i "R. S."**
Kriterit Teknik		
1	Teknologjia e ofruar nisur nga fuqia e matur në MeV	6 MeV
2	**Marzhi i gabimit**	**0%**
3	Plani i rinovimit	Azhornime të Softuerit çdo 6 muaj. Rifreskon pajisjet dhe përbërësit çdo 5 vjet sipas nevojës.
4	Efikasiteti në veprim	"R. S." propozon të mbaj një stock për pjesët e këmbimit në secilin vendskanimi. Në kantier do të jetë gjithmonë një (1) Inxhinier Shërbimi Terreni FSE çdo ditë në mënyrë që të mirëmbajë vazhdimisht pajisjet dhe të jetë në gjendje të përgjigjet menjëherë për çdo shërbim i lidhur me procesin e punës.
Kriteri Financiar		
5	Çmimi i skanimit për llojin çdo skanim deklarate	**39 Euro**
6	Fee Koncesionare	2%
Kohëzgjatja e Ofertës		
7	Kohëzgjatja e kontratës së koncesionit	**15 vjet**

Burimi: Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të MFE

Në datën 08.02.2013 është përgatitur Raporti "Mbi vlerësimin e ofertave për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve në RSH" nga KVO. Në raport cilësohet se në garë ka marrë pjesë vetëm 1 ofertues "R. S.", ku në fillim është shqyrtuar dokumentacioni ligjor dhe kualifikues i cili ka rezultuar konform kërkesave ligjore, më pas është vlerësuar oferta financiare dhe ajo teknike, të cilat gjithashtu janë konsideruar në përputhje me kriteret e përcaktuara nga AK. Në këtë raport KVO i ka propozuar Ministrit të Financave shpalljen e fituesit bashkimi i përkohshëm i shoqërive me përfaqësues shoqërinë "R. S." për dhënien me koncesionit të Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë. Në të njëjtën datë, 08.02.2013 ka dalë dhe Vendimi nr.2, për

klasifikimin e shoqërisë si ofertë e vetme me shumën totale të pikëve prej 95 dhe 8 pikë bonus dhe më pas, më 11.02.2013 MF i dërgon APP formularin e njoftimit të fituesit.

Titulli i gjetjes: **Problematika në fazën e miratimit të projektit.**

Situata:

Nga auditimi i dokumentacionit lidhur me vlerësimin e ofertave për këtë kontratë konstatohet se referuar procesverbalit me përgjigje për pyetjet e drejtuara nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumenteve standarde, rezultuan ndryshime lidhur me qëndrimin e Autoritetit Kontraktor (AK) gjatë kësaj faze, krahasimisht me vendimmarrjen finale të përzgjedhjes së fituesit. Konkretisht, janë ndryshuar: Skanerat "mobile", që në propozim ishte vendosja minimalisht në 7 pika doganore; afati për vënien në funksionim të plotë të sistemit të skanimit duhet të jetë jo më shumë se 9 muaj nga data e hyrjes në fuqi të kontratës; të ketë minimalisht 2 kamera sigurie të lëvizshme të integruara në sistemin kompjuterik të vetë skanerit dhe me mundësi transmetimi pamjesh në monitoret e autoritetit koncesionar(ASYCUDA ẂORLD).

Ndryshimet e mëvonshme të vendosura nga KVO, NJHD dhe ekspertët e jashtëm nuk janë reflektuar në propozimin e pakërkuar të "R. S.", në lidhje me NPV, IRR, periudhën e vetëshlyerjes, çmimin, si dhe bëjnë të pavlefshëm vlerësimin me pikë që GIP i ka dhënë fizibilitetit të vënë në dispozicion nga "R. S.".

-Ka rezultuar se është cilësuar një nga avantazhet kryesore të kësaj oferte fakti i të qenit propozimi për një projekt koncesionar pa mbështetje buxhetore, i cili me ndryshimet e mevonshme kontraktore ka përfunduar në koncesion me mbeshtetje buxhetore.

- Nga auditimi konstatohet se Komisioni i Vlerësimit të Ofertave ka tejkaluar kompetencat e veta duke marrë pjesë në hartimin e Dokumenteve Standarde të Tenderit.

-Nga ana e MFE nuk u vendosën në dispozicion urdhrat e ngritjes së NJHD dhe KVO; argumentimi i përzgjedhjes së certifikatave të kërkuara në DST.

- Nga auditimi konstatohet se procedura për dhënien me koncesion është pezulluar për një periudhë 30 ditore, për të përfshirë një konsulence të specializuar ndërkombëtare në analizë , dokumentacione të cilat nuk u vendosën në dispozicion të grupit të auditimit. Në korrespondencat e MFE ka rezultuar se **eksperti kishte sugjeruar rritjen e numrit të skanimeve për të ulur koston për një skanim dhe rrjedhimisht edhe çmimin që do paguhet nga subjektet,** në dy mënyra:

- duke skanuar 100% të ngarkesave që futen në pikat doganore që do mbulohen nga ky shërbim, pra që do jenë të pajisura me skaner me rreze x-ray (sipas vlerësimit të ekspertit janë rreth 200 mijë njësi transportuese në vit dhe kosto e përafërt për një skanim mund të isht**e 25 dollarë për njësi transportuese)** ; *ose*

- duke vendosur që pagesa për skanimin të bëhet në bazë të deklaratave doganore dhe jo në bazë të njësive transportuese të mallit (siç ishte parashikuar më parë në DST). Në këtë rast kostoja për një skanim do jetë më e vogël pasi do paguhet nga një numër më i madh subjektesh (për ngarkesën që transportohet nga një kamion mund të bëhen më shumë se një deklaratë doganore sipas vlerësimit të ekspertit mund të jenë rreth 400 mijë deklarata importin në vit dhe kosto e skanimit për një deklaratë importi mund të jetë 12.5 dollarë për njësi transportuese). Në rast se një njësi transportuese ka psh 5 deklarata importi, **secili importues paguan 12 dollarë për skanim.**

Referuar vendimmarrjes finale në dakortësimin e termave të kontratës rezulton se në kontratën e miratuar me ligjin nr. 123.2013 është aplikuar skema e dytë (pra, duke detyruar tarifimin për çdo deklaratë pavarësisht nëse është marrë shërbimi), por çmimi i kontratës rezulton disa herë më i lartë (39 euro për deklaratë) krahasuar me përllogaritjet e ekspertit të

kontraktuar sipas së cilit kjo skemë do të aplikohej me qëllim uljen e cmimit, ku nga përllogaritjet ishte propozuar tarifa 12 dollarë për skanim.
- Nga auditimi konstatohet se referuar dokumentacionit të dorëzuar nga "R. S.", çmimi i shërbimit nuk është i argumentuar sipas kostove sikundër përcaktohet në DST dhe Vendimin nr. 27, date 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies së koncesioneve", pika 3.

Kriteri:
- Vendim Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të koncesionit", kreu VIII Komisioni i Vlerësimit të Ofertave dhe Njësia e Hartimit të Dokumentave, pika 1 dhe pika 6;
- Ligji Nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "Për koncesionet", neni 23, pika 2/c;
Urdhrit Nr. 17, datë 10.02.2011 për "Ngritjen e Grupit të Punës për Identifikimin e Propozimit (GIP);
- Vendim Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të koncesionit", kreu VI, pika 1;
-Vendim Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të koncesionit", kreu III, pika 1a.

Efekti:
- Mungesa e Urdhrave të NJHD dhe KVO sjell problematika në aspektin e detyrave që secila nga njësitë ka pasur, duke qenë se KVO është përfshirë dhe në hartimin e jo vetëm miratimin e DST.
-Mungesa e procesverbaleve të takimit të NJHD dhe përzgjedhjes së kritereve kualifikuese në Dokumentat Standarte të Tenderit e bën këtë pjesë të procedurës të paqartë dhe me mungesë të theksuar transparence, pasi nuk ekziston një arsyetim në zgjedhjet e dokumenteve të bëra.
- Deformim te vendim-marrjes, me pasoja ne zbatimin e koncesionit.
-Mungesa e analizimit të kostos mund të çojë në abuzime nga ana e koncesionarit.

Shkaku:
-Ndryshimet e vendosura nga KVO, NJHD dhe ekspertët e jashtëm gjatë pezullimit të tenderit, bien ndesh me kërkesat bazë të propozimit të pakërkuar.
- Me ndryshimin e NPV, IRR, periudhën e vetëshlyerjes etj., ndryshon dhe vlerësimi që GIP i ka bërë pjesës së fizibilitetit të "R. S.".
- Pasiguri mbi performancën financiare të koncesionarit në kohëzgjatjen e kontratës, vlerësimi për fizibilitetin me potencial që të jetë më i ulët pas këtij ndryshimi.
-KVO ka marrë pjesë në takime me NJHD, konkretizuar edhe me anë të procesverbaleve, ku diskutohej mbi përzgjedhjen dhe hartimin e dokumentave të garës. KVO duhet të jetë e shkëputur nga procesi i hartimit të dokumentave të garës, pasi është pikërisht ky Komision që duhet t'i vlerësojë ato. Bazuar në VKM nr. 27, KVO dhe NJHD duhet të kenë anëtarë të ndryshëm nga njëra tjetra, por në këtë rast anëtarët e KVO kanë bërë edhe punën e anëtarëve të NJHD.
- Në dokumentat e dërguara gjatë fazës së tenderimit, koncesionari nuk ka analizuar koston.

Rëndësia: E lartë.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi Anëtarët e Njësisë së Hartimit të Dokumenteve dhe Komisioni i Vlerësimit të Ofertës të procedurës për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontenierëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë për mangësitë e rezultuara gjatë procedurës për përzgjedhjen e shoqërisë për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit.

I. 3. Mbi vlerësimin e elementëve në kuadër të lidhjes së kontratës dhe ristrukturimi i saj

Pas shpalljes së "R. S." si subjekti fitues i procedurës së tenderimit, Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave kanë nisur procedurat për hartimin e kontratës dhe elementëve të saj.

Në 30 janar 2013, përfaqësuesi i MFE Q. M. ka përcjellë pranë A. D. një e-mail mbi të dhënat për numrin e deklaratave, ku është vendosur një tabelë me kostot e skanimit për njësi në $ me burim Global logistic chain security; Economy impacts of the us 100% container scanning law nga Frederic Carluer 2008, duke u shkrehur se sipas dokumentave **do të ketë një skaner fiks në Durrës dhe katër skanera të lëvizshëm.** Për t'i bërë një përqasje se sa mund të jetë çmimi i skanimit kërkon të nxirret. Numri i kontenierëve në Durrës (skaner fiks) në vit për të parë se sipas tabelës çfarë çmimi i korrespondon, psh. nëse janë 140 000 kontenierë në vit në Durrës, kosto e skanimit është 21$/skanim dhe sa është numri i kontenierëve në vit, në secilën nga katër pikat e tjera doganore ku do të vendosen skanerat e lëvizshëm për të parë se cili çmim skanimi i korrespondon numrit të kontenierëve, p.sh. nëse në Tiranë skanohen 75.000 kontenierë në vit, kosto për skanim do të jetë 32$.

Tabela nr. I.3.1-Numri i mjeteve sipas skanerit

Nr.	Nr. i mjeteve të skanuara çdo vit	Skaner i lëvizshëm (6MeV)	Skaner fiks (6MeV Double Tunnel)
1	5,000	440	400
2	35,000	63	57
3	75,000	32	30
4	105 000	21	27
5	140,000	20	21
6	225,000	12	52
7	420,000	10	63

Burimi: Frederic Carluer 2008 "Global logistic chain security; Economy impacts of the us 100% container scanning law"

Në po të njëjtën datë (30.01.2013) Ministri R. B. ka dërguar një MEMO Kryeministrit, S. B. mbi procesin e dhënies me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve (ky dokument nuk ka firmë, dhe nr prot. Grupi i auditimit ka kërkuar nxjerrjen e dokumentit origjinal, por nuk është vendosur në dispozicion). Ai e informon se administrata doganore i kërkoi informacion Organizatës Botërore të Doganave lidhur me koncesionin e shërbimit të skanimit të automjeteve **por deri tashmë nuk kanë një përgjigje**. Gjithashtu brenda datës 31.01.2013 KVO duhet të marrë një vendim lidhur me ofertën e paraqitur nga ofertuesi i vetëm "R. S." LTD. Duke analizuar të dhënat e mjeteve që kanë hyrë dhe dalë nga territori i RSH, në pesë pikat doganore ku do të vendosen skanerat, rezulton tabela e mëposhtme:

Tabela nr. I.3.2-Mjetet që kanë hyrë nga Republika e Shqipërisë.

Nr.	**Dogana**	**IM**	**TR Hyrje**	**Total**
1	Durrës	39,073	33,856	72,929
2	Kakavijë	3,167	1,524	4,691
3	Kapshticë	5,098	4,157	9,255
4	Hani Hotit	1,541	3,710	5,251
5	Morina	2,090	1,797	3,887
6	Total	50,969	45,044	96,013

Tabela nr. I.3.3-Mjetet që kanë dalë nga Republika e Shqipërisë

Nr.	**Dogana**	**EX**	**TR Dalje**	**Total**
1	Durrës	4,904	3,611	8,515
2	Kakavijë	1,207	273	1,480
3	Kapshticë	913	274	1,187
4	Hani Hotit	1,764	1,553	3,317
5	Morina	4,236	12,087	16,323
6	Total	13,024	17,798	30,822

Burimi: Drejtoria e Përgjithshme e Doganave

Në MEMO shprehet se sipas të dhënave të mësipërme rezulton se mjetet që hyjnë e dalin nga territori i RSH në **pesë pikat doganore që do të skanohen 100% do të jenë 126,835 mjete** ndërsa kosto e skanimit për deklaratë sipas ofertës së paraqitur do të jetë 39 Euro (pa TVSH) për çdo deklaratë doganore që bëhet, për çdo mjet që hyn dhe del nga territori i RSH të të gjitha pikat doganore. **Nëse do bëhej një llogaritje sipas tabelës që paraqet kostot e skanimit në**

bazë të numrit të mjeteve të transportit që skanohen, për 5 PKK-të e parashikuara, rezulton që kostoja për mjet nëse do paguhej bazuar në mjetet që skanohen është 115$. Nëse do paguhej për të gjitha deklaratat mbi 1,000 Euro, kostoja për deklaratë rezulton 51$.

Nga auditimi konstatohen mos përputhje mes të dhënave të deklaruara nga ofertuesi gjatë fazës së propozimit, mes të dhënave të administruara nga Ministri i Financave më sipër në memo.

Në datën 19.03.2013 është kryer mbledhja për negocimin e Kontratës Koncesionare midis Grupit të Punës të Autoritetit Kontraktues ngritur me Urdhrin datë 13.03.2013 të Ministrit të Financave R. B., përbërë nga 7 anëtarë (Q. M kryetar, E. P., A. B., V. K., A. D., E. M., A. J. Përfaqësues i Avokaturës së Shtetit) dhe Përfaqësuesve të Kompanisë fituese. Nga procesverbalet e takimeve të Grupit, rezulton edhe prania e Sh. K. si konsulent. Në këtë mbledhje është vendosur se:

-të dhënat e skanerit të qëndrojnë në memorien e kompjuterave të administratës doganore;

-do të shtohet një nën paragraf, i cili do të parashikoj shtimin e një shtojce në kontratë që do të rregullojë kalimin e imazheve nga skanerat e "R. S." tek IT e administratës doganore me titullin "local connection";

-marrëdhëniet do të jenë **me kompaninë që është në Shqipëri dhe përgjegjëse do të jetë "R. S." për zbatimin e marrëveshjes, jo kompania që do të regjistrohet në Shqipëri;**

-të vendoset në kontratë përkufizimi i termit "materiale".

Përfaqësuesit e kompanisë janë shprehur se do të bënin një listë të të gjitha materialeve, në kuptimin e kësaj kontrate, të cilat do t'i mbeten Autoritetit pasi të mbarojë afati i kësaj kontrate. **Kjo listë nuk është pjesë e dokumentacionit të dorëzuar**.

-makineritë në gjendje pune kur të mbarojë afati i koncesionit dhe përfaqësuesit e "R. S." u shprehën se kështu do të jetë por mund ta shtojnë në kontratë.

-mund të bëhet një shtojcë ku të parashikohet niveli i shërbimeve, koha e rregullimit të makinerive në rast se do të prishen etj.

-mund të heqin si kusht ajrin e kondicionuar.

-nënkuptimi i "performancë e palëve të treta": *rasti i bashkëpunimit të Autoritetit me kompani të tjera ose me subjekte të tjera dhe pikërisht këto janë palët e treta*.

-u pyet se cilat janë garancitë për makinerinë, suksesi i saj në % dhe përfaqësuesit u shprehën se *nuk mund t'i përgjigjen kësaj pyetje*. Nëse makineria prishet thanë ata, do e rregullojmë. **Një pyetje dhe garanci e tillë duhet të ishte dhënë që në fazën e tenderimit të procedurës, duhet të ishte kërkesë e shtuar në DST.**

-nuk mund t'i kalohet nënkontraktorëve më shumë se 40% e vlerës së koncesionit.

Në datën 20.03.2013 është mbajtur një tjetër mbledhje për negocimin e Kontratës Koncesionare midis Grupit të Punës të Autoritetit Kontraktor dhe Përfaqësuesve të Kompanisë fituese.

-Është kërkuar nga përfaqësuesit e kompanisë të përcaktohet çfarë konsiderohet skanim dhe ata u shprehën se do të përgatisin një skedul ku do të shpjegojnë me imtësi se çfarë është ky proces dhe si do të funksionojë ai. Ky dokument nuk është e vendosur në dispozicion nga MFE dhe nuk ka informacion nëse është hartuar një skedul i tillë. Kjo është një tjetër pikë që duhet të ishte qartësuar në faza më të hershme të procedurës.

-Gjithashtu është thënë se nga negocimi i kontratës koncesionare nuk mund të ndryshojë kushtet thelbësore që përbëjnë bazën e përzgjedhjes koncesionare. **Në ristrukturimin e kontratës janë ndryshuar disa kushte thelbësore siç është çmimi.**

-U ra dakord të mos pranohet shtyrja e afatit të koncesionit.

-**Në kontratë nuk është specifikuar numri i skanerave.**

-Ne diskutimet e forcës madhore, konstatohet se janë marë në konsideratë vetëm faktet kur mungesa e disponibilitetit të funksionimit lidhet me koncesionarin, edhe jo me shtetin shqiptar. **Kjo është një tjetër pikë e kontratës e trajtuar në formë invazive dhe që lë hapësira për interpretim.**

-Eshtë kryer propozimin **<u>që të përjashtohen nga pagesa deklaratat e eksportit.</u>**
Në datën 11.04.2013, me shkresën pa numër protokolli, zyra avokatore "H." i ka dërguar Ministrisë së Financave një raport mbi kontratën koncesionare ndërmjet Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë "R. S." Inc. Në këtë shkresë ata shprehen se kanë asistuar për llogari të Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve, Ministrinë e Financave të Republikës së Shqipërisë në lidhje me "Konsulencë ligjore në negocimin e kontratës koncesionare me Ofertuesin fitues për projektin koncesionar "Dhënia me koncesion e shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë". Grupit të auditimit, pavarësisht insistimit, nuk i është vendosur në dispozicion asnjë dokumentacion ku jepen informacione mbi formën e kontraktimit të kësaj zyre avokatore, kompetencat që do të kenë dhe kualifikimet e tyre. Në vijim "H." ka paraqitur çështjet kryesore të kontratës koncesionare, që sipas tyre janë si më poshtë:
-Afati: Afati i zbatimit të Kontratës do të jetë 15 vjet duke filluar nga data efektive.
-Shërbimet: Koncesionari do të kryejë analizat, vlerësimin dhe transmetimin e imazheve. Ky shërbim paraqet pajisjen, karakteristikat operative, mirëmbajtjen, trajnimin dhe kushtet përkatëse të cilat do të sigurojnë shërbimin "me çelësa në dorë".
-Sistemi: "R. S." do të zbatojë një zgjidhje plotësisht të integruar jo ndërhyrëse të skanimit duke përdorur pajisjet skanuese në pronësi të saj. "R. S." do të punësojë dhe trajnojë stafin për të siguruar funksionimin, mirëmbajtjen, sigurinë dhe analizimin e të gjitha imazheve të prodhuara nga shërbimi i saj. Analiza e imazhit do të kryhet në vend. Koncesionari do të menaxhojë përpunimin, magazinimin dhe komunikimin e të dhënave si dhe do të sigurojë të gjitha mjetet për të siguruar inspektimin dhe analizimin e imazheve të prodhuara nga teknologjia e skanimit "R. S."
-Zbatimi: Kontrata parashikon se brenda 8 muajve nga efektiviteti i saj, Koncesionari do të bëjë të mundur instalimin dhe operimin e njësisë skanuese të parë. Ndërkohë 4 njësitë e tjera skanuese do të instalohen dhe vendosen në operim brenda një afati 12 mujor nga data efektive e kontratës. Pronësia, mirëmbajtja dhe operimi me pajisjet do të jetë përgjegjësi e "R. S."
<u>Gjatë procedurës konkurruese afati ishte 9 muaj, dhe nuk ka gjurmë për këtë ndryshim apo cilat ishin analizat e kryera nga MFE për të dalë në këtë përfundim. Gjithashtu nuk është evidentuar në kontratë numri i skanerave të lëvizshëm e statikë dhe se cili prej tyre do të instalohej i pari dhe arsyeja pse</u>. Një tjetër pikë është dhe arsyeja pse nuk kanë të gjithë skanerat të njëjtin afat kohor për të nisur punën.
-Përmbushja: Në rast se Koncesionari dështon në përmbushjen e ndonjë prej niveleve të shërbimeve, atëherë ndaj tij do të aplikohen penalitete nga AK. Koncesionari do të sigurojë se disponon të gjitha mjetet e nevojshme dhe burimet njerëzore të duhura me qëllim mirëmbajtjen e pajisjeve dhe ofrimin e pandërprerë të shërbimeve të tij. Këto nivele shërbimi përfshijnë ofrimin në kohë të shërbimeve, kohën e reagimit ndaj mosfunksionimit në mënyrën e duhur të njësive skanuese dhe masat për mirëmbajtjen, koha e mbërritjes për riparim etj. Penalitetet e aplikueshme në rast të mos përmbushjes së ndonjë prej nivele të shërbimit nuk janë të kufizuara në asnjë rast dhe rriten në mënyrë progresive.
-Dorëzimi: Koncesionari do të dorëzojë në përfundim të Kontratës tek Autoriteti Kontraktor të gjitha njësitë skanuese në gjendjen në të cilat ndodhen por me kushtin që ato të jenë funksionale dhe të ofrojnë të njëjtat cilësi skanimi. **Dorëzimi nuk përfshin ato software që konsiderohen si pronësi e tij intelektuale dhe industriale ku përfshihen edhe teknologjia sekrete**. Kjo është deklaruarme pa negociueshme duke patur parasysh se sistemi i përdorur është i një sigurie tepër të lartë dhe transferimi i të drejtës për të përdorur licencën e teknologjisë së tyre do të dëmtonte sigurinë e vetë shoqërisë.
Është kërkuar vënia në dispozicion e më shumë informacioneve rreth konceptit të pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete të përmendur në kontratë, por nuk ka pasur asnjë dokumentacion të vendosur në dispozicion nga MFE. <u>Kjo situatë përbën një risk të shtuar nëse</u>

në përfundimin e kontratës do të konsiderohen si pronësia intelektuale nga "R. S." të gjitha software të pajisjeve dhe si rezultat, DPD-së do t'i mbeten vetëm hardware-t të cilat pa këtë teknologji nuk janë funksionale.

-Kompensimi: Kontrata parashikon dispozita të veçanta që përfshijnë detyrimin e Koncesionarit për të dëmshpërblyer apo kompensuar çdo pretendim të palëve të treta ndaj Autoritetit Kontraktor ndaj të Drejtave të Pronësisë intelektuale.

-Siguria: Koncesionari është i detyruar të garantojë se shërbimi i ofruar është në përputhje të plotë me propozimin e tij të paraqitur në procedurën konkurruese koncesionare.

-Ligji: Në përputhje me ligjin 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet".

-Përgjegjësia: Autoriteti Kontraktor dhe Koncesionari përjashtojnë njëri tjetrin nga çdo lloj përgjegjësie në lidhje me çdo dëm, fitim të munguar ose cënim të biznesit për ato veprime të cilat nuk lidhen drejtpërdrejtë me objektin e kësaj Kontrate. Ndërkohë Koncesionari mban përgjegjësi të plotë për dëm, fitim të munguar, apo cënim të biznesit të palëve të treta të shkaktuara nga implementimi i këtij projekti.

-Sigurimi: Për të garantuar përmbushjen e detyrimeve, Koncesionari ka paraqitur një Sigurim Kontrate në masën 10% të vlerës së investimit të parashikuar.

-Zgjidhja: AK në këtë Kontratë rezervon të drejtën e zgjidhjes së parakohshme duke përfshirë por jo kufizuar rastet kur Koncesionari nuk përmbush detyrimet kryesore, ndodhet në gjendjen e paaftësisë paguese, dështon në zbatimin e ndonjë afati, dështon në rikuperimin e vonesave, cënon çështjet e konfidencialitetit.

-Pagesat: Në përputhje me ofertën e Koncesionarit, tarifa për furnizimin e këtij shërbimi është në vlerën 39 Euro (pa përfshirë TVSH). Monedha e pagesës do të jetë në Lek, **e konvertuar sipas kursit euro/lek në ditën e pagesës.** Çmimet nuk do të jenë të rishikueshme gjatë periudhës së koncesionit në raport me inflacionin. Çdo lloj luhatje në nivelin e inflacionit me efekte negative do të përballohet nga vetë Koncesionari. Si rezultat i kësaj, Koncesionari do t'i paguajë AK një "fee" koncesionare në masën 2% të të ardhurave të tij vjetore të realizuara.

-Mirëmbajtja: Detyrim i koncesionarit për të bërë përmirësime periodike të vazhdueshme (update) të çdo lloj pajisje software gjatë gjithë kohëzgjatjes së Kontratës. Instalimi dhe përdorimi i pajisjeve të reja software (upgrade) është e mundur vetëm nëse Koncesionari i ndryshon këto pajisje si rezultat implementimi të një teknologjie të re. Në çdo rast, Koncesionari ofron garanci të plota mbi mirëfunksionimin dhe sigurinë e projektit pavarësisht nëse procesi upgrade realizohet apo jo.

Në datën 11.04.2013, nr.5832/1 prot., Ministria e Financave, Drejtoria e Përgjithshme e Politikave Makroekonomike dhe Fiskale ka dërguar projektvendim për miratim drejtuar Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Ministrave. Në po të njëjtën datë, në shkresën me nr. 5832 prot., është dërguar projektligji për mendim drejt Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjitikës, Avokaturës së Shtetit dhe Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve. Projektvendimi mban datën Prill 2013 "*Për Propozimin e Projektligjit "Për Miratimin e Kontratës së Koncesionit Ndërmjet Ministrisë së Financave si Autoritet Kontraktues dhe Shoqërisë "R. S." Inc." si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit*".

-Neni 1 i projektligjit ka propozuar miratimin e kontratës së koncesionit për shërbimin e skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në RSH të lidhur ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S." Inc., kontratë kjo e lidhur përmes një procedure koncesionimi. Me anë të vendimit të Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë nr.755, Nëntor 2011 "Për Përcaktimin e Autoritetit Kontraktues për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe miratimin e bonuseve të shoqërisë" Këshilli i Ministrave caktoi Ministrinë e Financave si autoritetin kontraktues për dhënien me koncesion të shërbimit. Më pas shpjegohen të gjitha procedurat e ndjekura nga

paraqitja e propozimit të pakërkuar deri te urdhri i Ministrit të Financave nr.4143, datë 13.03.2013 "*Për ngritjen e grupit të negocimit të kontratës në procedurën "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve dhe kontenierëve në Republikën e Shqipërisë*". Negocimi mes Autoritetit dhe Koncesionarit u bazuan, sipas një rendi të mirë përcaktuar përparësie në kërkesat e AK sipas dokumentave standarde të tenderit, oferta e paraqitur nga ofertuesi fitues, të tjera sipas negociatave midis palëve. Listohen dhe elementët e kontratës: Afati, Shërbimet, Sistemi, Zbatimi, Përmbushja, Dorëzimi, Kompensimi, Siguria, Ligji, Përgjegjësia, Sigurimi, Zgjidhja, Pagesat, Mirëmbajtja. Nga raporti i dërguar nga "H..." është shtuar vetëm pika "Vendet" ku shkruajnë: Shërbimi i skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera do të realizohet *në pesë pika doganore kufitare, ku mjetet do të skanohen 100%*. Këto pesë pika doganore do të *caktohen nga autoriteti doganor e do të përzgjidhen në bazë të fluksit më të madh të zhdoganimeve.* Autoriteti doganor do t'i caktojë kompanisë koncesionare ***brenda 45 ditëve*** *nga data efektive vendet ku duhet të bëjë punimet civile*, në ato pika doganore ku pronësia e tokës është e administratës doganore. Në rast se në ndonjë pikë doganore, administrate doganore nuk ka pronësi mbi tokën, *kostot e shpronësimeve do të paguhen nga kompania koncesionare*. Procedura e shpronësimeve do të bëhet ***brenda 8 muajve*** nga data efektive e kontratës.

Neni 2 i këtij projektligji përcakton së shërbimi i skanimit do të jetë në masën *39 euro* për deklaratë doganore dhe ky furnizim të trajtohet si i tatueshëm me TVSH. Bazuar në nenin 155 të Kushtetuës në bazë të të cilit përcaktohet se taksat, tarifat dhe detyrimet financiare dhe përjashtimet nga to, përcaktohen me ligj, propozohet pikërisht që miratimi i kësaj kontrate koncesioni, përfshirë dhe tarifat e shërbimit të skanimit, të miratohen me ligj. Detyra e Administratës Doganore, në bazë të kodit doganor dhe dispozita zbatuese të tij është kontrolli doganor, përfshirë kontrollin fizik të mjeteve të importuara apo eksportuara, në bazë të analizës së riskut që përdor administrate doganore. Në bazë të të dhënave të administratës doganore rreth 10% e totalit të zhdoganimeve kalojnë në procesin e kontrollit fizik. Në bazë të këtij koncesioni do të ulen dukshëm elementët e analizës së riskut të administratës doganore në pesë pikat doganore ku do të bëhet skanimi 100% i mjeteve, duke u fokusuar kontrolli në element të tillë si pesha e mjeteve etj. Nga pagesa përjashtohen deklaratat vlera e të cilave është më pak se 1000 euro, deklarata importi 7 me llojin e procedurës 78 dhe deklarata importi 9 (IM 9) që dalin nga magazinat doganore dhe magazinat e lira doganore. Çdo pagesë do të llogaritet si numri total i deklaratave doganore për mallrat që hyjnë dhe dalin nga territori i RSH përfshirë importet, eksportet dhe tranzitin ndërkombëtar shumëzuar me tarifën e shërbimit, pasi në të pesta pikat doganore kufitare të ketë filluar shërbimi i skanimit të mjeteve. Gjithashtu ky nen propozon që tarifa e shërbimit të skanimit të trajtohet si furnizim i tatueshëm mbi të cilin aplikohet tatimi mbi vlerën e shtuar në shkallën 0%, në bazë të pikës 4b, neni 26 "Importimi i mallrave" të ligjit në fuqi për tatimin mbi vlerën e shtuar.

1. Titulli i gjetjes:	**Mungesa në dokumentacion dhe mangësi në elementet e Ligjit 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar".**
Situata:	Nga auditimi i elementëve të kontratës së koncesionit objekt zbatimi (duke përfshirë këtu specifikimet me Ligjin nr. 123, datë 25.04.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe rishikimet në disa prej termave të kontratës me ndryshimet në Ligjin nr. 74, datë 09.07.2015), u konstatuan mangësi dhe problematika të konsiderueshme. Konkretisht, konstatohet se në kontratë është parashikuar vetëm skenari i mos realizimit të të ardhurave për koncesionarin nga pagesat e biznesit, për të cilët është dakordësuar të përballohen nga buxheti i shtetit. Por, një risk tjetër është

skenari i tejkalimit të numrit të mjeteve për të cilat ka kapacitet koncesionari të skanojë, për të cilin nuk është bërë asnjë analizë. Të dhënat historike të kryera në studimin e fizibilitetit dhe në kontratën e nënshkruar për numrin e zhdoganimeve, nuk kanë evidentuar projeksionet për rritjen e parashikuar të numrit të mjeteve, duke marrë parasysh edhe rritjen e numrit të transaksioneve tregtare në kuadër të zhvillimit ekonomik të vendit, situatë kjo që më pas ka patur efekte në çmimin e kontratës. - Kontrata nuk ka parashikuar specifikisht nëse skanimi do te kryhet 100% apo si do te përcaktohet skanimi, ndërkohe që në fazën e tenderimit, specifikimet teknike në DST është përcaktuar garantimi i skanimit 100% të mjeteve, dhe penalizmin në rast të mosplotësimit të një treguesi të tillë.

- Kontrata nuk parashikon formate tip raportimi se çfarë konkretisht duhet të monitorohet dhe si duhet të kryhet ky monitorim nga menaxheri i projektit, DPD e më pas MFE, pra mungojnë treguesit e matshëm të efektivitetit të dhënies së një koncesioni të tillë. Indikatorët e matjes së performancës së skanerit janë mjaftuar me efektin kohë dhe koha e zgjidhjes së problemeve, pa u lidhur me analizat e efektshmërise së koncesionit në drejtim të efektit kohë, angazhimit të doganës për kryerjen e kontrolleve fizike, etj.
- Kontrata nuk ka parashikuar numrin e personelit, por vetëm faktin që personeli të jetë i mjaftueshëm, duke lënë vend për paqartësi në strukturat që do të krijohen dhe koston e plotë të këtij projekti.
- Kontrata ka parashikuar penalitete vetëm për gabimet në skanim apo vonesa, dhe nuk ka përfshirë penalitete apo masa që do të ndërmerren për mos realizimin e detyrimeve të koncesionarit (për mos kryerje investimi, mos zëvendësim pajisjesh, mos kryerje trajnimi; mos kryerje të imazheve online etj.)
- Kontrata nuk ka parashikuar procedurat konkrete të verifikimeve që duhet të kryhen nga DPD pasi të kryhet skanimi, për të garantuar edhe saktësinë dhe vërtetësinë e këtij procesi, duke cënuar edhe procedurat e monitorimit të implementuara në DPD gjatë zbatimit të kontratës.
- Kontrata nuk ka parashikuar efektet e forcave madhore në lidhje me AK (MFE), por vetëm në anën e koncesionarit, duke e bërë kontratën jo të barabartë në të drejta dhe detyrime.
- Nga auditimi konstatohet se kontrata është lidhur në euro, duke përcaktuar që buxheti i shtetit të mbajë riskun e kursit të këmbimit, duke shtuar kështu risqet e kontratës.
- Nga auditimi konstatohet se kontrata ka përcaktuar se koncesionari do të dorëzojë në përfundim tek Autoriteti Kontraktor të gjitha njësitë skanuese në gjendjen në të cilat ndodhen, por me kushtin që ato të jenë funksionale dhe të ofrojnë të njëjtat cilësi skanimi, **ku dorëzimi nuk përfshin ato software që konsiderohen si pronësi e tij intelektuale dhe industriale ku përfshihen edhe teknologjia sekrete**. Gjatë fazës së propozimit, oferta e koncesionarit ka përcaktuar vetëm dorëzimin e pajisjeve në përfundim të koncesionit, pa detajuar nëse dorëzimi do të përfshijë vetëm hardware apo software, sikundër ndryshuar në kontratën që është aktualisht objekt zbatimi. Referuar kontratës, nuk rezulton të jetë përshkruar saktë përdorimi i konceptit të pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete, duke përbërë kështu një risk të shtuar nëse në përfundimin e kontratës do të konsiderohen si pronësia intelektuale nga "R. S." të gjitha software të pajisjeve dhe si rezultat, DPD-së do t'i mbeten vetëm hardware-t të cilat pa këtë teknologji nuk janë funksionale.
-Kontrata nuk ka parashikuar masa për parandalimin e lënies si kolateral të aseteve të kësaj kontrate për qëllime të angazhimeve financiare që mund të ndërmerren nga koncesionari në të ardhmen, apo kushtet që duhet të plotësohen në përfundim të kontratës ku konkretisht kontrata nuk ka përcaktuar nëse ky kalim i aseteve do të bëhet i pashoqëruar me detyrime të

mbartura, duke përbërë kështu një risk të shtuar për efektet negative që mund të shkaktohen për buxhetit të shtetit pas përfundimit të kontratës.

- Nga dokumentacioni i kufizuar i vënë në dispozicion nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, si dhe nga shqyrtimi i Ligjit nr.123, datë 25.04.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" janë konstatuar mangësi në trajtimin paraprak të disa çështjeve të përcaktuara më vonë në kontratën e miratuar për shërbimin e koncesionit të skanimit. Konkretisht:

- Nuk janë vënë në dispozicion informacione rreth konceptit të "pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete".
- Studimi mbi përcaktimin e pikave doganore dhe analiza pas përzgjedhjes së tyre.
- Nuk janë të konkretizuara në ligj pikat doganore në të cilat do të vendosen skanerat.
- Nuk është parashikuar në kontratë përgjegjësi në rastet e incidenteve nga forcat madhore.
- Nuk janë të konkretizuara në ligj pikat doganore në të cilat do të vendosen skanerat.
- Nuk është parashikuar në kontratë shitja e aksioneve.
- Nuk është parashikuar në kontratë përgjegjësi në rastet e incidenteve nga forcat madhore.
- Nuk është parashikuar në kontratë përgjegjësi në rastet e mos shlyerjes së detyrimeve të koncesionarit brenda afatit.

Kriteri: Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar".

Ndikimi: Mangësi të konstatuara përgjatë zbatimit të kontratës, ndikuar nga mangësitë/paqartësitë/problematikat në draftimin e termave të saj.

Shkaku: Mos dokumentimi i plotë dhe i argumentuar i vendimmarrjes së DPD mbi disa prej përcaktimeve në kontratë; mangësitë në hartimin e disa elementeve të rëndësishëm të kontratës.

Rëndësia: E mesme e lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrin masat për analizimin e situatës duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse në parregullsitë e evidentuara në kontratën e nënshkruar për këtë projekt koncesionar, duke ndërmarrë masa të menjëhershme ligjore për eliminimin e tyre, si dhe shqyrtimin e mundësive reale për hartimin e dokumentacioneve sqaruese/plotësuese sipas rastit, me efekte deri në përfundim të afatit 15 vjeçar të projektit.

Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, Ministrisë së Drejtësisë, Avokaturës së Shtatit, ATRAKO, dhe Autoritetit të Konkurrencës, apo edhe institucione të tjera të angazhuara në dhënien e mendimeve gjatë fazës së hartimit të kontratave koncesionare, përpara miratimit të projekt ligjeve përkatëse, të marrin masat për shqyrtimin e problematikave të mësipërme, me qëllim garantimin e barazisë në të drejtat dhe detyrimet mes palëve.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi Anëtarët e Grupit të punës të ngritur për negocimin e kontratës së koncesionit së miratuar me ligjin 123/2013.

II. Zbatimi i kontratës

Mbi rolin dhe përgjegjësitë e MFE në monitorimin e kontratave koncesionare

Baza ligjore në fuqi për përcaktimin e detyrimeve të MFE në monitorimin e koncesioneve konstatohet se ka ndryshuar si më poshtë:

-Fillimisht **ligji nr. 125/2013 (i dalë në të njëjtën ditë me kontratën e koncesionit të skanimit në dogana me nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë** "R. S." **Inc si koncesionar")** "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat" në nenin 10 të tij "Ministria e Financave", kishte parashikuar se:

"1. Autoriteti i Ministrit të Financave, lidhur me koncesionet/partneritetin publik privat, ushtrohet sipas përcaktimeve në nenet e veçanta të këtij ligji.

2. Kur tarifa koncesionare nuk paguhet në përputhje me përcaktimet e nenit 29 të këtij ligji, autoriteti kontraktues njofton Ministrin e Financave, urdhri i të cilit për arkëtimin e tarifës përbën titull ekzekutiv për bankat e nivelit të dytë ku ndodhet llogaria bankare e shoqërisë koncesionare, që vihet në ekzekutim nga përmbaruesi gjyqësor.

3. Të gjitha autoritetet kontraktuese, brenda gjashtëmujorit të parë të çdo viti, dërgojnë në Ministrinë e Financave pasqyrat financiare vjetore të vitit paraardhës të shoqërive koncesionare, të cilat hidhen në regjistrin kombëtar."

-Me **ligjin nr.77/2015** është shtuar neni 9/1, duke përcaktuar se "*Ministria përgjegjëse për ekonominë është institucioni përgjegjës, i cili orienton dhe harmonizon veprimtaritë për zhvillimin e koncesioneve /partneriteteve publike private".*

-Me ndryshimet në **ligjin Nr. 50, datë 18.07.2019**, janë kryer ndryshime në nenin 10 të ligjit nr. 125/2013, duke detajuar më tej përgjegjësitë e MFE lidhur me koncesionet/PP:

1. Autoriteti i ministrisë përgjegjëse për financat, lidhur me koncesionet/PPP, ushtrohet sipas përcaktimeve në nenet e veçanta të këtij ligji.

2. Ministria përgjegjëse për financat vlerëson dhe miraton paraprakisht të gjitha projektet e koncesionit/ (PPP), si dhe çdo ndryshim apo transferim të tyre, nga pikëpamja e implikimeve fiskale, individuale apo në grup për shpenzimet buxhetore, deficitin buxhetor, qëndrueshmërinë e borxhit publik dhe detyrimet kontingjente eventuale. Nëse autoriteti kontraktues nuk e ka shpallur operatorin fitues brenda 2-viteve nga marrja e miratimit nga ministria përgjegjëse për financat, do të dërgojë studimin e fizibilitetit të rishikuar edhe një herë për miratim.

3. Autoritetet kontraktuese janë të detyruara që përpara nënshkrimit të kontratës së koncesionit/ PPP me ofertuesin ekonomik të shpallur fitues ta paraqesin atë për vlerësim, në përputhje me kriteret e përcaktuara në pikën 2, të këtij neni, në ministrinë përgjegjëse për financat.

4. ***Autoritetet kontraktuese i paraqesin, sa herë që kërkohet, por jo më pak se tri herë në vit, ministrit përgjegjës për financat raporte të përmbledhura të monitorimit të zbatimit të kontratave të koncesionit/ PPP me argumentet dhe shpjegimet përkatëse****. Forma, përmbajtja dhe afatet e raporteve të monitorimit përcaktohen me udhëzim të veçantë të ministrit përgjegjës për financat.*

5. Bazuar në raportet e monitorimit, të specifikuara në pikën 4, të këtij neni, ministria përgjegjëse për financat ***mund t'u rekomandojë autoriteteve kontraktuese marrjen e masave për përmirësimin e performancës në ofrimin e shërbimeve dhe punëve publike, objekt i këtyre kontratave, si dhe për minimizimin apo eleminimin e risqeve të drejtpërdrejta e të tërthorta që ndikojnë në buxhetin e shtetit.***

6. ***Autoritetet kontraktuese, brenda gjashtëmujorit të parë të çdo viti, dërgojnë në ministrinë përgjegjëse për financat pasqyrat financiare vjetore të audituara dhe të konfirmuara nga autoritetet tatimore të vitit paraardhës të shoqërive konçesionare.***

7. Ministri përgjegjës për financat përgatit një raport vjetor të përmbledhur mbi ecurinë e kontratave aktive të koncesionit/ PPP, si aneks i raportit vjetor të zbatimit të buxhetit, në përputhje me legjislacionin në fuqi për menaxhimin e sistemit buxhetor.
8. Këshilli i Ministrave miraton rregullat për vlerësimin dhe miratimin e projekteve, sipas pikës 2 të këtij neni.
Pra, fillimisht kuadri ligjor nuk kishte të përcaktuar konkretisht frekuencat e raportimit të autoriteteve kontraktuese pranë MFE-së, funksione këto që më pas janë rregulluar me ndryshimet ligjore në ligjin nr. 50, datë 18.07.2019.
Për këto raportime është kërkuar informacion pranë MFE për vendosjen në dispozicion të informacioneve të përcjellja për Ministrin dhe nëse ka patur rekomandime në vijim të tyre, ku dokumentacionet janë përcjellë jo për të gjithë periudhën raportuese që parashikon kuadri ligjor i sipër cituar, duke mos përmbushur kështu detyrimet për hartimin e raporteve të monitorimit sipas periodicitetit të parashikuara në ligj.
Në raportet e administruara, nuk rezulton të jetë dokumentuar **në asnjë rast** përcjellja e **rekomandimeve për marrjen e masave** për përmirësimin e performancës në ofrimin e shërbimeve dhe punëve publike, objekt i këtyre kontratave, si dhe për minimizimin apo eleminimin e risqeve të drejtpërdrejta e të tërthorta që ndikojnë në buxhetin e shtetit.

Mbi strukturat përgjegjëse për monitorimin e kontratës së koncesionit të skanimit në dogana

- **Nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë**, në cilësinë e Autoritetit Kontraktor të kësaj kontrate, strukturat përgjegjëse për monitorimin e saj sipas detyrave funksionale të pozicionit rezultojnë:

Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve, i cili është përgjegjës të sigurojë që:
g. Të bashkërendojë punën me strukturat/personat përgjegjës për ndjekjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues.
j. Të përgatisë informacione periodike jo me pak se një herë në 3 muaj dhe të ofrohet informimi në çdo kohë në bazë të raportimeve që merr nga strukturat/personat përgjegjës mbi gjendjen e zbatimit të kontratave koncesionare në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues.
Përgjegjësi i Sektorit të Monitorimit të Kontratave të Koncesioneve, i cili është përgjegjës të sigurojë që:
a. Të realizojë monitorim të vazhdueshëm të Kontratave të Koncesioneve, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues.
b. Të bashkërendojë punën me strukturat/personat përgjegjës për ndjekjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues.
c. *Të përgatisë informacione periodike jo më pak se njëherë në 3 muaj e të informojë në çdo kohë në bazë të raportimeve që merr nga strukturat/personat përgjegjës mbi gjendjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues*.

Përgjatë zbatimit të kontratës, personat përgjegjës në Drejtorinë e Koncesioneve paraqiten si më poshtë:
-A. K. (Përgjegjës i Sektorit të Vlerësimit të Koncensioneve gjatë vitit 2015; Përgjegjës i Sektorit të Procedurave Koncensionare gjatë vitit 2016, Drejtor i Koncensioneve, gjatë periudhës 15 korrik 2016 deri 21 janar 2020);
- S. P. (Përgjegjës në Sektorin e Procedurave Koncensionare, gjatë periudhës 26 prill 2018 deri 16.05.2022);

- E. M. (Përgjegjës i Sektorit të Monitorimit të Kontratave Koncensionare, gjatë periudhës 26 prill 2018 deri 23.10.2018);
-I. Z. (Përgjegjës i Sektorit të Monitorimit të Kontratave të Koncensioneve, gjatë periudhës 07.10.2019 deri 03.04.2023);
-E. A. (Drejtor i Koncensioneve, gjatë periudhës 01.10.2020-31.12.2022).

Nga **Drejtoria e Përgjithshme e Doganave**, në cilësinë e përfituesit direkt të këtij shërbimi, përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH rezultojnë:
1. Menaxheri i projektit. Në zbatim të pikës 9.4 të kontratës e cila parashikon rolin e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave si përfaqësuesin ekzekutiv të MFE, si dhe përcaktimin e një menaxheri të projektit, me Urdhrin e Ministrit të Financave Sh. C., nr. 49, datë 02.07.2015, është miratuar personi përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet dhe për te vepruar si pika e dyte e kontaktit (Ligji nr. 123/2013), I. M.. Ky nuk ka pësuar ndryshime përgjatë periudhës së zbatimit të kontratës, pavarësisht transferimit të punonjësit në pozicione të tjera pune pranë strukturës së Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave. Konkretisht, përgjatë periudhës 2015-2022, konstatohet të ketë mbajtur paralelisht pozicionet e: Drejtorit të Kontrolleve Aposterior, Këshilltar për Inovacionin, Projektet; Drejtor i Drejtorisë së Kontrolleve Pas zhdoganimit; Kryetar i Degës Doganore Morinë (një nga degët doganore të pajisura me skaner); dhe aktualisht Drejtor i Shërbimeve në DPD. Angazhimi i tij si Kryetar i Degës Doganore Morinë (një nga degët doganore në të cilat është instaluar edhe një nga skanerat), është trajtuar më hollësisht në drejtimin mbi auditimin e vlerësimit të funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit. Në funksionin e menaxherit të projektit në shkresat e Ministrit te Financave[1] është parashikuar të kryhet nga ana e tij: *"monitorimi, verifikimi dhe analizimi në mënyrë të vazhdueshme të veprimtarisë dhe raportimin periodik mujor të përcjellë nga shoqëria koncesionare. Pas kësaj informohet titullari i AK për ecurinë.*"

2.Koordinatori për skanimet. Gjithashtu për këtë kontratë është përgjegjëse në pozicionin e koordinatorit për skanimet një specialiste ne Drejtorinë Antitrafik, M. G., në përshkrimin e detyrës së të cilës nuk parashikohen detyra specifike mbi rolin që koordinatori do të ketë në zbatimin e kontratës dhe nga auditimi nuk kanë rezultuar problematika lidhur me veprimtarinë e saj. Sipas Rregullores së Brendshme të DPD miratuar me urdhrin nr. 146, datë 07.05.2018 të Ministrit të Financave, pika 4.4 "Detyrat funksionale të koordinatorit për skanimet", përcaktohet se koordinatori i skanimit: "*Siguron dhe ndjek një zbatim të drejtë e të paanshëm të ligjit në fushën e doganave për çështje dhe praktika që lidhen me skanimet; Ndjek dhe zbaton udhëzimin për skanimin ..; Përgatit dhe propozon profile risku veçmas apo në bashkëpunim me sektorë/drejtori të tjera dhe i dërgon për miratim; Bashkëpunon e Degët doganore..; Administron bazat përkatëse të të dhënave; përgatit informacione, raportime, plane, analiza pune, etj;..".* Nga intervistat e kryera me të rezulton se detyrat e saj kufizohen në përpunimin e të dhënave statistikore që gjenerohen nga folderi në kompjuterin ku depozitohen skanimet e kryera çdo ditë nga koncesionari, për të hartuar më pas raporte mujore/vjetore lidhur me këto të dhëna. Të dhënat e gjeneruara nga koordinatori i skanimit nuk rezultojnë të verifikohen/kontrollohen/krahasohen me të dhënat që raportohen nga koncesionari; apo ti shërbejnë raportimeve të tjera të menaxherit të projektit apo strukturave të tjera të DPD.

[1] Shkresa nr. 20396/7, prot datë 29.04.2021 e Ministrit të MFE

II.1. Vlerësimi i funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit për koncesionin dhe identifikimi i risqeve nga ana e strukturave përgjegjëse

Në zbatim të Programit të Auditimit nr. 1106/1 Prot., datë 13.02.2023, i ndryshuar, grupi i auditimit ka vlerësuar sistemet e menaxhimit financiar dhe kontrollit në zbatim të kontratës koncesionare. Ky vlerësim është bërë bazuar në dokumentacionin e mëposhtëm:

- Kontrata koncesionare lidhur mes MFE dhe "R. S." përmes Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", i ndryshuar (këtej e tutje referuar si "kontrata"), së bashku me pjesët integrale të dakordësuara në kontratë, si propozimi nga koncesionari dhe studimi i fizibilitetit;
- Legjislacioni mbi Menaxhimin Financiar dhe kontrollin (Ligji nr. 10296, datë 08.07.2010, "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", i ndryshuar, si dhe aktet nënligjore bazuar në të);
- Manuali mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit (këtej e tutje referuar si Manuali mbi PSP për skanimin), miratuar me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017;
- Manuali Udhëzues nr. 2, datë 31.03.2016, "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut";
- Rregullore e Funksionimit të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave;
- Dokumentacion i vënë në dispozicion nga MFE dhe DPD mbi aktivitetin e institucioneve në zbatim të sa më sipër.

Vlerësimi i funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit për koncesionin është kryer bazuar në ligjin nr. 10296, datë 08.07.2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", i ndryshuar, Manualin për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin, miratuar me Urdhrin e Ministrit të Financave nr. 108, datë 17.11.2016, si dhe aktet e tjera nënligjore në zbatim të tij, të cituara rast pas rasti përgjatë trajtimit. Në kuptimin e ligjit të lartpërmendur, menaxhimi financiar dhe kontrolli është një sistem politikash, procedurash, veprimtarish dhe kontrollesh, nëpërmjet të cilave burimet financiare janë planifikuar, drejtuar dhe kontrolluar, për të mundësuar dhe influencuar ofrimin me efikasitet dhe efektshmëri të shërbimeve publike, me qëllim për të adresuar risqet dhe për të dhënë garanci të mjaftueshme se objektivat e njësisë publike do të arrihen nëpërmjet:

- veprimtarive efektive, të efektshme dhe me ekonomi;
- pajtueshmërisë me legjislacionin dhe me aktet e brendshme e kontratat;
- informacioneve operative e financiare të besueshme e të plota;
- mbrojtjes së informacionit e të aktiveve.

Referuar nenit 19 të ligjit për MFK, zbatimi i menaxhimit financiar dhe kontrollit kryhet sipas komponentëve të mëposhtëm të ndërlidhur me njëri-tjetrin:

1. Mjedisi i kontrollit.
2. Menaxhimi i riskut.
3. Veprimtaritë e kontrollit.
4. Informacioni dhe komunikimi.
5. Monitorimi.

1. Mjedisi i kontrollit

Grupi i parë i komponentëve të kontrollit të brendshëm përshkruan kushtet bazë të nevojshme për krijimin e një mjedisi të përshtatshëm kontrolli (i brendshëm) në një njësi të caktuar. Tek mjedisi i kontrollit do të përfshihen integriteti personal dhe etika profesionale e nivelit menaxhues dhe punonjësve të tjerë të njësisë publike, politika menaxheriale dhe stili i punës, struktura organizative, garantimi i ndarjes së detyrës, hierarkia dhe rregulla të qarta, të drejtat,

përgjegjësitë dhe linjat e raportimit, politikat dhe praktikat e menaxhimit të burimeve njerëzore, si dhe aftësitë profesionale të punonjësve.
Nga vlerësimi i mjedisit të kontrollit, u konstatuan parregullsitë, si më poshtë:
1. Pika 9.4 e kontratës parashikon përcaktimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave si përfaqësuesin ekzekutiv të Autoritetit Kontraktor (Ministrisë së Financave), si dhe përcaktimin e një menaxheri të projektit, i cili do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate dhe për të vepruar si pikë e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me autoritetin. Me anë të Urdhrit të Ministrit të Financave nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e Menaxherit të Projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si Autoritet Kontraktues, dhe Shoqërisë "R. S." Inc", është caktuar Menaxheri i Projektit, I. M. Jo vetëm në kontratë, por në asnjë akt të mëtejshëm nuk parashikohen detyrat specifike që Menaxheri i Projektit do të ketë në monitorimin e zbatimit të kontratës koncesionare. Në Urdhrin nr. 49, datë 02.07.2015, pika 2, citohet se *"Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin."*. Sa më sipër, konstatohet se Menaxheri i Projektit ngarkohet me përgjegjësi për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare, e miratuar përmes Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", i ndryshuar. Në zbatim të këtij urdhri, nga ana e Autoritetit nuk është hartuar asnjë akt për specifikimin e detyrave, përgjegjësive të tij gjatë procesit të mbikëqyrjes së veprimtarisë, apo për hartimin e formateve tip të raportimit të tij për AK.
Për më tepër, që prej datës 31.05.2019, pranë Drejtorisë së Antitrafikut në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, ushtron detyrën në pozicionin e Koordinatorit për Skanimet, M. G. Në formularin e përshkrimit të punës për këtë pozicion nuk parashikohen detyra specifike mbi rolin që koordinatori do të ketë në zbatimin e kontratës.
Në secilën prej pikave doganore ku ofrohet shërbimi i skanimit, është i atashuar Doganieri i Skanimit, i cili ka një post pune pranë operatorëve të skanimit, por nuk ka aftësi apo trajnim për të kontrolluar saktësinë e leximit të hartës së imazhit, procedurë e cila kryhet nga operatorët e skanimit.
Referuar Manualit të MFK, titullari i çdo njësie publike duhet të ngrejë një strukturë organizative që të bëjë të mundur arritjen e objektivave, pasi struktura organizative është korniza me anë të së cilës planifikohen, zbatohen, kontrollohen dhe raportohen aktivitetet e njësisë. Struktura duhet të jetë në harmoni me përmasat dhe natyrën specifike të njësisë, duhet të përfshijë rregulla të qarta që përcaktojnë ndarjen e të drejtave, detyrimeve dhe përgjegjësive, si dhe linja të qarta e të përshtatshme raportimi.
Në këtë rast, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë qendror të DPD, nuk kanë ngritur një grup të mirëfilltë pune (të përhershëm për afatin e kontratës) për monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate me specialistë të fushës, ku të përfshiheshin së paku një ekonomist, një jurist dhe një inxhinier i fushës, me ndarje të qartë të detyrave, për mbikëqyrjen e përshtatshme të zbatimit të kontratës.
2. Pika 5.2.10 e kontratës koncesionare përcakton detyrimin e "R. S." të sigurojë trajnim për analizimin e imazheve të punonjësve të doganës të caktuar nga autoriteti. Gjithashtu, në pikën 3.4 "Trajnimi dhe ndërgjegjësimi" të Propozimit të dorëzuar nga ana e shoqërisë koncesionare, shoqëria shprehet se, si pjesë e mbështetjes së vazhdueshme për operacionet e skanimit, "R. S." do të sigurojë trajnime për autoritetet dhe punonjësit e Ministrisë së Financave të caktuar

në vendndodhjet e skanimeve, si dhe rregullisht do të testojë, trajnojë, certifikojë dhe ricertifikojë këtë staf.
Referuar Manualit të MFK, profesionalizmi është një karakteristikë e punonjësit që nënkupton se ai ka aftësinë, dijen dhe zotësinë e duhur për të kryer detyrat që i ngarkohen. Përgjegjësia e menaxhimit në garantimin e profesionalizmit të punonjësve të tij fillon me miratimin e politikave dhe praktikave të duhura që lidhen me burimet njerëzore dhe që reflektojnë angazhimin, ndër të tjera, për futjen e programeve të trajnimit që ndihmojnë punonjësit të zgjerojnë njohuritë dhe aftësitë e tyre, kryerjen e analizave periodike për njohuritë dhe aftësitë e kërkuara për pozicionet e punës dhe, mbështetur në këto analiza, hartimin e planeve periodike për trajnimin e punonjësve.
Për sa më sipër, grupi i auditimit ka konstatuar, si më poshtë:

- Edhe pse në kontratë është përcaktuar detyrimi i shoqërisë koncesionare për të garantuar trajnime të doganierëve shqiptarë për analizimin e imazheve, specifikuar në propozim se këto trajnime *do të ishin të vazhdueshme,* duke marrë parasysh se kontrata kishte një shtrirje 15 vjeçare, nga auditimi u konstatua se asnjë plan veprimi apo plan trajnimi nuk është miratuar, për të përcaktuar periodicitetin dhe shtrirjen e këtyre trajnimeve, me qëllim aftësimin e punonjësve të doganës në analizimin e imazheve të skanimit;
- Përpos mungesës së dokumentuar të hartimit dhe miratimit të planit të trajnimeve, nga auditimi u konstatua se, deri në përfundim të periudhës së auditimit, nuk rezulton të jetë zhvilluar asnjë trajnim nga ana e shoqërisë koncesionare për analizimin e imazheve të skanerit, duke mos zbatuar një prej detyrimeve kontraktore që ai ka.

Pasi ka kaluar më shumë se gjysma e kohëzgjatjes së parashikuar të këtij koncesioni dhe punonjësit e doganës nuk janë të përfshirë në analizimin e imazheve, përpos riskut se në përfundim të kontratës koncesionare, kur skanerët t'i kalojnë autoritetit, asnjë punonjës nuk do të ketë njohuri mbi analizimin e imazheve, kjo situatë sjell një problematikë në veçanti.
Referuar nenit 10 "Kompetencat e autoriteteve doganore" të Kodit Doganor të Republikës së Shqipërisë, autoritetet doganore janë përgjegjëse, ndër të tjera, për parandalimin, zbulimin, hetimin, verifikimin dhe luftën ndaj veprimtarisë kontrabandë, shkeljeve, trafikut të paligjshëm të mallrave të ndaluara ose të kufizuara; konstatimin, verifikimin dhe sanksionimin e shkeljeve të evidentuara, mbikëqyrjen në të gjithë territorin doganor të Republikës së Shqipërisë të mallrave që i nënshtrohen mbikëqyrjes së autoriteteve doganore, etj. Kontraktimi i një shoqërie private në formën e koncesionit për kryerjen e shërbimit të skanimit supozohet t'i vijë në ndihmë autoriteteve doganore për arritjen e këtyre objektivave, por pa i zhveshur ato nga përgjegjësia, në rast të mosarritjes së tyre.
Pika 12.2.4 e kontratës përcakton, ndër të tjera, se shoqëria koncesionare nuk ofron garanci se saktësia e skanimeve do të jetë pa asnjë gabim.
Në një situatë të tillë, ku punonjësit e doganës nuk kanë aftësinë e nevojshme për leximin e imazheve, dhe në të njëjtën kohë, punonjësit e "R. S." nuk ofrojnë garanci për saktësinë e skanimeve, arrijmë në konkluzionin se Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, përgjegjëse për garantimin e sigurisë në dogana, jo vetëm që e ka deleguar totalisht përgjegjësinë tek një kompani private, por njëkohësisht ka pamundësi (paaftësi) objektive për ta monitoruar aktivitetin e saj.
Për sa më sipër mban përgjegjësi Ministria e Financave në cilësinë e AK dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH.
Menaxheri i Projektit, përgjegjës për monitorimin e kontratës, mban përgjegjësi për mos raportimin e kësaj mangësie në asnjë nga raportet e hartuara në kuadër të monitorimit të performancës së koncesionit.

Titulli i gjetjes:	**Mungesë e organizimit të trajnimeve për punonjësit e doganës.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se edhe pse në kontratë, në pikën 5.2.10, është përcaktuar detyrimi i "R. S." për të garantuar trajnime të punonjësve të doganës për analizimin e imazheve, specifikuar në propozim se këto trajnime *do të ishin të vazhdueshme*, DPD nuk ka hartuar dhe miratuar asnjë plan veprimi apo plan trajnimi, për të përcaktuar periodicitetin dhe shtrirjen e këtyre trajnimeve, me qëllim aftësimin e punonjësve të doganës në analizimin e imazheve të skanimit. Përpos mungesës së dokumentuar të hartimit dhe miratimit të planit të trajnimeve, nga auditimi u konstatua se, deri në përfundim të periudhës së auditimit, nuk rezulton të jetë zhvilluar asnjë trajnim nga ana e shoqërisë koncesionare për analizimin e imazheve të skanerit, duke mos zbatuar një prej detyrimeve kontraktore që ai ka. Gjithashtu, në pikën 3.4 "Trajnimi dhe ndërgjegjësimi" të Propozimit shoqëria shprehet se "R. S." do të sigurojë trajnime për autoritetet dhe punonjësit e Ministrisë së Financave të caktuar në vend ndodhjet e skanimeve, si dhe rregullisht do të testojë, trajnojë, certifikojë dhe ricertifikojë këtë staf. Referuar pikës 3.1 të Manualit të MFK, profesionalizmi është një karakteristikë e punonjësit që nënkupton se ai ka aftësinë, dijen dhe zotësinë e duhur për të kryer detyrat që i ngarkohen. Referuar nenit 10 "Kompetencat e autoriteteve doganore" të Kodit Doganor, autoritetet doganore janë përgjegjëse, ndër të tjera, për parandalimin, zbulimin, hetimin, verifikimin dhe luftën ndaj veprimtarisë kontrabandë, shkeljeve, trafikut të paligjshëm të mallrave të ndaluara ose të kufizuara; konstatimin, verifikimin dhe sanksionimin e shkeljeve të evidentuara, mbikëqyrjen në të gjithë territorin doganor të Republikës së Shqipërisë të mallrave që i nënshtrohen mbikëqyrjes së autoriteteve doganore, etj. Kontraktimi i një shoqërie private në formën e koncesionit për kryerjen e shërbimit të skanimit supozohet t'i vijë në ndihmë autoriteteve doganore për arritjen e këtyre objektivave, por pa i zhveshur ato nga përgjegjësia, në rast të mosarritjes së tyre.
Kriteri:	- Kontrata koncesionare, pika 5.2.10; - Propozimi i shoqërisë koncesionare, pika 3.4; - Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.1 "Mjedisi i Kontrollit të Brendshëm"; - Kodi Doganor në RSH, Neni 10.
Efekti:	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, përgjegjëse për garantimin e sigurisë në dogana, jo vetëm që e ka deleguar totalisht përgjegjësinë tek një kompani private, por njëkohësisht ka pamundësi (paaftësi) objektive për ta monitoruar aktivitetin e saj, kjo për shkak të mungesës së trajnimeve të punonjësve.
Shkaku:	DPD, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, nuk ka ndërmarrë asnjë masë që shoqëria koncesionare të përmbushë detyrimin e trajnimit të doganierëve shqiptarë lidhur me analizimin e imazhit.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për hartimin dhe miratimin e planeve periodike mujore dhe vjetore për trajnimin e punonjësve të doganës (p.sh. Doganier Skanimi, punonjësve të Sektorit të Monitorimit dhe/ose punonjës të tjerë që gjykohen me rëndësi nga DPD) lidhur me analizimin e imazheve.

3. Grupit të auditimit i janë vënë në dispozicion jetëshkrimet për Menaxherin e Projektit dhe për Koordinatorin për Skanimet, sipas formatit të CV të Regjistrit Qendror të Personelit, DAP. Pas shqyrtimit të tyre, grupi i auditimit ka konstatuar se Menaxheri i Projektit, I. M., ka mbajtur pozicionin e Këshilltarit në periudhën 23.11.2015 – 04.10.2016 dhe pozicionin e Kryetarit të Degës Doganore Kukës (Morinë) në periudhën 03.08.2017 – 09.02.2018, duke u gjendur

kështu në kushtet e konfliktit të interesit sepse që prej datës 02.07.2015, ai vepron si Menaxher i Projektit për kontratën koncesionare të shërbimit të skanimit.
Në Kreun VI "Procedurat e menaxhimit të të dhënave të skanerit" të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, përcaktohet se:
"1. Kryetari i Degës Doganore përcakton personelin për rakordimin dhe krahasimin e deklaratave të përzgjedhura për skanim me ato të skanuara në fakt.
2. Bazuar në të dhënat e mësipërme, do të hartohet një raport kontrolli mujor i cili do t'i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, zv. Drejtorit të Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projekt menaxherit të Koncesionit, ku do të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e funksionit të analizës së imazheve, si dhe një analizë e të dhënave.
3. Të dhënat e raporteve mujore të përcjella në DPD do të përdoren për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim".
Sa më sipër, përgjatë periudhës 03.08.2017 – 09.02.2018, Kryetari i Degës Doganore Morinë dhe Menaxheri i Projektit kanë qenë i njëjti person (personi përgjegjës për të raportuar të dhënat dhe personi përgjegjës për mbledhjen e këtyre raportimeve dhe analizimin e mëtejshëm të tyre).
Në kuadër të menaxhimit financiar dhe kontrollit, integriteti dhe vlerat etike janë elementë thelbësore që kontribuojnë në krijimin e një mjedisi të mirë kontrolli. Titullari i njësisë publike dhe të gjithë anëtarët e stafit duhet të udhëhiqen nga integriteti personal dhe profesional në marrjen e vendimeve dhe në kryerjen e detyrave të tyre. Sa më sipër, konstatohet se nga ana e DPD nuk janë marrë masa për krijimin e një mjedisi eficent kontrolli dhe një strukture eficente organizative, duke sjellë që të krijohen kushte të konfliktit të interesit brenda strukturës së Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave.

2. Menaxhimi i riskut

2.1. Vendosja e objektivave

Pika 6.1.3 e Udhëzimit të Ministrit të Financave nr. 21, datë 25.10.2016, në mbështetje të Ligjit "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", cilëson se Menaxhimi sipas Objektivave (MsO) është procesi i përcaktimit të objektivave, duke rënë dakord për strategjinë (planin e punës) e performancës (burimet, synimet, arritjet).
Manuali i MFK sugjeron që objektivat duhet të jenë të shkruara dhe SMART (Specific – konkrete; Measurable – të matshme; Achievable – të arritshme; Realistic – realiste; Timely – në kohë). Në procesin vjetor të rinovimit të këtyre objektivave, duhet të bëhet një krahasim midis planit dhe realizimit të tyre.
Në raportimet periodike të kryera nga menaxheri i projektit, ku citohet se raportimi bëhet sipas formatit të Shtojcës 8 "Raportimi Periodik mujor i kontratave të koncesioneve/PPP me mbështetje buxhetore" të Udhëzimit plotësues Vjetor "Për zbatimin e buxhetit", sa i përket performancës së shërbimit, vlera e vendosur në përqindje i referohet disponueshmërisë së skanerit.
Për t'u qartësuar, në pikën 1.7 të kontratës, *"specifikimet e performancës operuese"* përkufizohen si standardet e performancës së pajisjeve, në aspektin e sasisë dhe cilësisë së skanimit dhe raportit të xhiros.
Në shtojcën B të kontratës, përcaktohet se objektivi kryesor i matjes së disponueshmërisë së vendit është përcaktimi i sasisë së kohës që vendi është funksional, duke cilësuar se një vend nuk duhet të jetë më pak se 93.7% i vlefshëm.
Formula për të matur vlefshmërinë e çdo vendi, dhe nga cila do të llogaritet vlefshmëria e vendit, është si vijon:

$$Site\ Availability = \left[1 - \frac{(THU - SMH)}{WHPM}\right] * 100$$

ku:
THU = Orë totale të pavlefshme në muaj

SMH = Orë të planifikuara të mirëmbajtjes në muaj
ŴHPM = Numri i orëve të punës në muaj që vendi është planifikuar të jetë operativ
Nisur nga ky indikator i vetëm, që në vetvete nuk tregon performancën e koncesionit të skanimit, por performancën operuese të mjeteve të skanimit, Menaxheri i Projektit ka raportuar performancën me "tejkalim plani" të çdo muaji për periudhën 2016-2021 (pasi për vitin 2022 nuk ka patur ende një raportim vjetor).
Në Propozimin e shoqërisë koncesionare, ky bashkëpunim cilësohet të jetë projektuar si një mjet mbështetës për autoritetet doganore dhe shërbimin e sigurisë kombëtare, duke vënë në dispozicion pajisje teknike të avancuara për zbulimin e evazionit fiskal, kontrabandës; narkotrafikut dhe trafikun e qenieve njerëzore; lëvizjen ilegale të armëve dhe municioneve; evazionin e akcizës; etj.
Disa nga përfitimet e mundshme të autoritetit publik (sikurse cituar në Propozim) do të ishin:
- Për çdo euro të harxhuar në program, kthimi potencial mund të jetë ndërmjet 1.5 deri 8 të kësaj sasie në të ardhura të shtuara.
- Me prezantimin e Skanerit, rritja e të ardhurave direkte të doganës mund të jetë deri 15%, nëpërmjet përputhjes dhe identifikimit të përmirësuar të sasive të padeklaruara dhe të falsifikuara të mallrave.
- Zëvendësimi i ekzaminimit të gjatë dhe të kushtueshëm fizik për pjesën më të madhe të ngarkesave. Përfshirja e kompanisë shqiptare me pjesëmarrjen totale të "R. S." do të ofrojë gjithashtu shanse punësimi.
- Përmirëson në mënyrë të ndjeshme sigurinë kombëtare, duke identifikuar transportuesit e armëve, eksplozivet, lëndët narkotike, kontrabandën, mallrat e padeklaruara.

Këto më sipër, të parashikuara në propozimin e koncesionarit, e në gjykimin e politikëbërësit edhe objektiva të tjera, duhej të ishin përkthyer nga autoriteti në objektiva konkretë me indikatorë të matshëm, me qëllim që të mundësohej vlerësimi real i performancës së koncesionit.
Në asnjë nga raportet e dorëzuar nga DPD, apo ato të hartuara nga MFE në raportin e performancës së kontratës koncesionare, nuk evidentohen të jenë analizuar përfitimet e shtetit Shqiptar nga kjo kontratë koncesionare.
Në këtë rast, konstatohet se Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, nuk kanë hartuar objektiva SMART dhe rrjedhimisht nuk kanë kryer monitorim të ecurisë drejt përmbushjes së tyre, duke mos kryer vlerësim të performancës së koncesionit dhe duke riskuar realizimin e qëllimeve për të cilat u iniciua ky partneritet publik – privat.

2.2 Menaxhimi i riskut

Zhvillimi i MFK-së kërkon gjithashtu zhvillimin e menaxhimit të riskut në mënyrë sistematike duke krijuar një mjedis të tillë në të cilin diskutimet për riskun të jenë pjesë e operacioneve të përditshme. Menaxhimi i riskut përfshin identifikimin, vlerësimin, kontrollin dhe monitorimin e këtyre ngjarjeve të mundshme apo situatave që mund të kenë një efekt negativ në arritjen e objektivave.
Në Raportin Vjetor të Përmbledhur të MFE "Performanca e Kontratave të Koncesioneve/Partneritetit Publik Privat" për vitin 2019, në pikën 2.12 "Kontrata Koncesionare/PPP "Financimi, ngritja dhe operimi i shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve te tjera ne RSH" (faqe 38 e Raportit në fjalë), citohet se risqet e alokuara tek koncesionari janë risku i ndërtimit, risku i operimit dhe performancës dhe risku i lejeve dhe licencave, ndërsa risqet e alokuara tek pala publike janë risku i forcës madhore, risku i ndryshimeve ligjore, risku politik dhe risku financiar/ kursi i këmbimit. Ndërkohë janë ndarë mes palëve risku i rinegocimit, risku i transferimit të aseteve dhe risku i ndërprerjes së kontratës koncesionare. Po në këtë Raport, cilësohet se aktualisht është aktivizuar risku i rinegocimit të

kontratës, pasi nga korrespondenca me Komisionin për Sigurinë Kombëtare është propozuar shtimi i një vendndodhje të re të skanimit, konkretisht në pikën e kalimit të Hanit të Hotit. Një risk tjetër i kësaj kontrate është risku i transferimit të aseteve në pronësi të shtetit shqiptar, pasi në kontratë nuk është e shprehur nëse ky kalim i aseteve do të bëhet i pashoqëruar me detyrime të tjera. Gjithashtu, në nenin 15 "Pronësia Intelektuale" të kontratës koncesionare citohet se *"Me mbarimin e kësaj Kontrate, Palët bien dakord se të gjitha të drejtat e pronësisë intelektuale të përfituara nga ana e "R. S." gjatë kohës dhe kryerjes së shërbimeve të përcaktuara sipas kësaj Kontrate, do t'i përkasin Autoritetit Kontraktues. Pavarësisht nga sa më sipër, të gjitha të drejtat e pronësisë intelektuale të lidhura me pajisjet janë dhe do të mbeten në pronësi eksklusive të "R. S".* Lidhur me këtë nen, nuk rezulton asnjë qartësim duke lënë evaziv faktin se çfarë do t'i transferohet në fund të kontratës koncesionare Autoritetit Kontraktor, duke mbartur kështu riskun e transferimit në mbarim të kontratës koncesionare.
Në mungesë të trajnimeve të realizuara, trajtuar në çështjen "Mjedisi i Kontrollit" të këtij Raporti Përfundimtar Auditimi, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave shfaqet në kushte paaftësie për analizimin e imazheve, duke mbartur riskun e mos vijimit të ofrimit të këtij shërbimi në cilësinë e duhur në përfundim të kontratës koncesionare.
Përgjatë zbatimit të kontratës, ka patur edhe korrespondencë me Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë dhe Autoritetin Portual Durrës, ku është kërkuar ri pozicionimi i skanerit të Durrësit, për arsye objektive të sigurisë kombëtare. Gjithashtu, ka patur korrespondenca me Ministrinë e Brendshme dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit për shtimin e dy vendndodhjeve të skanimit përkatësisht në Pikën e Kalimit Hani i Hotit dhe në Portin e Vlorës.
(Trajtuar më hollësisht në Drejtimin II.2 Zbatimi i Kontratës - "Auditimi i fazës së investimit të koncesionit")

Titulli i gjetjes:	**Mungesë e përfshirjes së aktivitetit të kontratës koncesionare në Regjistrin e Riskut.**
Situata:	Përpos të gjitha korrespondencave të vazhdueshme mbi risqe që mund të cenojnë eficencën e këtij shërbimi, nga auditimi u konstatua se nuk rezulton që Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, të kenë hartuar dhe miratuar një regjistër ose strategji risku mbi këtë proces, ku në vijim të risqeve të identifikuara, të arsyetohet përgjigja ndaj riskut dhe të merren masa. Pika 3.2 "Menaxhimi i riskut" të Manualit të MFK përcakton se strategjia e menaxhimit të riskut, e hartuar dhe miratuar nga titullari i njësisë, duhet të rishikohet dhe përditësohet rregullisht (çdo tre vjet). Referuar germës *c* të pikës 2.2.9 të Kapitullit II "Rolet dhe aktorët në sistemin e MFK-së" të Manualit të MFK, Menaxherët e njësive publike janë përgjegjës për identifikimin dhe zhvillimin e regjistrit të riskut, vlerësimin, kontrollin e risqeve që rrezikojnë arritjen e objektivave dhe përmbushjen e suksesshme të veprimtarive të strukturës për të cilën janë përgjegjës brenda njësisë.
Kriteri:	- Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.2 "Menaxhimi i Riskut"; - Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 2.2.9 e Kapitullit II "Rolet dhe aktorët në sistemin e MFK-së", germa *c*.
Efekti:	Mospërmbushja e detyrimit për hartimin e Regjistrit të Riskut ka sjellë në mungesën e vlerësimit dhe kontrollit të risqeve për arritjen e qëllimeve të kontratës koncesionare.
Shkaku:	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, nuk kanë identifikuar dhe vlerësuar risqet e këtij procesi.

Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, me qëllim hartimin e Regjistrit të Riskut për aktivitete që lidhen me shërbimin e skanimit në pikat doganore, me qëllim identifikimin, vlerësimin dhe minimizimin e risqeve përkatëse.

3. Veprimtaritë e kontrollit

Aktivitetet e kontrollit janë rregullat, procedurat dhe veprimet që synojnë reduktimin e risqeve në mënyrë që të arrihen qëllimet dhe objektivat e njësisë dhe të nxisin zbatimin e vendimeve të drejtuesve.

3.1. Harta e proceseve të punës, gjurma e auditimit dhe plani i kontrollit të brendshëm

Përgatitja e një *harte me proceset e punës* garanton uniformitetin në kryerjen e proceseve të punës, identifikimin e aktiviteteve të kryera, përgjegjësitë për kryerjen e një aktiviteti, si dhe afatet brenda të cilave këto aktivitete duhet të kryhen së bashku me një pamje të përgjithshme të veprimtarive të kontrollit që identifikohen brenda një procesi dhe që garantojnë përmbushjen e objektivave të tij.

Gjurma e auditimit është një instrument menaxhimi që mundëson nga njëra anë ndjekjen e ecurisë së një procesi nga fillimi në fund dhe në anën tjetër, ndjekjen e ecurisë së këtij procesi përgjatë strukturave të njësisë, apo ndërmjet vetë njësisë dhe institucioneve të jashtme. Përveç kësaj, gjurma e auditimit jep informacione për të rindërtuar operacione të veçanta në kuadër të një procesi të caktuar, si dhe për t'i verifikuar ato. Titullarët e njësive publike miratojnë gjurmët e auditimit për procedura që lidhen me veprimtari kryesore të njësisë dhe sigurojnë që të gjitha operacionet e njësisë dokumentohen në atë formë, që u mundëson audituesve të brendshëm, të jashtëm dhe autoriteteve mbikëqyrëse të kuptojnë mjedisin e kontrollit.

Gjurma e auditimit e pajis menaxhimin e lartë me një vizion të qartë për:

- Ecurinë e proceseve;
- Objektivat e proceseve;
- Strukturat brenda dhe jashtë njësisë që përfshihen në proces;
- Aktivitetet e ndryshme të procesit;
- Sistemet e TI-së që mbështesin proceset;
- Afatin e zbatimit të aktiviteteve që janë pjesë e proceseve;
- Burimet e përdorura dhe produktet e përftuara;
- Boshllëqet e mundshme të kontrolleve dhe/ ose kontrollet e mbivendosura;
- Dokumentet ligjore, financiare, ose të një natyre tjetër, që rregullojnë dhe mbështetin aktivitetet që janë pjesë e këtyre proceseve.

Plani i Kontrollit të Brendshëm është një instrument për përshkrimin dhe organizimin e aktiviteteve të kontrollit (kush, kur dhe si të kontrollosh) me qëllim menaxhimin e risqeve kryesore dhe dhënien e sigurisë së arsyeshme se objektivat dhe qëllimet do të arrihen.

Kontrollet duhet të sigurojnë:

- Autorizimet;
- Përputhshmërinë ligjore;
- Ndarjen e detyrave;
- Plotësinë;
- Efikasitetin & Efektivitetin.

Titulli i gjetjes:	**Mungesë e hartimit dhe miratimit të hartës së procesit të punës, gjurmës së auditimit dhe planit të kontrollit të brendshëm.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se, sa i përket përcaktimeve të pikës 3.3 "Veprimtaritë e Kontrollit" të Manualit të MFK, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe

	autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, nuk ka hartuar dhe miratuar hartën e procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm, sipas formatit të kërkuar nga Manuali i MFK, për procesin e kryerjes së skanimit; kontrolleve pas skanimit; njësitë përgjegjëse për procesin sipas hallkave përkatëse, etj.
Kriteri:	- Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.3 "Veprimtaritë e Kontrollit"
Efekti:	Mungesë e ekzistencës së uniformitetit në kryerjen e proceseve të punës, identifikimin e aktiviteteve të kryera/ përgjegjësitë dhe afatet për kryerjen e një aktiviteti, mosverifikimin e aktiviteteve të kryera; si dhe mosmenaxhimin e risqeve kryesore dhe mosdhënien e sigurisë së arsyeshme se objektivat dhe qëllimet do të arrihen.
Shkaku:	DPD, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, nuk ka hartuar hartën e procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për hartimin dhe miratimin e hartës së procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm sa i përket procesit të kryerjes së skanimit; kontrolleve pas skanimit; njësitë përgjegjëse për procesin sipas hallkave përkatëse, etj. në një formë të tillë që t'i shërbejë monitorimit të kontratës së koncesionit dhe garantimin e informacionit të plotë lidhur me gjetjet që kanë të bëjnë me këtë proces pune.

3.2. Ndarja e detyrave, procedurat e shkruara dhe procedurat e mbikëqyrjes

Njësitë publike, në realizimin e objektivave dhe aktiviteteve të tyre në mënyrën e duhur duhet të mbështeten në akte ligjore dhe nënligjore specifike për proceset dhe procedurat përkatëse, duke miratuar rregulloret e tyre të brendshme për të evidentuar më hollësisht procedurat, përcaktimin e autoritetit dhe përgjegjësisë, si dhe procedurat e kontrollit.

Në pikën 2 të Urdhrit të Ministrit të Financave nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e menaxherit të projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S." Inc." përcaktohet se Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate.

Në pikën 3 të kreut VI të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës (Manuali mbi PSP) mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, miratuar me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017, specifikohet se të dhënat e raporteve mujore të përcjella në DPD do të përdoren për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim, përfshirë:

- Nivelin e zbatimit të PSP për skanimin;
- Përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit;
- Analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut;
- Vlerësimin e standardeve profesionale;
- Përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet);
- Vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve;
- Për analizë; hetim dhe/ose qëllime të mëtejshme të analizës së riskut.

Duke marrë parasysh faktin se mbikëqyrja është një aktivitet i rëndësishëm kontrolli dhe gjithashtu duke konsideruar faktin që në kontratën koncesionare përcaktohet një sërë detyrimesh që duhet të përmbushen nga shoqëria koncesionare, fillimisht Ministri përgjegjës për financat në hartimin e urdhrit paraprak, e më tej titullari i DPD me miratimin e Procedurave Standarde të Punës, duhej të kishin detajuar procedurën e kryerjes së monitorimit dhe vlerësimit, duke u bazuar, por pa u kufizuar, tek të dhënat nga aktiviteti i skanimit.

3.3. Dokumentimi, arkivimi dhe ruajtja e informacionit/dokumentacionit

Procedurat për dokumentimin, arkivimin dhe ruajtjen e informacionit duhet të vendosen për të mbështetur kryerjen e operacioneve dhe kontrollimin e proceseve në njësinë publike. Dokumentimi përfshin hartimin e provave të shkruara për vendimet e marra, ngjarjet e ndodhura, veprimet dhe transaksionet e kryera, etj. Dokumentimi duhet të jetë i plotë, i saktë dhe në kohën e duhur. Procedurat e dokumentimit përfshijnë procedurat që lidhen me qarkullimin e dokumentacionit, të cilat përmbajnë urdhrin për qarkullimin dhe përdorimin e dokumenteve të prodhuara dhe të marra. Procedurat e dokumentimit duhet të mundësojnë ndjekjen e çdo dokumenti, veprimi, apo procesi në njësi ku të tregohet saktësisht se kush ka kryer çfarë, kur dhe ku, qëllimin dhe llojin e aktit/dokumentit që është lëshuar me këtë rast. Rakordimi i të dhënave. Titullari duhet gjithashtu të garantojë se të dhënat nga dokumente, apo burime të ndryshme krahasohen për t'u siguruar për përputhshmërinë e tyre.

Titulli i gjetjes:	**Parregullsi në ruajtjen e dokumentacionit lidhur me kontratën koncesionare.**
Situata:	Dokumentacioni i vënë në dispozicion grupit të auditimit nuk ishte i inventarizuar, përbëhej kryesisht nga dokumentacion jo origjinal (i fotokopjuar), korrespondencat nuk ishin të plotësuara si një praktikë e vetme, si dhe disa prej dokumenteve ishin në formate të papërfunduara në versionin final, në kundërshtim me Normat Tekniko-Profesionale të Shërbimit Arkivor në Republikën e Shqipërisë, Ligji nr. 9154, datë 06.11.2003 "Për arkivat". Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave nuk ka hartuar një akt ku të përcaktohet mënyra dhe njësia përgjegjëse për ruajtjen e dokumentacionit që do të gjenerohet përgjatë zbatimit të kontratës, monitorimit të kryer, korrespondencave vijuese mbi procesin e skanimit. Sa më sipër, mbart riskun e humbjes apo tjetërsimit të dokumentacionit. Lidhur me arkivimin dhe ruajtjen e imazheve të skanimit, grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion asnjë dokumentacion, i cili vërteton mënyrën e ruajtjes së tyre dhe ruajtjen nga tjetërsimi përgjatë viteve, duke marrë parasysh se kontrata koncesionare ka një afat prej 15 vitesh dhe arkivimi i këtyre imazheve mbetet një çështje me rëndësi, në kuadër të analizës së vetë institucionit apo edhe palëve të tjera të përfshira monitoruese/audituese. Referuar pikës 9.1 të Kontratës, "R. S." do të kryejë *analizimin, vlerësimin dhe transferimin lokal të imazheve në objektin doganor të afërt.*
Kriteri:	Normat Tekniko-Profesionale dhe Metodologjike të Shërbimit Arkivor në Republikën e Shqipërisë
Efekti:	Mungesë e mundësisë për analizë nga vetë institucioni apo edhe palëve të tjera të përfshira të dokumentacionit lidhur me ofrimin e shërbimit të skanimit.
Shkaku:	Mungesa e një akti me detajimin e mënyrë dhe njësisë përgjegjëse për ruajtjen e çdo dokumentacioni të lidhur me kontratën koncesionare, zbatimin e saj, monitorimin, etj.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për hartimin e një akti ose përfshirjen në një akt ekzistues të procedurës ku të përfshihet mënyra dhe njësia përgjegjëse për ruajtjen e dokumentacionit që do të gjenerohet përgjatë zbatimit të kontratës, monitorimit të kryer, korrespondencave vijuese mbi procesin e skanimit dhe dokumentacione të tjera të lidhura me çështjen.

4. Informacioni dhe komunikimi

Komunikimi është shkëmbimi i informacioneve të dobishme ndërmjet punonjësve të të gjitha niveleve të njësisë publike, si horizontalisht dhe vertikalisht, dhe ndërmjet njësive publike për të mbështetur vendimet dhe për të koordinuar aktivitetet. Informacioni duhet t'i komunikohet menaxhimit dhe punonjësve të tjerë, në formën dhe brenda një harku kohor, që i

ndihmon ata për të kryer përgjegjësitë e tyre. Rëndësia e kanaleve të informacionit dhe komunikimit me të cilat informacionet transferohen mund të shihet drejtpërdrejt në procesin e vendimmarrjes. Cilësia e një vendimi të marrë është e kushtëzuar nga cilësia e informacionit në drejtim të kohës, përshtatshmërisë, saktësisë dhe disponueshmërinë.
Në pikën 5.2.9 të kontratës citohet se *"Shoqëria ka detyrimin të lidhet me serverin ose swîtchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, siç mund të jetë rasti për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre".* Nga dokumentacioni i vënë në dispozicion për grupin e auditimit, konstatohet se lidhja me serverin ose swîtchin lokal të DPD nuk është realizuar. Aktualisht, transferimi lokal i të dhënave nga shoqëria koncesionare në një vend doganor të afërt realizohet përmes kalimit të imazhit të skanuar nëpërmjet një USB (pra jo në kohë reale) drejt kompjuterit personal të doganierit të skanimit, i cili ka një post pune brenda ambienteve (kontejnerit) të operatorëve të skanimit, metodë e cila, veç të tjerave, nuk përmbush kriteret minimale të sigurisë së të dhënave, duke marrë parasysh që të dhënat e kaluara (imazhet e skanimit) mund të përmbajnë informacione e të dhëna sensitive, sekrete tregtare, e deri në informacione që impaktojnë sigurinë kombëtare. Kompjuteri personal i doganierit të skanimit ka të instaluar sistemin Asycuda, si dhe një folder ku hidhen përmes një USB të gjitha skanimet e dyshimta (të verdhë dhe të kuqe). Në këtë kompjuter ka akses Sektori i Monitorimit në Drejtorinë e Informacionit, Analizës së Riskut dhe Monitorimit në DPD. Gjithashtu, analiza e imazhit printohet dhe i bashkëlidhet deklaratës doganore.
Mungesa e përmbushjes së detyrimit të lidhjes me serverin/swîtchin lokal sjell si pasojë mos përcjelljen në kohë reale të analizave të imazhit të skanimit. Kjo mangësi në zbatimin e detyrimeve të koncesionarit, pamundëson edhe Sektorin e Monitorimit në DPD në ushtrimin e detyrave të tij, pasi, referuar nenit 78 "Detyrat kryesore funksionale të Sektorit të Monitorimit", pika 4.3, i Rregullores së Brendshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, kjo njësi ka detyrimin të gjurmojë deklaratën doganore deri në momentin e mbylljes së saj. Deklarata doganore e futur në procesin e skanimit quhet e mbyllur në momentin jepet "Urdhër çlirimi", pra në një moment pasi është mbaruar procesi i skanimit dhe analisti i imazhit e ka klasifikuar imazhin me ngjyrat përkatëse pas leximit të tij.
Përmes email të datës 18.05.2023 Drejtori i Drejtorisë së Analizës së Riskut dhe Monitorimit pranë DPD në përgjigje të informacionit të kërkuar nga grupi i auditimit ka përcjellë informacionin se *"Specialistët e Monitorimit gjatë punës së tyre të përditshme, në momentin që konstatojnë një deklaratë doganore të markuar gjatë monitorimit të databazës së skanerit, verifikojnë deklaratën në sistemin Asycuda për të parë në mënyrë më të detajuar këtë deklaratë doganore dhe në disa raste konstatohet që edhe pse markimi mund te jetë i sapo hedhur ne database, deklarata është e mbyllur në sistem. Në këto raste kontaktohet nëpërmjet numrit zyrtar të monitorimit me Degën Doganore në fjalë dhe i kërkohet informacion mbi kontrollin e ushtruar mbi këtë markim dhe njëkohësisht i paraqitet problematika e konstatuar. Sektori i Monitorimit nuk ka komunikim me Analistët apo përfaqësuesit e skanerit në Degë Doganore dhe ky komunikim bëhet nëpërmjet Degës Doganore. Përgjigjja që kemi marrë është se në disa raste Analistët e skanerit pasi kanë volume të mëdha pune, i mbledhin këto materiale dhe bëjnë hedhjen e tyre ne database në një interval të caktuar kohe, psh në një orar shikohet të jenë hedhur një numër i caktuar skanimesh markimesh (10 ose më shume në një moment edhe pse këto janë skanuar ne orare te ndryshme). Përsa i përket punës së përditshme në Degët Doganore veprohet sipas Udhëzimit në fuqi (Udhëzimit të skanerit), pra me konstatimin e problematikës analisti i skanerit njofton Degën Doganore ose Doganierin Përgjegjës."*
Më pas, përmes email të radhës, Drejtori i Drejtorisë së Analizës së Riskut dhe Monitorimit citon se *"Lidhur me problematikat e rralla qe kemi hasur me hedhjen me vonese ne sistem te imazheve te skanerit, raportimi i problematikes është bere nëpërmjet komunikimit me telefonin zyrtar te Sektorit te Monitorimit drejt degëve doganore përkatëse. Megjithatë dua te theksoj rastin se ky fenomen nuk ka cenuar procesin e kontrollit te cilin sipas udhëzimit te skanerit, e*

bën vete dega doganore. Ndërsa Sektori i Monitorimit ne përfundim te kontrollit, merr një raportim mbi gjetjet e konstatuara. Në disa raste, me përzgjedhje në bazë risku, Sektori i Monitorimit merr pjesë në procesin e kontrollit fizik bashkë me Degën Doganore."

Titulli i gjetjes:	**Mungesa e lidhjes me serverin/swîtchin lokal të DPD.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se lidhja me serverin ose swîtchin lokal të DPD nuk është realizuar, në kundërshtim me pikën 5.2.9 të kontratës në të cilën citohet se *"Shoqëria ka detyrimin të lidhet me serverin ose swîtchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, siç mund të jetë rasti për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre".* Mungesa e përmbushjes së detyrimit të lidhjes me serverin/swîtchin lokal sjell si pasojë mos përcjelljen në kohë reale të analizave të imazhit të skanimit. Kjo mangësi në zbatimin e detyrimeve të koncesionarit, pamundëson edhe Sektorin e Monitorimit në DPD në ushtrimin e detyrave të tij, pasi, referuar nenit 78 "Detyrat kryesore funksionale të Sektorit të Monitorimit", pika 4.3, i Rregullores së Brendshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, kjo njësi ka detyrimin të gjurmojë deklaratën doganore deri në momentin e mbylljes së saj.
Kriteri:	- Kontrata Koncesionare, pika 5.2.9; - Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.4 "Informacioni dhe komunikimi"; - Rregullorja e Brendshme e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, neni 78 "Detyrat kryesore funksionale të Sektorit të Monitorimit", pika 4.3.
Efekti:	Mungesë sigurie në kryqëzimin e të dhënave lidhur me numrin e skanimeve dhe rezultateve të tyre si dhe informacione të përcjella me vonesë, të cilat potencialisht mund të riskojnë përmbushjen e qëllimit të ofrimit të shërbimit të skanimit, duke qenë se nuk kanë krijuar mundësinë për kryerjen e monitorimeve të nevojshme nga ana e Sektorit të Monitorimit në DPD, për të rekomanduar sipas rastit edhe kontrollin e mëtejshëm fizik të mjetit të skanuar, pavarësisht klasifikimit të imazhit nga analisti i imazhit.
Shkaku:	Mungesa e marrjes së masave nga DPD për shoqërinë koncesionare për përmbushjen e detyrimit të lidhjes me serverin/swîtchin lokal të përcaktuar në kontratën koncesionare.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune me qëllim vlerësimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për mos përmbushjen e detyrimit nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe marrjen e masave për përmbushjen e këtij detyrimi.

Komunikimi i jashtëm

<u>Kërkesë e Komisionit për Ekonominë dhe Financat ndaj MFE për nisjen e hetimit dhe dhënien e informacionit mbi gjetjet për procedurat e koncesionit të shërbimit të skanimit</u>

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, ka dërguar shkresën nr. 3166 Prot., datë 12.12.2017, drejt MFE ku kërkohet, referuar pikës 3 të nenit 102 të Rregullores së Kuvendit të Shqipërisë, nisja e hetimit dhe dhënia e informacionit mbi gjetjet për procedurat e koncesionit "Për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në RSH dhe tarifës së shërbimit të skanimit", pasi ka patur dyshime të forta për praktika korruptive në procedurat e ndjekura për këtë koncesion, përfshirë procedurat e garës së kryer, kontratën e nënshkruar duke e krahasuar me termat financiarë të Propozimit të Pakërkuar, kompanitë e përfshira në administrimin e kontratës, shitjen e aksioneve të kompanisë, reflektimin e këtij transaksioni në regjistrat zyrtarë respektivë në SHBA dhe Shqipëri, përmbushjen e detyrimeve ligjore fiskale të rrjedhura prej tij, si dhe marrëdhënie të tjera financiare me kompani apo institucione financiare.

Grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion kthimi zyrtar i përgjigjes drejtuar Komisionit për Ekonominë dhe Financat, por është paraqitur vetëm komunikimi i brendshëm përmes memos së datës 19.12.2017 si më poshtë:
Me memon e datës 19.12.2017, Sekretari i Përgjithshëm i MFE është informuar nga Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve, mbi shkresën nr. 3166 Prot., datë 12.12.2017 të Kuvendit të Shqipërisë. Në këtë memo, sugjerohet që kjo praktikë të përcillet pranë strukturave kompetente që merren me procedurat e kontrollit, inspektimit, auditimit dhe hetimit, duke argumentuar se Drejtoria e Koncesioneve nuk ka tagër auditimi apo inspektimi për kryerjen e hetimit administrativ.
Kërkesë e Kuvendit të Shqipërisë ndaj MFE për të dhëna mbi kostot e koncesionit 2014-2017
Kuvendi i Shqipërisë përmes shkresës nr. 225 Prot., datë 22.01.2018, ka dërguar drejt MFE kërkesën për informacion lidhur me:
- Kontratën mbi PPP "Shërbimi i Skanimit në Dogana" me kohëzgjatje 2014-2019;
- Kostot vjetor të këtij koncesioni për vitet 2014-2017.

Referuar kësaj shkrese, Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve, ka kërkuar informacion nga Drejtoria e Buxhetit dhe Menaxhimit Financiar dhe nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit dhe Borxhit Publik të dhëna mbi kostot vjetore të koncesionit për vitet 2015-2017.
Nga korrespondencat elektronike, janë pasqyruar vlerat e mëposhtme të pagesave:

Tabela nr. 7.1: Pagesat vjetore 2015-2017 për kontratën koncesionare të shërbimit të skanimit

në Euro

	2015	2016	2017
Durrës	738,268	2,236,952	2,298,353
Gjirokastër	553,701	2,231,415	2,292,649
Qafë-Thanë	184,567	2,220,341	2,281,243
Kapshticë	-	2,214,804	2,275,706
Morinë	-	2,030,237	2,270,169
Vlera totale	**1,476,536**	**10,933,749**	**11,418,121**

Burimi: Drejtoria e Buxhetit dhe Financës, DPD

Sa më sipër, MFE ka dërguar drejt Kuvendit të Shqipërisë shkresën nr. 1327/1 Prot., datë 01.02.2018, ku specifikohet informacioni:
- Për vitin 2014 nuk ka patur pagesa nga AK, pasi pagesat kanë filluar pas ndryshimeve kontraktore të miratuara në vitin 2015;
- Në vitin 2015 është kryer pagesa prej 206,124,047 lekë;
- Në vitin 2016 është kryer pagesa prej 1,385,285,377 lekë;
- Në vitin 2017 është kryer pagesa prej 1,548,992,108 lekë.

Kërkesë e Kuvendit të Shqipërisë ndaj MFE për të dhëna mbi kontratën koncesionare
Përmes shkresës nr. 1591 Prot., datë 07.05.2018, Kuvendi i Shqipërisë ka kërkuar informacion nga MFE dhe DPD si në vijim:
1. Të dhëna për kontratën koncesionare të skanimit të kontejnerëve, palët në këtë kontratë, koha e lidhjes, koha e zbatimit, objekti i kontratës, si është parashikuar të ndodhë procesi i skanimit të kontejnerëve, cilët persona janë të lejuar të qëndrojnë në vendin ku ndodhen monitorët e skanimit, çfarë përfaqëson secili prej personave të përfshirë në skanim, cili autoriteti i kontrollon në lidhje me pastërtinë e figurës, përshkrimi i punës së tyre, veprimet e tyre në rast të evidentimit të fshehjes së lëndëve narkotike në radhë kronologjike;
2. Të dhëna teknike kush i kolaudon pajisje skanuese dhe kush merret me rezolucionin në monitorim (pastërtinë e imazheve të objekteve të skanuara);
3. Të dhëna krahasimore të objekteve të skanuara para dhe pas kapjes së sasisë prej 613 kg kokainë, më saktë qartësisë së imazheve përpara dhe pas këtij momenti;
4. Të dhëna lidhur me shqetësime ankesa që i referohen procesit të skanimit të kontejnerëve sipas kontratës koncesionare, nga punonjës të doganave, të agjencive ligj zbatuese vendase

dhe të huaja ose analiza të vetë doganës në lidhje me eficencën e kësaj kontrate në luftën kundër narkotikëve;

5. Të dhëna lidhur me vendet që zbatojnë këtë model, pra dhënien me koncesion subjekteve private, skanimin e mjeteve në pikat e kalimit kufitar.

Informacioni i mësipërm kërkohet që të jetë i detajuar brenda një kohe sa më të shkurtër.

Bashkëlidhur kësaj kërkese, gjendet dokumenti i përgatitur si kthim përgjigje, jo në format shkresor. Në këtë dokument sqarohet se Drejtoria e Koncesioneve në MFE disponon informacion vetëm në lidhje me një pjesë të kërkesës nr. 1 të shkresës nr. 1591, datë 07.05.2018, duke qenë se për çështjet operative është DPD përfaqësues ekzekutiv i AK. Ndaj, referuar kontratës së koncesionit janë vënë në dispozicion të dhëna lidhur me:

- Palët kontraktore;
- Koha e lidhjes dhe e zbatimit të kontratës;
- Kohëzgjatja e kontratës;
- Objekti i kontratës.

Sa më sipër, në dosjen e dorëzuar tek grupi i auditimit nuk është administruar kthimi zyrtar i përgjigjes për Kuvendin e Shqipërisë nga ana e DPD për informacionet e kërkuara në shkresën nr. 1591, datë 07.05.2018.

Komunikimi mes Kryetarëve të Degëve Doganore – Koordinatorit të Skanimit (Drejtoria Antitrafik) – Menaxherit të Projektit

Në Raportet Vjetore 2020, 2021 dhe 2022 të Drejtorisë Antitrafik në DPD (raportet janë vendosur në dispozicion vetëm për këtë periudhë) lidhur me komunikimin me Menaxherin e Projektit citohet se:

- Është mbajtur korrespondencë e rregullt me Menaxherin e Projektit, lidhur me parregullsitë e konstatuara nga shoqëria "S. A." SHPK në hedhjen e të dhënave mbi skanimet;
- Është realizuar dërgimi i informacionit brenda afateve drejt Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, nëpërmjet Menaxherit të Projektit, të të dhënave të skanerit për çdo periudhë 3 mujore të vitit kalendarik.

Në Kreun VI "Procedurat e menaxhimit të të dhënave të skanerit" të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, përcaktohet se Kryetari i Degës Doganore përcakton personelin për rakordimin dhe krahasimin e deklaratave të përzgjedhura për skanim me ato të skanuara në fakt dhe bazuar në të dhënat e mësipërme, do të hartohet një raport kontrolli mujor i cili do t'i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, zv. Drejtorit të Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projekt menaxherit të Koncesionit, ku do të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e funksionit të analizës së imazheve, si dhe një analizë e të dhënave. Grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion korrespondenca periodike e kryetarëve të degëve doganore dhe Menaxherit të Projektit mbi të dhënat që ata duhet të raportojnë. Në Raportet Vjetore të sipërcituara të Drejtorisë Antitrafik shprehet vazhdimisht problematika e mungesës së të dhënave nga degët doganore, e cila nuk mundëson kryerjen e një analize midis të dhënave të degëve dhe të dhënave të koncesionarit.

Kjo problematikë nuk është raportuar në asnjë nga raportet e Menaxherit të Projektit dorëzuar në MFE.

5. Monitorimi

Monitorimi është tërësia e proceseve të rishikimit të aktivitetit të njësisë, i cili synon të ofrojë garanci të arsyeshme se aktivitetet e kontrollit funksionojnë sipas qëllimit për të cilin janë krijuar dhe mbeten eficente me kalimin e kohës. Në kuadrin e kontratës koncesionare, monitorimi dhe raportimi janë procese përmes të cilave të mund t'i kushtohet vëmendje ecurisë së zbatimit të saj, përmbushjes së detyrimeve si dhe arritjes së objektivave të vendosura.

Procedurat e vendosura për monitorim duhet të jenë në përputhje me kulturën dhe rregullat e brendshme të njësisë, si dhe të garantojnë përshtatshmërinë me rregullat. Monitorimi i vazhdueshëm mundëson vlerësimin sa më të mirë të funksionimit të sistemeve të kontrollit, për të bërë përditësimet në kohën e duhur në rast të ndryshimit të rrethanave dhe mënyrave të operacioneve, si dhe për të identifikuar masat që synojnë një zhvillim të vazhdueshëm të sistemit. Vlerësimi dhe monitorimi bëhet nëpërmjet:

- Monitorimit të vazhdueshëm;
- Vetëvlerësimit;
- Auditimit të brendshëm.

Auditimi i Brendshëm konsiston në një aktivitet që ofron garanci objektive ose këshilla, i konceptuar për t'i shtuar vlerën dhe përmirësuar operacionet e njësisë publike. Ai i vjen në ndihmë njësisë për arritjen e objektivave te veta, duke sjellë një qasje sistematike dhe të disiplinuar për të vlerësuar dhe përmirësuar efektivitetin e menaxhimit të riskut, kontrollit dhe proceseve qeverisëse të njësisë publike.

5.1.Raporte kontrolli/auditi mbi kontratën koncesionare

Nga dokumentacioni i shqyrtuar nga grupi i auditimit, konstatohet se aktualisht në MFE është ngritur një grup pune përmes Urdhrit të Ministrit të Financave D. I., nr. 153, datë 26.05.2022, me përbërje (5 anëtarë) si në vijim:

1. I. M. – Përfaqësues i DPD;
2. M. G. – Përfaqësues i DPD;
3. E. H. – Përfaqësues i DPD;
4. I. Z. – Përfaqësues i MFE;
5. A. L. – Përfaqësues i MFE.

Grupi i mësipërm është përgjegjës për një program kontrolli për këtë kontratë, sipas shkresës nr. 9492/1 Prot., datë 27.09.2022, statusi i të cilit është ende në proces dhe nuk specifikon çështjet e kontrollit apo mënyrën e kryerjes së tyre. Në këtë program kontrolli sqarohet se grupi i punës do të kryejë kontroll në ambientet e operatorit "S. A." SHPK, me datë fillimi 03.10.2022 dhe pa një datë mbarimi. Tematika e kontrollit përfshin: ecurinë e zbatimit të kontratës për vitin 2021, monitorim në terren për kontroll dokumentacioni dhe çdo çështje të ngritur nga palët përgjatë vitit 2021, duke mos përcaktuar konkretisht drejtimet e kontrollit. Sipas informacionit të vënë në dispozicion nga Drejtoria e Koncesioneve, MFE përmes komunikimit elektronik (email) në datë 23.05.2023, grupi i auditimit informohet se "*Grupi i Punës i ngritur me Urdhër të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 153, datë 26.05.2022, është paraqitur për herë të parë në ambientet e shoqërisë koncesionare më datë 03.10.2022, për herë të dytë kanë vizituar pikën doganore Durrës më 12.10.2023, duke vijuar me vizitën e tretë në pikën doganore Kapshticë më 07.03.2023. Grupi i punës ka grumbulluar të gjithë informacionin dhe është duke përgatitur materialin për Ministrin."*

Konstatohet se grupi i punës nuk ka dalë ende në përfundime lidhur me kontrollin duke mos mundësuar dhënien e një opinioni nga ana e Autoritetit Kontraktues për këtë program kontrolli dhe çështjet e trajtuara në të.

Përpos programit të sipërcituar të kontrollit, nuk është dorëzuar asnjë dokumentacion tjetër për raporte kontrolli apo raporte të auditit të brendshëm mbi këtë kontratë nga MFE apo DPD si institucione përgjegjëse për kontrollin e ecurisë dhe përmbushjes së objektivave të kontratës koncesionare.

5.2.Raportimi

Raportimi i Degëve Doganore drejt DPD për shërbimin e skanimit

Titulli i gjetjes: **Mungesa e hartimit të Regjistrit të Skanimit.**

Situata: Në Kreun VI "Procedurat e menaxhimit të të dhënave të skanerit" të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, përcaktohet se:

1. Kryetari i Degës Doganore përcakton personelin për rakordimin dhe krahasimin e deklaratave të përzgjedhura për skanim me ato të skanuara në fakt.

2. Bazuar në të dhënat e mësipërme, do të hartohet një raport kontrolli mujor i cili do t'i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, zv. Drejtorit të Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projektmenaxherit të Koncesionit, ku do të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e funksionit të analizës së imazheve, si dhe një analizë e të dhënave, përfshirë:

- *Numrin e skanimeve të kryer për çdo vendndodhje skaneri;*
- *Origjinën e kërkesës referuese (profil risku Asycuda apo përzgjedhje);*
- *Numrin e anomalive të evidentuara;*
- *Rezultatin e kontrolleve*.

3. Të dhënat e raporteve mujore të përcjella në DPD do të përdoren për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim.

Pra, në Manualin e PSP mbi skanimin, evidentohet qartë rëndësia e raportimit nga Degët Doganore, pasi analiza e këtyre të dhënave do të përdorej për:

- Nivelin e zbatimit të PSP për skanimin;
- Përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit;
- Analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut;
- Vlerësimin e standardeve profesionale;
- Përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet);
- Vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve;
- Për analizë; hetim dhe/ose qëllime të mëtejshme të analizës së riskut.

Nga auditimi konstatohet se DPD dhe Degët Doganore nuk kanë përmbushur asnjë nga detyrimet e Kreut VI të këtij Manuali lidhur me hartimin e Regjistrit të Skanimit, raportimin mujor dhe analizat e mëtejshme të specifikuara më sipër.

Kriteri: - Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.5 "Monitorimi dhe Raportimi";

- Manuali mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, Kreu IV "Procedurat e menaxhimit të të dhënave të skanerit".

Efekti: Mungesa e mbajtjes së detajuar të të dhënave për skanimet duke filluar që nga origjina e kërkesës për skanim e deri në përcaktimin nëse nga kontrolli fizik pas skanimit janë konstatuar shkelje dhe në mungesë të përcaktimit të objektivave dhe indikatorëve të vlerësimit të performancës së ofrimit të shërbimit, raportimi dhe monitorimi nga ana e Menaxherit të Projektit (DPD) drejt MFE ka shfaqur problematika të theksuara si mungesë e analizës së të dhënave dhe mungesë të rakordimit të të dhënave të koncesionarit dhe atyre të Degëve Doganore.

Shkaku: Kryetarët e Degëve Doganore përkatëse nuk kanë krijuar Regjistrin e Skanimit dhe DPD/Menaxheri i Projektit nuk ka realizuar kryqëzimin e të dhënave të Degëve Doganore dhe atyre të shoqërisë koncesionare.

Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të kërkojë nga Kryetarët e Degëve Doganore përkatëse krijimin e Regjistrit e Skanimit, ku të specifikohen elementët që më pas do të përbëjnë raportimet dhe analizat mujore, si: numri i skanimeve të kryer për çdo vendndodhje skaneri; origjina e kërkesës referuese (profil risku Asycuda apo përzgjedhje); numri i anomalive të evidentuara; rezultati i analizës së imazhit dhe rezultati i kontrollit fizik, etj.

Sa i takon mungesës së hartimit të Regjistrit të Skanimit, e cila ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në raportimin dhe monitorimin e kontratës koncesionare, si dhe në monitorimin e ofrimit të shërbimit të skanimit, mbajnë përgjegjësi Kryetarët e Degëve Doganore të pajisura me skaner (përkatësisht Degët Doganore Durrës, Morinë, Qafë Thanë, Kapshticë, Kakavijë) për periudhën objekt auditimi, që në fillim të ofrimit të shërbimit të skanimit deri në 31.12.2022.

Raportimi i DPD në MFE lidhur me kontratën koncesionare

Detyrimi i raportimit mbi kontratën koncesionare i referohet Ligjit nr. 123/2013, "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", i ndryshuar, neni 8, pika 7 ku citohet *"Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të paraqesë para Autoritetit raporte mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve."* si dhe neni 9, pika 4 ku citohet *"Ekipi i projektit. Autoriteti me anë të kësaj Kontrate përcakton Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të Republikës së Shqipërisë, si përfaqësuesin ekzekutiv të saj, i cili do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë Kontratë. Autoriteti do të caktojë, gjithashtu, një menaxher të projektit, i cili do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj Kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin. ..."* dhe pikës 2 të Urdhrit të MFE nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e menaxherit të projektit për kontratën e koncesionit nëpërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc e cila citon *"Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin Kontraktues"*. Referuar shkresës së Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 20396/7 prot., datë 29.04.2021, është detyrë e Menaxherit të Projektit, I. M., të monitorojë, verifikojë dhe analizojë në mënyrë të vazhdueshme veprimtarinë dhe raportimin periodik mujor të përcjellë nga shoqëria koncesionare.

Për më tepër, Urdhri i Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 58, datë 16.02.2018, "Për ndjekjen dhe monitorimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si Autoritet Kontraktues dhe Shoqërisë "R. S." Inc si Koncesionar ngarkon DPD si përfaqësuese ekzekutive të AK. Gjithashtu, ngarkon DPD me detyrimin për të raportuar me periodicitet mujor mbi veprimtarinë e shoqërisë "R. S." Inc në lidhje me gjendjen e shërbimeve dhe çështjet operative; dhe informimin e AK me raporte 3 mujore në lidhje me ecurinë dhe zbatueshmërinë e kontratës së koncesionit, përmbushjen e detyrimeve kontraktore, si dhe në lidhje me pagesat e kryera në favor të koncesionarit për Shërbimet e caktuara në çdo vend.

Referuar raportimit të Menaxherit të Projektit (DPD) pranë MFE, grupit të auditimit i janë dorëzuar raportimet si në vijim:

- Raporte mujore nga Menaxheri i Projektit lidhur me numrin e skanimeve të kryera dhe numrin e skanimeve të evidentuara si të verdha dhe të kuqe: Mars 2016; Prill 2016; Tetor 2016; Nëntor 2016; Mars 2019; Tetor 2019.
- Raportimi juridiko-financiar për kontratën e koncesionit deri më 17.11.2017 mbi:

- Ecurinë e deritanishme të kontratës së koncesionit, në lidhje me përmbushjen e detyrimeve nga ana e shoqërisë koncesionare;
- Pagesat e kryera deri tani nga AK në favor të shoqërisë koncesionare për shërbimet e caktuara në çdo vend si dhe ato të planifikuara për t'u paguar në përputhje me Nenin 10 të kontratës koncesionare.

- Raporti për periudhën 01.01.2018-30.11.2018
  - Pagesat e kryera nga AK në favor të shoqërisë koncesionare;
  - Disponueshmëria e vendit të skanimit (në %)
- Raporti për periudhën Janar-Shtator 2019 dhe Janar-Mars 2020 ku janë raportuar:
  - Pagesat e kryera nga AK në favor të shoqërisë koncesionare;
  - Disponueshmëria e vendit të skanimit (në %)
- Raporti Vjetor 2019 dhe Raporti Vjetor 2021 ku është raportuar mbi:
  - Ecurinë e punës në 5 pikat doganore;
  - Të dhëna mbi skanimet: skanime total, skanime të rregullta, skanime të klasifikuar si të verdha dhe të kuqe;
  - Të dhëna mbi pagesat e kryera nga AK në favor të shoqërisë koncesionare.
- Raporti Vjetor 2020 ku është raportuar mbi:
  - Ecurinë e punës në 5 pikat doganore;
  - Të dhëna mbi skanimet: skanime total, skanime të rregullta, skanime të klasifikuar si të verdha dhe të kuqe;
  - Të dhëna mbi pagesat e kryera nga AK në favor të shoqërisë koncesionare;
  - Të dhëna mbi rastet e shkeljeve të evidentuara gjatë vitit 2020 (trafik, kontrabandë, etj);
- Raportimet lidhur me pagesat buxhetore nga AK në favor të shoqërisë koncesionare për periudhat:
  - Raporti Mars 2019; Gusht 2019; Dhjetor 2019; Janar 2020; Shkurt 2020; Korrik 2020; Tetor 2021; Mars 2022; Prill 2022; Qershor 2022.

Përmes komunikimit elektronik (email) të datës 23.05.2023, Drejtoria e Koncesioneve në MFE ka informuar grupin e auditimit *se në lidhje me të dhënat mbi skanimet e kryera gjatë 2022, DPD:*

- *ka raportuar për 3 mujorin e I 2022;*
- *nuk ka raportuar për 3 mujorin e II 2022 në lidhje me ecurinë e performancës jo financiare të kësaj kontrate, por vetëm në lidhje me shtojcën 8.1;*
- *ka raportuar për 3 mujorin e III 2022;*
- *nuk ka raportuar për 3 mujorin e IV 2022.*

Bashkëlidhur email të kësaj date, gjendet raportimi i DPD për 3 mujorin e I 2022, 3 mujorin e II 2022 (raportim financiar), 3 mujorin e III 2022 si dhe shkresa nr. 2602 Prot., datë 07.02.2023 të MFE drejtuar DPD me subjekt "Në lidhje me përgatitjen e raporteve vjetore të ecurisë së zbatimit të Kontratave të Koncesionit/PPP" dhe shkresa nr. 9027 Prot., datë 16.05.2023 të MFE drejtuar DPD me subjekt "Kërkesë e përsëritur në lidhje me përgatitjen e një raporti vjetor të ecurisë së zbatimit të kontratave të koncesionit/PPP". Nga auditimi konstatohet se DPD për vitin 2022 nuk ka përmbushur detyrimin e raportimit mbi ecurinë e zbatimit të kontratës si dhe nuk ka kthyer përgjigje lidhur me përgatitjen e Raportit Vjetor 2022 për ecurinë e koncesioneve/PPP.

Sa i përket mënyrës së raportimit të Menaxherit të Projektit, konstatohet se ky i fundit pas mbledhjes së të dhënave nga ana e shoqërisë koncesionare, paraqet në mënyrë statistikore raportimet mujore ku evidentohen:

- Skanimet në total;
- Skanime të verdha;
- Skanime të kuqe.

Në Raportet Vjetore të dorëzuara drejt MFE, raportimi mbetet në kuadër të statistikave lidhur me skanimet dhe disponueshmërinë e vendit të skanimit.
Referuar Udhëzime Plotësuese të Buxhetit për secilin vit, shtojcat lidhur me raportimin mbi kontratat koncesionare, përcaktojnë që raportimit i tyre përveç pjesë së pagesave buxhetore, të konsistojë dhe në disa indikatorë të vlerësimit të performancës, të cilat janë lënë të lirë të përcaktohet nga institucionet përkatëse që mbikëqyrin këto kontrata. Megjithatë, nga ana e DPD raportimi i performancës mbetet vetëm për disponueshmërinë e vendit.
Konstatohet se në Raportet Vjetore të përgatitura nga Menaxheri i Projektit (DPD) dhe të dorëzuara në MFE nuk raportohet mbi:

- Indikatorë të vlerësimit të performancës së kontratës, por raportohet vetëm për indikatorin e vlerësimit të disponueshmërisë së vendit (në %);
- Kapje të realizuara si efekt i skanimit dhe jo i kontrollit fizik të iniciuar nga palë të treta si autoritetet ligjzbatuese;
- Rezultate skanimesh në numër duke i specifikuar sipas origjinës së skanimit, rezultatit të kontrollit fizik;
- Rakordim mes të dhënave nga Degët Doganore dhe atyre të dorëzuara nga shoqëria koncesionare.

Menaxheri i Projektit si personi përgjegjës për mbikëqyrjen e kontratës koncesionare, konstatohet se ka raportuar duke përcjellë pranë MFE të dhënat e raportuara vetëm nga shoqëria koncesionare, pa asnjë përpunim të tyre, në kundërshtim me Kreun VI "Procedurat e menaxhimit të dhënave të skanerit" të Manualit të PSP mbi skanimin, ku përcaktohet se bazuar në të dhënat e dorëzuara nga Degët Doganore, do të hartohet një raport kontrolli mujor, ku do të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e funksionit të analizës së imazheve, si dhe një analizë e të dhënave, përfshirë:

- Numrin e skanimeve të kryer për çdo vendndodhje skaneri;
- Origjinën e kërkesës referuese (profil risku Asycuda apo përzgjedhje);
- Numrin e anomalive të evidentuara;
- Rezultatin e kontrolleve.

Pra, sa më sipër, Menaxheri i Projektit është përgjegjës jo vetëm për mospërpunimin dhe mos-analizimin e mëtejshëm të këtyre të dhënave, por nuk ka kryer as rakordimin mes të dhënave të Degëve Doganore dhe të dhënave të dërguara nga shoqëria koncesionare, duke mos realizuar kështu detyrat dhe përgjegjësitë e detyrës së ngarkuar përmes Urdhër të Ministrit të MFE nr. 49, datë 02.07.2015.

Raportet Vjetore të Drejtorisë Antitrafik

Përmes email të datës 24.05.2023, nga ana e Koordinatorit të Skanimit, M. G., grupi i auditimit është informuar mbi rastet e shkeljeve të zbuluara nga skaneri për periudhën 2019-2022, paraqitur si në tabelën nr. 7.2:

Tabela nr. 7.2: Rastet e shkeljeve të zbuluara nga skaneri për periudhën 2019-2022

Periudha	Korrik-Dhjetor 2019	Janar-Dhjetor 2020	Janar-Dhjetor 2021	Janar-Dhjetor 2022
Shkelje	0	17	42	39

Burimi: Të dhënat nga DPD. Përpunuar nga grupi i auditimit, KLSH.

Përmes email të datës 24.05.2023, nga ana e Koordinatorit të Skanimit, M. G., janë dërguar elektronikisht drejt grupit të auditimit Analizat Vjetore të Drejtorisë Antitrafik përkatësisht për vitet 2020, 2021, 2022. Nga kryqëzimi i të dhënave për vitet 2020-2021 (pasi për vitin 2022, nuk ka ende një raportim nga DPD drejt MFE) mes të dhënave të Raportit Vjetor të Drejtorisë Antitrafik dhe të dhënave të dorëzuara në MFE për përgatitjen e Raportit Vjetor të koncesioneve, grupi i auditimit ka konstatuar si në vijim:

Viti 2020

DPD ka dërguar shkresën nr. 7879/1 Prot., datë 14.05.2021 drejt MFE ku raportohet për ecurinë e zbatimit të kontratës së koncesionit të skanimit të Kontejnerëve për vitin 2020, gjatë këtij viti janë kryer në total 244,769 skanime nga të cilat 181,036 skanime kanë qenë të rregullta, 63,461 janë klasifikuar si skanime të verdha dhe 272 skanime janë klasifikuar si të kuqe. Në total janë zbuluar 71 raste të paligjshme për 5 pika doganore, ku specifikisht:

- Porti i Durrësit 47 raste;
- Dega Doganore Kapshticë 15 raste;
- Dega Doganore Qafë-Thanë 5 raste;
- Dega Doganore Kakavijë 4 raste;
- Dega Doganore Morinë 0 raste.

Ndërkohë, në Raportin Vjetor të Drejtorisë Antitrafik evidentohet se janë kryer gjithsej 219,689 skanime nga të cilat 159,847 kanë qenë të rregullta dhe 60,011 janë evidentuar si të verdha dhe të kuqe. Për më tepër përcaktohet se Skaneri gjatë periudhës kohore Janar-Dhjetor 2020 ka realizuar 17 raste kapje, si më poshtë:

- Dega Doganore Kakavijë 1 rast;
- Dega Doganore Kapshticë 14 raste;
- Dega Doganore Qafë-Thanë 1 rast.

Lidhur me të dhënat për secilin prej viteve, grupit të auditimit i është dorëzuara databaza e të dhënave të raportuara nga shoqëria koncesionare drejt DPD. Nga kryqëzimi i të dhënave ndërmjet: të dhënave të dorëzuara nga shoqëria koncesionare në DPD, të dhënave të dorëzuara nga DPD në MFE, si dhe të dhënave të Raportit Vjetor të Drejtorisë Antitrafik, rezulton si në vijim:

Tabela nr. 7.3: Krahasimi i të dhënave vjetore 2020: Shoqëria Koncesionare-MFE-Drejtoria Antitrafik

	Të dhënat e shoqërisë koncesionare (A)	**Të dhënat e DPD drejt MFE (B)**	**Të dhënat e Raportit Vjetor të Drejtorisë Antitrafik (C)**	**Diferenca (C) - (B)**
Skanime total	244,769	244,769	219,689	**- 25,080**
Skanime të rregullta	181,036	181,036	159,847	**- 21,189**
Skanime të verdha	63,461	63,461	N/A	**N/A**
Skanime të kuqe	272	272	N/A	**N/A**
Skanime të dyshimta	63,733	63,733	60,011	**- 3,722**
Raste të paligjshme	71	71	16	**- 55**

* N/A – Not Available (Nuk ka të dhëna)

Burimi: Të dhënat nga DPD. Përpunuar nga grupi i auditimit, KLSH.

Sa më sipër, konstatohet se ekzistojnë diferenca në të dhënat e raportuara nga Menaxheri i Projektit në MFE me të dhënat e raportuara në Raportin Vjetor të Drejtorisë Antitrafik, informacione të cilat nuk dokumentohen të jenë kryqëzuar mes këtyre strukturave. Në Raportin Vjetor të dorëzuar drejt MFE për ecurinë e zbatimit të kontratës koncesionare, konstatohet se nuk bëhet një ndarje mes rasteve të kapura të paligjshme nga kontrolli fizik pasi rezultati i skanimit të ketë dalë i dyshimtë (i verdhë ose i kuq) dhe rasteve të kapura nga kontrolli fizik i iniciuar nga palë të treta (institucione ligjzbatuese) pas dyshimeve të tyre edhe pse imazhi i skanimit mund të jetë identifikuar si i rregullt nga analiza e imazhit. Përsa i përket rasteve të kapura si të paligjshme, ka një diferencë prej 55 rastesh më shumë në të dhënat e dorëzuara nga shoqëria koncesionare dhe që më pas Menaxheri i Projektit i ka raportuar në MFE.

Për më tepër, në Raportin Vjetor të Drejtorisë Antitrafik evidentohet se Dega Doganore Qafë-Thanë nuk disponon të dhëna për periudhën kohore Janar-Qershor për shkak të një defekti teknik të sistemit. Aksesi i të dhënave të Degës Doganore Qafë-Thanë është mundësuar gjatë

muajit Korrik dhe 6 mujori i parë i vitit 2020 rezulton pa të dhëna në këtë Raport. Në Raportin Vjetor të DPD dorëzuar drejt MFE nuk ekziston asnjë gjurmë në Raportimin nga Menaxheri i Projektit mbi këtë problematikë të hasur në këtë pikë doganore.

Viti 2021

Nga krahasimi i të dhënave të Raportit Vjetor 2021 të DPD (publikuar në Raportin Vjetor të Koncesioneve 2021) dhe Raportit Vjetor 2021 të Drejtorisë Antitrafik në DPD janë paraqitur të dhënat vjetore lidhur me numrin e skanimeve dhe rasteve të kapjeve nga skaneri si në vijim, ku konstatohet:

Tabela nr. 7.4: Krahasimi i të dhënave vjetore 2021: Shoqëria Koncesionare-MFE-Drejtoria Antitrafik

	Të dhënat e shoqërisë koncesionare (A)	**Të dhënat e DPD drejt MFE[2] (B)**	**Të dhënat e Raportit Vjetor të Drejtorisë Antitrafik (C)**	**Diferenca (C) - (B)**
Skanime total	256,674	256,844	253,844	**-3,000**
Skanime të rregullta	161,608	-	141,374	**141,374**
Skanime të verdha	94,572	-	N/A	**N/A**
Skanime të kuqe	494	-	N/A	**N/A**
Skanime të dyshimta	95,066	-	94,242	**94,242**
Raste të paligjshme	-	167	105	**-62**

* N/A – Not Available (Nuk ka të dhëna)

Burimi: Të dhënat nga DPD. Përpunuar nga grupi i auditimit, KLSH.

Sa më sipër, konstatohet se mes të dhënave të raportuara nga shoqëria koncesionare, të dhënave të publikuara nga MFE në Raportin Vjetor të Koncesioneve dhe të dhënave të Raportit Vjetor të Drejtorisë Antitrafik, ka mospërputhje në secilin prej zërave të detajuar.

Për më tepër, rastet e shkeljeve të raportuara nga DPD në MFE dhe shkeljet e raportuara nga Drejtoria Antitrafik si shkelje të kapura nga skaneri, kanë një diference prej 62 rastesh.

Njësoj si në vitin 2020, rastet e kapjeve të raportuara nga shoqëria koncesionare janë disa herë më të larta se rastet e kapjeve të raportuara nga Drejtoria Antitrafik. Diferenca e lartë në rastet e kapjeve, duke shtuar dhe mungesën e mbajtjes së evidencave të qarta e të plota përmes një databaze si Regjistri i Skanimit, dhe për më tepër mungesa e krahasimit të dhënave të shoqërisë me të dhënat e Degëve Doganore mund të sjellë potencialisht shtimin e numrit të rasteve të raportuara nga shoqëria koncesionare si kapje të realizuara nga skaneri (duke i cilësuar si sukses të procesit të skanimit).

5.3.Monitorimi i kontratës koncesionare

Në pikën 2 të Urdhrit të Ministrit të Financave nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e menaxherit të projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S." Inc." përcaktohet se Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate. Në Raportin Vjetor të Koncesioneve të publikuar nga MFE për vitin 2019, përgatitur nga Drejtoria e Koncesioneve në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë, citohet se *"Objekti i këtij projekti Koncesion/PPP është shmangia e nënraportimeve të deklaratave doganore për efekt të keqklasifikimeve të kodeve, të mallrave, për marrjen e detyrimeve doganore ekzaktësisht për produkte që zhdoganohen, por gjithashtu ka si qëllim edhe përforcimin e sigurisë kombëtare, sigurimin e kufijve nga parandalimi i kontrabandës, kryesisht të produkteve të akcizës, të lëndëve narkotike, të produkteve të dëmshme, të armëve, të municioneve, etj."*

Monitorimi i një kontrate të tillë, bazuar në objektin e sipërcituar, nuk mund të mbetet vetëm në kuadër të vlerësimit të disponueshmërisë së skanerit, e cila në vetvete është vlerësim i performancës së pajisjes dhe jo vlerësim i performancës së kontratës koncesionare apo ofrimit të shërbimit.

Kuptimi i monitorimit të një kontrate koncesionare/PPP lidhet në mënyrë direkte me vlerën e shtuar që ofron shërbimi i ofruar nga shoqëria koncesionare. Arsyeja se përse një shërbim

[2] Të dhëna të marra nga Raporti Vjetor i Koncesioneve 2021 (Publikuar nga MFE)

ofrohet përmes procedurave të Partneritetit Publik-Privat është pikërisht fakti që një shoqëri private mund ta ofrojë më me efektivitet dhe eficencë këtë shërbim pasi strukturat shtetërore nuk kanë kapacitetin e mjaftueshëm për ta bërë këtë. Në këtë kuadër, konstatohet se nga MFE dhe DPD nuk është ndërmarrë asnjë hap për të orientuar monitorimin e kontratës koncesionare në kuadër të vlerësimit të performancës së saj dhe vlerës së shtuar të ofrimit të shërbimit të skanimit.

Siç është sqaruar dhe në pikën "Vendosja e objektivave" të këtij Raporti, në Propozimin e shoqërisë koncesionare, parashikohen disa nga përfitimet e mundshme të autoritetit publik do të ishin:

- Për çdo euro të harxhuar në program, kthimi potencial mund të jetë ndërmjet 1.5 deri 8 të kësaj sasie në të ardhura të shtuara.
- Me prezantimin e Skanerit, rritja e të ardhurave direkte të doganës mund të jetë deri 15%, nëpërmjet përputhjes dhe identifikimit të përmirësuar të sasive të padeklaruara dhe të falsifikuara të mallrave.
- Zëvendësimi i ekzaminimit të gjatë dhe të kushtueshëm fizik për pjesën më të madhe të ngarkesave. Përfshirja e kompanisë shqiptare me pjesëmarrjen totale të "R. S." do të ofrojë gjithashtu shanse punësimi.
- Përmirëson në mënyrë të ndjeshme sigurinë kombëtare, duke identifikuar transportuesit e armëve, eksplozivet, lëndët narkotike, kontrabandën, mallrat e padeklaruara.

Sa më sipër, duke qenë se Autoriteti nuk i ka përkthyer në objektiva konkretë të matshëm treguesit e mësipërm, këta të fundit nuk janë analizuar me qëllim përcaktimin e efektivitetit dhe eficencës të ecurisë së kontratës koncesionare.

Për më tepër, sipas pikës 2 të Urdhrit të MFE nr. 49, datë 02.07.2015, e cila citon *"Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin Kontraktues"*, Menaxherit të Projektit i ngarkohet përgjegjësia për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare lidhur me shërbimet. Në kuptimin e MFK-së, mbikëqyrja është një koncept më i gjerë sesa përcjellja statistikore e shifrave të skanimit drejt Autoritetit Kontraktues. Procesi i mbikëqyrjes së veprimtarisë së shoqërisë koncesionare është një proces kompleks i cili duhet të konsistojë në analiza dhe vlerësime të vazhdueshme me qëllim përmirësimin e ofrimit të shërbimit të skanimit. Për më tepër, AK në cilësinë e monitoruesit të ecurisë së zbatimit të kontratës koncesionare mund të shqyrtonte dhe analizonte efektet e mundshme të evidentuara nga gjetjet e raporteve të audituesit të pavarur të shoqërisë koncesionare. Në disa prej Raporteve të Auditimit të audituesit të pavarur të publikuara në QKB, opinioni rezulton të jetë i kualifikuar ose me rezerva, çka mund të shërbente si indicie për AK lidhur me problematika të mundshme që mund të kenë nevojë për fokus të veçantë gjatë monitorimit të kontratës koncesionare.

Gjithashtu, mungesa e mbajtjes së Regjistrit të Skanimit, i cili është një regjistër apo një bazë të dhënash elektronike, në të cilat regjistrohen të gjithë Urdhrat e Skanimit, të lëshuara nga autoritetet doganore, ka sjellë pamundësinë e detajimit të skanimeve të kryera në kuadër të vlerësimit të veprimtarisë së shoqërisë koncesionare lidhur me shërbimin e ofruar. Mungesa e të dhënave të detajuara dhe të gjurmueshme gjatë procesit të skanimit, bën që të humbasë *gjurma e auditimit*, i cili është një instrument menaxhimi që mundëson nga njëra anë ndjekjen e ecurisë së një procesi nga fillimi në fund dhe në anën tjetër, ndjekjen e ecurisë së këtij procesi përgjatë strukturave të njësisë, apo ndërmjet vetë njësisë dhe institucioneve të jashtme. Përveç kësaj, gjurma e auditimit jep informacione për të rindërtuar operacione të veçanta në kuadër të një procesi të caktuar, si dhe për t'i verifikuar ato.

Të gjitha problematikat e trajtuara në pikën "Raportimi" të këtij Raporti lidhen në mënyrë direkte me mangësitë e monitorimit dhe mbikëqyrjes së veprimtarisë së shoqërisë koncesionare në ofrimin e shërbimit në veçanti si dhe të kontratës koncesionare në tërësi. Nga auditimi konstatohet se në mungesë të mbajtjes së detajuar të të dhënave për skanimet duke filluar që nga origjina e kërkesës për skanim e deri në përcaktimin nëse nga kontrolli fizik pas skanimit janë konstatuar shkelje dhe në mungesë të përcaktimit të objektivave dhe indikatorëve të vlerësimit të performancës së ofrimit të shërbimit, raportimi nga ana e Menaxherit të Projektit (DPD) drejt MFE ka shfaqur problematika të theksuar si mungesë e analizës së të dhënave dhe mungesë të rakordimit të të dhënave të koncesionarit dhe atyre të Degëve Doganore. Në këtë linjë, monitorimi dhe mbikëqyrja e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare në ofrimin e shërbimit (si përgjegjësi e Menaxherit të Projektit bazuar në Urdhrin nr. 49, datë 02.07.2015) rezulton të ketë mangësi të theksuara, të cilat ndër të tjera kanë ardhur edhe si pasojë e mungesës së Regjistrit të Skanimit.

Titulli i gjetjes:	**Parregullsi lidhur me monitorimin dhe mbikëqyrjen e kontratës koncesionare të shërbimit të skanimit.**
Situata:	Pika 6.1.3 e Udhëzimit të Ministrit të Financave nr. 21, datë 25.10.2016, në mbështetje të Ligjit "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", cilëson se Menaxhimi sipas Objektivave (MsO) është procesi i përcaktimit të objektivave, duke rënë dakord për strategjinë (planin e punës) e performancës (burimet, synimet, arritjet). Manuali i MFK, në pikën 3.2 sugjeron që objektivat duhet të jenë të shkruara dhe SMART (Specific – konkrete; Measurable – të matshme; Achievable – të arritshme; Realistic – realiste; Timely – në kohë). Në procesin vjetor të rinovimit të këtyre objektivave, duhet të bëhet një krahasim midis planit dhe realizimit të tyre. Konstatohet se në raportimet periodike të kryera nga menaxheri i projektit, ku citohet se raportimi bëhet sipas formatit të Shtojcës 8 "Raportimi Periodik mujor i kontratave të koncesioneve/PPP me mbështetje buxhetore" të Udhëzimit plotësues Vjetor "Për zbatimin e buxhetit", sa i përket performancës së shërbimit, vlera e vendosur në përqindje i referohet vetëm disponueshmërisë së skanerit. Në pikën 1.7 të kontratës, *"specifikimet e performancës operuese"* përkufizohen si standardet e performancës së pajisjeve, në aspektin e sasisë dhe cilësisë së skanimit dhe raportit të xhiros. Në shtojcën B të kontratës, përcaktohet se objektivi kryesor i matjes së disponueshmërisë së vendit është përcaktimi i sasisë së kohës që vendi është funksional, duke cilësuar se një vend nuk duhet të jetë më pak se 93.7% i vlefshëm. Ky indikator në vetvete nuk tregon performancën e koncesionit të skanimit, por performancën operuese të mjeteve të skanimit, megjithatë në raportimet e DPD pranë MFE është konsideruar si treguesi i vetëm i performancës së kontratës koncesionare. Në Propozimin e shoqërisë koncesionare, ky bashkëpunim cilësohet të jetë projektuar si një mjet mbështetës për autoritetet doganore dhe shërbimin e sigurisë kombëtare, duke vënë në dispozicion pajisje teknike të avancuara për zbulimin e evazionit fiskal, kontrabandës; narkotrafikut dhe trafikun e qenieve njerëzore; lëvizjen ilegale të armëve dhe municioneve; evazionin e akcizës; etj dhe për më tepër ky propozim ka përcaktuar disa përfitime të mundshme të autoritetit publik. Këto përfitime të parashikuara në propozimin e koncesionarit, apo edhe objektiva të tjera në gjykimin e politikëbërësit, duhej të ishin përkthyer nga autoriteti në objektiva konkretë me indikatorë të matshëm, me qëllim që të mundësohej vlerësimi real i performancës së koncesionit.

Në asnjë nga raportet e dorëzuar nga DPD, apo ato të hartuara nga MFE në raportin e performancës së kontratës koncesionare, nuk evidentohen të jenë analizuar përfitimet e shtetit shqiptar nga kjo kontratë koncesionare.
Pika 9.4 e kontratës parashikon përcaktimin e një menaxheri të projektit, i cili do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S.".
Me anë të Urdhrit të Ministrit të Financave nr. 49, datë 02.07.2015 është caktuar Menaxheri i Projektit, ku ky i fundit ngarkohet me përgjegjësi për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata koncesionare, e miratuar përmes Ligjit nr. 123/2013, i ndryshuar.
Referuar pikës 3.1 të Manualit të MFK, titullari i çdo njësie publike duhet të ngrejë një strukturë organizative që të bëjë të mundur arritjen e objektivave, pasi struktura organizative është korniza me anë të së cilës planifikohen, zbatohen, kontrollohen dhe raportohen aktivitetet e njësisë. Struktura duhet të jetë në harmoni me përmasat dhe natyrën specifike të njësisë, duhet të përfshijë rregulla të qarta që përcaktojnë ndarjen e të drejtave, detyrimeve dhe përgjegjësive, si dhe linja të qarta e të përshtatshme raportimi.
Nga auditimi konstatohet se Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, nuk kanë ngritur një grup të mirëfilltë pune (të përhershëm për afatin e kontratës) për monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate me specialistë të fushës, ku të përfshiheshin së paku një ekonomist, një jurist dhe një inxhinier i fushës, me ndarje të qartë të detyrave, për mbikëqyrjen e përshtatshme të zbatimit të kontratës.
Nga auditimi konstatohet se Ministri përgjegjës për financat në hartimin e urdhrit paraprak, e më tej titullari i DPD me miratimin e Procedurave Standarde të Punës, nuk kanë detajuar procedurën e kryerjes së monitorimit dhe vlerësimit, duke u bazuar, por pa u kufizuar, tek të dhënat nga aktiviteti i skanimit.
Në pikën 2 të Urdhrit të Ministrit të Financave nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e menaxherit të projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S." Inc." përcaktohet se Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S.", lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate.
Në pikën 3 të kreut VI të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, miratuar me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017, specifikohet se të dhënat e raporteve mujore të përcjella në DPD do të përdoren për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim.

Kriteri:

- Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit, pika 3.1 dhe pika 3.2;
- Udhëzimi i Ministrit të Financave nr. 21, datë 25.10.2016, në mbështetje të Ligjit "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin", pika 6.1.3;
- Urdhri i MF nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e Menaxherit të Projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si Autoritet Kontraktues, dhe Shoqërisë "R. S." Inc, pika 2;
- Manuali mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, Kreu IV, pika 3 (miratuar me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017);
- "Raportimi Periodik mujor i kontratave të koncesioneve/PPP me mbështetje buxhetore" e Udhëzimit plotësues vjetor "Për zbatimin e buxhetit", Shtojca 8.

Efekti:	Mungesa e hartimit të objektivave SMART me indikatorë të matshëm, hartimit të treguesve të performancës së kontratës koncesionare dhe ngritjes së një strukture të përshtatshme organizative për mbikëqyrjen e kontratës kanë sjellë mungesën e plotë të vlerësimit të performancës së Partneritetit Publik Privat të ofrimit të shërbimit të skanimit duke riskuar realizimin e qëllimeve për të cilat u iniciua ky PPP.
Shkaku:	- Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, nuk kanë hartuar objektiva SMART dhe tregues të performancës së kontratës koncesionare. - Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, nuk kanë ngritur një grup të mirëfilltë pune (të përhershëm për afatin e kontratës) për monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate dhe nuk ka detajuar procedurën e kryerjes së monitorimit dhe vlerësimit të kontratës koncesionare.
Rëndësia:	E lartë
Rekomandime:	1. Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune me përbërje nga MFE dhe DPD me qëllim hartimin e objektivave SMART së bashku me indikatorët përkatës ku të reflektohen edhe qëllimet fillestare të inicimit këtij Partneriteti Publik-Privat. 2. Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për (i) ngritjen e një grupi pune (të përhershëm për afatin e kontratës) për monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate me specialistë të fushës, ku të përfshihen së paku një ekonomist, një jurist dhe një inxhinier i fushës, me ndarje të qartë të detyrave, për monitorimin periodik të përmbushjes së objektivave dhe indikatorëve që do të vendosen bazuar në rekomandimin më sipër, dhe (ii) hartimin e procedurave të detajuara të monitorimit dhe vlerësimit të performancës së këtij PPP, duke përfshirë mënyrën si do të kryhet, detyrat dhe përgjegjësitë specifike të personave përgjegjës.

Monitorimi mbi përmbushjen e detyrimit të përditësimit softuerik (programor) periodik të shoqërisë koncesionare

Ndër detyrimet e shoqërisë koncesionare në Ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", parashikohen:

- Detyrimi i përmbushjes së investimit në kohë dhe me cilësi;
- Detyrimi i përditësimit softuerik në periudha periodike 6 mujore;
- Detyrimi i zëvendësimit të pajisjeve çdo 5 vite.

Lidhur me mbikëqyrjen e përmbushjes së detyrimit mbi investimin në kohë dhe cilësi, MFE në cilësinë e Autoritetit Kontraktor ka kryer një vlerësim të vlerës së investuar nga shoqëria koncesionare, e cila nuk mund të konsiderohet si një analizë e hollësishme, pasi nuk janë analizuar dokumente vërtetues lidhur me çmimet apo kostot e pajisjeve dhe makinerive të parashikuar në Planin e Biznesit *(Më hollësisht trajtuar në drejtimin nr. II.2 – Auditimi i fazës së investimit të koncesionit).* Për më tepër, nga ana e MFE nuk është paraqitur asnjë dokumentacion pranë grupit të auditimit që të vërtetojë monitorimin nga ana e AK për përmbushjen e këtij detyrimi të shoqërisë koncesionare, gjatë fazës së investimit.

Përsa i përket detyrimit të zëvendësimit të pajisjeve çdo 5 vite, konstatohet se nga ana e MFE si AK nuk është dorëzuar asnjë dokumentacion që vërteton zëvendësimin e pajisjeve sipas parashikimeve të kontratës koncesionare. Për më tepër, është konfirmuar (verbalisht) se

zëvendësimi i pajisjeve nuk është kryer, në kundërshtim me detyrimin e parashikuar në pikën 8.2 të kontratës koncesionare, ku citohet ndër të tjera *"... Përditësimet e softŵare-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet...*". Nga ana e MFE dhe DPD nuk rezulton të jetë ndërmarrë ndonjë masë lidhur me përmbushjen e këtij detyrimi nga shoqëria koncesionare nga dokumentacioni i vënë në dispozicion. Lidhur me përditësimet softuerike 6 mujore të cilat rrjedhin si detyrim i pikës 8.2 "Mirëmbajtja e pajisjeve" të kontratës koncesionare (Ligji 123/2013, i ndryshuar), ku citohet se *"Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të jetë përgjegjës për mirëmbajtjen e pajisjeve në kushte të mira operuese dhe të arsyeshme dhe në përputhje me specifikimet e performancës operuese siç përcaktohet në shtojcën A. ... Përditësimet e softŵare-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet. "R. S." do të mbajë rezervë pjesët e këmbimit në vendet e përhershme. ..."* konstatohet se DPD thjesht ka administruar në mënyrë fizike dokumentacionin e vënë në dispozicion nga ana e shoqërisë koncesionare, por nuk ka ndërmarrë asnjë veprimtari kontrolli/monitorimi mbi këto dosje, apo të ketë kërkuar informacion/të dhëna lidhur me mangësi të dosjeve. Sipas komunikimit verbal me Menaxherin e Projektit, kjo vjen për shkak se ai vetë nuk disponon aftësitë e duhura teknike për të kuptuar informacionet e pasqyruar në këto dokumentacione. Sipas tij këto raporte do t'i shërbejnë AK në momentin e përfundimit të kontratës, ku do të duhen të njihen me shërbimet që janë kryer pajisjeve. Grupi i auditimit pas shqyrtimit të dokumentacionit të dosjeve mbi Inspektime të Mirëmbajtjes Parandaluese (Preventive Maintenance Inspection – PMI) për periudhën 2016-2022 për të pesta pikat doganore, konstatoi se janë evidentuar raste ku nuk ka gjurmë të inspektimit paraardhës në kolonat krahasuese me të dhëna për të dy inspektimet, raste ku ka dokument të njëjtë për dy inspektimet, raste ku numri serial nuk përputhet me atë të pajisjes në vendndodhjen përkatëse, raste të inspektimeve të cilat janë listuar në tabelat përmbledhëse të dosjes por nuk janë administruar fizikisht në dosje. Informacioni përmbledhës për përditësimet softuerike 6 mujore është paraqitur në Aneksin e këtij Raporti.

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit Përfundimtar të Auditimit, janë paraqitur observacione nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave përmes shkresës nr. 12879/1 Prot., datë 25.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/9 Prot., datë 29.08.2023, si dhe përmes shkresës nr. 2485/2 Prot., datë 28.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/8 Prot., datë 29.08.2023, ku pretendohet si në vijim:

Pretendimi i subjektit:

- *Sa i përket rekomandimeve nr. 6.3 dhe nr. 8.1, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave sqaron se rekomandimet pranohen dhe do të merren masa lidhur me përmbushjen e tyre.*
- *Lidhur me rekomandimin nr. 9.1, DPD pretendon se kjo e fundit ka hartuar dhe miratuar Manualin e Skanimit me Urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017, ku në Kreun III, pika 8 parashikohet mënyra e arkivimit të Urdhrit të Skanimit. Sa u takon metodikës së ruajtjes së dokumentacionit të skanimit, i cili arkivohet pranë dëgeve doganore, respektohen rregullat e parashikuara nga Normat Tekniko-Profesionale të Shërbimit Arkivor në RSH. Do të merren masat që edhe një pjesë e dokumentacionit origjinal të vënë në dispozicion nga koncesionari mbi mirëmbajtjen periodike të pajisjeve të skanimit të arkivohen sipas neneve 21-32 të Rregullores së DPD, miratuar me Urdhër të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 146, datë 07.05.2018. DPD pretendon se nuk ka bazë të hidhet dyshime mbi saktësinë dhe plotësinë e dokumentacionit të mbajtur nga dega doganore dhe koncesionari përsa kohë nuk është evidentuar ndonjë rast mospërputhje. Deri më datë 31.05.2023 janë administruar rreth 13530 formate raport ditor skanimi dhe po kaq është numri i formateve të dërguara pranë Sektorit të monitorimit, ku janë të evidentuara me iniciativë të kujt është kryer skanimi, targa e mjetit të skanuar dhe rezultati i skanimit. Subjekti pretendon se gjetja nuk qëndron dhe për pasojë rekomandimi nuk ka vend.*
- *Sa i përket rekomandimit nr. 11.1, konstatimi qëndron pjesërisht, pasi nga auditimet e kryera nga Drejtoria e Auditimit të Brendshëm në DPD, vetëm një degë doganore nuk ka krijuar regjistër dhe DAB ka lënë rekomandim "Urdhrat e skanimit dhe të dhënat e pasqyruara në këtë të fundit (duke mbajtur në konsideratë se në këtë doganë ato kanë një numër rendor serial, ose në mungesë të tij*

numrin unik të identifikimit (NUI), i cili duhet të plotësohet saktë nga doganieri i skanimit), si dhe rezultati i skanimit ("cleared"/ "irregularity"/ "threat") të gjejnë pasqyrimin e tyre në një regjistër skanimi". Subjekti pretendon se referuar gjetjes për të cilën është lënë rekomandimi, duhet që ky rekomandim të riformulohet në drejtim të raportimit nga degët doganore sipas një formati të përcaktuar nga DPD ose të qëndrojë rekomandimi i propozuar nga ana juaj "Drejtori i Përgjithshëm i Doganave në bashkëpunim me menaxherin e projektit të hartojnë formate tip të cilat të përcillen pranë degëve doganore të pajisura me skaner ... apo dokumentimin e përgjigjeve edhe për rastet kur nuk ka patur problematika).

- *Lidhur me rekomandimin 12.2, nga ana e DPD do të mbahet parasysh si rekomandim, por subjekti vlerëson që rekomandimi kapërcen tagrat dhe detyrimet që kuadri ligjor/nënligjor parashikon për DPD në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të AK, duke qenë se kjo veprimtari mbikëqyrëse/monituese duhet të kryhet nga struktura e parashikuar në MFE.*
- *Lidhur me përgjegjësitë e menaxherit të projektit, ky i fundit pretendon se roli i tij rregullohet përmes ligjit nr. 123/2013 në dy drejtime kryesore: 1. Projektmenaxheri të mbajë komunikimin me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve të përcaktuara; 2. Menaxheri i Projektit do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së Rapsican lidhur me shërbimet e kësaj kontrate. Menaxheri i Projektit pretendon se ka mbajtur komunikim të rregullt me shoqërinë koncesionare dhe me AK, gjithashtu dhe për nevoja që kanë patur institucione të tjera lidhur me zhvendosje/vendosje skaneri në pika të tjera doganore. Sa më sipër, menaxheri i projektit pretendon se interpretimi i zgjeruar i ligjit kapërcen ngarkesën me përgjegjësi.*

Qëndrimi i grupit të auditimit:

- Në përgjigje të këtyre observacioneve, grupi i auditimit sqaron se lidhur me arkivimin e dokumentacionit të të gjithë procesit të skanimit, nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave nuk është vënë në dispozicion Regjistri i Skanimit. Në mungesë të të dhënave, është e pamundur të konkludohet për saktësi të të dhënave dhe mënyrës së mbajtjes së tyre. Sa më sipër, grupi i auditimit i qëndron konstatimit të reflektuar në këtë Raport Përfundimtar Auditimi.
- Në dokumentacionin e dorëzuar nga DPD drejt grupit të auditimit, nuk rezulton të jenë dorëzuar dokumentacion/të dhëna lidhur me Regjistrin e Skanimit dhe aq më tepër auditime të DAB pranë DPD sa i përket kësaj çështje. Rekomandimi 11.1 dhe rekomandimi 26.2 janë hartuar në funksion të njëri-tjetrit pasi përmbushja e detyrimit për hartimin e Regjistrit të Skanimit, plotësimi i tij si dhe analiza e të dhënave të grumbulluara janë detyrime të parashikuara edhe në Manualin e Skanimit të hartuar nga vetë DPD. Të dhënat e mbajtura nga degët doganore që më pas duhet të përcillen drejt DPD, duhet të plotësohen në mënyrë të tillë që t'i shërbejnë analizës së performancës së shërbimit të skanimit, pra duke përfshirë të dhëna mbi autoritetin që ka kërkuar skanimin, rezultatin e skanimit, rezultatin e kontrollit fizik dhe të dhëna të tjera të nevojshme për analizë. Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave është institucioni i cili ka në varësi Drejtoritë Rajonale Doganore, dhe si e tillë ka të drejtën/detyrimin për të kërkuar plotësimin e një Regjistri të tillë nga Degët Doganore ku ka skaner. Sa më sipër, grupi i auditimit i qëndron konstatimit të reflektuar në këtë Raport Përfundimtar Auditimi.
- Sa i përket rekomandimit 12.2, grupi i auditimit sqaron se përmes kontratës koncesionare është caktuar Menaxheri i Projektit si pikë kontakti për mbikëqyrjen e kontratës koncesionare. Duke qenë se Drejtoria e Përgjithshme e Doganave është institucioni përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, ky institucion kryen menaxhimin e procesit të ofrimit të shërbimit të skanimit. Ofrimi i shërbimit të skanimit (zbulimi i keqklasifikimeve të mallrave, futja e mallrave kontrabandë, etj) ndikon drejtpërdrejt në funksionet e DPD. Grupi i auditimit rekomandon Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të ngrejë një grup të mirëfilltë pune (përpos Menaxherit të Projektit) për mbikëqyrjen e kësaj kontrate koncesionare, duke marrë parasysh kohëzgjatjen, rëndësinë, vlerën e kontratës. Mbikëqyrja përmes një grupi do t'i shërbente DPD në ndjekjen e zbatimit të kontratës në kohë reale, me efektivitet dhe eficencë.
- Sa i takon përgjegjësive të Menaxherit të Projektit, përmes Ligjit nr. 123/2013 dhe Urdhrit nr. 49, datë 02.07.2015. Në këtë Urdhër citohet se "Menaxheri i Projektit është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin Kontraktues". Sa më sipër, Menaxheri i Projektit ka përgjegjësinë për të monitoruar dhe mbikëqyrur veprimtarinë e shoqërisë koncesionare

për shërbimin e skanimit në pikat doganore përkatëse, trajtuar më hollësisht në këtë Raport Përfundimtar Auditimi.

Për më tepër, përmes observacioneve të paraqitura nga subjekti, nuk është dorëzuar asnjë dokumentacion i ri. Sa trajtuar më sipër, pretendimet e subjektit nuk gjenden të bazuara ligjërisht dhe të argumentuara me dokumentacion dhe për këtë arsye nuk merren në konsideratë.

II. 2. Mbi auditimin e fazës së investimit të koncesionit

Në zbatim të Programit të Auditimit nr. 1106/1 Prot., datë 13.02.2023, i ndryshuar, grupi i auditimit ka vlerësuar fazën e investimit të koncesionit, bazuar dhe referuar dokumentacionit të mëposhtëm:

- Kontrata koncesionare lidhur mes MFE dhe "R. S." përmes Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", i ndryshuar (këtej e tutje referuar si "kontrata"), së bashku me pjesët integrale të dakordësuara në kontratë, si propozimi nga koncesionari dhe studimi i fizibilitetit;
- Plani i Biznesit të shoqërisë koncesionare, ku bën pjesë dhe Plani i Investimit në 5 pikat doganore;
- Manuali mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit (këtej e tutje referuar si Manuali mbi PSP për skanimin), miratuar me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 18378, datë 08.08.2017;
- Urdhri i Brendshëm i DPD nr. 11864 Prot., datë 05.07.2013, "Për përcaktimin e vendeve ku do të instalohen skanerët në Degët Doganore Durrës, Kakavijë, Kapshticë, Qafë-Thanë dhe Morinë";
- Urdhri i MF nr. 49, datë 02.07.2015 "Për caktimin e Menaxherit të Projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si Autoritet Kontraktues, dhe Shoqërisë "R. S." Inc";
- Urdhri i MFE nr. 201, datë 30.05.2019, "Për ngritjen e Grupit të Punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit "Për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit";
- Urdhri i MFE nr. 113, datë 10.06.2021 "Për autorizimin e DPD dhe Menaxherin e Projektit për ndjekjen e procesit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vend ndodhjen e re të përcaktuar të skanimit në Portin e Durrësit";
- Korrespondenca me Ministrinë e Brendshme;
- Korrespondenca me Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit;
- Korrespondenca me Autoritetin Portual Durrës;
- Dokumentacion i vënë në dispozicion nga MFE dhe DPD mbi aktivitetin e institucioneve në zbatim të sa më sipër.

Sa i përket auditimit të këtij drejtimi, subjektet (MFE dhe DPD) nuk kanë vendosur në dispozicion të grupit të auditimit informacion/dokumentacion lidhur me: afatet e fillimit të investimit; shpronësime të mundshme; leje ndërtimi; vonesa në fillimin e punimeve në pikat doganore së bashku me arsyet/penalitetet përkatëse; përmbushja e etapave të parashikuara në kryerjen e ndërtimit dhe montimit të pajisjeve; shmangie nga projekti në ndërtim dhe shkaqet e këtyre shmangieve së bashku me pasojat përkatëse.

Përcaktimi i Degëve Doganore se ku do të ofrohet shërbimi i skanimit dhe vendeve të instalimit të skanerëve

Në Ligjin nr. 123/2013, Termat dhe Kushtet, pika 1.10, citohet se *"Vendi" do të thotë një nga pesë vendet në Shqipëri, ku do të kryhen shërbimet e përcaktuara; dhe pika 1.11 citon se "Vend i përhershëm" do të thotë një vend i specifikuar si i tillë nga Autoriteti dhe "R. S."në përputhje me termat e kësaj Kontrate. Pika 9.5 "Vendet" e kontratës, citon se "Për çdo vend, veprimtaritë operative fillojnë kur "R. S." të dorëzojë para Autoritetit një vërtetim me shkrim se pajisjet, personeli i "R. S." dhe vendi është gati për operim. "R. S." do të jetë përgjegjëse për përmbushjen e detyrimeve të skanimeve dhe përmbushjen e të gjitha kërkesave operative në atë vend, që nga dita e parë kalendarike e muajit që pason datën kur një certifikim i tillë me shkrim është dhënë. Autoriteti do të fillojë pagesat në përputhje me vendin sipas seksionit 10. Me anë të ilustrimit vendi do të funksionojë siç është përcaktuar në shtojcën E".*

Fillimisht, në Dokumentet Standarde për pjesëmarrje në procedurën në fjalë, citohej se *"Projekti mendohet të zbatohet minimalisht në 7 pika doganore kufitare ku do të vendosen skanerë të lëvizshëm dhe përcaktimi i vendndodhjes së skanerit do të përcaktohet nga autoritetet doganore".* Pas ndryshimit të këtyre dokumenteve, përmbajtja ka ndryshuar si në vijim: *"Ky projekt mendohet se do të zbatohet minimalisht në 5 pika doganore kufitare përfshirë dhe Portin e Durrësit. Në Portin e Durrësit do të vendoset të paktën një skaner statik/fiks. Përcaktimi i vendndodhjes së skanerëve të tjerë do të përcaktohet nga autoritetet doganore bazuar në ndryshimin e fluksit dhe analizës së riskut. …"*

Referuar procesverbalit të datës 02.05.2012, "Pyetje nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumenteve standarde për të marrë pjesë në procedurën konkurruese "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë", në pyetjen nr. 10 *"Kontrata bashkëngjitur dokumenteve standarde përmend Aneksin 1, në të cilin janë listuar pikat doganore që do të pajisen me skaner. A mund të na vini në dispozicion këtë aneks? Nëse jo, a mund të na vini në dispozicion emrat e pikave doganore që do të pajisen me skaner?"*, nga ana e Njësisë së Hartimit të Dokumenteve dhe Komisionit të Vlerësimit të Ofertave është kthyer përgjigja si në vijim:

"Autoriteti kërkon që fillimisht të mbulohen me shërbimin e skanerit pikat me fluks më të madh, por këto mund të ndryshojnë në varësi të nevojave të Autoritetit. Për momentin, pikat me fluks më të madh hyrje-dalje janë si më poshtë:

1. *Hani i Hotit;*
2. *Kapshticë;*
3. *Kakavijë;*
4. *Durrës;*
5. *Morinë;*
6. *Qafë-Thanë;*
7. *Vlorë.*

Nga të dhënat e raportuara nga DPD për vitin 2010 dhe 6 mujorin e parë të vitit 2011 lidhur me kontrollet fizike që kanë ardhur si rezultat i kanalizimit në kanalin e kuq nga tërësia e të gjitha deklaratave doganore, paraqitet tabela nr. 8.1 si në vijim për 7 pikat e lartpërmendura:

Tabela nr. 8.1: Kontrollet fizike për vitin 2010 dhe 6 mujorin e parë 2011

Pika Doganore	Viti 2010			6 mujori i parë 2011		
	Nr. Deklarata	Kanal i Kuq		Nr. Deklarata	Kanal i Kuq	
		Në nr.	Në %		Në nr.	Në %
Hani i Hotit	66,332	8,120	12.24%	31,105	3,668	11.79%
Kapshticë	6,949	1,658	23.86%	4,127	985	23.87%
Kakavijë	20,433	2,598	12.71%	7,925	1,091	13.77%
Durrës	21,556	2,765	12.83%	10,568	1,206	11.41%
Morinë	11,858	2,620	22.09%	1,052	260	24.71%
Qafë-Thanë	20,056	1,979	9.87%	8,932	817	9.15%
Vlorë	12,334	2,598	21.06%	5,820	1,001	17.20%

Burimi: Drejtoria e Përgjithshme e Doganave

Nga të dhënat mbi kontrollet fizike të periudhës së paraqitur në tabelë, konstatohet se 5 pikat doganore me përqindje më të lartë të deklaratave të kanalizuara në kanalin e kuq, të cilat dhe kontrollohen fizikisht, janë:

- Për vitin 2010: *Pikat Doganore Kapshticë, Morinë, Vlorë, Durrës, Kakavijë*;
- Për 6 mujorin e parë të vitit 2011: *Pikat Doganore Morinë, Kapshticë, Vlorë, Kakavijë, Hani i Hotit.*

Ndërkohë, aktualisht shërbimi i skanimit ofrohet në Pikat Doganore Durrës, Morinë, Kakavijë, Kapshticë dhe Qafë-Thanë, ku bazuar në të dhënat e mësipërme Pika Doganore Qafë-Thanë rezulton me një përqindje relativisht më të ulët se pikat e tjera doganore për kontrollet fizike të kryera.

Në Aneksin C të kontratës koncesionare paraqitet afati (në ditë) për përmbushjen e detyrimeve lidhur me investimin deri në ofrimin e shërbimit në të 5 pikat doganore, ku detyrimi i përcaktimit të vendeve dogana shqiptare ka një afat prej 45 ditë duke filluar nga data efektive të kontratës.

Sa më sipër, grupit të auditimit nuk i është vendosur në dispozicion analiza me bazë fluksi dhe risku, e kryer nga ministria përgjegjëse për financat apo autoritetet doganore, mbi përcaktimin e pikave doganore ku do të vendoseshin skanerët, në përmbushje edhe të pikës 6 të kontratës, ku citohet se vendet do të caktohen nga autoriteti, në bashkëpunim me "R. S.".

Bazuar në pikën 6 *"Vendet"* dhe 7.2 *"Dhënia e të drejtave mbi pasuritë e paluajtshme"* të Ligjit nr. 123/2013, Autoriteti dhe "R. S." duhet të bëjnë përcaktimin e vendeve, si dhe jepen të drejtat mbi pasuritë e paluajtshme. Pikërisht pika 7.2 citon se *"Palët pranojnë se kostoja (e shpronësimit) që "R. S." mund t'i kërkohet që të marrë përsipër sipas kësaj Kontrate nuk parashikohet të jetë më shumë se 100.000 euro."*

Pika 7.3 e kontratës koncesionare citon ndër të tjera se *"Detyrimi i "R. S." për të filluar ndërtimin nuk do të nisë para se të gjitha lejet e nevojshme dhe pëlqimet të jenë marrë në lidhje me ndërtimin dhe instalimin e punimeve civile dhe sistemeve të "R. S."*

Në germën *c* të pikës 7.4 të kontratës përcaktohet se Autoriteti duhet të bashkëpunojë për të bërë përpjekjet e tij më të mira për të ndihmuar "R. S." brenda 30 ditësh nga kërkesa e "R. S." që ky i fundit të përftojë të gjitha lejet dhe miratimet e nevojshme sipas legjislacionit të zbatueshëm për ndërtimin dhe instalimin e punimeve civile dhe sistemeve (përfshirë pa kufizim çdo leje apo miratim ndërtimi, leje për mbrojtjen e shëndetit dhe sigurisë, leje mjedisore dhe leje apo miratime të tjera, të cilat janë të nevojshme për zbatimin e punimeve civile dhe sistemeve në përputhje me propozimin), si dhe lejet, licencat apo miratimet e çdo lloji për kryerjen e shërbimeve të përcaktuara (për shembull, lejet e punës dhe licencat apo lejet e ndotjes radioaktive), në mënyrë të tillë që asnjë prej vendeve të mos i mungojë ndonjë aprovim qeveritar me qëllim ndërtimin apo bërjen e tyre funksionale.

Ndërkohë, Aneksi C i kontratës përcakton afatin prej 60 ditëve qysh nga data efektive e kontratës për të marrë lejet e nevojshme të ndërtimit nga dogana shqiptare dhe shoqëria koncesionare, së bashku me lejet për aksesin në energji elektrike.

Sa më sipër, MFE dhe DPD nuk ka vënë në dispozicion të grupit të auditimit asnjë dokumentacion lidhur me leje ndërtimore, shpronësime, miratime të nevojshme sipas legjislacionit të zbatueshëm për ndërtimin dhe instalimin e punimeve civile dhe sistemeve, si dhe leje apo miratime të çdo lloji për kryerjen e shërbimeve të përcaktuara.

Nëpërmjet shkresës nr. 5232/12 prot., datë 12.07.2013, shoqëria "S. A." SHPK ka njoftuar Ministrinë e Financave për bashkëpunimin e saj me shoqërinë "I." SHPK, për fazën e ndërtimit të strukturave të nevojshme për instalimin e skanerëve në pikat doganore. Shoqëria "I." SHPK është bërë pjesë e kësaj kontrate koncesionare pas blerjes së 49% të aksioneve nga "R. S." në po këtë datë.

Sa i përket përcaktimit të vendit fizik se ku do të instalohen skanerët, përmes shkresës nr. 11864 Prot., datë 05.07.2013, Drejtori i Përgjithshëm i Doganave F. Gj., në mungesë dhe me porosi

G. D. (Zv. Drejtor i Përgjithshëm) ka nxjerrë Urdhrin e Brendshëm, ku në zbatim të pikës 6 të kontratës koncesionare, për përcaktimin e vendeve ku do të instalohen skanerët në Degët Doganore Durrës, Kakavijë, Kapshticë, Qafë-Thanë dhe Morinë, është ngritur grupi i punës me përbërje:

1. L. T.
2. N. D.
3. G. C.
4. B. G.
5. S. R.
6. si dhe një përfaqësues i Degës Doganore përkatëse.

Në Urdhër përcaktohet se grupi i punës nga data 09.07.2013 deri më 21.07.2013, në bashkëpunim me përfaqësues të shoqërisë "R. S." Inc." do të vizitojnë degët doganore të mësipërme me qëllim caktimin e vendeve. Urdhri ngarkon drejtoritë dhe degët doganore të mëposhtme për zbatimin e tij:

- Drejtoria e Burimeve Mbështetëse;
- Drejtoria e Procedurave;
- Drejtoria e Sigurisë dhe Sistemeve;
- Drejtoria e Analizës së Riskut;
- Degët Doganore Durrës, Kakavijë, Kapshticë, Qafë-Thanë dhe Morinë.

Pra, Urdhri i mësipërm është ngritur në vijim të përcaktimit të mëparshëm të vendeve ku do të ofrohet shërbimi i skanimit dhe vlen vetëm për përcaktimin e vendit fizik të instalimit të skanerit përkatës brenda këtyre Degëve Doganore të përcaktuara më parë.

Me anë të procesverbalit të datës 05.09.2013, grupi i punës ka dokumentuar kryerjen e inspektimit në vend në ambientet e Portit të Durrësit, ku pas kontakteve me Autoritetin Portual Durrës, si dhe nisur nga shkresa nr. 1932 Prot. e APD, datë 29.07.2013, është bërë përcaktimi i vendit të instalimit të skanerit në bazë të masterplanit të zhvillimit të Portit (Harta nr. 2).

Procesverbali është nënshkruar nga 5 anëtarët e grupit të punës, nga J. K. në cilësinë e përfaqësuesit të DD Durrës, dhe përfaqësuesi i shoqërisë "R. S." Inc."

Ndërmjet shoqërisë "S. A." SHPK dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave është lidhur marrëveshja nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës".

Objekti i kësaj marrëveshje është dhënia në përdorim të përkohshëm nga DPD për shoqërinë "S. A." SHPK të vendit ku do të instalohet skaneri. Pjesë përbërëse e kësaj marrëveshje janë: Plan-Vendosja e vendit (Harta nr. 2) dhe Procesverbali i grupit të punës i datës 05.09.2013. Referuar pikës 6 të Nenit 1 "Objekti i Marrëveshjes" të kësaj Marrëveshje, DPD i jep në përdorim vendin shoqërisë "S. A." SHPK për një periudhë 15 vjeçare, duke filluar nga data efektive, për aq kohë sa zgjat ofrimi i shërbimit të skanimit sipas përcaktimeve të pikës 4 "Kohëzgjatja" e kontratës koncesionare.

Grupit të auditimit nuk i janë vendosur në dispozicion procesverbalet për përcaktimin e vendit të instalimit të skanerit për Degët e tjera Doganore: Kakavijë, Kapshticë, Qafë-Thanë dhe Morinë.

Lidhur me vendosjen e skanerëve dhe fillimin e procedurës fizikisht në vendet e përcaktuara, grupit të auditimit i është vënë në dispozicion dokumentacioni i mëposhtëm i dorëzuar nga ana e shoqërisë koncesionare "R. S." Inc." pranë Ministrisë së Financave:

1. Shkresa nr. 12426 Prot., në MF, datë 01.09.2015 e cila njofton fillimin e operacioneve të skanimit në Portin e Durrësit në datën 7 Shtator 2015;
2. Shkresa nr. 16514 Prot., në MF, datë 27.11.2015 e cila njofton fillimin e operacioneve të skanimit në Doganën Qafë Thanë në datën 1 Dhjetor 2015;
3. Shkresa nr. 1225 Prot., në MF, datë 28.01.2016 e cila njofton fillimin e operacioneve të skanimit në Doganën Morinë në datën 1 Shkurt 2016.

Grupit të auditimit nuk i janë vënë në dispozicion shkresat njoftuese mbi fillimin e operacioneve në pikat doganore Kapshticë dhe Kakavijë.
Sa i përket testimeve të kryera nga shoqëria koncesionare për fillimin e operimit në pikat doganore, dokumentacioni i vënë në dispozicion konsiston në disa shkresa të pa protokolluara dhe në gjuhë të huaj, në kundërshtim me parashikimin kontraktor që çdo dokument duhet të jetë i përkthyer në gjuhën shqipe. Ky dokumentacion është vënë në dispozicion në datën 31.05.2023 (ditën e fundit të fazës së auditimit në terren). Sa më sipër, nga ana e Menaxherit të Projektit, i cili ka qenë i pranishëm në proces, nuk është administruar një procesverbal në cilësinë e dokumentacionit vërtetues, në kundërshtim me pikën 35.b të Udhëzimit nr. 30 të MF, datë 27.12.2011, në mbështetje të Ligjit për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin, ku përkufizohet *"Dokumente vërtetues - vërtetojnë kryerjen në fakt, dhe në mënyre kronologjike, të veprimeve ekonomike"* dhe pikën 36 të po këtij Udhëzimi e cila citon *"Dokumentacioni quhet i rregullt kur përshkruan me vërtetësi veprimin ose ngjarjen, përmban të dhëna për shkakun e veprimit, datën dhe vendin e kryerjes, objektin, treguesit sasior dhe ato të vlerës, personat që kanë urdhëruar dhe ekzekutuar veprimin dhe të tjera të dhëna të nevojshme që i japin dokumentit forcën e një prove ligjore ose administrative."*
Referuar Memos së përgatitur Këshilltari i Ministrit, drejtuar Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, përcaktohet se grupi i punës i ngritur me Urdhër të Ministrit nr. 2011, datë 30.05.2019 ka informuar se operacionet në vendet e skanimit kanë filluar përkatësisht si në vijim:

- Porti i Durrësit më datë 07.09.2015;
- Dogana e Kakavijës më datë 01.10.2015;
- Dogana e Qafë-Thanës më datë 01.12.2015;
- Dogana e Kapshticës më datë 01.01.2016;
- Dogana e Morinës më datë 01.02.2016.

Sa i përket procesit fillimit të operacioneve në 5 pikat doganore, konstatohet se nga ana e MFE si Autoritet Kontraktues dhe DPD si mbikëqyrës për ecurinë e zbatimit të kontratës, nuk janë kryer verifikime në lidhje me vërtetimin për investimin e kryer, vlerën e tij apo pajisjet e përdorura, duke u mjaftuar vetëm me shkresat e dërguara nga shoqëria. Gjithashtu, në dokumentacionin vënë në dispozicion grupit të auditimit, MFE nuk administron dokumentacion vërtetues, si preventiva apo situacione punimesh, që vërtetojnë kryerjen e punimeve nga ana e koncesionarit në vendet e përcaktuara.
Kontrata koncesionare e miratuar përmes Ligjit nr. 123/2013, datë 10.04.2013"Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", ka kaluar një fazë korrespondencash lidhur me ndryshimin e saj dhe është amenduar në vitin 2015, ku data e hyrjes në fuqi pas amendimit është 28.04.2015, e cila konsiderohet si datë efektive për kontratën e amenduar. Megjithatë nga aq sa është vënë në dispozicion për fazën e investimit në Portin e Durrësit, konstatohet se:

- Data efektive e kontratës ka qenë 10.04.2013;
- Procesverbali i mbajtur për përcaktimin e vendit të instalimit mban datën 05.09.2013;
- Marrëveshja për dhënien në përdorim të vendit nga DPD drejt shoqërisë koncesionare mban datën 06.09.2013.

Lidhur me afatet e përcaktuara në Aneksin C të kontratës, për përmbushjen e detyrimit të investimit deri në fillimin e operimit dhe ofrimit të shërbimit të skanimit, nga ana e MFE nuk është paraqitur asnjë dokumentacion i cili vërteton monitorimin e kryer mbi përmbushjen ose jo të këtyre afateve.

Analiza e Autoritetit Kontraktor lidhur me vlerën e investimit të kryer nga shoqëria koncesionare

Lidhur me vlerën e investimit, shoqëria koncesionare "R. S." Inc" ka dorëzuar Planin e Biznesit në momentin e pjesëmarrjes në procedurën e vitit 2013, ku edhe ka dalë fituese e procedurës konkurruese.

Në Planin e Biznesit janë përcaktuar zërat e mëposhtëm të sqaruar si në vijim.

-Shpenzimet përgatitore kapitale (Capex) përfshijnë adaptimin e kantiereve të skanimit, prodhimit dhe instalimit të pajisjeve skanuese dhe punësimin e trajnimin e numrit të përshtatshëm të operatorëve. Capex i kantierit është i bazuar sipas vlerësimit të një kostoje mesatare të ndërtimit për kantier, për të pesta kantieret e ndërtimit, duke marrë parasysh faktorët mjedisorë, kërkesat e shoqërisë koncesionare teknike dhe radiologjike dhe eksperiencën e mëparshme të adaptimit të kantiereve të ngjashme. Capex i makinerive është bazuar në koston e harduerëve dhe instalimit të 5 sistemeve R... Eagle Gantry G60 6MeV. Pjesa që mbetet e Capex përgatitor përfshin punësimin, para-monitorimin, trajnimin dhe administrimin e përgjithshëm administrativ të kostove të shoqëruara me fillimin e një operacioni.

Reduktimi i shpenzimeve Capex është vlerësuar në bazë të planit të rinovimit të teknologjisë, duke përfshirë azhornim të softuerëve çdo 6 muaj dhe rifreskim të elementëve të pajisjeve çdo 5 vjet sipas nevojës. Suporti i servisit është llogaritur në funksion të shpenzimeve dhe e shoqëruar me kostot lokale për të siguruar efikasitetin maksimal të veprimit. Shoqëria koncesionare ka propozuar të mbajë një stok me pjesë këmbimi në kantier në çdo pikë skanimi dhe një inxhinier terreni i cili do të jetë prezent çdo ditë në terren për të mirëmbajtur pajisjen dhe për të qenë në gjendje të përgjigjet menjëherë për riparimet që mund të kërkohen.

-Shpenzime operuese janë shpenzimet e përgjithshme që rezultojnë nga stafi drejtues, personeli, shërbimet dhe kosto të tjera të lidhura me kërkesat e operacionit.

-Suporti G&A përfaqëson shpenzimet e administratës së përgjithshme të shoqëruara me operimin, duke përfshirë financimin e kërkuar për paga, taksa, auditim dhe funksione të tjera qeverisëse të korporatës.

Bazuar në Planin e Investimit (pjesë e Planit të Biznesit) të dorëzuar nga kjo shoqëri rezulton se projeksioni për vlerën e secilit prej zërave të shpenzimeve kapitale vit pas viti (nga viti 2013 deri në vitin 2023), pra për një periudhë **10 vjeçare** (periudhë për të cilën shoqëria koncesionare parashikon të realizojë kthimin nga investimi, cituar në Propozimin të shoqërisë koncesionare), paraqiten si në tabelën nr. 8.2. Në vitin 2015 kontrata koncesionare është amenduar duke ndryshuar tarifën e skanimit dhe mënyrën e shpërblimit të shoqërisë koncesionare. Megjithatë, Plani i Biznesit nuk është ndryshuar nga shoqëria koncesionare, pavarësisht se fluksi i të ardhurave që do të gjenerohen me kontratën e rishikuar është i ndryshëm me atë të dakordësuar për këtë plan biznesi.

Tabela 8.2: Projeksioni i vlerës së investimit për 10 vite sipas Planit të Investimit të shoqërisë koncesionare
Në mijë lekë

Projeksioni	Viti 0[3]	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10	Totali
Shpenzimet kapitale	200,968.2	-	-	-	-	124,070.4	-	-	-	-	124,070.4	**449,109.0**
Ndërtesa dhe orendi	39,956.7											**39,956.7**
Makineri dhe pajisje	131,178.6					124,070.4					124,070.4	**379,319.4**
Infrastrukturë IT	29,079.9											**29,079.0**
Pajisje zyre	753.9											**753.9**
Balanca e çeljes												
Ndërtesa dhe orendi	39,956.7	38,957.7	37,009.8	35,159.4	33,401.4	31,731.3	30,144.8	28,637.5	27,205.7	25,845.4	24,553.1	
Makineri dhe pajisje	131,178.6	118,060.7	94,448.5	75,558.9	60,447.1	124,070.4	99,256.3	79,405.0	63,524.0	50,819.2	124,070.4	
Infrastrukturë IT	29,079.0	5,444.1	19,083.1	14,312.3	10,734.2	8,050.7	6,038.0	4,528.5	3,396.4	2,547,.2	1,910.5	
Pajisje zyre	753.9	678.5	542.8	434.2	347.4	277.9	222.3	177.9	142.3	113.9	91.0	
Totali	**200,968.2**	**183,141.1**	**151,084.4**	**125,464.9**	**104,930.1**	**164,130.3**	**135,661.4**	**112,748.9**	**94,268.4**	**79,325.7**	**150,625.0**	

Burimi: Plani i Investimit të "R. S." Inc.

Tabela nr. 8.3: Norma vjetore e ndryshimit të zërave të shpenzimeve kapitale për 10 vite

Norma e ndryshimit	Viti 0	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10
Ndërtesa dhe orendi	0	-2.50%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%	-5.00%
Makineri dhe pajisje	0	-10.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	105.25%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	144.14%
Infrastrukturë IT	0	-12.50%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%	-25.00%
Pajisje zyre	0	-10.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%	-20.00%
Totali	**0**	**-8.87%**	**-17.50%**	**-16.96%**	**-16.37%**	**56.42%**	**-17.35%**	**-16.89%**	**-16.39%**	**-15.85%**	**89.88%**

Burimi: Të dhënat nga Plani i Investimit të "R. S." Inc. Përpunuar nga grupi i auditimit, KLSH.

Tabela nr. 8.4: Paraqitja e vlerës së shpenzimeve kapitale të projektuara në mungesë të zëvendësimit të pajisjeve për 10 vite (*Në mijë lekë)*

Vlera sipas vitit	Viti 0	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10
Makineri dhe pajisje (Pa zëvendësim)	131,178.6	118,060.7	94,448.6	75,558.9	60,447.1	48,357.7	38,686.1	30,948.9	24,759.1	19,807.3	15,845.9
Totali i shpenzimeve kapitale (Pa zëvendësim) **(A)**	*200,968.2*	*183,141.1*	*151,084.4*	*125,464.8*	*104,930.1*	*88,417.6*	*75,091.2*	*64,292.9*	*55,503.5*	*48,313.9*	*42,400.5*
Totali i shpenzimeve kapitale (Me zëvendësim) **(B)**	*200,968.2*	*183,141.1*	*151,084.4*	*125,464.9*	*104,930.1*	*164,130.3*	*135,661.4*	*112,748.9*	*94,268.4*	*79,325.7*	*150,625.0*
Diferenca në vlerën totale të shpenzimeve kapitale në mungesë të zëvendësimit **[(A) – (B)]**	-	-	-	-	-	***-75,712.7***	***-60,570.2***	***-48,456.1***	***-58,764.9***	***-31,011.9***	***-108,224.5***

Burimi: Të dhënat nga Plani i Investimit të "R. S." Inc. Përpunuar nga grupi i auditimit, KLSH.

[3] Viti 0 konsiderohet viti 2015, duke qenë se data efektive e kontratës së amenduar është data 28.04.2015.

Tabela nr. 8.5: Plani i Biznesit të Shoqërisë "R. S." Inc për 15 vite kohëzgjatje

Në milion Euro

Pa Inflacion	Total në fillim	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 12	Viti 13	Viti 14	Viti 15	Total
Të ardhura totale		17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	**263,3**
Tarifa koncesionare		-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	**-5,3**
Xhiro Neto	0,0	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	**258,0**
Shpenzime																	
Amortizimi		2,2	2,2	2,2	2,2	2.2"	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	**33,2**
Kosto Shërbimi		3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	**46,8**
Kosto Operative	2,0	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	**97,9**
Kosto administrimi gjeneral	2,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	**49,0**
Shpenzime sub-total	4,1	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8	**226,8**
Fitimi Bruto	- 4.1	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	**31,2**
Tatimi mbi Fitimin		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	**3,5**
Fitimi Neto	- 4.1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	**27,6**
Cash Flow																	
Fitimi Neto	-4,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	**27,6**
Amortizimi		2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	**33,2**
Kosto Ndërtimi	-9,8																**-9,8**
Kosto e Pajisjeve	-7,8					-7,8					-7 8						**-23,4**
Net Cash Flow	-21,7	4,3	4,3	4,3	4,3	-3,5	4,3	4,3	4,3	4,3	-3,5	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	**27,6**

-Shënim: Impakti i inflacionit mbi të ardhurat dhe shpenzimet nuk është llogaritur në këto projektime.

Burimi: Plani i Biznesit të shoqërisë koncesionare

Norma e amortizimit për zërin "Ndërtesa dhe orendi" paraqitet në vlerën 5% (2.5% në vitin e parë), norma e amortizimit për zërin "Makineri dhe pajisje" paraqitet në vlerën 20% (10% në vitin e parë), norma e amortizimit për zërin "Infrastrukturë IT" paraqitet në vlerën 25% (12.5% në vitin e parë) dhe norma e amortizimit për zërin "Pajisje zyre" paraqitet në vlerën 20% (10% në vitin e parë). Sipas parashikimit dhe projeksionit të bërë nga ana e shoqërisë "R. S." Inc", në vitin 2018 dhe 2023 është parashikuar zëvendësim i pajisjeve, referuar pikës nr. 8.2 "Mirëmbajtja e pajisjeve" të kontratës, i ndryshuar ku citohet *"... Përditësimet e software-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet. "R. S." do të mbajë rezervë pjesët e këmbimit në vendet e përhershme. ...".* Referuar dokumentacionit të vënë në dispozicion, zëvendësimi i detyrueshëm periodik, sipas nenit të sipërcituar, nuk rezulton të jetë kryer. Duke konsideruar se data e hyrjes në fuqi pas amendimit të kontratës është 28.04.2015, e cila konsiderohet si datë efektive, në mungesë të zëvendësimit të pajisjeve sipas detyrimit të pikës 8.2 të kontratës dhe duke ruajtur normat e sipërcituara të amortizimit, vlera e projektuar e investimit do të paraqitej në vlerat e pasqyruara në tabelën nr. 8.3. Duke marrë parasysh se zëvendësimi është projektuar të realizohet vetëm për zërin "Makineri dhe Pajisje", në tabelën nr. 8.2 është paraqitur projeksioni vetëm për këtë zë të shpenzimeve kapitale. Në tabelën nr. 8.4 pasqyrohet se në mungesë të zëvendësimit të detyrueshëm pas 5 viteve të para, vlera totale e investimit të projektuar ulet vit pas vit deri në vlerën 55,503.5 mijë lekë në vitin e 8-të (pra sot, në vitin 2023), nga 94,268.4 mijë lekë të parashikuar në këtë vit, duke sjellë kështu vlera shumë më të ulëta të makinerive dhe pajisjeve që në fund të afatit të kontratës koncesionare do t'i dorëzohen autoriteteve shqiptare. Mungesa e kryerjes së zëvendësimit të detyrueshëm të pajisjeve rrjedhimisht mbart riskun që në fund të 15 viteve, makineritë dhe pajisjet të jenë plotësisht të amortizuara (në vlerë zero) në momentin që do t'i transferohen autoriteteve shqiptare. Lidhur me sa më sipër, nga dokumentacioni i vënë në dispozicion, nuk rezulton që Menaxheri i Projektit të ketë konstatuar mos përmbushjen e këtij detyrimi nga ana e shoqërisë koncesionare dhe ta ketë raportuar atë në raportimet periodike në MFE.

Përsa i përket përditësimeve softuerike që duhet të realizohen çdo 6 muaj, nga ana e Menaxherit të Projektit nuk është paraqitur asnjë dokumentacion i protokolluar cili vërteton nga ana e tij verifikimin e dokumentacionit të dorëzuar nga shoqëria koncesionare për këto përditësime. *(Trajtuar më hollësisht në Drejtimin II.1 Zbatimi i kontratës – Mbi vlerësimin e funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit për koncesionin dhe identifikimi i risqeve nga ana e strukturave përgjegjëse).* Si rezultat i moskryerjes së zëvendësimit të pajisjeve në vitin e 5-të, në kundërshtim me parashikimet e kontratës koncesionare, rezulton të mos jenë kryer shërbimet në vlerën 124,070.4 mijë lekë (referuar Planit të Investimit të shoqërisë koncesionare të dorëzuar pranë MFE) vlerë e cila do të ndikonte në mënyrë direkte fitimin e shoqërisë koncesionare, pasi në këtë mënyrë është shmangur kostoja e këtij shpenzimi kapital. Nëse përmes këtij Plani, shoqëria koncesionare përmes këtyre flukseve, ka parashikuar kthimin nga investimi në vitin e 10-të, dhe në kontratë është rënë dakord që kthimi nga investimi do të kthehet në vitin e 9-të, moskryerja e zëvendësimit të pajisjeve do të bënte që kthimi nga investimit të kthehet më herët për shoqërinë koncesionare, në varësi të IRR-së (norma e brendshme e kthimit) me të cilat shoqëria koncesionare ka parashikuar aktualizimin e këtyre flukseve. Ndërkohë, nëse i referohemi Planit të Biznesit të shoqërisë koncesionare, ku kostoja e pajisjeve sipas parashikimeve të kostove të pajisjeve në vitin e 5-të, me kurs 1$=0.78€, vlera e munguar nga mos zëvendësimi i pajisjeve është 7.8 milion Euro.

Titulli i gjetjes:	**Mungesë e përmbushjes së detyrimit kontraktual për zëvendësimin e pajisjeve nga shoqëria koncesionare.**
Situata:	Nga auditimi është konstatuar se zëvendësimi i detyrueshëm periodik i pajisjeve, në vlerën 7.8 milionë Euro të parashikuar në Planin e Biznesit nga shoqëria koncesionare, nuk rezulton të jetë kryer, në kundërshtim me përcaktimet e pikës 8.2 "Mirëmbajtja e pajisjeve" të kontratës, i ndryshuar ku citohet se *"... Përditësimet e softŵare-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet. "R. S."do të mbajë rezervë pjesët e këmbimit në vendet e përhershme. ..."* Në Planin e Biznesit, shoqëria koncesionare ka parashikuar zëvendësim të pajisjeve në vlerën 7.8 milionë Euro çdo 5 vite, dhe në total parashikon një shpenzim për zëvendësime të detyrueshme të pajisjeve përgjatë kohëzgjatjes së kontratës në vlerë totale 23.4 milionë Euro. Mungesa e zëvendësimit të pajisjeve çdo 5 vite, riskon uljen e cilësisë së shërbimit në vitet e mbetura të koncesionit dhe uljen e mëtejshme të vlerës së objektit (duke arritur amortizim të plotë dhe vlerë përafërsisht zero) deri në përfundim të kontratës koncesionare kur objekti do të kalojë në pronësi të AK, referuar pikës 8.4 të kontratës. Pavarësisht se, MFE ka detyrën e monitorimit të kontratës në cilësinë e Autoritetit Kontraktues dhe referuar pikës 9.4 të kontratës, DPD është përcaktuar se do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë kontratë dhe Menaxheri i Projektit është përcaktuar përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet e kësaj kontrate, asnjëra nga palët nuk rezulton të ketë ndërmarrë hapa konkretë mbi evidentimin dhe marrjen e masave mbi sa më sipër. Nëse përmes Planit të Biznesit, shoqëria koncesionare përmes këtyre flukseve, ka parashikuar kthimin nga investimi në vitin e 10-të, dhe në kontratë është rënë dakord që kthimi nga investimi do të kthehet në vitin e 9-të, moskryerja e zëvendësimit të pajisjeve do të bënte që kthimi nga investimit të kthehet më herët për shoqërinë koncesionare, në varësi të IRR-së (norma e brendshme e kthimit) me të cilat shoqëria koncesionare ka parashikuar aktualizimin e këtyre flukseve. Siç është evidentuar në simulimet e paraqitura në drejtimin "Vlerësimi i Ristrukturimit apo ndryshimeve të bëra në kontratë gjatë zbatimit të saj" të këtij Raporti, treguesit financiarë të përllogaritur në mungesë të zëvendësimit të detyrueshëm të pajisjeve çdo 5 vite janë të përkeqësuar ndjeshëm për AK dhe favorizojnë shoqërinë koncesionare në terma të normës së brendshme të kthimit dhe kohës së kthimit nga investimi.
Kriteri:	- Ligji nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", pika 8.2;
Efekti:	Mungesa e zëvendësimit të pajisjeve sjell riskun e uljes së vlerës së objektit (deri në vlerë përafërsisht zero) deri në përfundim të kontratës koncesionare si dhe ndikon në përkeqësimin e treguesve financiarë për AK në terma të të normës së brendshme të kthimit dhe kohës së kthimit të investimit dhe përmirësimin e këtyre treguesve për shoqërinë koncesionare.
Shkaku:	Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave nuk kanë kryer një analizë të thelluar mbi zbatimin e detyrimeve të shoqërisë koncesionare, të parashikuara në kontratë dhe në propozim.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, nëpërmjet Menaxherit të Projektit, në cilësinë e pikës së kontaktit, të kërkojë nga shoqëria koncesionare

zëvendësimin e pajisjeve, sipas detyrimit të përcaktuar në kontratën koncesionare.

Analiza e Autoritetit Kontraktor për vlerën e investimit të kryer

Përmes memos së datës 07.02.2018, zv. Ministri i Financave dhe Ekonomisë, ka informuar Ministrin e Financave dhe Ekonomisë, se sipas Planit të Biznesit të paraqitur nga shoqëria "R. S." Inc", gjatë zhvillimit të procedurës konkurruese nga ana e ofertuesit janë bërë parashikimet:

- Vlera e investimit në 12 muaj përpara fillimit të operacioneve do të jetë 21.7 milion Euro (kosto përgatitore);
- Volumi vjetor vlerësohet në 450,000 deklarata doganore;
- Të ardhurat vjetore bruto janë projektuar në vlerën 17.6 milion Euro, shumë kjo e përfituar nga çmimi prej 39 Euro për çdo deklaratë të skanuar;
- Marzhi i fitimit vjetor është vlerësuar në masën 12% të të ardhurave;
- Çdo 5 vjet do të rifreskohen elementët dhe pajisjet duke u vlerësuar me një kosto prej 7.8 milion Euro.
- Kthimi i investimit të koncesionarit do të realizohet 9 vjet pas nënshkrimit të kontratës, ndërsa fitimi neto prej 27.6 milion euro do të realizohet në fund të 15 viteve të kontratës.

Me ndryshimet e kontratës përmes Ligjit nr. 74/2015, u bënë ndryshimet e mëposhtme:

- Tarifa e skanimit do të jetë 5 euro për deklaratat doganore nën ose të barabarta me 1000 Euro dhe 22 Euro për deklaratat doganore mbi 1000 Euro;
- Të ardhurat e shoqërisë koncesionare do të sigurohen përmes pagesave të bëra nga AK, i cili do t'i paguajë shoqërisë një tarifë prej 2,260,000 Euro për shërbimet e caktuara për çdo vend, tarifë e cila rritet me koeficient 1.03 çdo vit. Nga kjo tarifë do të zbritet tarifa mujore koncesionare prej 2% e cila duhet t'i paguhet AK nga shoqëria koncesionare. Diferenca e mbetur përbën tarifën e shërbimit të vendit e cila do të paguhet në bazë mujore.

Tabela nr. 8.6: Analiza e MF mbi të ardhurat dhe pagesat e koncesionit 2015-2017

Në milion Euro

Viti	Të ardhura nga skanimi për DPD *(të përllogaritura me kurs këmbimi fiks 137.4)*	Pagesat e kryera ndaj koncesionarit	Diferenca
2015 (për 3 vende skanimi)	2.4	1.4	2
2016	4.6	10.9	-6.3
2017	7.1	11.4	-4.4

Burimi: Ministria e Financave

Nga analiza e bërë nga ana e MF rezulton se ekziston një diferencë mes detyrimeve të AK ndaj shoqërisë koncesionare dhe të ardhurave të marra nga DPD, sipas shifrave të paraqitura në tabelën nr. 8.6 (të përllogaritura nga MF). Në këtë analizë vlerësohet se mosrealizimi i të ardhurave vjen për shkak të rënies së numrit të deklaratave doganore në krahasim me ato të parashikuarat dhe se efekti kryesor i deficitit vjen nga parashikimi i gabuar pas fakti është 33% më pak se plani fillestar për deklaratat mbi 1000 Euro.

Lidhur me modelin ekonomik, MFE ka konstatuar se:

- Bazuar në Pasqyrat Financiare të vitit 2015, rezulton se investimi i kryer është 55% më pak se ai i parashikuar prej 21.7 milion Euro në Planin e Biznesit;
- Shpenzimet operative kanë mosrealizim mesatarisht 44% më pak për periudhën deri në 2015;
- Rikthimi i investimit si rezultat llogaritet të rikuperohet në vitin 2018, mesatarisht 4 vite më herët sesa parashikimi në kontratë.

Bazuar në këtë memo, MFE ka dërguar shkresën nr. 3073 Prot., datë 14.02.2018 drejt shoqërisë "S. A." SHPK, ku kërkohet paraqitja e një informacioni të argumentuar nga ana e shoqërisë lidhur me investimet e kryera, shpenzimet operative të kryera, marzhin e fitimit dhe parashikimin financiar për periudhën e mbetur të kontratës së koncesionit, shoqëruar me Pasqyrat Financiare të viteve 2013-2016 dhe me të dhënat paraprake të vitit 2017.

Më datë 27.02.2018 shoqëria "S. A." SHPK ka dërguar drejt MFE shkresën me nr. 282 Prot., ku referuar kërkesës së bërë më datë 14 Shkurt për informacion në lidhje me programin e skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve, ka sqaruar se:

- Kërkesa e DPD i referohet formularit me të dhënat financiare paraprake të cilat "R. S." Inc" i ka paraqitur në MFE gjatë diskutimeve të hershme të kërkesës për propozim të pakërkuar. Shoqëria koncesionare do të vendosë në dispozicion të DPD të dhënat financiare ekzistuese të bazuara në kontratën aktualisht në zbatim të ndryshuar me datë 28.04.2015. Shoqëria ka cituar se*"Formulari i paraqitur me të dhënat financiare paraprake i paraqitur gjatë procedurës konkurruese ka qenë i bazuar në qëllimin e veprimtarisë dhe të termave të biznesit të cilat më pas janë ndryshuar në mënyrë thelbësore. Ndaj, qëllimi i veprimtarisë dhe termat e biznesit të cilët formuan bazën e formularit me të dhënat financiare paraprake të referuar nga ju (AK), nuk janë ekzekutuar asnjëherë, por janë zëvendësuar në fakt me qëllimin e veprimtarisë dhe termat e biznesit që aktualisht janë duke u zbatuar"*;
- Kërkohet nga ana e shoqërisë koncesionare një shtyrje e afatit të përgjigjes deri më 30 Mars (ndryshe nga data 1 Mars e parashikuar në kërkesën e MFE).

Gjithashtu, shoqëria koncesionare "S. A." SHPK ka dërguar drejt MFE përgjigjen përmes shkresës nr. 287 Prot., datë 29.03.2018, ku ka informuar mbi investimet e realizuara, shpenzimet operacionale dhe marzhin e fitimit, si dhe projeksionet financiare për pjesën e mbetur të marrëveshjes koncesionare. Bazuar në këtë përgjigje, shoqëria koncesionare ka deklaruar se investimet e realizuara janë si në tabelën nr. 8.7, të reflektuara sipas kostos dhe jo vlerës së tregut.

Tabela nr. 8.7: Të dhënat e shoqërisë mbi investimet e realizuara (29.03.2018)

Në mijë lekë

Teknologji skanimi	1,400,067
Mobilie dhe orendi	2,748
Teknologji IT	7,918
Përmirësime të ambienteve në përdorim	1,520
Mjete (vehicles)	18,409
Prona të tjera, bime dhe pajisje	230,961
Nëntotali i aktiveve fizike	***1,661,622***
Shpenzime të tjera para të ardhurave	173,544
Totali	**1,835,166**

Burimi: Të dhënat nga shkresa nr. 287 Prot., datë 29.03.2018 e "S. A." SHPK.

Përmes shkresës nr. 3073/2 Prot., datë 26.03.2018 Ministria e Financave dhe Ekonomisë i ka kërkuar Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave të përgatisë një raportim të detajuar ku të përfshihen investimet e kryera nga koncesionari sipas detyrimeve të përcaktuara në nenin 5.2.2 të Kontratës së Koncesionit dhe të dhënat financiare ekzistuese të bazuara në planin e amendimit të Kontratës së Koncesionit. DPD ka kthyer përgjigje përmes shkresës nr. 3936/1 Prot., datë 30.04.2018, ku sqaron se në mbështetje të Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", përkatësisht pikat 5.2, 1.9 dhe 9.4, DPD është përgjegjëse për trajtimin e çështjeve operative dhe mbikëqyrjen e shërbimit. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave është shprehur se informacioni financiar dhe vlerësimi i investimeve në përputhje me propozimin nuk mund të kryhet nga DPD pasi kjo e fundit nuk disponon asnjë dokumentacion mbi planin e investimit dhe propozimin e paraqitur. MFE ka dërguar drejt DPT shkresën nr. 7197 Prot., datë 12.04.2018, ku kërkon vënien në dispozicion të PF të shoqërisë "S. A." SHPK për vitet 2016 dhe 2017. DPT ka kthyer përgjigje përmes shkresës nr. 4126/2 Prot., datë 27.04.2018, ku informon se shoqëria nuk i ka dorëzuar Pasqyrat Financiare për vitet 2016 dhe 2017, por vetëm deklaratat e Tatimit mbi Fitimin për periudhat 2016 dhe 2017. Në këto kushte, MFE ka dërguar drejt shoqërisë shkresën nr. 3073/5 Prot., datë 29.05.2018, ku i kërkohet shoqërisë të dorëzojë PF të audituara për 2016 dhe 2017, pranë MFE pasi të jenë pasqyruar në sistemin online të deklarimeve pranë DPT si dhe në ekstraktin e shoqërisë pranë Qendrën Kombëtare të Biznesit (QKB). Shoqëria koncesionare ka kthyer përgjigje me shkresën

e datës nr. 14.06.2018, ku ka informuar MFE se Pasqyrat Financiare 2016 dhe 2017 janë pasqyruar në sistemin online dhe janë dorëzuar në QKB dhe Pasqyrat Financiare 2017 janë në proces auditimi. Në memon e datës 23.07.2018 të zv. Ministrit të Financave dhe Ekonomisë drejtuar Ministrit, pas shqyrtimit të Pasqyrave financiare të konsoliduara për vitet 2015, 2016, 2017 të shoqërisë "S. A." SHPK, citohet se:

- Investimi i kryer është realizuar në vetëm 46% të parashikimit, ku nga 21.7 milion Euro të parashikuara, janë investuar vetëm 10 milion Euro deri në fund të vitit 2017, në kundërshtim me pikën 5.2.2 të nenit 5 të kontratës koncesionare ku citohet *"Shoqëria ka detyrimin të kryejë investimin sipas afatit të parashikuar në përputhje me propozimin dhe të arrijë cilësinë e kërkuar".*
- Në raportin e Komisionit të Ekonomisë dhe Relacionin shoqërues të Ligjit nr. 74/2015, argumentohet se rishikimi i marrëveshjes është bërë vetëm në lidhje me mënyrën e shpërblimit të koncesionarit dhe afatin e zbatimit të kontratës.

Sa më sipër, zv. Ministri i MFE ka rekomanduar uljen e tarifës vjetore të shërbimit të vendit të paguar nga AK duke qenë se shoqëria nuk ka realizuar vlerën e investimit sipas Planit të Biznesit.

Përmes memos së datës 21.12.2018 drejtuar Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, përgatitur nga Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve, referuar argumenteve të shkresës së dorëzuar nga shoqëria koncesionare më datë 01.11.2018, sqarohet se sipas ofertës së propozuar nga "R. S." INC" planifikohej të kryhej një investim prej 21,7 milion euro në fazën përgatitore prej 12 muajsh përpara fillimit të operacioneve, duke qenë se kantieret e ndërtimit do të bëheshin të operueshme brenda një viti nga nënshkrimi i kontratës. Investimi do të mbulonte fabrikimin, transportimin dhe instalimin e pajisjeve si dhe ndërtimin e kantiereve. Nga ana e Drejtorisë së Koncesioneve në MFE u shqyrtuan PF të viteve 2015, 2016 dhe 2017 të shoqërisë koncesionare "S. A." SHPK, ku nga të dhënat ka rezultuar një investim në vlerë më të ulët sesa ai i parashikuar në Planin e Biznesit. Për këtë arsye, në MFE është zhvilluar një takim me përfaqësues të shoqërisë koncesionare, për argumentimin e investimeve. Në vijim të takimit, shoqëria koncesionare përcolli shkresën nr. 375 Prot., datë 01.11.2018 ku sqaron parashikimet dhe vlerësimet e paraqitura në propozimin e projektit lidhur me të ardhurat dhe investimet mund të ndryshojnë rezultatet përfundimtare. Si rrjedhim, të ardhurat e realizuara janë më pak. Për më tepër shoqëria koncesionare ka sqaruar:

- *Shuma e investimit prej 13.3 milion euro (e cila figuron në PF të shoqërisë) nuk përfshin disa vlera:*
- *Pajisjet e skanimit janë transferuar nga shoqëria motër në Mbretërinë e Bashkuar me koston aktuale dhe jo me vlerën reale të tregut. Për këtë arsye "S. A." SHPK ka shpenzuar 2.5 milion euro më pak për pajisjet e skanimit.*
- *Shpenzime të tjera direkte të lidhura me projektin në Shqipëri, të kryera nga shoqëritë e lidhura, si dhe për shpenzimet e suportit dhe pronësisë mbi softuerin Certscan, në shumën totale prej 4.4 milion euro nuk janë transferuar si kosto të investimit për shoqërinë koncesionare por janë regjistruar në librat e shoqërive të lidhura.*

Në total, nga ana e shoqërisë koncesionare pretendohet se nuk është pasqyruar në PF të tyre vlera prej 6.9 milion euro.

Drejtoria e Koncesioneve konkludon se nëse do të merrej parasysh vlera e investimit e pa transferuar prej 6.9 milion euro, vlera e munguar e investimit do të ishte 1.5 milion euro. Për më tepër, referuar nenit 13 të kontratës koncesionare, vlera e pajisjeve të skanimit që nuk është faturuar nga shoqëria mëmë është përjashtuar nga detyrimet doganore dhe TVSH në import.

Referuar të dhënave të marra nga DPD, MFE deklaron se në lidhje me deklaratat doganore të pajisjeve të nevojshme të importuara nga shoqëria koncesionare për zbatimin e projektit, rezulton se shuma e TVSH-së së përjashtuar është 231,386,074 lekë (rreth 1,6 milion euro llogaritur me kurs këmbimi 140 lek/euro), ndërsa shuma e TVSH-së së paguar është 43,689,168

lekë për pjesët dhe aparaturat e tjera të nevojshme për funksionimin e projektit. Kurse përsa i përket vlerës së shpenzimeve të tjera direkte në lidhje me projektin në Shqipëri të kryera nga shoqëritë e lidhura, si dhe për shpenzimet e suportit dhe pronësisë mbi softuerin Certscan, këto nëse do t'i transferoheshin shoqërisë "S. A." SHPK do të ishin subjekt i tatimit në burim në Shqipëri, përveç rastit të marrëveshjeve për mënjanimin e tatimit të dyfishtë.

Ministri i Financave dhe Ekonomisë A. D., ka ngritur Grupin e Punës përmes Urdhrit nr. 201, datë 30.05.2019, "Për ngritjen e Grupit të Punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit "Për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit". Grupi i Punës përbëhet nga:

1. R. B. – ATRAKO/MFE (Kryetar);
2. S. M. – MFE (Anëtar);
3. G. O. – MFE (Anëtar);
4. A. K. – MFE (Anëtar);
5. E. K. – MFE (Anëtar);
6. Y. K. – DPD (Anëtar);
7. I. M. – DPD (Anëtar);
8. A. B. – DPD (Anëtar).

Në pikën 3 të këtij Urdhri janë përcaktuar detyrat e grupit të punës që konsistojnë në:

a) Vlerësimin në lidhje me pozicionimin dhe vendosjen e skanerit në vendin e skanimit në pikën kufitare Morinë;
b) Vlerësimin e fluksit të lëvizjes, tarifës së skanimit dhe impakteve financiare që mund të burojnë në kuadër të marrëveshjes dypalëshe midis Qeverisë së Republikës së Shqipërisë dhe asaj të Kosovës;
c) Marrjen e masave nga koncesionari për realizimin e planit të investimit sipas Planit të Biznesit pjesë e kontratës;
d) Vlerësimin e pretendimeve të ngritura nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare.

Afati për përmbushjen e detyrave të pikave 3.a dhe 3.b është data 16.06.2019 dhe për detyrat e pikave 3.c dhe 3.d afati është data 25.07.2019.

Përmes memos së datës 19.12.2019, Këshilltari i Ministrit ka vënë në dijeni Ministrin e Financave dhe Ekonomisë, lidhur me zbatimin e Urdhrit të Ministrit nr. 201, datë 30.05.2019 për kontratën e koncesionit të skanimit të kontejnerëve.

Grupi i punës ka përgatitur raportin lidhur me detyrat e përcaktuara në urdhër. Çështjet e trajtuara nga grupi i punës janë:

1. Marrja e masave nga koncesionari për realizimin e planit të investimit sipas Planit të Biznesit pjesë e kontratës.

Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve (pjesë e grupit të punës) është shprehur se shoqërisë koncesionare i është kërkuar përmes shkresës nr. 8872 Prot., datë 14.05.2019 të argumentojë mungesën e investimeve, por nuk ka kthyer përgjigje. Konkludohet se shoqërisë koncesionare do t'i ri kërkohet ky informacion.

2. Problematika e konstatuar nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare në lidhje me mungesën e një përfaqësuesi shtetëror në pikat e kalimit kufitar (Trajtuar më hollësisht nga grupi i auditimit në çështjet e ngritura nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare lidhur me kontratën koncesionare në këtë Raport Përfundimtar Auditimi).

3. Mungesa e skanerit në pikën e kalimit kufitar Hani i Hotit (Trajtuar më hollësisht nga grupi i auditimit në çështjet e ngritura nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare lidhur me kontratën koncesionare në këtë Raport Përfundimtar Auditimi).

Shoqëria "S. A." SHPK ka dërguar drejt MFE shkresën nr. 532 Prot., datë 24.01.2020, ku ka bashkëlidhur shkresën nr. 489 Prot., datë 07.10.2019 dhe specifikon vlerat e mëposhtme të

datës 31 Dhjetor 2018. Gjithashtu në shkresë citohet se lidhur me kërkesat e Komisionit për Sigurinë Kombëtare, shoqëria mbetet e hapur për të diskutuar mundësinë e investimeve shtesë.

Tabela nr. 8.8: Vlera e aseteve dhe shpenzimeve sipas "S. A." SHPK më 31.12.2018

Në lekë

	Vlera
Asete	
Teknologji skanimi	1,344,204
Mobilie dhe orendi	7,630
Teknologji IT	7,657
Përmirësime në lidhje me qiramarrjen	1,520
Automjete	17,329
Prona të tjera, Pajisje, Makineri,	3,327
Totali i Aseteve materiale	***1,381,666***
Shpenzime investimi	
Shpenzime para të ardhurave	188,263
Mbështetje dhe Interesa Korporative 2016	532,243
Kosto ndërtimi për ambientet në të 5 pikat 2016-2018	144,511
Tarifa e licencës për Certscan softŵare për të gjitha pikat 2016-2018	265,566
Tarifa e Licencës Certscan Softŵare për të gjitha pikat për tu shpenzuar 2019-2021	400,262
Totali i investimeve 31.12.2018	***2,912,513***

Burimi: Shkresa nr. 489 Prot., datë 07.10.2019 e shoqërisë "S. A." SHPK

Nga dokumentacioni i administruar në dosjen që i është dorëzuar grupit të auditimit konstatohet se analiza e MFE ka konsistuar vetëm në shqyrtimin e vlerave të Pasqyrave Financiare Vjetore të shoqërisë koncesionare, si dhe argumentimeve të dhëna nga shoqëria "S. A." SHPK.

Për moskryerjen e vlerësimit të mirëfilltë të investimit, në kundërshtim me pikën 3, germa c të Urdhrit të MFE nr. 201, datë 30.05.2019, "Për ngritjen e Grupit të Punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit "Për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", mban përgjegjësi Grupi i Punës ngritur përmes këtij Urdhri. Për më tepër, grupi i auditimit konstaton se MFE, në cilësinë e AK, nuk ka kryer një analizë të thelluar mbi vlerën e investimit të kryer dhe zëvendësimin e pajisjeve, si detyrime që shoqëria duhet t'i përmbushë në kuadër të kontratës koncesionare. Duke marrë parasysh rëndësinë dhe peshën financiare të kësaj kontrate koncesionare, për vlerësimin e investimit do të nevojitej një analizë e mirëfilltë e faturave të makinerive/pajisjeve të importuara për të evidentuar koston e tyre, situacioneve të punimeve/instalimeve/ndërtimeve në vendet përkatëse për të përllogaritur koston e ndërtimit, deklaratave doganore për vlerat e makinerive/pajisjeve që kanë hyrë në territorin e Republikës së Shqipërisë, mënyrës së përfitimit të pajisjeve nga shoqëria motër (duke qenë se shoqërisë "S. A." SHPK pretendon në përgjigjet e saj drejt MFE se pajisjet janë marrë me kosto dhe jo me vlerë tregu); si dhe dokumentacioneve të tjera vërtetuese lidhur me çmime apo kosto të secilit prej zërave të shpenzimeve kapitale. Pavarësisht hartimit të një plani investimi/biznesi ku parashikohet kryerja e investimit dhe detyrimit të shoqërisë koncesionare për përmbushjen e këtij investimi referuar pikës 5.2 të kontratës, në kontratë nuk është parashikuar asnjë penalitet për mospërmbushjen apo përmbushjen jo të plotë të këtij detyrimi.

Titulli i gjetjes: **Mungesë e vlerësimit të investimit të shoqërisë koncesionare nga ana e autoriteteve shtetërore.**

Situata: Nga auditimi mbi kryerjen e investimeve nga shoqëria koncesionare në zbatim të pikës 5.2 të Kontratës koncesionare e cila përcakton, ndër të tjera, detyrimin e shoqërisë të përmbushë planin e biznesit në përputhje me propozimin dhe të kryejë investimin sipas afatit të parashikuar në përputhje me propozimin si dhe pikës 9.4 të Kontratës ku DPD është përcaktuar se do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë kontratë dhe Menaxheri i Projektit është përcaktuar përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet e kësaj kontrate, ka rezultuar se:

Ministri i Financave dhe Ekonomisë përmes Urdhrit nr. 201, datë 30.05.2019 ka ngritur grupin e punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi

çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit, ndër të tjera edhe mbi vlerësimin e investimit. Konkluzionet e këtij grupi pune mbi vlerësimin e investimit nuk janë bazuar në situacione punimesh, fatura dhe dokumentacion tjetër me natyrë vërtetuese, por vetëm në pasqyrat financiare dhe argumentat e shoqërisë koncesionare.

Pavarësisht korrespondencave vijuese ndërmjet palëve të përfshira në proces, Ministrisë përgjegjëse për financat, autoriteteve doganore, shoqërisë koncesionare, pavarësisht ngritjes së grupeve të punës ndër vite, pasi ka kaluar më shumë se gjysma e kohëzgjatjes së koncesionit, autoritetet shtetërore, jo vetëm që nuk kanë kryer një vlerësim të thelluar të investimit, duke u bazuar në dokumentacion vërtetues e justifikues për të nxjerrë një vlerë të investimit të kryer, por nuk kanë ndërmarrë asnjë veprim të mirëfilltë për analizimin e shkaqeve që kanë sjellë moskryerjen e këtij vlerësimi, për të nxjerrë personat përgjegjës dhe për të marrë masat e nevojshme për përmirësimin e situatës. Në këto kushte, shoqëruar edhe me zëvendësimin e munguar çdo 5 vite, rezulton se treguesit financiarë paraqiten të përkeqësuar për AK dhe të përmirësuar për shoqërinë koncesionare, në krahasim me treguesit fillestarë (simulimet për treguesit financiarë janë trajtuar më hollësisht në drejtimin "Vlerësimi i Ristrukturimit apo ndryshimeve të bëra në kontratë gjatë zbatimit të saj" të këtij Raporti).

Sa më sipër, referuar dokumentacionit të vënë në dispozicion, shoqëria nuk rezulton të ketë përmbushur këto detyrime pasi nga analiza e MFE në cilësinë e AK, investimi i kryer nga shoqëria koncesionare rezulton në vlerë më të ulët se ai i parashikuar në propozim si dhe nga ana e strukturave të ngarkuara me monitorimin e kësaj kontrate nuk rezulton të jenë ndërmarrë hapa konkretë mbi evidentimin e situatës dhe marrjen e masave ndaj shoqërisë koncesionare.

Kriteri: - Ligji nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", pika 9.4;

- Urdhri i Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 201, datë 30.05.2019, pika 3, germa *c.*

Efekti: Vlera më e ulët e investimit faktik në raport me propozimin ndikon në kthimin më herët në kohë (më i shpejtë) i investimit të shoqërisë si dhe në përkeqësimin e treguesve financiarë për AK në terma të normës së brendshme të kthimit dhe kohës së kthimit nga investimi dhe përmirësimin e këtyre treguesve për shoqërinë koncesionare.

Shkaku: Ministria e Financave dhe Ekonomisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave nuk kanë kryer një analizë të thelluar mbi zbatimin e detyrimeve të shoqërisë koncesionare, të parashikuara në kontratë dhe në propozim.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandime: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, me qëllim (i) kryerjen e një vlerësimi të plotë të investimit, duke evidentuar devijimet e mundshme nga propozimi fillestar, (ii) evidentimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për parregullsitë e konstatuara në përmbushjen e detyrimeve nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe (iii) përllogaritjen e impaktit financiar të këtyre mospërmbushjeve nga ana e shoqërisë koncesionare, në raport me propozimin.

<u>Mbi zhdoganimin e pjesëve të importuara të skanimit dhe përjashtimin e tyre nga TVSH</u>

Shoqëria "S. A." SHPK ka dërguar shkresën pa nr. dhe pa datë, protokolluar në DPD me nr. 28784 Prot., datë 19.11.2015, ku informon se ka ndeshur vështirësi gjatë zhdoganimit të disa pjesëve të skanimit që importohen pasi shumica e kodeve të tyre nuk përfshihen në VKM nr.

953/2014, "Për dispozitat zbatuese të Ligjit nr. 92/2014, Për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar", i ndryshuar. Sa më sipër, kërkohet që DPD të trajtojë çështjen për të mundësuar zhdoganimin, në referencë të pikës 13.1.5 të kontratës koncesionare ku citohet se *"Të gjitha ligjet, rregulloret dhe/ose urdhrat përkatës do të jenë miratuar, në mënyrë që të përjashtojë nga TVSH-ja "R. S." në importin e pajisjeve të nevojshme për zbatimin e projektit të tij sipas kësaj Kontrate".*
Në procesverbalin e datës 02.05.2012, "Pyetje nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumenteve standarde për të marrë pjesë në procedurën konkurruese "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë", në pyetjen *"A mund të konfirmoni nëse skanerët me rreze XY-Ray dhe të gjitha pajisjet e tjera të skanimit do të importohen në RSH në kuadër të këtij projekti do të përfitojnë përjashtim nga taksat dhe detyrimet fiskale apo jo?"*, nga ana e Njësisë së Hartimit të Dokumenteve dhe Komisionit të Vlerësimit të Ofertave është kthyer përgjigja si në vijim:
"Jo, detyrimet fiskale do të aplikohen në përputhje me legjislacionin në fuqi."
Ndërkohë, në pikën 13.1.5 të sipërcituar të kontratës koncesionare parashikohet se pajisjet e importuara nga shoqëria koncesionare që janë të nevojshme për zbatimin e projektit do të jenë të përjashtuara nga TVSH. DPD përmes shkresës nr. 28784/1 Prot., datë 20.11.2015, e ka përcjellë kërkesën e shoqërisë koncesionare drejt Drejtorisë së Përgjithshme Makroekonomike dhe Çështjeve Fiskale në MFE. Drejtori i Drejtorisë së Politikave dhe Marrëdhënieve Fiskale ka përgatitur një memo për Sektorin e Vlerësimit të Koncesioneve në Drejtorinë Juridike ku kërkohet mendim për trajtimin e kërkesës së shoqërisë koncesionare. Më datë 01.12.2015, është kthyer përgjigje nga Sektori i Vlerësimit të Koncesioneve përmes një memoje se interpretimi dhe sqarimi i dispozitave të akteve ligjore dhe nënligjore duhet të bëhet nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe praktika nuk është kompetencë e Sektorit të Vlerësimit të Koncesioneve.MF ka dërguar drejt DPD shkresën nr. 16723/1 Prot., datë 04.12.2015, lidhur me situatën. Në shkresë sqarohet se shoqëria gjendet përpara dy mundësive:

a) Duke qenë se në zbatim të nenit 2 të Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", i ndryshuar, shërbimi i skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera trajtohet si furnizim i tatueshëm me TVSH me shkallë tatimore zero, shoqëria koncesionare për pajisjet e blera për zbatimin e projektit do të kreditojë TVSH e pagueshme në blerje duke i lindur e drejta për të kërkuar rimbursimin e TVSH kreditore;
b) Përfshirja në VKM nr. 953/2014, "Për dispozitat zbatuese të Ligjit nr. 92/2014, Për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar" të listës së pajisjeve të nevojshme për zbatimin e projektit të skanimit. Në këtë rast, DPD duhet të vlerësojë cilat janë makineritë dhe pajisjet e listuara nga koncesionari të cilat konsiderohen të nevojshme për zbatimin e projektit.

<u>Mbi çështjet e ngritura nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare lidhur me kontratën koncesionare</u>

Kuvendi i Shqipërisë përmes shkresës nr. 3194/2 Prot., datë 12.12.2018, drejtuar MFE shprehet se sikundër njoftimit nëpërmjet shkresës nr. 3194 Prot., datë 18.10.2018, Komisioni për Sigurinë Kombëtare gjatë vizitave në pikat e kalimit kufitar, ka konstatuar se procesi i skanimit kryhet tërësisht nga punonjësit e kontraktuar nga pala koncesionare dhe mungon prania e një përfaqësuesi nga shteti shqiptar gjatë këtij procesi. Nisur nga rëndësia e pranisë së një përfaqësuesi shtetëror, Komisioni për Sigurinë Kombëtare sugjeron rinegociimin e kushteve të kësaj kontrate sa i takon kësaj pike që ka të bëjë me sigurinë.
Ndërkohë, një tjetër problematikë e hasur gjatë vizitës së kryer në datën 04.12.2018 në pikën kufitare të kalimit Hani i Hotit ishte mungesa e një skaneri ndërkohë që paguhej tarifa për skanimin. Pika e Kalimit Kufitar Hani i Hotit konsiderohet si një pikë kalimi kufitare e kategorisë së parë. Ajo lidh jo vetëm Shqipërinë me Malin e Zi, por edhe është pjesë e aksit që lidh Italinë me Sllovenine me Ballkanin Jugor. Nga të dhënat e marra nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare rezulton se kjo pikë kalimi përpunon 7,200 persona dhe 2,000 mjete në

ditë sikundër nga tarifa doganore realizohet si të ardhura 120 milion – 150 milion lekë në muaj. Nisur nga këto të dhëna, Komisioni për Sigurinë Kombëtare sugjeron konkretisht rinegocimin e kushteve të kontratës për mundësinë e prezencës së një supervizori nga pala shqiptare në momentin e kryerjes së procesit të skanimit, si dhe shtrirjen e skanimit edhe në pikën e kalimit kufitar Hani i Hotit dhe mundësisht në të gjitha ato pika ku paguhet tarifa e skanimit.
MFE përmes shkresës nr. 18745/4 Prot., datë 31.12.2018, referuar Urdhrit nr. 49, datë 02.07.2015 dhe Urdhrit nr. 58, datë 16.02.2018 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, ka kërkuar nga ana e DPD trajtimin e çështjeve të ngritur në shkresën nr. 3194/2 Prot., datë 12.12.2018 të Kuvendit të Shqipërisë me anën e së cilës përcillen shqetësimet e Komisionit për Sigurinë Kombëtare. DPD ka kthyer përgjigje përmes shkresës nr. 21/1 Prot., datë 24.01.2019, ku parashtrohen argumentet se tarifa e skanimit paguhet për deklaratë doganore pavarësisht vendit ku ofrohet shërbimi si dhe analiza e imazhit është e drejtë dhe detyrim ekskluziv i shoqërisë koncesionare. Për zgjidhjen e problematikës së shtimit të skanerit në pikën e kalimit të Hanit të Hotit, DPD gjykon se kjo mund të zgjidhet vetëm përmes ndryshimeve të kontratës koncesionare. I njëjti shqetësim i Komisionit për Sigurinë Kombëtare është paraqitur edhe në muajin Janar 2019, nëpërmjet shkresës së Kuvendit nr. 333 Prot., datë 25.01.2019 dhe në muajin Shkurt 2019, përmes shkresës së zv. Kryeministrit nr. 554/1 Prot., datë 12.02.2019. MFE përmes shkresës nr. 1428/1 Prot., datë 18.02.2019 i është ridrejtuar DPD me qëllim sqarimin e çështjes së pagesës së tarifës së shërbimit të skanimit në pikën e Hanit të Hotit si dhe të funksioneve të detyrave të ushtruara nga doganierët e ndodhur në vendet ku ofrohet shërbimi i skanimit.
Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ka dërguar drejt MFE shkresën nr. 3602/1 Prot., datë 27.02.2019, si kthim përgjigje lidhur me problematikat në pikat e kalimit kufitar Qafë-Thanë, Qafë-Botë dhe Kakavijë, ku sqarohet si në vijim: Referuar Ligjit nr. 123/2013 (kontrata koncesionare), DPD është e ngarkuar për ndjekjen dhe monitorimin e kontratës së koncesionit. Procesi i zbatimit të kontratës ka filluar që në vitin 2013 dhe shërbimi i skanimit ofrohet tashmë në 5 pika doganore. Megjithatë, DPD vlerëson që fluksi në pikën doganore të Hanit të Hotit është rritur kohët e fundit dhe përbën risk potencial lidhur me çështje të trafikimit. Ndaj, DPD ka shprehur dakordësinë për përfshirjen e kësaj pike në kontratën koncesionare në rast të sigurimit të fondeve të duhura për këtë qëllim. DPD ka nënvizuar faktin se vendosja e skanerit, nëse gjykohet nga pikëpamja e shpenzimit buxhetor, duhet shoqëruar detyrimisht dhe me zhvillime infrastrukturore në këtë pikë, si shpronësime, krijimi i një linje të dedikuar për mjetet e rënda, etj., për funksionimin në mënyrë të duhur të kësaj pike të rëndësishme doganore.
Në kontratën koncesionare është parashikuar se shoqëria koncesionare ka detyrimin e ofrimit të shërbimit të skanimit, ku pjesë përbërëse është dhe analizimi i të gjitha imazheve. DPD ka miratuar përmes Urdhrit nr. 8, datë 08.08.2017, Manualin mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, ku përcaktohet se doganierët mund të kërkojnë sqarime në çdo kohë për analizimin e imazhit, por jo në cilësinë e supervizorit permanent të analizës së imazheve. DPD e ka vlerësuar analizimin e imazhit si një të drejtë dhe detyrim ekskluziv të shoqërisë koncesionare, ndaj parashtron se hapësira e vetme ligjore mbetet ndryshimi përkatës në Ligjin nr. 123/2013, i ndryshuar.
Përmes kësaj shkrese, DPD ka shprehur dakordësinë lidhur me ndryshimet e propozuara nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare dhe ka kërkuar pëlqimin e MFE për të propozuar në mënyrë zyrtare ndryshimet e kontratës koncesionare.
Përmes shkresës nr. 1428/4 Prot., datë 09.04.2019, referuar problematikave të evidentuara nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare, MFE i ka kërkuar DPD caktimin e dy përfaqësuesve të DPD për të marrë pjesë në grupin e punës që do të ngrihet nga MFE.
DPD ka kthyer përgjigje nëpërmjet shkresës nr. 9223/1 Prot., datë 19.04.2019, ku përcakton si përfaqësues të saj për të marrë pjesë në grupin e punës për diskutimin e problematikave të sipërcituara punonjësit:

1. I. M. – Drejtoria e Shërbimeve Mbështetëse;
2. A. B. – Drejtoria Juridike.

Me qëllim trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të koncesionit, është ngritur grupi i punës me Urdhër të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 201, datë 30.05.2019 për kontratën e koncesionit të skanimit të kontejnerëve.

Çështjet e trajtuara në raportin e përgatitur nga grupi i punës janë:

A. Marrja e masave nga koncesionari për realizimin e planit të investimit sipas Planit të Biznesit pjesë e kontratës.

B. Problematika konstatuar nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare në lidhje me mungesën e një përfaqësuesi shtetëror në pikat e kalimit kufitar.

Grupi i punës ka dalë në konkluzionin se referuar Ligjit nr. 123/2013, koncesionari ka detyrimin e ofrimit të shërbimit të skanimit dhe analizimin e imazheve me tagër të plotë. Pika doganore ka vetëm detyrimin e marrjes në dorëzim të imazheve dhe analizave të kryera nga vetë koncesionari dhe kryerjen e kontrollit fizik në rastet e klasifikuara me risk. Ndaj, grupi i punës gjykon që marrja në konsideratë e këtij rekomandimi do të kërkonte negocim me shoqërinë koncesionare dhe ndryshime në bazën ligjore.

C. Mungesa e skanerit në pikën e kalimit kufitar Hani i Hotit.

Grupi i punës ka sqaruar se tarifa e shërbimit paguhet për deklaratë doganore pavarësisht se shërbimi ofrohet në 5 pika doganore. DPD vlerëson risk potencial në pikën e kalimit Hani i Hotit dhe argumenton se për vendosjen e shërbimit të skanimit në këtë pikë doganore duhet të kryhen ndryshime ligjore.

Sa më sipër, grupi i punës ka vlerësuar se nga ana e DPD duhet të kryhet një vlerësim lidhur me mundësinë e vendosjes së shërbimit të skanerit në pikën e kalimit Hani i Hotit duke vlerësuar: kushtet teknike dhe hapësirën nëse mund të montohet skaneri; analizën e detajuar lidhur me kostot buxhetore të pajisjeve të skanimit dhe kostove për infrastrukturë; analizën nëse duhet të përfshihet kjo pikë doganore në kontratën koncesionare apo DPD mund të aplikojë shërbimin e skanimit vetëm pa përfshirjen e shoqërisë koncesionare.

Pavarësisht (i) rekomandimit të Komisionit për Sigurinë Kombëtare (KSK), duke vlerësuar vendosjen e një skaneri në pikën doganore të Hanit të Hotit si element të fushës së përgjegjësisë së këtij komisioni, dhe (ii) konkluzioneve të grupit të punës të ngritur mbi vlerësimin e rekomandimeve të KSK, grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion asnjë dokumentacion lidhur me hapa konkretë të ndërmarrë nga autoritetet doganore për zbatimin e tij.

<u>Mbi çështjen e shtimit/zhvendosjes së skanerit në Portin e Durrësit</u>

Sa i përket vendosjes së skanerit në ambientet e Portit të Durrësit *(sqaruar më hollësisht në pikën "Përcaktimi i Degëve Doganore se ku do të ofrohet shërbimi i skanimit dhe vendeve të instalimit të skanerëve" në Drejtimin II.2 të këtij Raporti)* me anë të procesverbalit të datës 05.09.2013, grupi i punës, i ngritur përmes Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të DPD nr. 11648 Prot., datë 05.07.2013, ka dokumentuar kryerjen e inspektimit në vend në ambientet e Portit të Durrësit, ku pas kontakteve me Autoritetin Portual Durrës, si dhe nisur nga shkresa nr. 1932 Prot. e APD, datë 29.07.2013, është bërë përcaktimi i vendit të instalimit të skanerit në bazë të masterplanit të zhvillimit të Portit (Harta nr. 2). Ndërmjet shoqërisë "S. A." SHPK dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave është lidhur marrëveshja nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës". Nga sa ka rezultuar në vijimësi, grupi i punës i ngritur përmes Urdhrit të Drejtorit të Përgjithshëm të DPD nr. 11648 Prot., datë 05.07.2013, për përcaktimin e vendndodhjes së skanerit, mban përgjegjësi për mos vlerësimin e saktë të risqeve, duke përcaktuar një vendndodhje që nuk ofronte garanci dhe ka cënuar efektivitetin e procesit të skanimit në këtë pikë doganore. Ministri i Punëve të Brendshme ka dërguar drejt Ministrisë së Financave shkresën nr. 4334/1 Prot., datë 31.05.2017, ku informon se Drejtoria e Përgjithshme e Policisë

së Shtetit, nisur nga problemet shqetësuese që janë konstatuar në Portin e Durrësit, ka analizuar situatën duke parë në vend problematikat. Funksionimi vetëm i një skaneri në hyrje, i cili vlerësohet se nuk është vendosur në pozicionin e duhur, krijon problematika të trafikut. Për më tepër, rrezikohet që pas procedurës së skanimit, automjetet që dogana i ka dërguar për skanim dhe kanë rezultuar pa probleme, të mund të marrin mallra të kundraligjshëm në rrugë e sipër, për shkak të largësisë së skanerit me sheshin e eksporteve. Ky risk kushtëzohet pasi autoritetet e sigurisë portuale nuk përgjigjen për sigurinë e kësaj rruge. Sa më sipër, është vlerësuar e nevojshme që të vendoset një skaner në dalje të RSH, duke ndarë kështu kontrollin e importeve dhe atë të eksporteve. Për këtë arsye, përfaqësues të DPPSH, kanë zhvilluar në datën 25.05.2017 një takim me përfaqësuesin e shoqërisë "S. A." SHPK, I. Z., ku parimisht është rënë dakord për vendosjen e një skaneri në dalje të RSH, pasi teknikisht nuk janë paraqitur probleme për vendosjen e tij. Përpos minimizimit të rrezikut, gjykohet që vendosja e këtij skaneri do të shkurtonte kohën e pritjes së operatorëve ekonomikë dhe përshpejtimin e procedurave. Ministria e Punëve të Brendshme e ka bazuar këtë kërkesë në pikën 2 "Kontrata në tërësi" të kontratës koncesionare ku citohet se *"...Çdo modifikim i kësaj kontrate do të jetë i vlefshëm vetëm nëse bëhet me anë të një kontrate amendimi të nënshkruar nga palët dhe nuk është i nevojshëm miratimi i parlamentit të Republikës së Shqipërisë."*Ministria e Financave ka dërguar drejt DPD dhe shoqërisë "S. A." SHPK, shkresën nr. 7869/1 Prot., datë 15.06.2017, ku paraqitet një përmbledhje lidhur me kërkesën e bërë nga Ministria e Punëve të Brendshme. Referuar Urdhrit nr. 49, datë 02.07.2015 të MF, "Për caktimin e menaxherit të projektit për kontratën e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S." Inc.", është kërkuar nga Ministria e Financave që DPD dhe përfaqësuesi i shoqërisë "S. A." SHPK të konfirmojnë nëse është dakordësuar fakti që zgjidhja është teknikisht e mundur dhe pa kosto financiare. Shoqëria "S. A." SHPK ka kthyer përgjigje përmes shkresës nr. 208 Prot., datë 19.06.2017, ku ka cituar se përfaqësuesi I. Z. ka patur një takim informal me Drejtorin e Përgjithshëm të Kufirit dhe Migracionit, me temë bashkëpunimin me policinë kufitare në pikat e operimit me skaner, ku nuk është rënë dakord për vendosjen e një skaneri në dalje të RSH, por është konfirmuar kapaciteti i shoqërisë koncesionare për të furnizuar pajisje skanimi nëse do të kërkohej nga autoritetet; ku mundësia e vendosjes së një pajisje tjetër skanimi do të shoqërohej me kosto financiare. Gjithashtu, I. Z. ka informuar se ka patur disa takime me Drejtorin e Përgjithshëm të Doganave, ku sqarohet se në kushtet aktuale teknikisht dhe financiarisht, shoqëria e ka të pamundur të shtoje një pajisje skanimi (skaneri rezervë që disponon shoqëria: pajisja M60 e cila bëhet funksionale nëse lidhet me serverët përkatës të pikave ku ofrohet shërbimi dhe shërben për të zëvendësuar përkohësisht në rast të ndonjë defekti madhor të pajisjeve të skanimit në pikat që janë operacionale, për të shmangur ndërprerjen e operimit). Drejtori i Përgjithshëm i Doganave në përgjigje të shkresës nr. 7869/1 Prot. të MF, datë 15.06.2017, ka dërguar drejt MF shkresën nr. 14507/1 Prot., datë 27.06.2017 ku sqarohet se investimi lidhur me vendosjen e skanerëve është bazuar në përcaktimin e vendit nga ana e Grupit të Punës të ngritur përmes Urdhrit nr. 11864 të DPD, datë 05.07.2013 dhe Marrëveshjes nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës". Drejtori i Përgjithshëm i Doganave ka pranuar se shqetësimi i ngritur nga MPB vlen edhe për DPD, duke qenë se krijohen vështirësi në monitorimin e trafikut të lëvizjes, pasi distanca nga pozicioni i skanerit deri në ambientet e procesimit të mallrave nga ana e Autoritetit Doganor është më shumë se 1 km. Kjo problematikë është bërë dhe më e ndjeshme në vijim të masave shtesë në zbatim të VKM nr. 248, datë 29.03.2017, "Për miratimin e planit të veprimit kundër kultivimit dhe trafikimit të kanabisit 2017-2020". DPD sqaron se ka zhvilluar disa takime me përfaqësues të shoqërisë koncesionare për mundësinë e shtimit të një pajisje skanimi, por nga ana e shoqërisë është thënë se është e pamundur në kushtet aktuale.

Përmes memos të datës 30.06.2017 dhe memos së datës 12.07.2017, Sekretari i Përgjithshëm i MF, ka informuar Ministrin e Financave lidhur me situatën për shtimin e skanerit në Portin e Durrësit, bazuar në shkresat e MPB dhe DPD ku specifikohet se është pikërisht pozicionimi i skanerit arsyeja përse situata nuk ka marrë një zgjidhje përfundimtare dhe i kërkohet Ministrit të Financave vendimmarrja e tij në lidhje me qëndrimin e Ministrisë së Financave si Autoritet Kontraktues nëse do të duhet të nisin procedurat e negocimit për amendim kontraktor për vendosjen e një pajisje tjetër skanimi.
Në vijim të memove të sipërcituara, Ministria e Financave ka dërguar drejt DPD, dhe për dijeni drejt shoqërisë koncesionare, shkresën nr. 7869/5 Prot., datë 28.07.2017, ku MF rekomandon ngritjen e një grupi pune për të vlerësuar të gjitha alternativat e mundshme për zgjidhjen sa më efektive dhe pa kosto financiare shtesë të problematikës së paraqitur përmes shkresës së Ministrisë së Punëve të Brendshme, duke e bashkërenduar punën edhe me Autoritetin Portual Durrës dhe autoritetet e tjera me të cilat lidhet kjo problematikë.
Bazuar në korrespondencat e dorëzuara drejt grupit të auditimit, nuk ka një përgjigje nga ana e DPD për ngritjen e një grupi pune dhe vlerësimin e alternativave për zgjidhjen e kësaj problematike.Situata problematike lidhur me vendndodhjen e skanerit në Portin e Durrësit përsëritet 4 vite më vonë, pikërisht në vitin 2021, kur Autoriteti Portual Durrës (APD) përmes shkresës nr. 1362 Prot., datë 08.04.2021, ka dërguar drejt MFE një kërkesë për bashkëpunim lidhur me forcimin dhe rritjen e parametrave të sigurisë portuale të Portit të Durrësit. Në këtë shkresë vlerësohet nga APD se angazhimet e ndërmarra në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Policisë së Shtetit (DPPSH), Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, Drejtorinë Detare dhe Autoritetin Shtetëror të Sigurisë, mbeten të paplotësuara për shkak të vendndodhjes së papërshtatshme dhe operativisht të palogjikshme të skanerit. Nevoja dhe domosdoshmëria e zhvendosjes së tij në një vendndodhje të re e cila plotëson standardet e sigurisë portuale në drejtim të Kodit ISPS, por edhe të parandalimit të kryerjes së aktiviteteve kriminale është konfirmuar dhe dakordësuar nga përfaqësuesit e organeve ligjzbatuese gjatë mbledhjes së Komitetit të Sigurisë në Portin e Durrësit, mbajtur më datë 18.02.2021. APD në këtë mbledhje ka propozuar ripozicionimin e skanerit në një hapësirë të re, duke gjetur dakordësinë e përfaqësuesve të institucioneve pjesëmarrëse dhe të shoqërisë koncesionare "S. A." SHPK. Mbështetur në Ligjin nr. 168/2013, "Për sigurinë në anije dhe porte", në përgjigje të shkresës së Autoritetit Portual Durrës nr. 783 Prot., datë 08.03.2021, Autoriteti Shtetëror i Sigurisë Portuale ka miratuar ndryshimin e propozuar në zonën "Terminal i Kontejnerëve" përmes shkresës nr. 107/2 Prot., datë 11.03.2021. Përmes shkresës nr. 6502/1 Prot., datë 20.04.2021, Ministria e Financave dhe Ekonomisë i ka kërkuar Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave të informojë nëse caktimi i vendndodhjes së re të përhershme të skanerit shoqërohet me problematika apo risqe të mundshme bazuar në detyrimet e kontratës koncesionare, nëse ka një projekt të hartuar për këtë vendndodhje të re të përhershme, afatin kohor dhe kostot e nevojshme për kryerjen e projektit, institucionin përgjegjës për mbulimin e tyre, si dhe nëse kërkohen dokumente, miratime apo aprovime për leje ndërtimi dhe instalimi të punimeve civile. Gjithashtu kërkohet që DPD të vendosë MFE në dijeni nëse ndryshimi i vendndodhjes shoqërohet me ndryshimin e tarifave, pagesave, penaliteteve të mundshme apo kostove shtesë kontraktuale si dhe kushteve të tjera të ofrimit të shërbimit nga ana e shoqërisë koncesionare. MFE i ka dërguar shoqërisë koncesionare "S. A." SHPK shkresën nr. 6502/2 Prot., datë 20.04.2021, ku përcjell vendndodhjen e re të përhershme të skanerit dhe ku kërkon vlerësimi dhe dakordësinë e shoqërisë koncesionare bazuar në nenin 6 të Kontratës së Koncesionit ku citohet *"Vendet do të caktohen nga Autoriteti në bashkëpunim me "R. S."*. Shoqëria koncesionare "S. A." SHPK ka dërguar drejt MFE shkresën nr. 667, datë 10.05.2021, në përgjigje të kërkesës për bashkëpunim të MFE nr. 6502/2, datë 20.04.2021. Shoqëria koncesionare vlerëson se në parim kërkesa për zhvendosjen e përhershme të skanerit në zonën "Terminal i kontejnerëve" mund të plotësohet, duke mbajtur parasysh faktorët në vijim.

Skaneri i vendosur në Portin e Durrësit është skaner i palëvizshëm i llojit Gantry Eagle G60, ndaj nuk mund të zbatohet referenca e nenit 6 të kontratës koncesionare e cila vlen për skanerët e lëvizshëm të llojit Eagle M60 ku citohet *"...Autoriteti mund të kërkojë, pas dhënies "R. S."së një njoftimi me shkrim të paktën 15 ditë kalendarike, që "R. S." të zhvendosë skanerët e lëvizshëm M60 në një vend tjetër për një periudhë jo më të gjatë se 90 ditë kalendarike, me kusht që "R. S." do të ketë të drejtë të ndërpresë shërbimet e përcaktuara për t'u ofruar nga një skaner i tillë i lëvizshëm M60 për një periudhë jo më të gjatë se 5 ditë në lidhje me një zhvendosje të tillë. Për shmangien e dyshimeve vetëm dy skanerë të lëvizshëm M60 mund të zhvendosen në çdo kohë të dhënë dhe çdo detyrim i pagueshëm për "R. S." nuk do të ndikohet për shkak të ndërprerjes së shërbimeve të përcaktuara lidhur me shkaqet e përcaktuara në fjalinë e mësipërme."*. Në këto kushte, shoqëria koncesionare vlerëson se mund të merret në konsideratë nga kontrata koncesionare Aneksi A, pika 2.1 *"Eagle R... ® G60 "Eagle G60" është anëtar i R. Seria - G të sistemeve të kontrollit me energji të lartë me rreze X të urave të montuara me binarë për skanim të shpejtë, të automatizuar të automjeteve dhe kontejnerëve. ..."* dhe pika 2.1 *"... Njësia mund të instalohet brenda një ndërtese, që është e projektuar për të siguruar mbrojtje nga mjedisi dhe ruajtje nga rrezatimi. Muret mbrojtëse dhe një ndërtesë nuk janë pjesë e konfigurimit standard Eagle G60. ..."* Për sa më sipër, lind nevoja e një ndërtese të re në të cilën duhet të riinstalohet skaneri në rast të zhvendosjes, e cila plotëson kushtet teknike si dhe kushtet e nevojshme për të siguruara mbrojtjen nga rrezatimi. Punimet civile, çinstalimi dhe instalimi në vendndodhjen e re kanë kosto financiare që duhet të merren në konsideratë. Gjithashtu duhet marrë në konsideratë koha e operimit që i duhet stafit tekniko-inxhinierik për të çmontuar të gjithë sistemin aktual të skanimit me të gjithë komponentët periferikë dhe vendosjes së tij në vendndodhjen e re, periudhë në të cilën sistemi është jashtë funksionit operues.

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave përmes shkresës nr. 7558/1 Prot., datë 07.06.2021 ka njoftuar MFE se duke vlerësuar problematikën e ngritur nga Autoriteti Portual Durrës, pas korrespondencës zyrtare me DPPSH (ku është kërkuar bashkëpunimi për praninë e përfaqësuesve të këtij institucioni në vlerësimin dhe përcaktimin e vendndodhjes së re të skanerit) dhe me shoqërinë koncesionare, dhe ka ngritur grupin e përbashkët të punës me Urdhrin nr. 23, datë 21.05.2021 "Për ngritjen e grupit të punës mbi vlerësimin dhe përcaktimin e vendndodhjes së re të skanimit në Portin e Durrësit". Grupi i Përbashkët i Punës ka vlerësuar domosdoshmëria e zhvendosjes si dhe ka dakordësuar propozimin e shprehur nga ana e APD përmes shkresës së tyre nr. 6462 Prot., datë 09.04.2021. Lidhur me këtë projekt, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave shprehet se përcaktimi i kostove dhe financimi i tyre del jashtë tagrave ligjore dhe mundësive financiaro-teknike të DPD, duke mbajtur në konsideratë:

- Ngritjen e një ndërtese të re e cila duhet të plotësohet kushtet për të siguruar mbrojtjen nga rrezatimi si dhe kushtet teknike për operim normal të sistemit;
- Kohën e operimit që do t'i duhet stafit inxhinerio-teknike për të çmontuar sistemin aktual dhe për ta instaluar në vendin e ri;
- Testimin përfundimtar të funksionimit të skanerit.

DPD vlerëson se sigurimi i dokumenteve dhe miratimi i lejes për ndërtim është në kompetencë të Autoritetit Portual Durrës si administrator i ambienteve të Portit të Durrës.

Përmes shkresës nr. 6502/5 Prot., datë 10.06.2021, MFE ka kthyer përgjigje lidhur me shkresën nr. 1362 Prot., datë 08.04.2021 të Autoritetit Portual Durrës lidhur me marrjen e masave për vijimin e procesit dhe ndjekjen e aktiviteteve përkatëse në bashkëpunim me shoqërinë koncesionare për zhvendosjen e skanerit në Portin e Durrësit në një vendndodhje të re. MFE sqaron se i është drejtuar shoqërisë koncesionare përmes shkresës nr. 6502/2 Prot., datë 20.04.2021 për miratimin me shkrim të vendndodhjes së re të skanimit në Portin e Durrësit. Shoqëria koncesionare "S. A." SHPK me anë të shkresës nr. 667 Prot., datë 10.05.2021 ka shprehur gadishmërinë për të bashkëpunuar me MFE. Në lidhje me përcaktimin e

vendndodhjes së re, shoqëria koncesionare vlerëson se kjo kërkesë mund të plotësohet duke konsideruar disa faktorë. Gjithashtu, MFE i është drejtuar DPD si përfaqësues ekzekutiv i kontratës koncesionare përmes shkresës nr. 6502/1 Prot., datë 20.04.2021 për vlerësimin e kërkesës për vendndodhjen e re të skanerit, ku DPD është shprehur si më poshtë përmes shkresës nr. 7558/1 Prot., datë 02.06.2021: *pas vlerësimit të praktikës si dhe korrespondencës me DPPSH, DPD ngriti grupin e përbashkët të punës me përfaqësues nga palët, ku është vlerësuar domosdoshmëria e zhvendosjes së skanerit duke e gjetur të përshtatshëm dhe të dakordërsuar propozimin mbi vendndodhjen e re sipas shkresës së Autoritetit Portual Durrës*. Përsa më sipër, MFE shprehet parimisht dakord me kërkesën e APD, por duke mbajtur në konsideratë për zbatim disa detyrime për APD dhe DPD. Duke qenë se MFE nuk ka buxhetuar mbulimin e shpenzimeve për realizimin e kësaj zhvendosje, në gjykimin e MFE këto kosto duhet të mbulohen nga APD si institucion propozues (shpenzime zhvendosje dhe shpenzime të nevojshme të operimit në fazën tranzitore). Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka nxjerrë Urdhrin nr. 113, datë 10.06.2021, "Për autorizimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave dhe Menaxherin e Projektit për ndjekjen e procesit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vendndodhjen e re të përcaktuar të skanimit në Portin e Durrësit". Ministri i Financave dhe Ekonomisë ka urdhëruar DPD të ngrejë një grup pune në lidhje me ndjekjen dhe zbatimin e planit të zhvendosjes ku pjesë e grupit të punës të jetë dhe Menaxheri i Projektit. Ky grup pune duhet të koordinojë veprimet me grupin ndërinstitucional të ngritur nga APD. Gjithashtu, DPD ngarkohet të jetë pjesë e hartimit dhe vendimmarrjes së bashku me institucionet përkatëse në grupin ndërinstitucional të punës për planin e zhvendosjes si dhe për operimin e punës së përditshme gjatë fazave të zhvendosjes. DPD duhet të ndërmarrë të gjitha veprimet dhe procedurat e nevojshme për të garantuar mbarëvajtjen dhe sigurinë e funksionimit të skanimit, të shmangë çdo risk të mundshëm si dhe të zbatojë standardet e operimit të punës së përditshme në Portin e Durrësit. DPD ka për detyrë të bashkëpunojë me APD dhe shoqërinë koncesionare "S. A." si dhe të raportojë për ecurinë e këtij procesit në të gjitha fazat e zbatimit të tij tek Autoriteti Kontraktor. Përmes Urdhrit nr. 113/1, datë 16.09.2021, Ministri i Financave dhe Ekonomisë i shton DPD detyrën e ndjekjes dhe mbikëqyrjes së të gjitha fazave të zbatimit të planit të zhvendosjes dhe Projektit të Zbatimit deri në marrjen e tij në dorëzim, i hartuar nga shoqëria koncesionare "S. A." SHPK dhe miratuar nga Grupi Ndërinstitucional i Punës si dhe nga strukturat përgjegjëse dhe të kryejë pagesat për zbatimin e këtij projekti ndaj shoqërisë koncesionare në përputhje me rregullimet dhe kushtet teknike dhe operacionale të kontratës koncesionare, si dhe për sa është e mundur, me standardet e kontrollit dhe disiplinimit të punimeve të ndërtimit. Me shkresën nr. 15858/1 Prot., datë 25.10.2021 të MFE është kthyer përgjigje për shkresën e DPD duke përcaktuar se është detyrë e DPD identifikimi i informacioneve të nevojshme që kërkohen për të bërë më pas propozimet tek Autoriteti Kontraktues për vlerësim sipas kontratës koncesionare.Me shkresën nr. 17957/1 Prot., datë 25.10.2021 të MFE është kërkuar informacion nga DPD për pretendimet e shoqërisë "H. C." në cilësinë e subjektit që menaxhon terminalin e kontejnerëve në Portin e Durrësit drejtuar MIE dhe MFE duke adresuar disa problematika dhe shqetësime për propozimin e Autoritetit Portual Durrës për zhvendosjen e skanerit. Sipas kësaj shkrese, pretendohet se si rrjedhojë e këtij propozimi, gjatë operimit do të shkaktohen impakte negative ekonomike jo vetëm asaj por edhe përdoruesve të Portit të Durrësit. Me shkresën nr. 3593/1 Prot., datë 4.11.2021 të Drejtorit të Përgjithshëm Ekzekutiv të Autoritetit Portual Durrës drejtuar MFE, është bërë me dije se ripozicionimi i skanerit në Portin e Durrësit përbën një nga masat më të rëndësishme për forcimin e Sigurisë Portuale të Portit të Durrësit dhe një prioritet i qeverisë Shqiptare, e gjithashtu një kërkesë e hershme e panegociueshme e partnerëve strategjikë, për këtë arsye është ngritur grupi i punës ndërinstitucional i cili ka dakordësuar ripozicionimin. Për pretendimet e shoqërisë "H. C." grupi ndërinstitucional i ka adresuar duke qartësuar se

nëpërmjet detajeve teknike të qartësuara në shkresë procesi i zhvendosjes së skanerit sipas këtij planifikimi shmang dhe minimizon risqet dhe garanton vijueshmërinë e operacioneve portuale. Shkresa nr. 19044/1 Prot., datë 22.11.2021 e DPD përcakton se vendndodhja e re e dakordësuar e Grupit Ndërinstitucional për skanerin e Portit të Durrësit plotëson më së miri standardet e sigurisë portuale dhe të parandalimit të kryerjes së aktiviteteve kriminale të trafikut, shmang dhe minimizon dhe risqet e pretenduara dhe garanton vijueshmërinë e operacioneve doganore. Nëpërmjet informacionit të vënë në dispozicion nga DPD sa i takon procesit të zhvendosjes së skanerit në Portin e Durrësit, rezulton se pas nxjerrjes së Urdhrit nr. 113, datë 10.06.2021 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, nga Drejtori i Përgjithshëm i Doganave është nxjerrë Urdhri nr. 35, datë 01.07.2021 "Për ngritjen e grupit të punës për ndjekjen dhe zbatimin e planit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vendndodhjen e re në Portin e Durrësit". Në mbështetje të relacionit me nr. 13759 Prot., datë 29.07.2021 të Grupit Ndërinstitucional të Punës, mbi bazën e projektit të përcjellë nga koncesionari, kostot financiare të zbatimit të këtij projekti dhe zhvendosjes janë 480,000 EUR dhe 130,000 USD, ekuivalentuar në vlerën 74,853,100 ALL me TVSH, sipas referencës zyrtare të kursit të këmbimit.
DPD bazuar në sa më lart, me shkresën nr. 13759/1 Prot., datë 29.07.2021 "Kërkesë e përsëritur për shtesë fondi" i është drejtuar MFE për shtesë fondi. Në përgjigje, MFE ka dërguar drejt Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave VKM nr. 484, datë 30.07.2021 "Për miratimin e fondit për Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë" me shkresën nr. 3808/1 Prot., datë 02.08.2021 dhe më pas është bërë detajimi i fondeve nga Drejtori i Përgjithshëm i DPD (shkresa nr. 13759/2 Prot., datë 04.08.2021), ku zëri i parë është "Shërbimi i zhvendosjes së skanerit në Portin e Durrësit" në vlerën 74,853,100 ALL.
Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave u përzgjodh procedura e prokurimit "Me negocim pa shpallje paraprake të Njoftimit të Kontratës" referuar në nenin 47, pika 1/b-iii të Ligjit nr. 162/2021 "Për Prokurimin Publik"; neni 52, pika b-iii të VKM nr. 285, datë 19.05.2021 "Rregullat e Prokurimit Publik"; Ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifën e shërbimit të skanimit"; Ligjin nr. 75, datë 09.07.2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktor dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifën e shërbimit të skanimit". Shoqëria "R. S." Inc gëzon të gjitha të drejtat ekskluzive, duke përfshirë të drejtat e pronësisë intelektuale (Neni 8 dhe 15 i Ligjit nr. 123/2013).
Bazuar në sa më sipër, DPD i është drejtuar Agjencisë së Prokurimit Publik për miratimin e procedurës së prokurimit "Me negocim pa shpallje paraprake të Njoftimit të Kontratës" me objekt "Zhvendosja e skanerit në Degën e Doganës Durrës" me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH. Kjo procedurë është refuzuar nga APP me arsyetimin e cituar si në vijim *"Për plotësimin e bazës ligjore të cilës i referoheni nevojitet një vërtetim i organeve shtetërore kompetente sipas legjislacionit në fuqi që vërteton mungesën e konkurrencës në treg dhe ekskluzivitetin. Gjithashtu, sipas deklarimit Tuaj, parashikimi për të drejtën ekskluzive për zhvendosjen (Ligji nr. 123/2013) është i lidhur me rastin e përfundimit të marrëveshjes para afatit".* Për sa kërkohej nga APP, DPD ka kontaktuar Drejtorinë e Përgjithshme e Pronësisë Industriale, ku sipas kësaj të fundit duhej që shoqëria koncesionare të regjistrohej me qëllim që të jepej ky vërtetim i kërkuar. Përmes shkresës nr. 16546 Prot., datë 17.09.2021, DPD i ka kërkuar MFE konfirmimimin për të drejtën e ekskluzivitetit të shoqërisë koncesionare. MFE nëpërmjet shkresës nr. 15858/1 prot., datë 25.10.2021 ka kthyer përgjigje ku ka cituar Ligjin

nr. 123/2013, i ndryshuar dhe Urdhëri nr. 113, datë 10.06.2021, dhe nuk ka dhënë zgjidhje për atë çka ka kërkuar DPD (konfirmimin mbi të drejtën e ekskluzivitetit).
DPD ka ndërmarrë hapat për zhvillimin e një procedure të zakonshme prokurimi me shkresën nr. 16546/1 Prot., datë 08.11.2021 "Për ngritjen e grupit të punës" për përcaktimin e specifikimeve teknike, për kriteret e kualifikimit të operatorëve ekonomikë pjesëmarrës, llogaritjen e vlerës limit dhe grafikun e shërbimit për prokurimin me objekt "Zhvendosja e skanerit në Degën e Doganës Durrës" me fond limit 74,853,100 ALL.
Grupi i punës ka dërguar drejt Zv. Drejtorit të Përgjithshëm relacionin përmes shkresës nr. 23531 Prot., datë 21.12.2021, ku sqaron se grupi ka kontaktuar me shoqërinë koncesionare, dhe i është komunikuar se këto zhvendosje janë shumë specifike dhe për pasojë duhet të kryheshin nga një subjekt i miratuar nga vetë ata. Në këto kushte shoqëria koncesionare nuk ka ofruar asnjë ofertë për realizimin e kësaj procedure. Grupi i punës ka bërë kërkime në QKB për subjekte që mund të ofronin këtë shërbim. Nga 3 kompanitë e përzgjedhura, 2 prej tyre nuk reaguan dhe subjekti i tretë nuk merrte përsipër realizimin e procedurës. Grupi i punës ka arritur në përfundimin se e ka të pamundur realizimin e detyrave dhe me shkresën nr. 23531/1 Prot., datë 30.12.2021 nga Drejtoria e Burimeve Mbështetëse i është dërguar informacion Titullarit të AK se procedura nuk mund të vijojë pa u bërë përllogaritja e vlerës limit të kontratës pasi nuk mund të nxirret Urdhri i Prokurimit pa dalë më parë vlera limit. Procedura për zhvendosjen e skanerit nuk është kryer ende, në kundërshtim me dakordësitë e shprehur nga palët për kryerjen e kësaj zhvendosje. Nga auditimi i dokumentacionit të vënë në dispozicion dhe nga problematikat e shfaqura në mënyrë të përsëritur nga autoritete të ndryshme, konstatohet se përcaktimi i vendndodhjes së skanerit në Portin e Durrësit përmes Procesverbalit të datës 05.09.2013 nga grupi i punës i ngritur përmes Urdhrit të Brendshëm të DPD nr. 11864 Prot., datë 05.07.2013, ka paraqitur probleme të shumta të cilat lidhen ngushtësisht me efektivitetin e shërbimit të skanerit, deri edhe me cenimin e sigurisë kombëtare. Për më tepër, procedurat e iniciuara nga DPD për prokurim, konstatohen të jenë në kundërshtim me pikën 5 të Nenit 3 të Marrëveshjes nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", ku citohet se *"Shoqëria S. A. SHPK merr përsipër shpenzimet dhe kostot në rast të zhvendosjes së vendit të skanimit, sipas përcaktimeve të Ligjit nr. 123/2013"*, pasi bazuar në këtë nen, zhvendosja e skanerit në Portin e Durrësit ngarkon me kosto shoqërinë koncesionare dhe jo Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave apo Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë. Prokurimi i këtij shërbimi, i cili duhet të kryhet dhe mbulohet nga shoqëria koncesionare, do të krijonte shpenzime të panevojshme për buxhetin e shtetit.
Nga auditimi konstatohet se:

- Risku i ndryshimit të vendndodhjes është evidentuar në shkresat e sipërcituara dhe është pranuar nga autoritetet shtetërore se ekziston një nevojë e qenësishme për të ndryshuar vendndodhjen aktuale të skanerit në Portin e Durrësit pasi vendndodhja aktuale e përcaktuar përmes Procesverbalit të datës 05.09.2013 nga grupi i punës i ngritur përmes Urdhrit të Brendshëm të DPD nr. 11864 Prot., datë 05.07.2013, nuk plotëson standardet e sigurisë dhe efektivitetit të lëvizjes së kontejnerëve dhe automjeteve.
- Megjithëse referuar Pikës 4 të Nenit 1 të Marrëveshjes 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës" citohet se *"Sipas përcaktimeve të Ligjit nr. 123/2013, DPD mund të zhvendosë vendin e skanimit, nëse do të kërkohet nga DPD për arsye të implementimit të projekteve, si pasojë e zhvillimit të zonave, proceseve integruese të sistemit doganor në përputhje me standardet dhe kërkesat e Bashkimit Evropian, apo për arsye të tjera ligjore të argumentuara nga DPD";*
- dhe për më tepër pika 5 e Nenit 3 të Marrëveshjes citon se *"Shoqëria S. A. SHPK merr përsipër shpenzimet dhe kostot në rast të zhvendosjes së vendit të skanimit, sipas përcaktimeve të Ligjit nr. 123/2013"*, pra ngarkon me kosto shoqërinë koncesionare;

- si dhe bazuar në korrespondencat e mësipërme është ngritur grupi i punës ndërinstitucional i cili ka dakordësuar ripozicionimin, duke përcaktuar një vendndodhje të re e cila plotëson standardet e sigurisë portuale dhe të parandalimit të kryerjes së aktiviteteve kriminale të trafikut, shmang dhe minimizon dhe risqet e pretenduara dhe garanton vijueshmërinë e operacioneve doganore (shkresa nr. 19044/1 Prot., datë 22.11.2021 e DPD),

ripozicionimi i skanerit të Portit të Durrësit, pra zhvendosja e tij në vendndodhjen e re, nuk është realizuar, duke vënë në pikëpyetje efektivitetin e tij, pasi vendndodhja aktuale mbart të gjitha risqet e trajtuara më sipër.

Titulli i gjetjes:	**Parregullsi me përcaktimin e vendndodhjes dhe mungesën e ripozicionimit të skanerit në Portin e Durrësit.**
Situata:	Nga auditimi është konstatuar se, megjithëse vendndodhja e skanerit në Portin e Durrësit, është përcaktuar nga grupi i punës i ngritur me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 11864 prot., datë 05.07.2013, më pas është cilësuar problematike në korrespondenca vijuese mes autoriteteve shtetërore. Në vijim të korrespondencave, konstatohet se është marrë dakordësimi parimisht për ndërrimin e vendndodhjes, është përcaktuar vendndodhja e re, është marrë konfirmimi edhe për vendndodhjen e përcaktuar, madje, me anë të Urdhrit të MFE nr. 113, datë 10.06.2021 është autorizuar DPD dhe Menaxheri i Projektit për ndjekjen e procesit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vendndodhjen e re të përcaktuar të skanimit në Portin e Durrësit. Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ka ndërmarrë veprime lidhur me nisjen e procedurave të prokurimit për zhvendosjen e skanerit me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH, në kundërshtim me përcaktimet në Marrëveshjen nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", ku për zhvendosjen e vendit të skanimit ngarkohet me shpenzime dhe kosto shoqëria koncesionare "S. A." SHPK. Pavarësisht sa më sipër, skaneri në Portin e Durrësit ende nuk është ripozicionuar, duke vijuar operimin i ekspozuar ndaj risqeve dhe pa garantuar efektivitet.
Kriteri:	- Ligji nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S. Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", pika 6; - Marrëveshja nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", neni 1, pika 4; - Marrëveshja nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", neni 3, pika 5.
Efekti:	Cënim i efektivitetit të procesit të skanimit.
Shkaku:	Mungesa e mitigimit të risqeve të evidentuara të lidhura me vendndodhjen e skanerit.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandimi:	Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me qëllim vlerësimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës që kanë sjellë (i) operimin e ekspozuar ndaj risqeve të skanerit në Portin e Durrësit dhe (ii) moszbatimin nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave të përcaktimeve të Marrëveshjes nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", si dhe (iii) të ndërmarrë hapat e nevojshëm për përshpejtimin e këtij procesi, me qëllim garantimin e efektivitetit të shërbimit të skanerit në Portin e Durrësit.

Mbi çështjen e shtimit të skanerit në Portin e Vlorës dhe Pikën Kufitare Hani i Hotit

Me shkresën nr. 817 Prot, datë 31.01.2022, Drejtori i Përgjithshëm i Policisë së Shtetit, ka paraqitur pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave kërkesën për vendosjen e pajisjes së skanerit në 2 pika të tjera doganore (Porti i Vlorës dhe Pika e Kalimit Kufitar Hani i Hotit), të cilat vlerësohen me risk në kuadrin e shfrytëzimit nga elementi kriminal. Ndër argumentet e renditura theksohet se në njërën prej këtyre pikave doganore për shkak të mungesës së skanerit, shumë herë disa nga mjetet e vlerësuara me analizë risku nga Policia Kufitare, janë dërguar për skanim në Portin e Durrësit, duke krijuar anomali në qarkullimin e mallrave. Më hollësisht për Portin e Vlorës është parashtruar problematika e shtimit të aktivitetit tregtar dhe numrin e subjekteve ku për shkak të uljes së çmimeve të trageteve për mjetet e rënda të transportit, një numër i madh mjetesh që shfrytëzonin Portin e Durrësit të kalojnë në Portin e Vlorës (mesatarisht 50-70 automjete të rënda në ditë). Përveç kontrollit të automjeteve në vijën e dytë, janë krijuar dhe mekanizma bashkëpunimi me shtete të huaja, ku procedurat përkatëse kontrolluese kërkojnë kohë duke krijuar vonesa. Një problematikë e ngjashme vlen edhe për Pikën e Kalimit Kufitar Hani i Hotit, Malësi e Madhe në të cilin ka një fluks mesatar deri në 400 kamionë si dhe kjo pikë është vlerësuar nga ana e policisë si një ndër pikat kryesore që shfrytëzohet nga elementi kriminal për trafikimin e lëndëve narkotike, armëve të zjarrit, vlerave monetare të padeklaruara, kontrabandimi i emigranteve, etj. Për shkak të mungesës së skanerit, shumë herë disa nga mjetet e vlerësuara me analizë risku nga Policia Kufitare, janë dërguar për skanim në Portin e Durrësit, duke krijuar anomali në qarkullimin e mallrave. Me shkresën nr. 2211/1 Prot., datë 11.02.2022 të Drejtorit të Përgjithshëm të DPD, drejtuar Drejtorisë së Koncesioneve pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, është argumentuar se administrata doganore vlerëson se shërbimi i skanimit në 5 pikat doganore të vendosura sipas kontratës në fillim të zbatimit të saj vijon të mbetet i rëndësishëm, por gjithashtu vlerësohet se fluksi në Doganën Vlorë dhe në Pikën Hanin e Hotit është rritur dhe përbën risk potencial për trafikimin, dhe administrata doganore shpreh dakordësinë e saj për përfshirjen e këtyre 2 vendeve në kontratën e koncesionit në rast të sigurimit të fondeve të duhura për këtë qëllim. Në përfundim të shkresës DPD kërkon pëlqimin e MFE për të propozuar ndryshimet në kontratën koncesionare për t'ju nënshkruar më pas ndryshimeve në ligj. Me shkresën nr. 27811 Prot., datë 06.07.2022 të Ministrit të MFE është kërkuar përgatitja e një raporti me vlerësimin paraprak me të dhëna konkrete lidhur me aktivitetin tregtar, numrin e mjeteve nga importi dhe eksporti, kalimin transit në Portin e Vlorës dhe në pikën doganore të Hanit të Hotit ku të jenë analizuar kostot dhe leverdishmëria e vendosjes së skanerit në këto pika, përpara se Autoriteti Kontraktues të angazhohet me veprime të tjera. Nga dokumentet që ka administruar grupi i auditimit, konstatohet se mungon kthimi i përgjigjes nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave në kundërshtim me sa është kërkuar nga ana e MFE.

Pavarësisht identifikimit të risqeve mbi aktivitetin në pikat doganore të Portit të Vlorës dhe Hanit të Hotit, grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion dokumentacion që vërteton MFE dhe DPD të kenë ndërmarrë hapa konkretë mbi fillimin e diskutimeve me shoqërinë koncesionare për mundësinë e shtimit të mbulimit me shërbimin e skanerit në këto dy pika doganore. Pika e Kalimit të Hanit të Hotit është trajtuar edhe nga Komisioni për Sigurinë Kombëtare, pasi vlerësohet si një pikë kalimi me rëndësi për shkak të fluksit të saj. Megjithatë, edhe pse vazhdimisht pika e kalimit kufitar Hani i Hotit është vlerësuar si një pikë me rëndësi nga autoritete të ndryshme si Komisioni për Sigurinë Kombëtare, Ministria e Brendshme, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, por edhe vetë Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, konstatohet se nga ana e MFE dhe DPD nuk është ndërmarrë asnjë analizë apo masë për mundësimin e shtimit të një skaneri në këtë pikë brenda hapësirave që lejon kontrata koncesionare, pasi qysh në fillim të nënshkrimit të kontratës dhe identifikimit të risqeve, nuk rezulton të ketë identifikuar riskun e ndryshimit të flukseve nëpër pika doganore dhe lindjen e nevojës për të ndryshuar këto pika doganore ku ofrohet shërbimi i skanimit.

Titulli i gjetjes:	**Vlerësimi në bazë fluksi dhe risku i shtimit të pikave doganore ku ofrohet shërbimi i skanimit.**
Situata:	Në pikën 6 të Kontratës koncesionare përcaktohet se vendet ku do të vendosen skanerat përcaktohen nga autoriteti, në bashkëpunim me "R. S." Në procesverbalin e datës 02.05.2012 "Pyetje nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumenteve standarde për të marrë pjesë në procedurën konkurruese "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë", Njësia e Hartimit të Dokumenteve dhe Komisionit të Vlerësimit të Ofertave shprehet se Autoriteti kërkon që fillimisht të mbulohen me shërbimin e skanerit pikat me fluks më të madh, por këto mund të ndryshojnë në varësi të nevojave të Autoritetit. Pavarësisht se për përcaktimin fillestar të 5 pikave doganore nuk është paraqitur asnjë dokumentacion vërtetues mbi kryerjen e analizave me bazë fluksi dhe risku, duke qenë se kjo kontratë koncesionare shtrihej në kohëzgjatje prej 15 vitesh, lind natyrshëm nevoja e rivlerësimit të pikave doganore ku shërbimi i skanimit do të ishte më efektiv. Nëpërmjet korrespondencave vijuese, autoritete të ruajtjes së sigurisë publike e kombëtare kanë paraqitur nevojën për përfshirjen e shërbimit të skanimit në disa pika doganore, ku aktualisht nuk ofrohet ky shërbim, bazuar në fluksin e lartë dhe në vlerësimin e riskut, nisur edhe nga fakti se ky shërbim paguhet për çdo deklaratë doganore në Republikën e Shqipërisë, pavarësisht nëse në pikën ku është gjeneruar deklarata ofrohet ose jo shërbimi i skanimit.
Kriteri:	Pika 6 e Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S. Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit".
Efekti:	Mosmbulimi i pikave doganore me fluks e risk të lartë ul efektivitetin në makro të shërbimit të skanimit.
Shkaku:	MFE dhe/ose DPD nuk kanë iniciuar vlerësim të fluksit/riskut, me qëllim propozimin e shtimeve të skanerëve në pika të tjera doganore.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandime:	1. Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për ngritjen e një grupi pune për kryerjen e një analize fluksi dhe risku mbi pikat doganore, duke mbajtur në konsideratë edhe vlerësimet e autoriteteve të tjera publike, dhe ta paraqesë raportin pranë MFE. 2. Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, për të analizuar rezultatet e raportit dhe për të kërkuar negocimin me shoqërinë koncesionare, për shtimin e pikave doganore ku ofrohet shërbim, pa ndryshuar kushtet e tjera, duke përfshirë pikat doganore në të cilat paraqitet fluksi/risku më i lartë.

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit Përfundimtar të Auditimit, janë paraqitur observacione nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave përmes shkresës nr. 12879/1 Prot., datë 25.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/9 Prot., datë 29.08.2023, si dhe përmes shkresës nr. 2485/2 Prot., datë 28.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/8 Prot., datë 29.08.2023, ku pretendohet si në vijim:

Pretendimi i subjektit:

- *Sa i takon rekomandimit 16.1, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave pranon rekomandimin dhe sqaron se do të ndërmarrë hapat e nevojshëm për përmbushjen e tij.*
- *Mbi rekomandimin 13.1, DPD pretendon se rekomandimi duhet ti adresohet Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, duke mbajtur në konsideratë parashikimet ligjore për MFE si Autoritet Kontraktor.*

- *Lidhur me përgjegjësitë e menaxherit të projektit, ky i fundit pretendon se roli i tij rregullohet përmes ligjit nr. 123/2013 në dy drejtime kryesore: 1. Projektmenaxheri të mbajë komunikimin me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve të përcaktuara; 2. Menaxheri i Projektit do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së Rapsican lidhur me shërbimet e kësaj kontrate. Menaxheri i Projektit pretendon se ka mbajtur komunikim të rregullt me shoqërinë koncesionare dhe me AK, gjithashtu dhe për nevoja që kanë patur institucione të tjera lidhur me zhvendosje/vendosje skaneri në pika të tjera doganore. Sa më sipër, menaxheri i projektit pretendon se interpretimi i zgjeruar i ligjit kapërcen ngarkesën me përgjegjësi.*
- *Lidhur me gjetjet e grupit të auditimit për mungesën e përmbushjes së detyrimit kontraktual për investimin dhe zëvendësimin e pajisjeve nga shoqëria koncesionare, Menaxheri i Projektit pretendon se nuk parashikohet si përgjegjësi e tij ndjekja dhe mbikëqyrja/raportimi mbi realizimin e investimeve dhe AK nuk ka dokument/shkresë të dërguar drejt DPD për ta vënë në dijeni lidhur me planin e investimeve, për më tepër DPD është ngarkuar me trajtimin e çështjeve operative të kontratës.*
- *Përsa i përket vendndodhjes së skanerit në Portin e Durrësit, Menaxheri i Projektit sqaron se ka patur një sërë shkresash dhe procedurë lidhur me zhvendosjen e këtij skaneri. Pas nxjerrjes së Urdhrit nr. 113, datë 10.06.2021 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, nga Drejtori i Përgjithshëm i Doganave është nxjerrë Urdhri nr. 35, datë 01.07.2021 "Për ngritjen e grupit të punës për ndjekjen dhe zbatimin e planit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vendndodhjen e re në Portin e Durrësit". Në mbështetje të relacionit me nr. 13759 Prot., datë 29.07.2020 të Grupit Ndërinstitucional të Punës, mbi bazën e projektit të përcjellë nga koncesionari, kostot financiare të zbatimit të këtij projekti dhe zhvendosjes janë 480,000 EUR dhe 130,000 USD, ekuivalentuar në vlerën 74,853,100 ALL me TVSH, sipas referencës zyrtare të kursit të këmbimit. DPD bazuar në sa më lart, me shkresën nr. 13759.1 Prot., datë 29.07.2021 "Kërkesë e përsëritur për shtesë fondi" i është drejtuar MFE për shtesë fondi. Me shkresën nr. 3808/1 Prot., datë 02.08.2021 MFE ka dërguar drejt DPD VKM nr. 484, datë 30.07.2021 "Për miratimin e fondit për Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë". Me shkresën nr. 13759/2 Prot., datë 04.08.2021 është bërë detajimi i fondeve nga Drejtori i Përgjithshëm i DPD, ku zëri i parë është "Shërbimi i zhvendosjes së skanerit në Portin e Durrësit" në vlerën 74,853,100 ALL. Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave u përzgjodh procedura e prokurimit "Me negocim pa shpallje paraprake të Njoftimit të Kontratës" bazuar në nenin 47, pika 1/b-iii të Ligjit nr. 162/2021 "Për Prokurimin Publik"; neni 52, pika b-iii të VKM nr. 285, datë 19.05.2021 "Rregullat e Prokurimit Publik"; Ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc" si koncesionar për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifën e shërbimit të skanimit"; Ligjin nr. 75, datë 09.07.2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktor dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifën e shërbimit të skanimit". Shoqëria "R. S." Inc gëzon të gjitha të drejtat ekskluzive, duke përfshirë të drejtat e pronësisë intelektuale (Neni 8 dhe 15 i Ligjit nr. 123/2013). Bazuar në sa më sipër, DPD i është drejtuar Agjencisë së Prokurimit Publik për miratimin e procedurës së prokurimit "Me negocim pa shpallje paraprake të Njoftimit të Kontratës" me objekt "Zhvendosja e skanerit në Degën e Doganës Durrës" me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH. Kjo procedurë është refuzuar nga APP me arsyetimin "Për plotësimin e bazës ligjore të cilës i referoheni nevojtiet një vërtetim i organeve shtetërore kompetente sipas legjislacionit në fuqi që vërteton mungesën e konkurrencës në treg dhe ekskluzivitetin. Gjithashtu, sipas deklarimit Tuaj, parashikimi për të drejtën ekskluzive për zhvendosjen (Ligji nr. 123/2013) është i lidhur me rastin e përfundimit të marrëveshjes para afatit". Për sa kërkohej nga APP, u kontaktua Drejtoria e Përgjithshme e Pronësisë Industriale, ku sipas kësaj të fundit duhej që shoqëria koncesionare të regjistrohej me qëllim që të jepej ky vërtetim i kërkuar. Shoqëria koncesionare sqaroi se kjo shoqëri ka ekskluzivitetin që i rrjedh nga Ligji nr. 123/2013, neni 15 "Pronësia Intelektuale". Përmes shkresës nr. 16546 Prot., datë 17.09.2021 DPD i ka kërkuar MFE konfirmimimin për të drejtën e ekskluzivitetit. MFE përmes shkresës nr. 15858/1 Prot., datë 25.10.2021 ka kthyer përgjigje ku ka cituar Ligjin nr. 123/2013, i ndryshuar dhe Urdhëri nr. 113,*

datë 10.06.2021, ku nuk ka dhënë zgjidhje për atë çka ka kërkuar DPD (konfirimimin mbi të drejtën e ekskluzivitetit). Në këto kushte ku nuk u gjend zgjidhja e mësipërme, DPD ka ndërmarrrë hapat për zhvillimin e një procedure të zakonshme prokurimi ku me shkresën nr. 16546/1 Prot., datë 08.11.2021 "Për ngritjen e grupit të punës" për përcaktimin e specifikimeve teknike, për kriteret e kualifikimit të operatorëve ekonomikë pjesëmarrës, llogaritjen e vlerës limit dhe grafikun e shërbimit për prokurimin me objekt "Zhvendosja e skanerit në Degën e Doganës Durrës" me fond limit 74,853,100 ALL. Me shkresën nr. 23531 Prot., datë 21.12.2021 grupi i punës i ka dërguar relacionin Zv. Drejtorit të Përgjithshëm ku sqaron se grupi ka kontaktuar me shoqërinë koncesionare, ku u komunikua se këtë zhvendosje janë shumë specifike dhe për pasojë duhet të kryheshin nga një subjekt i miratuar nga vetë ata. Në këto kushte ata nuk ofruan asnjë ofertë për realizimin e kësaj procedure. Grupi i punës ka bërë kërkime në QKB për subjekte që mund të ofronin këtë shërbim. Nga 3 kompanitë e përzgjedhura, 2 prej tyre nuk reaguan dhe subjekti i tretë nuk merrte përsipër realizimin e procedurës. Grupi i punës ka arritur në përfundimin se e ka të pamundur realizimin e detyrave dhe me shkresën nr. 23531/1 Prot., datë 30.12.2021 nga Drejtoria e Burimeve Mbështetëse i është dërguar informacion Titullari të AK se procedura nuk mund të vijojë pa u bërë përllogaritja e vlerës limit të kontratës pasi nuk mund të nxirret Urdhri i Prokurimit pa dalë më parë vlera limit.

Qëndrimi i grupit të auditimit:

- Sa i takon rekomandimit 13.1, grupi i auditimit sqaron se zëvendësimi periodik i detyrueshëm i pajisjeve është i përcaktuar në kontratën koncesionare si dhe ndikon ofrimin e shërbimit të skanimit në pikat doganore, pra aktivitetin operativ të përditshëm të skanimit.
- Lidhur me pretendimet e Menaxherit të Projektit, grupi i auditimit sqaron se pika 9.4 e kontratës koncesionare përcakton se *"Autoriteti do të caktojë, gjithashtu, një menaxher të projektit, i cili do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj Kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin"*. Ofrimi i shërbimit të skanimit ndikohet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga përmbushja e detyrimeve që i lindin shoqërisë nga kontrata koncesionare. Sa më sipër, Menaxheri i Projektit duhet të kishte raportuar secilën mangësi të evidentuar nga puna e përditshme e tij në mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare, ndaj pretendimi i subjektit nuk merret në konsideratë.
- Sa i përket procesit të zhvendosjes së skanerit në Portin e Durrësit, grupi i auditimit sqaron se dokumentacioni i sjellë përmes këtij observacioni është dokumentacion i ri, i cili nuk ishte vënë më parë në dispozicion. Referuar kësaj çështje, grupi i auditimit merr në konsideratë dokumentacionin e dorëzuar rishtazi përmes observacionit dhe si i tillë do të trajtohet në pjesën takuese të këtij Raporti Përfundimtar të Auditimit.

II.3. Auditimi i zbatimit të projektit: "Menaxhimi dhe ofrimi i shërbimeve"

Pas negocimit dhe miratimit të kontratës me ligjin nr. 123/2013 , ka vijuar edhe faza e zbatimit të kontratës duke përfshirë këtu kryerjen e veprimeve të nevojshme për zbatimin e kushteve të kontratës së PPP dhe administrimin e marrëdhënieve midis partnerit publik dhe privat si monitorimin e saj. Në datën 12.07.2013 (pra menjëherë pas fillimit të zbatimit të kontratës koncesionare), "S. A." ka dërguar një shkresë pranë Ministrit të Financave duke i informuar se janë vënë në kontakt të menjëhershëm me DPD fillimisht për identifikimin e vendeve ku do të instalohen skanerat. Gjithashtu, ka njoftuar se shoqëria ka zgjedhur të bashkëpunojë në mënyrë të ngushtë *veçanërisht në fazën e ndërtimit të strukturave të nevojshme për instalimin e skanerave në pikat doganore, por dhe më pas për përmbushjen sa më efikase të kërkesave organizative për realizimin e koncesionit të skanimit të kontenierëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë me shoqërinë "I." SHPK*. Në këtë kuadër, në përputhje me kërkesat e Nenit 5.1 të Kontratës së Koncesionit, "S. A." ka kërkuar miratimin e tyre në lidhje me mundësinë e transferimit të **49%** të kuotave të shoqërisë tek shoqëria "I." SHPK në vlerën **400 lekë**. Në datën 06.08.2013 me shkresën nr. 5832/23 prot., Ministria e Financave i është përgjigjur shkresës së "S. A." duke vënë në dijeni dhe DPD. Ata shprehen se në bazë të kontratës koncesionare midis "R. S." dhe Ministrisë së Financave, *pala e vetme përgjegjëse për përmbushjen e detyrimeve të parashikuara në këtë kontratë është "R. S." Inc*, si subjekti i

dalë fitues nga një procedurë konkurruese në bazë të legjislacionit në fuqi. Në këto kushte Autoriteti duhet të marrë të gjitha masat e nevojshme për të garantuar që shërbimi i parashikuar të ofrohet nga "R. S." në çdo rast të jetë në përputhje të plotë me përcaktimet e bëra në kontratë. Për këtë arsye, në rastin kur kërkohet të transferohet një kuotë e konsiderueshme prej 49%, Autoriteti duhet të disponojë dhe të analizojë të gjithë dokumentacionin dhe informacionin e nevojshëm për të garantuar qënien në të njëjtat kushte dhe plotësimin e të njëjtave kritere për të cilat është vlerësuar si fitues në garë subjekti "R. S.". Kjo shkresë është firmosur nga Zv/Ministri, N. H. Në vijim, në datën 14.08.2013, me shkresën nr. 5832/24 prot, "S. A." ka dërguar një shkresë Ministrit dhe zv.Ministrit të Financave, për dijeni të DPD duke vendosur informacion më të plotë lidhur me shoqërinë që "R. S." ka zgjedhur për të bashkëpunuar në Shqipëri dhe grupin e shoqërive ku ajo bën pjesë. "S. A." ka përcaktuar se: *"I." SHPK është themeluar në korrik të vitit 2008, me qëllimin e ofrimit të shërbimeve në fushën e sigurisë tregtare. Kjo shoqëri bën pjesë në një grup shoqërish që janë ideuar dhe themeluar nga Dr. O. P. që dhe i kontrollon ato me synimin për të garantuar standardet e larta dhe siguri. Ky grup kompanish ka ekspertizë të lartë teknologjike, krahas pozicionit financiar tejet të kënaqshëm. Kompania e parë që përmendet është "M. T.", një nga firmat e para shqiptare që importonte dhe instalonte sisteme komunikimi të një rëndësie të veçantë, dealer ekskluziv i firmës "I. T.", partnere me "G. E." në prodhimin e Radio Urave. "M. T." është një nga importuesit kryesorë të aksesorëve të rrjeteve të komunikimit. E para në tregun shqiptar për pajisjet me siguri të lartë kalibrimi, duke u bërë një nga partnerët kryesorë të shtetit në Fushën e Metrologjisë. Me një grant të qeverisë shqiptare për DPD arriti të instalojë sistemin më të përparuar të matjes me Koriolis të volumit dhe peshës së lëngjeve në porte. Ka investuar dhe në fushën e trajtimit të mbetjeve mjekësore, me një investim për më tepër se 1.4 milion Euro. Kapitali themeltar ka arritur shumën mbi 4 milionë Euro. Shoqëria ka 28 punonjës Kompania e dytë është Spitali "S.", projektuar dhe ndërtuar nga dr. O. P dhe "M. T.". Në 6 muajt e para të 2013 në spitalin Italian "S." janë vizituar mbi 1000 pacientë të rinj. Investimi i kryer në këtë spital është mbi 18 milionë euro dhe punësohen mbi 120 punonjës shqiptarë dhe italianë. Kompania e tretë është "O.", ofron shërbimin e aplikimit të protezave akustike tek pacientët që nuk dëgjojnë. Kompani e re, investimi kryesor qëndron tek trajnimi i të rinjve. Shoqëria ka 18 punonjës, ndërkohë që ritmet e rritjes vjetore në 2 vitet e fundit kalojnë masën 400% çdo vit."*. Në datën 19.08.2013 "S. A." me shkresën nr. 5832/25 prot., ka dërguar në Ministrinë e Financave materiale shtesë për "I." ku përfshihet ekstrakti i regjistrit në QKR për "I.", "S. T.", "O." dhe "S. A.". Kontrata mes "S. T." dhe "M. T." SHPK, datë 31 Mars 2010, kontratë shitje mes "G. M. H." SA (shitësi) dhe "S. T." (blerësi) me vlerë 950,000 Euro për pajisje mjekësore. Në datën 23.08.2013 me nr. 5832/27 prot. shoqëria "S. A." ka dërguar pranë Ministrit dhe zv/Ministrit të Financave, për dijeni të DPD dokumentacionin shtesë, në vijim të atij të dorëzuar datë 19.08.2013 për shoqërinë "S. T.", "I.", "M. T.", "O.".

Më pas, në datën **30.08.2013**, me shkresën nr. 5832/28 prot, Ministria e Financave ka dërguar një shkresë pranë "S. A." për dijeni DPD *duke dhënë miratimin paraprak* të transferimit të 49% të kuotave të kompanisë "S. A." SHPK tek subjekti "I." SHPK, duke i kujtuar se pala e vetme përgjegjëse për përmbushjen e detyrimeve të parashikuara mbetet "R. S." inc si subjekti i dalë fitues nga procedura konkurruese. **Nga auditimi konstatohet se disponohet asnjë dokumentacion ku përshkruhet analiza e kryer për "I." SHPK nga Ministria e Financave dhe arsyen rënies dakord për transferimin 49% të kuotave të kompanisë apo analizave që argumentojnë përzgjedhjen e këtij operatori duke vlerësuar avantazhet e tij në fushën e ndërtimit.**

Nga të dhënat e administruara nga grupi i auditimit konstohet se menjëherë pas miratimit të transferimit të kuotave të kompanisë "S. A.", kompania "I." SHPK ka qenë përfituese e një kontrate huaje me një bankë të nivelit të dytë nënshkruar më 07.12.2023 në vlerën 1,900 mijë Euro, ku si kusht është dakortësuar lënia e 49% të kuotave dhe të

gjithë të drejtave në to me qëllim sigurimin e përmbushjes së detyrimeve të dhënies së kredisë. Pra, kuota të cilat ishin blerë paraprakisht në vlerën 400 lekë.

Titulli i gjetjes:	**Mungesa e analizës së zgjedhjes së "I." SHPK për shitjen e 49% të kuotave.**
Situata:	Nga auditimi i dokumentacionit për shitjen e 49% e kuotave të "S. A." SHPK nga shoqëria "R. S." Inc, në favor të shoqërisë "I." SHPK për 400 lekë, në bazë të informacionit të vendosur në dispozicion referuar miratimit të këtij transaksioni nga MFE në cilësinë e autoritetit kontraktor, nuk dokumentohen kryerja e verifikimeve dhe analizave që mbështesin këtë përzgjedhje të koncensionarit, duke përfshirë këtu shqyrtimin e eksperiencës së shoqërisë në fushën e ndërtimit; mirëmbajtjes së objekteve; personelit të punësuar; etj, dhe se si ky partneritet do të sjelli përfitime apo vlerë të shtuar për kontratën koncensionare. Referuar dokumentacioneve, bashkëpunimi me "I." është përmendur që në fazën e propozimit të këtij projekti, duke mos identifikuar kështu avantazhet që planifikohen të vijnë nga ky operator. Në bazë të kontratës së nënshkruar datë 07.12.2013 për marrëveshjen e kredisë së përfituar nga "I." pas shitjes së aksioneve, rezulton se Banka ka rënë dakord të nënshkruajë dhënien e një huaje në shumën 1,900,000 Euro ku si kusht është dakortësuar lenia e 49% të kuotave dhe të gjithë të drejtave në to me qëllim sigurimin e përmbushjes së detyrimeve të dhënies së kredisë.
Kriteri	Neni 5.1 i Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S. Inc.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit".
Shkaku	Mos kryerja apo mos dokumentimi i analizave të referuara më sipër nga ana e MFE.
Ndikimi	Mos garantimi i përfitimeve/vlerës së shtuar në partneritetin e trajtuar më sipër, për kontratën koncesionare.

<u>Detyrimet dhe përgjegjësitë e autoritetit kontraktues dhe koncesionarit mbi raportimin</u>

Detyrimet dhe përgjegjësitë e autoritetit kontraktues dhe koncesionarit të kësaj kontrate janë përcaktuar në Ligjin nr. 123/2013 datë 25.4.2013 "P*ër miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." INC.", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenjerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit" ndryshuar më pas me Marrëveshjen për Zgjidhjen me Mirëkuptim të Mosmarrëveshjeve, të datës 28 prill 2015, miratuar në datën 9.7.2015.* Një kontratë koncesionare apo PPP përcakton në mënyrë të qartë detyrimet e partnerit privat, të cilat duhet të përcaktojnë midis të tjerash, karakteristikat e punimeve, nivelet e pritura të shërbimeve, standardet e cilësisë, modalitetet e realizmit të tyre dhe afatet kohore. Menaxhimi efektiv i kontratës është i lidhur ngushtë me zbatimin e përpiktë të procedurave, mënyrave dhe afateve të monitorimit të përcaktuara në kontratë. Kjo kërkon që autoriteti kontraktor ashtu edhe partneri privat, të kenë të qarta modalitetet e monitorimit dhe të raportimit. Për këtë arsye kontrata duhet të përcaktojë afatet, format dhe mënyrat e duhura të raportimit nga ana e partnerit privat, ku parashikohet të përfshihet edhe një format standard raportimi periodik apo i posaçëm, i rënë dakord mes palëve në kontratë, si edhe procedurat dhe mënyrat e monitorimit të kryera nga autoriteti kontraktor. Problematikat e konstatuara në hartimin e kontratës fillestare dhe asaj të rishikuar janë trajtuar në një tjetër drejtim të këtij raporti.

Në rastin e kontratës së koncesionit të skanimit në dogana, **detyrimet e koncesionari mbi linjat e raportimit** <u>janë përcaktuar vetëm në pikën 8.7 të saj, konkretisht:</u> Pika **8.7 Raportet**: *"Gjatë kohëzgjatjes, "R. S."do të paraqesë para Autoritetit <u>raporte mujore</u>, duke përshkruar*

gjendjen e shërbimeve." Grupi i auditimit kërkoi vendosjen në dispozicion të raporteve mujore të "R. S." në të cilat konsistojnë në formate tabelore dhe kufizohen në informacionin mbi numrin total te skanimeve te kryera për çdo vend, të ndara ato me dyshime (të verdha dhe të kuqe). Në këto raporte nuk përshkruhet gjendja e shërbimeve. Disa informacione mbi shërbimet e kryera pasqyrohen në raportet 6-mujore të koncesionarit (trajtuar në drejtimet e tjera të auditimit ku është analizuar më gjerësisht përmbajtja e tyre) janë hartuar si detyrim i pikës 8.2 .Mirëmbajtja e pajisjeve: "*Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të jetë përgjegjës për mirëmbajtjen e pajisjeve në kushte të mira operuese dhe të arsyeshme dhe në përputhje me specifikimet e performancës operuese siç përcaktohet në shtojcën A."*

Mbi raportimet e MFE

Drejtoria e Koncesioneve pranë MFE publikon Raportin Vjetor të Përmbledhur (RVP), i cili konsiston në mbledhjen, përpunimin dhe raportimin e të dhënave të ecurisë dhe performancës financiare dhe jofinanciare të kontratave të koncesionit/PPP në Republikën e Shqipërisë për vitin paraardhës. Raport ky i cili publikohet 1 (një) herë në vit në muajin Qershor si pjesë përbërëse si Aneksi i Raportit Vjetor të zbatimit të Buxhetit për vitin paraardhës. Nga verifikimi i raporteve të përvitshme të hartuara nga MFE lidhur me performancën e koncesioneve, për këtë projekt rezulton se në raportet e MFE përveç pagesave të kryera ndaj kompanisë se skanerit, nuk është kryer në asnjë rast një vlerësim se sa janë rritur të ardhurat e buxhetit të shtetit nga ky shërbim, apo sa është ulur trafiku i mallrave të paligjshme, çështje këto cilat përbëjnë edhe objektivat e kësaj kontrate. Informacionet janë kufizuar në pasqyrimin e numrit të skanimeve për çdo vit; pagesave të kryera; identifikimin shkurtimisht të risqeve; dhe raportimi mbi zbulimet e skanerit. Sipas këtyre raporteve, zbulimet e skanerit në vitin 2019 janë identifikuar 30 raste, në vitin 2020 janë identifikuar 71 raste, në vitin 2021 janë identifikuar 167 raste. Raporti i vitit 2022 publikohet brenda muajit Qershor. Për periudhën 2015-2018 nuk janë hartuar raporte të ngjashme, pasi detyrimi ligjor për hartimin e këtij detyrimi ka filluar me raportin e vitit 2019.

Referuar mangësive në dokumentacionet e administruara deri në përfundim të auditimit në terren, konstatohet se nuk janë zbatuar detyrimet për raportimin lidhur me ecurinë e monitorimit dhe zbatimit të kësaj kontrate, konform përcaktimeve të kuadrit ligjor, si nga menaxheri i projektit pranë DPD, ashtu edhe nga struktura përgjegjëse pranë MFE, trajtuar më hollësisht në drejtimin e menaxhimit financiar dhe kontrollit të kësaj kontrate.

Koordinatorja e skanimit pranë DPD, vendosi në dispozicion të grupit të auditimit raportet vjetore 2020, 2021 dhe 2022 të Drejtorisë Antitrafik në DPD, të cilat finalizohen pas përpunimit të të dhënave që administrohen çdo ditë lidhur me skanimet e kryera në pikat ku ka skaner, ku nga krahasimi i të dhënave mes këtyre raportimeve rezultojnë diferenca dhe pasaktësi (trajtuar më gjerësisht në drejtimin e auditimit mbi vlerësimin e funksionimit të sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit), të cilat identifikojnë mangësitë në linjat e raportimit dhe aktiviteteve të kontrollit të implementuara nga këto struktura, me qëllim kryqëzimin e informacionit të gjeneruar nga disa burime, dhe garantimin e saktësisë në paraqitjen e informacionit mbi ecurinë e kësaj kontrate.

Mbi auditimin e përmbushjes së detyrimeve kontraktuale të shoqërisë koncesionare gjatë zbatimit të kontratës

Në kuadër të transferimit të risqeve të operimit, mirëmbajtjes dhe zhvillimit (OMZ) tek partneri privat i kësaj kontrate, për menaxhimin në mënyrë më efikase të këtyre detyrave, marrëveshja e koncesionit ka përfshire termat edhe kushtet e detyrueshme për koncesionarit. Konkretisht, detyrimet kryesore të shoqërisë janë përcaktuar në nenin 5.2 të kontratës:

"5.2.1 të përmbushë planin e biznesit në përputhje me propozimin;

5.2.2 të kryejë investimin sipas afatit të parashikuar në përputhje me propozimin dhe të arrijë cilësinë e kërkuar;

5.2.3 të drejtojë dhe të administrojë sistemin e skanimit gjatë kohëzgjatjes;

5.2.4 të mbulojë dëmet e shkaktuara palëve të treta për faj të tij;
5.2.5 të informojë Autoritetin Kontraktues për situatat e njohura që mund të ndikojnë ndjeshëm dhe negativisht në zbatimin e projektit të koncesionit;
5.2.6 të veprojë në përputhje me legjislacionin shqiptar gjatë aktivitetit të saj;
5.2.7 të marrë masat për garantimin e kushteve të sigurisë në punë, për punëmarrësit dhe personat e tjerë, të shmangë dëmin e pronës private dhe shtetërore, si dhe të zbatojë legjislacionin në lidhje me parandalimin e dëmtimeve dhe fatkeqësive në vendin e punës.
5.2.8 të ofrojë, nënshtruar klauzolës 7.3 më poshtë, shërbime në përputhje me planin kohor të zbatimit, siç është përcaktuar në shtojcën C; 5.2.9 të lidhet me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, siç mund të jetë rasti për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre;
5.2.10 të sigurojë trajnim për analizimin e imazheve të doganierëve shqiptarë të caktuar nga Autoriteti.".

Nga grupi i auditimit u krye vlerësimi i ecurisë për realizimin e këtyre detyrimeve, ku situata paraqitet si më poshtë:

-5.2.1 "të përmbushë planin e biznesit në përputhje me propozimin*";*

Plani i biznesit i propozuar fillimisht për këtë kontratë, nuk është ndryshuar pas rishikimit të marrëveshjes në vitin 2015, referuar ndryshimeve që ka pësuar edhe në pagesat ndaj koncesionarit. Përmbushja e detyrimeve kontraktuale referuar investimeve të kryera për këtë kontratë (pikat 5.2.1 dhe 5.2.2 "*5.2.2 të kryejë investimin sipas afatit të parashikuar në përputhje me propozimin dhe të arrijë cilësinë e kërkuar*") është trajtuar në një tjetër drejtim të këtij auditimi.

-5.2.3 "të drejtojë dhe të administrojë sistemin e skanimit gjatë kohëzgjatjes";

Referuar informacionit nga menaxheri i projektit pranë DPD, shërbimi i skanimit vijon aktivitetin normal që në fillimin e operimit sipas pikave doganore (2015, 2016). Nga auditimi u konstatuan mangësi në drejtim të gjurmëve të auditimit, që dokumentojnë korrespondencat mes menaxherit të projektit dhe degëve doganore të pajisura me skaner mbi problematika të ndryshme lidhur me procesin e drejtimit dhe administrimit të këtij procesi nga ana e koncesionarit. Sipas raporteve të hartuara nga Drejtoria e Antitrafikut është cituar se është mbajtur korrespondencë e rregullt me menaxherin e projektit lidhur me parregullsitë e konstatuara nga shoqëria "S. A." në hedhjen e të dhënave mbi skanimet; si dhe janë raportuar rastet kur nuk ka funksionuar sistemi i të dhënave.

-5.2.4 "të mbulojë dëmet e shkaktuara palëve të treta për faj të tij";

Nuk u vendosën në dispozicion raste që mund të evidentonin dëme të shkaktuara palëve të treta.

-5.2.5 "të informojë Autoritetin Kontraktues për situatat e njohura që mund të ndikojnë ndjeshëm dhe negativisht në zbatimin e projektit të koncesionit";

Sipas dokumentacioneve në dispozicion, rasti i vetëm që mund te lidhet me këtë detyrim është ai i shtyrjes së detyrimeve si rezultat i situatës së pandemisë, trajtuar në drejtimin e buxhetit të kësaj kontrate.

-5.2.6 "të veprojë në përputhje me legjislacionin shqiptar gjatë aktivitetit të saj";

Nuk u vendosën në dispozicion raste që mund të evidentohej mos plotësimi i këtij detyrimi, apo dokumentimi i aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të komunikimit/hartimit të kryera me qëllim evidentimin e ekzistencës së këtyre rasteve.

-5.2.7 "të marrë masat për garantimin e kushteve të sigurisë në punë, për punëmarrësit dhe personat e tjerë, të shmangë dëmin e pronës private dhe shtetërore, si dhe të zbatojë legjislacionin në lidhje me parandalimin e dëmtimeve dhe fatkeqësive në vendin e punës".

Nuk u vendosën në dispozicion raste që mund të evidentohej mos plotësimi i këtij detyrimi, apo dokumentimi i aktiviteteve të kontrollit apo linjave të komunikimit/hartimit të kryera me qëllim evidentimin e ekzistencës së këtyre rasteve.

-5.2.8 të ofrojë, nënshtruar klauzolës 7.3 më poshtë, shërbime në përputhje me planin kohor të zbatimit, siç është përcaktuar në shtojcën C.
Kjo çështje është trajtuar më hollësisht në Raportin Përfundimtar të Auditimit në drejtimin II. 2. "Mbi fazën e investimit".
-5.2.9 të lidhet me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, siç mund të jetë rasti për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre.
Në vijim të DST-ve të hartuara për kontraktimin e shërbimit të skanimit në dogana, në bazë të procesverbalit lidhur me disa saktësime të kërkuara nga ofertues të tjerë të këtij koncesioni, është raportuar nga MFE se **baza e të dhënave është e vendosur në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave. Imazhet do të transmetohen në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe do të përdoret iterneti me nivel të lartë sigurie.** Në relacionin e seancës plenare të datës **25.04.2013,** për projektligjin për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, Ministri i Financave në atë periudhë, R. B. është shprehur se: "… *do të jetë një kompani, e cila me të njëjtën saktësi që kontrollohen organet e brendshme të një të sëmuri, do të kontrollojë mallrat që hyjnë e dalin në Shqipëri. I**mazhet tani do të jenë online edhe në doganë edhe për publikun dhe do të ofrohet mundësia që çdo qytetar të hapë kompjuterin dhe të shohë se çka brenda sipas leximit të imazheve që do të bëjnë ekspertët**. Kjo është transparencë dhe luftë kundër korrupsionit e kontrabandës.*" Nga auditimi konstatohet se aktualisht k**y shërbim nuk është realizuar, më shumë se 7 vite pas nënshkrimit të kontratës**. Sistemi i skanimit sipas së cilit gjenerohen imazhet, **nuk është i lidhur me sistemin Asycuda**, apo sisteme të tjera të operimit të doganave, sikundër ishte parashikuar që në DST (*Në DST ishte parashikuar se: Modeli kompjuterik që do lidhet me pajisjen e skanimit është "ASYCUDA WORLD"; dhe Ndërmjet dy sistemeve kompjuterike do transmetohen imazhet e skanimit dhe raportet e analizës. **Nuk do të jetë përgjegjësi e DPD-së adaptimi i programit.**).*
Në raportet e hartuara nga ana e menaxherit të projektit, apo relacioneve të Drejtorisë së Koncesioneve, nuk rezulton të jetë trajtuar kjo problematikë, si dhe nuk dokumentohen korrespondenca me koncesionarin për arsyet e mos realizimit të këtij detyrimi kontraktual, si dhe marrjen e masave respektive për mos realizimin. Aktualisht imazhet transferohen me USB nga kompjuteri i imazheristit tek ai i doganës në pikat doganore ku janë instaluar skanerat, dhe në këtë kompjuter kanë akses të shohin pamjen edhe struktura e riskut (Sektori i Monitorimit) në DPD. Sikundër është konfirmuar edhe nga menaxheri i projektit, këto imazhe nuk transferohen në të gjitha rastet, për shkak të kohës së gjatë që kërkon ky proces, por vetëm për deklaratat e identifikuara si me probleme (me ngjyrë të kuqe ose portokalli). Deklaratat e pastra (pa ngjyrë) nuk hidhen në kohë reale në këtë kompjuter, e si rezultat mbeten jashtë fokusit të monitorimit të njësisë së monitorimit.
Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi menaxheri i projektit dhe struktura për monitorimin e kontratës pranë MFE të cilat nuk kanë identifikuar dhe nuk kanë marë masat përkatëse për mos përmbushjen e detyrimit kontraktual nga ana e shoqërisë koncesionare.
- 5.2.10 "të sigurojë trajnim për analizimin e imazheve të doganierëve shqiptarë të caktuar nga Autoriteti."
Ky detyrim kontraktual **rezulton gjithashtu i pakryer**. Sipas informacionit të menaxherit të projektit nuk janë zhvilluar trajnime për personelin doganor, me argumentin se këto do të kryhen në vitin e fundit të kontratës së koncesionit. Një vendimmarrje e tillë nuk rezulton të jetë e dokumentuar në asnjë nga aktet ligjore dhe nën ligjore të kësaj kontrate. Fillimisht, nga ana e koncesionarit në fazën e propozimit është deklaruar se "R. S." do të sigurojë trajnime për autoritetet dhe punonjësit e Ministrisë së Financave të caktuar në vendndodhjet e trajnimeve, si dhe rregullisht do të testojë, trajnojë, certifikojë dhe ricertifikojë këtë staf. Nga auditimi u konstatua se doganieri i skanimit, i pranishëm në pikat doganore ku janë të instaluar skanerat, nuk disponon aftësitë profesionale dhe nuk është i trajnuar për të verifikuar imazhet e skanimit, por detyra e tij konsiston vetëm në hedhjen e imazheve të skanimit nga kompjuteri i

koncesionarit, tek ai i DPD. Shërbimet e trajnimit nuk janë kryer, dhe nuk janë raportuar si problematikë në raportet e monitorimit të performancës së koncesionit hartuar nga menaxheri i projektit, apo njësia e koncesionit pranë MFE.

Për veprimet dhe mosveprimet e mësipërme mbajnë përgjegjësi: Menaxheri i projektit dhe Struktura për monitorimin e kontratës pranë MFE, të cilat nuk kanë identifikuar dhe nuk kanë marë masat përkatëse për mos përmbushjen e detyrimit kontraktual nga ana e shoqërisë koncesionare.

Mbi përcaktimin e njësive që do i nënshtrohen procesit të skanimit- Realizimi 100% i skanimit të mjeteve

Një nga pikat kryesore të cilës i është fokusuar oferta e koncesionarit që në fazën e propozimit fillestar; në fazën e paraqitjes së dokumentacioneve pas inicimit të procedurës konkurruese për dhënien me koncesion; e më pas deri në draft kontratën e propozuar , e të cilës i është vënë theks në mënyrë të vazhdueshme ka qenë:

- ✓ ***Skanimi 100% i mjeteve.***

Përpara nënshkrimit të koncesionit për shërbimin e skanimit, autoritet doganore operonin me kontrollin fizik, i cili ishte në nivelin 10%. P**ra 10% e të gjithë deklaratave doganore kalonin në kanal të kuq për një kontroll fizik**, nëpërmjet anë të analizës së riskut, dhe sipas parashikimeve të autoriteteve doganore në atë periudhë, për vitin 2012 bëhet fjalë për rreth **300 mijë deklarata.** Në të gjitha korrespondencat për nënshkrimin e kontratës për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, shqetësimi i autoriteteve është lidhur me sigurimin e shërbimit të skanimit në pikat e tjera doganore ku nuk ka skaner, pasi në pikat ku do të instalohej skaneri është konsideruar **si fakt që për këto dege doganore shërbimi i skanimit do të ishte në masën 100%.** Kjo sipërmarrje e koncesionarit nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP në fazën e vlerësimit të propozimit, apo Komisionit të Vlerësimit të Ofertave, për të vlerësuar lidhur me realizueshmërinë e këtij procesi. Kjo analizë kërkonte minimalisht marrjen në konsideratë të:

-Kohës që nevojitet për një skanim;

-Volumin e mjeteve në ditë/muaj/vite të pikës doganore, duke shtuar këtu edhe një marzh rritjeje nga viti në vit referuar projeksioneve për rritjen e transaksioneve tregtare në të ardhmen;

-Orët e punës që skaneri do të jetë në punë.

Në rast se nga kjo analizë do të rezultonte e realizueshme që të kryhej skanimi 100% i mjeteve, kjo lloj "sipërmarrjeje" e koncesionarit do të duhej të vlerësohej në raport me numrin e skanerave që do të ofronte për 5 pikat doganore ku do të dakortësohej të kryhej shërbimi i skanimit në masën 100%. Nga auditimi konstatohet se në marrëveshjen e nënshkruar të vitit 2013, dhe në atë të rishikuar të viti 2015, në asnjë nen të saj nuk parashikohet në mënyrë eksplicite se cilat njësi transportuese do t'i nënshtrohen skanimit: nëse shërbimi do të realizohet në masën 100% të tyre; në bazë të një zgjedhjeje të sistemit të riskut të aplikuar në Asycuda; apo do të përcaktohen përzgjedhja proporcionale që do të propozohet nga autoritete të ndryshme si autoriteti doganor, policor, burime të tjera informimi, etj.

Sipas relacionit të mbledhjes së Komisionit të Ekonomisë datë 23.04.2013, ku është diskutuar miratimi i këtij projektligji, kanë qenë të pranishëm këta përfaqësues: A. D. – Drejtoreshë e Përgjithshme në Ministrinë e Financave; G. O. – Drejtor i Borxhit në Ministrinë e Financave, M. T. – përfaqësuese e Drejtorisë së Borxhit në Ministrinë e Financave, R. R. – përfaqësues i Ministrisë së Financave, A. M. – përfaqësuese e Ministrisë së Financave, Q. M., zëvendësdrejtor i Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave. A. D. është shprehur se: " *…Në bazë të Kodit Doganor, një ndër funksionet kryesore të administratës doganore është edhe kontrolli. Pjesa e këtij kontrolli doganor, që ka të bëjë me skanimin, koncesionohet.* ***Skanimi do t'u bëhet 100 për qind të gjithë kontenierëve dhe mjeteve që hyjnë minimalisht në pesë pika doganore.*** *Pesë pikat doganore do të përcaktohen nga administrata doganore, bazuar në fluksin vjetor*

më të lartë ndër 20 pikat doganore të mjeteve që hyjnë dhe dalin në territorin e Republikës së Shqipërisë. Kompania do të paguajë njësi vjetore 2 për qind të totalit të të ardhurave. ***Çmimi i tarifës së shërbimit për skanimin është i përcaktuar në 39 euro.*** *Koncesionimi do të jetë për një periudhë 15-vjeçar*e…". Gjithashtu, ajo është shprehur se: "*Ky është një projekt koncesionar nëpërmjet të cilit synohen dy elemente kryesore: 1. Njëri element është shmangia e nënraportimeve të deklaratave doganore për efekt të keqklasifikimeve të kodeve, të mallrave, për marrjen e detyrimeve doganore ekzaktësisht për produkte që zhdoganohen.* ***Dhe kjo do të sigurohet nëpërmjet skanimit 100 për qind të këtyre mjeteve.*** *2.Elementi tjetër kryesor ka të bëjë me parandalimin e kontrabandës, kryesisht të produkteve të akcizës, të lëndëve narkotike, të produkteve të dëmshme, të armëve, të municioneve, etj. Ndër avantazhet kryesore dhe elementet kryesore të këtij projekti është që kompania ofron nivel të lartë të skanerëve, që do të ofrojë, sepse është vet prodhuese dhe ofruese e këtij lloj shërbimi. Skanerët do të jenë të lëvizshëm dhe të palëvizshëm. Në projekt, bashkë me administratën doganore, është negociuar që në tri pika doganore, ndër pesë që do të vendosen skanerët, ata do të jenë të palëvizshëm, ndërsa në dy pikat e tjera doganore skanerët do të jenë të lëvizshëm,* ***kjo për arsyen se gjatë periudhës 15-vjeçare të zbatimit të këtij koncesioni, në rast se do të vërehet se do të ketë një rritje të fluksit të mjeteve, që do të kalojnë në pikat e tjera doganore. Në bazë të afateve kohore dhe kritereve të përcaktuara në kontratë, administrata doganore i kërkon kompanisë koncesionare që t'i lëvizë këta skanera për një periudhë të caktuar kohe në pikat doganore ku ka një rritje të dukshme të fluksit të mjeteve."***. Për rrjedhojë, mos përcaktimi në kontratë në mënyrë eksplicite të mjeteve që do i nënshtrohen skanimit, në kushtet kur përgjatë propozimit dhe gjatë hartimit të kontratës është diskutuar mbi skanim 100%, dhe në asnjë nga pikat e kontratës nuk është parashikuar skanimi mbi bazën e riskut, konsideron të mirëqenë skanimin në masën 100%.

Megjithatë, Manuali nr. 18378, date 08.08.2017 i DPD "Mbi procedurat standarde të punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit" miratuar me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, B. I., me qëllim miratimin e një manuali që përcakton Procedurat Standarde të Punës (PSP) që drejtojnë përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe mjeteve të tyre të transportit që kalojnë kufijtë e Republikës së Shqipërisë me anë të skanerave fiks dhe të lëvizshëm që operohen nga shoqëritë "S. A." SHPK dhe "R. S." INC, konkretisht kapitulli II "Procesi i përzgjedhjes për skanim", është hartuar duke e marë të mirëqenë faktin që koncesioni i skanimit nuk do të përfshijë skanimin në masën 100%, sikundër ishte parashikuar në propozimin e kontratës. Përzgjedhja për skanim është parashikuar të funksionojë si manuale (jashtë sistemit) apo e automatizuar. Konkretisht:

Përzgjedhja e automatizuar realizohet nga vetë sistemi elektronik Asycuda World, bazuar në profilet specifike apo rastësore të riskut. Lidhur me këtë çështje, grupi i auditimit kërkoi një informacion më të hollësishëm nga Drejtoria e Riskut në DPD, ku u informuam se sistemi Aycuda World nuk disponon një sinjalizues automatik që ti shërbejë vetëm procesit të skanimit, pas implementimit të këtij shërbimi sipas kontratës koncesionare. Moduli i sistemit Asycuda World është ai që ka qenë në zbatim që përpara se të funksiononte koncesioni i skanimit, ku deklarata e përzgjedhur në kanalin rozë përcaktonte kontroll të detyrueshëm fizik, dhe tanimë është përcaktuar skanimi për çdo rast.

Përzgjedhja manuale realizohet nga:

-Struktura të Administratës Doganore Shqiptare, të cilat në bazë të pikës 7.1 të Manualit Udhëzues nr.2, datë 31.03.2016 "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut" (shkresa nr.prot. 6118/1, datë 31.03.2016 e DPD) kanë të drejtë të rrisin nivelin e kontrollit;

-Institucione të tjera ligjzbatuese që operojnë në kufi (të tilla si : policia kufitare, policia e shtetit, AKU, etj.) të cilat i përcjellin autoriteteve doganore të ngarkuara për të realizuar skanimin, arsyet e përzgjedhjes.
Dokumenti administrativ që mbulon procesin e skanimit është Urdhri i Skanimit, për hartimin e të cilit autoriteti i vetëm është ai doganor. Pranë secilës degë doganore që operon me skanim mbahet regjistri i skanimit në të cilin regjistrohen të gjithë urdhrat e skanimit të lëshuara.
Nga auditimi konstatohet se për sa i përket përzgjedhjes së automatizuar të realizuar nga vetë sistemi, që përpara hartimit të manualit të sipërcituar nga ana e autoritetit doganor ka qenë evident fakti se skanimi në masën 100% ishte i pamundur. Kjo vërtetohet në relacionet shoqëruese të mbledhjeve e Komisionit të Menaxhimit të Riskut (KMR), i cili që pas fillimit të operimeve, në mbledhjen e muajit Shtator 2015 e në vazhdim ka zhvilluar takime, ku ndër të tjera në axhendat përkatëse janë miratuar profilet e riskut për ato deklarata doganore që do i nënshtrohen procesit të skanimit, trajtuar më hollësisht në aneksin bashkëlidhur.
Konkretisht:
Në mbledhjen e parë të KMR në 04.09.2015 ku është diskutuar mbi koncensionin e skanimit, është konstatuar se në pamundësi të skanimit të 100% të rasteve, për procedurat e tranzitit është propozuar të përzgjidhet 30% e tyre; dhe vetëm deklaratat e kanalizuara në kanal të kuq nga sistemi për procedurat e tjera, për të përmbushur njëkohësisht dy qëllime, së pari kontrollin deklaratat potencialisht më të riskuara apo kontrolli i të cilave është më i dobishëm dhe së dyti përllogaritja që koha në dispozicion për kryerjen e nje kontrolli me skaner të jetë e mjaftueshme, duke rritur në këtë mënyrë efektivitetin e përdorimit të tij.
Nga një test i kryer në Doganën Durrës, sipas minutave të mbledhjes së KMR ka rezultuar që një kontroll me skaner kishte zgjatur 5 minuta. Nga diskutimet në këtë mbledhje, është propozuar që për efekt llogaritjesh dhe për të qenë sa më afër një skenari real, dita e punës për kontrollin me skaner të merrej 14 orë. Duke llogaritur 74 deklarata gjithsej për skanim në një ditë dhe kontrolli të kryhet gjatë 14 orëve pune, ka rezultuar që një skanim të zgjasë deri në 12 minuta. Në mbledhjen e KMR në muajin Dhjetor 2015 janë raportuar afro 96 deklarata doganore në ditë të cilat skanohen në Degën Doganore Durrës, skanimi i së cilave zgjat 11 orë (duke konsideruar 7 min/skanim sipas D.D Durrës).
Nga auditimi konsiderohet se një analizë e tillë e ngjashme, për përllogaritjen e mjeteve që mund të skanohen në çdo pikë doganore, gjatë fazës së propozimit dhe dakortësimit të kontratës nuk dokumentohet të jetë kryer në asnjë moment (duke përfshirë këtu anëtarët e GIP, grupet e punës për negocimin e kontratës fillestare apo asaj të rishikuar, përfaqësuesit e DPD apo MFE, etj), për të vijuar me miratimin e propozimit të koncesionarit për skanimin 100% të deklaratave doganore.
Pas instalimit të skanerit në degën e doganës Kakavijë, në mbledhjen e muajit Tetor 2015 është vendosur nga anëtarët e KMR se në import/eksport, në Kakavijë skanimi do të kërkohet në të gjitha rastet e përzgjedhjes së deklaratës doganore nga profili i skanimit; në tranzitin e brendshëm 30% e deklaratave mbi te cilat vepron profili përkatës i skanimit; ne tranzitin ndërkombëtar 100% e deklaratave.
Në mbledhjen e KMR në muajin Dhjetor 2015, janë shqyrtuar mundësitë për kryerjen e disa ndryshimeve për deklaratat që do t'i nënshtrohen skanimit, dhe si rezultat i tyre, për të arritur në nivelin e përballueshëm të kontrollit me skaner, nga ana e anëtarëve të KMR është diskutuar një skenar i ri (duke përfshirë, si hap i parë, për skanim të gjitha deklaratat përfshirë edhe gjithë kompanitë e listës "GREEN") duke bërë një përzgjedhje me nivele.
Nga analiza 8 mujore (janar - gusht 2016), në mbledhjen e KMR të muajit nëntor ka rezultuar se numri i deklaratave të skanuara në degët doganore Morinë, Durrës dhe Q. Thanë, në Im/Ex/Tr duke përfshirë këtu edhe deklaratat e eksportit nga doganat e brendshme, ishte i lartë. I përkthyer në orë pune të skanerit për këto degë, kanë rezultuar përkatësisht 18, 17 dhe 16 orë pune/ditë, e nisur nga ky fakt ka lindur nevoja e përzgjedhjes bazuar në analizë risku.

Nga auditimi konstatohet se në asnjë nga raportimet lidhur me ecurinë e monitorimit apo zbatimit të kontratës nuk është dokumentuar përcjellja e këtyre problematikave pranë MFE, apo shoqërisë "S. A." lidhur me kapacitetin e saj për kryerjen e shërbimit të skanimit dhe angazhimin e nevojshëm që kërkohet nga ky shërbim, me qëllim arritjen e objektivave të kontratës.

Grupi i auditimit kërkoi vendosjen në dispozicion të totalit të deklaratave që i nënshtrohen shërbimit të skanimit referuar nivelit të kontrollit të aplikuar në sistem sipas profileve të riskut, kundrejt totalit të deklaratave të përpunuara, për të konkluduar me një përqindje të mbulimit me skanim në pikat ku është vendosur skaneri, informacion i cili nuk u vendos në dispozicion. Pra, kjo është një analizë që nuk dokumentohet të jetë kryer nga DPD apo MFE, me qëllim përcaktimin e mbulimit të këtij shërbimi në pikat doganore, dhe më pas në shkallë vendi, në kuadër të procedurave shtesë të kontrollit që duhet të mbulohen nga autoriteti doganor, në kushtet kur skanimi në masën 100% është i pamundur.

Informacioni u vendos në dispozicion vetëm për tipologjinë e mallrave dhe kritereve të aplikuara në sistemin doganor, për të mundësuar me pas edhe përzgjedhjen e tyre për t'ju nënshtruar më pas procesit të skanimit, duke aplikuar të gjitha ndryshimet e vendimmarrjes së KMR në mënyrë progresive nga fillimi i kësaj kontrate, ku aktualisht informacioni mbi deklaratat që i nënshtrohen skanimit sipas përzgjedhjes së sistemit rezultojnë si më poshtë:

Skanimi ne import - eksport

A.Profilet e dedikuara te skanimit

1. Në degët doganore Kapshticë, Qafë Thanë dhe Kakavijë (kur këto dege janë zhdoganuese) përzgjedhja për skanim bëhet nga: Këto profile përzgjedhin për skanim të gjitha deklaratat doganore, me përjashtim të:
   - kompanive jeshile;
   - disa procedura të zgjeruara doganore me risk të ulët, dhe
   - disa artikuj që demotohen nga skanimi, të kapitujve 01 (kafshët e gjalla), 03 (peshku, rasat peshku), 04 (produkte bulmetore) dhe 05 (material shumimi për kafshët).
2. Në degën doganore Morinë profili i dedikuar i skanimit përzgjedh për skanim në kanal të kuq 10 % të deklaratave. Përjashtimet nga skanimi për këtë degë doganore janë të njëjta si për degët doganore Kapshticë, Qafë Thanë dhe Kakavijë.
3. Në degën doganore Durrës skanimi vepron në rastet e deklaratave të përzgjedhura në kanal të kuq.

B. Profile specifike

Në degët doganore Kapshticë, Qafë Thanë dhe Kakavijë, Morine, Durrës kërkohet skanim:

1. Nga profilet e sigurisë për skanim: armët, mbetjet, lëndet plasëse, prekursorët dhe ozon holluesit.
2. Nga profilet të cilat veprojnë mbi origjina /vend eksportues ose destinacioni me risk të lartë në zbatim të rezulotave KSOKB apo masave shtrënguese ndërkombëtare.
3. Nga profilet të cilat kërkojnë skanim të mjeteve (targa, kontinier) dhe kompanive me risk të lartë.

Në Durrës në procedurën e importit veprojnë profile të dedikuara për skanim, për mallra të riskuar për fshehje të mallrave të ndaluara (drogë, armë prekursorë etj).

1. Ky profil vepron për kreun 0803 (banane), 1701 (sheqer) në importet me vend origjine / eksportues vendet e Amerikës Latine;
2. Artikuj të tjerë të cilët skanohen në doganën e Durrësit me dyshimin e fshehjes së mallrave të ndaluara janë artikujt e krerëve 6908 (pllaka) dhe 2402 (duhani);

Në procedurën e eksportit në doganën Durrës veprojnë edhe profile të dedikuara që përzgjedhin për skanim kode tarifore të propozuara nga Policia e Shtetit dhe Dogana Italiane (mallra me risk të lartë).

Skanimi ne tranzit

A. Skanimi nga profilet e përgjithshme

Ne degët doganore Morine, Kapshticë, Qafë Thanë, Kakavijë përzgjedhja behet te gjitha rastet e përzgjedhjes ne kanalin e skanerit (pink) nga profilet e dedikuara për skanim.

Në degën doganore Durrës:

1. Ne tranzitin ndërkombëtar përzgjidhen për skanim mallrat e kap 24 (duhani) ne kanalin e skanimit (pink).
2. Ne tranzitin e brendshëm përzgjidhen për skanim te gjitha mallrat kur deklarata është ne kanalin e skanimit (pink).

B. Skanimi nga profilet e sigurisë

1. Nga profilet e sigurisë për skanim: armët, mbetjet, lëndet plasëse, prekursorët;
2. Nga profilet të cilat veprojnë mbi origjina /vend eksportues ose destinacioni me risk të lartë në zbatim të rezulotave KSOKB apo masave shtrënguese ndërkombëtare;
3. Nga profilet të cilat kërkojnë skanim të mjeteve (targa, kontinier) dhe kompanive me risk të lartë.

Në rastet e eksporteve të brendshme (dege zhdoganuese nje dege doganore e brendshme), skanimi kryhet bazuar në urdhrat e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave:

1. Urdhri Nr.10657 / 2 Prot. datë 25.05.2017
2. Urdhri Nr.10657 / 4 Prot. datë 30.05.2017

- Mbi përzgjedhjen manuale që mund të realizohet nga:

-Struktura të Administratës Doganore Shqiptare, të cilat në bazë të pikës 7.1 të Manualit Udhëzues nr.2, datë 31.03.2016 "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut" (shkresa nr.prot. 6118/1, datë 31.03.2016 e DPD) kanë të drejtë të rrisin nivelin e kontrollit;

-Institucione të tjera ligjzbatuese që operojnë në kufi (të tilla si : policia Kufitare, policia e Shtetit, AKU, etj.) të cilat i përcjellin autoriteteve doganore të ngarkuara për të realizuar skanimin, arsyet e përzgjedhjes.

Grupi i auditimit kërkoi informacion mbi këto të dhëna sipas strukturës propozuese, në zbatim të Kapitullit **VI "Procedurat e Menaxhimit te te dhënave te skanerit"** e cila përcakton ne piken 2 se: *"Bazuar ne te dhënat e mësipërme hartohet nje raport kontrolli mujor, i cili do t'i dorëzohet Drejtorit te Përgjithshëm te Doganave, Zv. Drejtorit te Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projektmenaxherit te Koncesionit, ku do te vlerësohet efektshmeria e vazhdueshme e funksionit te analizës se imazheve te "R. S." si dhe nje analize e te dhënave përfshirë: b)Origjinën e kërkesës referuese, psh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër;...*" i cili nuk u vendos në dispozicion, dhe si rezultat **nuk dokumentohet të jetë administruar** nga ana e njësisë përgjegjëse për monitorimin e kontratës pranë DPD.

Si rezultat i sa më sipër, referuar kërkesave për informacion të pa plotësuara nga DPD mbi numrin e skanimeve të kryera, të ndara sipas strukturës që ka kërkuar shërbimin e skanimit, të cilat nuk u vendosën në dispozicion, konstatohet se këto të dhëna nuk rezultojnë të jenë përpunuar/administruar nga autoriteti doganor e më pas si rezultat as Ministria e Financave dhe Ekonomisë, duke identifikuar kështu mangësitë e mëdha që ekzistojnë në elementët e kontrollit të brendshëm të implementuar nga strukturat përgjegjëse për monitorimin e kontratës. Administrimi i një dokumentacioni të tillë është i rëndësishëm pasi shërben si një nga elementët që mund të aplikohet për verifikimin e saktësisë së informacionit të raportuar çdo muaj nga koncesionari, në kushtet kur skanimet dhe rezultatet e raportuara prej tij i referohen në total këtyre skanimeve (pra skanimet e kryera nga përzgjedhja automatike + manuale), dhe në kushtet kur nga DPD nuk ka informacion të saktë mbi këtë numër, atëherë nuk mund të vërtetohet saktësia dhe plotësia e raporteve të koncesionarit.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi menaxheri i projektit, dhe strukturat drejtuese pranë DPD të cilat nuk kanë administruar këto të dhëna dhe nuk kanë marë masat përkatëse sipas rastit.

Kohëzgjatja e kontratës:

Me ndryshimet e kryera në ligjin e vitit 2015, ka pësuar ndryshime edhe afati i kohëzgjatjes së kontratës, i cili tanimë është përcaktuar të fillojë me datën e fillimit të operacioneve, deri në përvjetorin e 15: "*4.1 Kohëzgjatja (Kohëzgjatja) e kësaj Marrëveshjeje do të fillojë në Datën e Fillimit të Operacioneve dhe do të përfundojë në përvjetorin e pesëmbëdhjetë (15) të Konfirmimit të Instalimit ose të Afatit të Instalimit, cilido ndodh më herët, përveç kur Marrëveshja është rinovuar ose zgjatur me marrëveshje të ndërsjellë me shkrim midis Palëve."* ku data e fillimit të operacioneve është përcaktuar si: "*1.8 "Data e Fillimit të Operacioneve" do të thotë dita e parë e muajit kalendarik që bie menjëherë pas datës në të cilën "S. A." i provon Autoritetit, në përputhje me nenin 9.5 të Marrëveshjes, se Vendi në Portin e Durrësit është gati për operimin, pavarësisht nga ndonjë certifikim i mëparshëm, certifikim për të cilin "S. A." duhet të bëjë të gjitha përpjekjet që ta dërgojë brenda 10 ditësh pune nga Data e Hyrjes në Fuqi të Marrëveshjes së Amendimit, në pajtim me nenin 9.2 të Marrëveshjes së Koncesionit."*

Personeli i R.

Nga auditimi konstatohet se kontrata nuk përcakton në mënyrë eksplicite numrin e punonjësve, fushën e ekspertizës përkatëse, apo detaje të tjera që duhet të disponohen nga koncesionari përgjatë periudhës 15 vjeçare, por ka parashikuar vetëm se ky personel duhet të jetë i mjaftueshëm dhe me trajnime të standardit të industrisë (një term ky tejet i përgjithshëm): "9.3 Personeli. *…a) Autoriteti do të sigurojë se ka personel të mjaftueshëm, në mënyrë që të ndihmojë dhe të bashkëpunojë me "R. S." lidhur me zbatimin nga ana e "R. S." dhe në përputhje me kërkesat e përcaktuara në këtë Kontratë. c) "R. S." do të sigurojë se ka personel të mjaftueshëm, në mënyrë që të përmbushë kërkesat e përcaktuara në këtë Kontratë. e) "R. S." do të bëjë përpjekjet maksimale për të siguruar vazhdimësinë e personelit dhe për të siguruar që të ardhurat që u ofrohen personelit kyç të saj të angazhuar në ofrimin ose në menaxhimin e shërbimeve të përcaktuara është të paktën po aq i lartë sa standardet e industrisë për një operator koncesionar që operon me praktikë të mirë industriale për shërbime, vende dhe ambiente të ngjashme.*.

Nga auditimi konstatohet se në asnjë rast nuk janë kryer nga ana e menaxherit të projektit apo e strukturave përgjegjëse pranë MFE, verifikime lidhur me kapacitetet profesionale të personelit të punësuar, apo numrin e tyre, për të garantuar përmbushjen e detyrimeve kontraktuale të përcaktuara për këtë çështje, referuar faktit se në këtë kontratë interpretimi i imazheve bëhet nga operatori, duke përbërë kështu nivelin e kualifikimit të operatorit që analizon dokumentin e skanimit, si një element risku, për reduktimin e të cilit evidentohet nevoja për inspektim fizik të drejtpërdrejtë.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi menaxheri i projektit dhe struktura për monitorimin e kontratës pranë MFE.

Produkti (xhiroja)

Sipas mënyrës drive-by të skanimit, sipas kontratës xhiroja maksimale e skanimit është **20 automjete për orë** kur skanon një automjet në një herë dhe i gatshëm menjëherë për skanimin e automjeteve në radhë, pra 1 skanim parashikohet të zgjasë 3 minuta. Duke vlerësuar këtë kapacitet të koncesionarit, nuk rezulton të jetë kryer asnjë analizë nga ana e autoritetit kontraktor në momentin e lidhjes së kontratës, apo edhe me autoritetin përgjegjës për monitorimin e zbatimit, lidhur me numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen nga koncesionari sipas pikave doganore, krahasimisht me numrin e mjeteve që kanë qenë për skanim sipas ditëve. Kjo analizë vlerësohet tejet e rëndësishme për të monitoruar edhe mbi vonesa të ndryshme që mund të rezultojnë dhe që tejkalojnë afatin kohor për një skanim që

duhet të kryejë koncesionari, një element ky që faktikisht është vlerësuar edhe nga mbledhjet e KMR trajtuar më sipër, të cilat në fillimet e kontratës kanë parashtruar se vendosja e vetëm një skaneri në portin e Durrësit është e pamjaftueshme, pasi koha e nevojshme për një skanim ka qenë me e madhe.

Kjo mangësi nuk rezulton të jetë parashtruar në asnjë nga raportet e hartuara nga DPD për MFE.

Gjithashtu, edhe gjatë zbatimit të kontratës, nuk dokumentohet të jenë kryer verifikime mbi realizimin e skanimeve në këtë kohëzgjatje nga ana e strukturave përgjegjëse për monitorimin e kontratës; apo dokumentimi i kërkesave për informacion pranë degëve doganore për raportimin mbi këtë çështje. Kjo situatë përbën një risk të shtuar edhe për faktin se krijimi i trafikut në pikat doganore të pajisura me skaner është një ndër fenomenet e trajtuara gjerësisht edhe nga mediat.

Nga analizimi i të dhënave në doganën e Durrësit[4] lidhur me kohën mesatare të skanimit referuar numrit total të orëve të punës dhe numrin total të mjeteve, për periudhën e zbatimit të kontratës, situata paraqitet si më poshtë:

Tabela nr. II.3.1.Kohëzgjatja në minuta për një skanim referuar numrit total të skanimeve dhe orët e punës në të cilat ka qenë funksional skaneri në doganën Durrës sipas raportimeve të shoqërisë koncesionare:

Viti	Numri total i skanimeve	Koha e punës në minuta	Kohëzgjatja në minuta për një skanim
2015	NA	NA	NA
2016	39,244	5,127	7.8
2017	63,555	313,578	4.93
2018	71,355	306,105	4.29
2019	74,441	317,649	4.27
2020	67,309	301,965	4.49
2021	80,095	314,025	3.92

Burimi: DPD

Nga sa më sipër rezulton se referuar kohës së punës sipas vetëdeklarimit të shoqërisë koncesionare, dhe numrit total të skanimeve kryesore, kohëzgjatja në minuta për një skanim varion nga 7.8 minuta për një skanim në vitin 2016; në 4.93 minuta në vitin 2017 dhe për t'u reduktuar më pas në vetëm 3.92 minuta në vitin 2021. Referuar investimeve të kryera nga koncesionari të cilat nuk konsistojnë në zhvillime tekonologjike apo programe software (me përjashtim të mirëmbajtjes së zakonshme të kryer për pajisjet dhe vendet e skanimit), reduktimi i kohës së skanimit mbart riskun për të garantuar realizimin e protokolleve të nevojshme dhe sigurimin e treguesve *në lidhje me kontrollin e kontrabandës, sigurinë kombetare, rritjen e të ardhurave etj.*

Mirëmbajtja e pajisjeve

Nga auditimi konstatohet se lidhur me përditësimet e software-ve të përcaktuara në kontratë, sipas pikës 8.2 të ligjit, nga ana e DPD u informuam se koncesionari dorëzon çdo muaj raportet respektive, **por autoriteti nuk kryen asnjë analizë të tyre, pasi menaxheri i projektit nuk disponon njohuritë e duhura teknike për vlerësimin e tyre**. Më hollësisht lidhur me këtë çështje kontrata përcakton se: "***8.2 Mirëmbajtja e pajisjeve.*** *Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të jetë përgjegjës për mirëmbajtën e pajisjeve në kushte të mira operuese dhe të arsyeshme dhe në përputhje me specifikimet e performancës operuese siç përcaktohet në shtojcën A. "R. S." rezervon të drejtën për të modifikuar dizenjimin dhe specifikat e pajisjeve, me kusht që modifikimi, sipas arsyetimit të logjikshëm të "R. S." nuk ndikon negativisht operimin e pajisjes. "R. S." ka të drejtën të zëvendësojë çdo komponent ose pjesë të pajisjes me një pjesë të dobishme funksionale të një niveli të barabartë ose më të lartë të efektshmërisë. Përditësimet e software-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe*

[4] *U analizua vetëm kjo dogane duke qene se ajo është e vetmja ku numri i mjeteve te skanuara përcaktohet në varësi të kapacitetit të skanerit; pasi në pikat e tjera skanimi kryhet në total për shkak të fluksit të ulët të deklaratave*

komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet. "R. S." do të mbajë rezervë pjesët e këmbimit në vendet e përhershme. Përveç kësaj, një inxhinier me shërbim në terren do të jetë në çdo vend çdo ditë që të mirëmbajë në mënyrë të vazhdueshme pajisjet dhe të jetë në gjendje për t'iu përgjigjur çdo shërbimi të nevojshëm, brenda afateve kohore të përcaktuara në shtojcën B.". Nga auditimi konstatohet se referuar detyrimit kontraktual mbi përditësimin e software-ve çdo 6 muaj, menaxheri i projektit e deklaron këtë shërbim të kryer duke u mjaftuar me raportet 6 mujore të dorëzuara nga ana e koncesionarit, pavarësisht se sikundër konfirmuar nga vetë ai, nuk kryhet asnjë verifikim/analizim i përditësimeve të raportuara si shërbime të kryera nga koncesionari në këto raporte. Si rezultat, ky shërbim konsiderohet i kryer nga DPD, pa u kryer verifikimet e nevojshme.

Për sa i përket zëvendësimit të pajisjeve dhe komponentëve çdo 5 vite, ky detyrim kontraktual shoqëruar me efekte financiare për koncesionarin, nuk është kryer, pavarësisht se kanë kaluar 7 vite nga fillimi i zbatimit të kontratës, situatë kjo që përkthehet në investime të pa kryera në vlerën **rreth 7.8 milion euro sipas planit** të biznesit të shoqërisë "R. S." Inc gjatë propozimit, deri në fund të vitit të 5 (referuar fillimit të operimeve në vitin 2015-2016, afati për zëvendësimin e parë të pajisjeve ka qenë viti 2020-2021). Në asnjë nga dokumentacionet në dispozicion nuk evidentohet kryerj e këtij shërbimi. Gjithashtu, në raportet e hartuara nga menaxheri mbi performancën e koncesionit, në asnjë rast nuk është raportuar lidhur me mos realizimin e këtij detyrimi kontraktual. Për analogji, edhe Drejtoria e Koncesionit si përgjegjëse për monitorimin e kontratave ku AK është MFE, nuk rezulton ta ketë evidentuar apo të ketë marrë masat mbi këtë problematikë të konstatuar.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi menaxheri i projektit dhe struktura për monitorimin e kontratës pranë MFE.

Procesi i skanimit

Procesi i skanimit, është përshkruar sipas kontratës të kryhet si më poshtë:

"Shtojca (e) procesi i inspektimit

Ky dokument paraqet një model të procesit të inspektimit dhe analizimin e imazheve të prodhuara nga teknologjia me rreze X jo-ndërhyrëse për transport mallrash dhe/ose mjeteve të lehta. Kapjen e imazheve, cikli i informacionit, organizimi i burimeve, si dhe procedurat e përfshira në këtë proces janë identifikuar në mënyrë të qartë.

1. Procesi punës

1.1 Hyrja dhe skanimi

1. Automjeti hyn në korsinë e inspektimit, më pas automjeti drejtohet në korsinë e inspektimit jo ndërhyrës me shpejtësi 8 deri në 12 km/h.

a) Sistemi jo ndërhyrës i inspektimit krijon një imazh të skanimit dhe e paraqet atë përmes sistemit të analizës së imazhimit dhe më pas e dërgon atë në server-in e sistemit.

b) Automjeti do të riskanohet nëse:

-mungon imazhi i skanuar i inspektimit jo ndërhyrës;

-imazhi i papranueshëm i nënsistemit të inspektimit.

Imazhi i nënsistemit të inspektimit është i papranueshëm nëse:

-ndodh një avari që errëson qoftë edhe pjesërisht imazhin e automjetit.

1.2 Inspektimi i imazhit

- Stafi R. screening do të kryejë inspektimin fillestar të imazhit dhe të vlerësojë nëse ekziston ndonjë parregullsi. "Parregullsi" do të thotë çdo pjesë e një imazhi që është lehtësisht e identifikueshëm me sy, duke përdorur standardet e vendosura në trajnimin e operatorit, siç të mëposhtmet: a) narkotiket; b) armët e zjarrit; c) përmbajtje të imazhit të papërputhshme me faturën e ngarkesës e aplikuar/e dorëzuar; dhe d) përmbajtje të imazhit të tjera të dyshimta sipas standardeve të përcaktuara në trajnimin e operatorit.

- Çdo parregullsi imazhi do të raportohet menjëherë tek autoritetet e identifikuara si autoriteti.

a) Ngarkesat dhe automjetet e përcjella për inspektim dytësor sipas gjykimit në diskrecion të

vetëm të Autoritetit apo të personelit shtesë qeveritar të paracaktuar, pas shqyrtimit të imazhit dhe dokumentacionit.
b) Pas referimit tek Autoriteti, çdo veprim shtesë në lidhje me automjetin e dyshuar, do të drejtohet nga ato autoritete apo përforcime shtesë të ligjshme.
c) Çdo automjet i dyshimtë i përcjellë për inspektim dytësor duhet të largohet nga zona e skanimit për të lejuar kështu vazhdimin e operacionit të skanimit.
1.3 Dalja
- nëse nuk identifikohen parregullsi gjatë rishikimit të imazhit dhe të dhënave përkatëse të automjetit, ky i fundit është i lirë të procedojë në zonën e inspektimit.
Për sa më sipër konstatohet se kontrata i referohet rezultateve të skanimit në **dy raste:**
1. Evidentimi i ekzistencës së ndonjë parregullsie
2. ***Mos evidentimi i ndonjë parregullsie***
Manuali nr. 18378, date 08.08.2017 te DPD "**Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit"** është miratuar me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, B. I. me qëllim miratimin e një manuali që përcakton Procedurat Standarde të Punës (PSP) që drejtojnë përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe mjeteve të tyre të transportit që kalojnë kufijtë e Republikës së Shqipërisë me anë të skanerave fiks dhe të lëvizshëm që operohen nga shoqëritë "S. A." SHPK dhe "R. S." INC.
Kapitulli IV "Analizimi i imazheve të skanimit" parashikon në pikën 5 të tij se:
"Imazhi i skanimit mund të përmbajë:
***Mungesë shënimesh** "*Në këtë rast, analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare nuk ka dyshime për parregullsi dhe për rrjedhojë nuk ka asnjë kuadrat të shënuar në imazhin e skanimit*".
***Shënim të verdhë në kuadratin e përzgjedhur** "*Në këtë rast analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare <u>ka dyshime të bazuara për parregullsi</u>, të cilat në imazhin e skanimit janë pasqyruar në kuadrat të shënuar*".
***Shënim të kuq në kuadratin e përzgjedhur** "*Në këtë rast, analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare ka dyshime të forta për parregullsi, të cilat në imazhin e skanimit janë pasqyruar ne kuadrat të shënuar dhe që mund të paraqesin element rrezikshmërie. Kjo mund të kërkojë sipas rastit marrjen e masave paraprake për ushtrimin e kontrolleve më të specializuara"*.
Për sa më sipër, konstatohet se analiza e skanerit, konkludon **në 3 raste të ndryshme**. Angazhimi nga ana e personelit doganor, për kryerjen e procedurave të kontrollit fizik pas skanimit është pothuajse e njëjtë si në rastet e sinjalizimit me ngjyre verdhë (dyshime të bazuara për parregullsi), edhe me ngjyre te kuqe (dyshime të forta për parregullsi), me përjashtim te strukturave te tjera qe duhet te jene te pranishëm dhe duhet të bëhen me dije për këtë kontroll, konkretisht:
Manuali përcakton se ushtrimi ose jo i kontrolleve të mëpasshme apo mënyrës së si do të kontrollohen ngarkesat dhe/ose mjetet e transportit është përgjegjësi e autoriteteve doganore dhe/ose autoriteteve/institucioneve të tjera ligjzbatuese që operojnë në kufi të cilat kanë hartuar kërkesën për skanim.
Pika V "Procedurat e kontrollit pas përfundimit të procesit të skanimit" përcakton në pikën 2 se "*Në rast të përzgjedhjes së automatizuar për skanim, doganieri plotëson aktin e kontrollit dhe bashkëlidh elektronikisht imazhin e skanimit.."* dhe pika 3 përcakton se "*Në rast të përzgjedhjes manual (jashtë sistemit) për skanim, doganieri i skanimit nënshkruan dhe vulos me vulë personale kopjen e urdhrit të skanimit që i është paraqitur.*". Pra në rastin e përzgjedhjes manuale, **manuali nuk parashikon detyrimin për hedhjen në sistem të skanimit.**

Pika V/1 "Natyra dhe lloji i kontrollit" parashikon procedurat që do të ndiqen nga ana e autoritetit doganor, në varësi të rezultateve të skanimit ku nga skanimi ka rezultuar **ngjyra e verdhë** vijohet me procedurat e zakonshme te kon.
2. Përzgjedhja në procedurat doganore të importit/eksportit apo mjeteve të mjeteve/ngarkesave të pa shoqëruara me deklaratë doganore, tranzitit kontrollit doganor dhe saktësimin e dyshimeve për parregullsitë; në rastet e **shënimit të kuq** bllokohet praktika doganore dhe mjeti dhe njoftohet kryetari i Degës Doganore i cili vë në dijeni Zëvendës Drejtorin e Përgjithshëm Operativ-Hetimor dhe komunikon me strukturat lokale të policisë së shtetit, për të vijuar më pas me kontrollin në bashkëpunim me struktura më të specializuara sipas natyrës së dyshimit të parregullsisë së konstatuar.

-Nga auditimi konstatohet se në asnjë korrespondencë të DPD me MFE, apo koncesionarin, nuk rezulton të jetë trajtuar problematika lidhur me rezultatet e kontrollit të planifikuara për t'u realizuar prej tij në 3 kategori të ndryshme (pra përfshirja e elementit të ngjyrës së verdhë), në kushtet kur sipas kontratës janë përcaktuar të realizohen interpretime imazhesh për të përcaktuar **nëse identifikohen ose jo parregullsi (pra 2 kategori konkluzionesh).**

Nëse i referohemi "gjetjeve" të koncesionarit, kundrejt total skanimeve të kryera sipas degëve doganore, të ndara në vite, grupi i auditimit përpunoi raportet mujore të dorëzuara nga ana e shoqërisë koncesonare, ku situata paraqitet më hollësisht sipas aneksit bashkëlidhur.
Gjatë fazës së propozimit të kontratës koncesionare është raportuar se kontrolli fizik në atë periudhë parashikonte kryerjen e kontrolleve fizike bazuar në risk, përllogaritur në rreth 10% të total deklaratave. Referuar manualit të skanimit cituar më sipër, skanimi do të pasohet nga një kontroll doganor si në rastet kur nga analiza e imazhit ka dyshime të bazuara për parregullsi (ngjyra e verdhë) dhe dyshime të forta për parregullsi (ngjyra e kuqe). Ndryshimi konsiston se në rastin e dyshimeve të forta do të informohen edhe struktura të tjera (policia, anti kontrabanda, etj). Nga sa më sipër konstatohet se sipas rezultateve të skanimit, për vitin 2021 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në masën 55% të rasteve; dhe për total doganat e pajisura me skaner në 37% të rasteve; për vitin 2020 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në 51% të rasteve; dhe për total doganat e pajisura me skaner në 26% të rasteve; për vitin 2019 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në 42% të rasteve; dhe për total doganat e pajisura me skaner në 22% të rasteve; etj. Një analizë e tillë nuk rezulton të jetë kryer në asnjë nga raportet e DPD, në kuadër të procedurave të monitorimit të kontratës, ku në këtë rast do të duhej të kryhej një analizë e kohës së nevojshme për angazhimin e personelit doganor për këto parregullsi të konstatuara, si një nga elementët e matjes së përfitueshmërisë së kësaj kontrate.
Konkretisht, kjo problematikë lidhet me disa drejtime:
-Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e rezultateve të skanimit, kundrejt gjetjeve kryesore në rastet kur nga ana e skanerit është sinjalizuar për dyshime të bazuara apo të forta për parregullsi.
- Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e rezultateve të skanimit, kundrejt gjetjeve të konstatuara nga ana e autoritetit doganor në rastet kur nga ana e skanerit nuk është sinjalizuar për dyshime të bazuara apo të forta për parregullsi (pra imazhi ka dalë i pastër) dhe më pas nga kontrollet e degës doganore të sinjalizuara nga ajo vetë apo burime të tjera janë kryer kontrollet fizike që kanë rezultuar me parregullsi (trajtuar si analiza të dështuara imazhesh më poshtë).
- Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e

rezultateve të skanimit, kundrejt kohës së nevojshme që nevojitet për kryerjen e verifikimeve të mëtejshme nga ana e autoritetit, e cila lidhet ngushtë edhe me përfitimet, apo vlerën e shtuar të kësaj kontrate. Në kushtet kur rezultatet e skanerit identifikojnë parregullsi në masën rreth 50% apo më tepër të total skanimeve, kjo analizë gjykohet tejet e nevojshme, për të vlerësuar edhe nëse personeli i angazhuar doganor ka kapacitetet e duhura për tu angazhuar në këto numra të konsiderueshme kontrollesh fizike, referuar këtu edhe faktit se fillimisht kontrolli fizik kryhej në masën 10% të totalit.

Grupi i auditimit në mënyrë të vazhdueshme kërkoi vendosjen në dispozicion të të dhënave stastikore lidhur me total deklaratat e përpunuara, të përkthyera në numër mjetesh, dhe më pas identifikimin e mjeteve të skanuara nga to, të paktën për pjesën e propozimeve për kontroll të identifikuara automatikisht nga sistemi.

Ky informacion u vendos në dispozicion nga Drejtoria e Riskut, vetëm në nivel deklaratash doganore, dhe jo në mjete që i janë nënshtruar skanimit. Sipas informacionit të njësisë përgjegjëse për hartimin e statistikave pranë DPD, ky informacion nuk është i mundur të realizohet për faktin se "*Mjetet e transportit identifikohen ne baze te targës se tyre. Duke qene se targe e mjetit ne Asycuda është nje FREE TEXT indikator është e pamundur te jepet nje rezultat i sakte për atë qe kërkoni".*

Për sa më sipër, konstatohet se një analizë e tillë ka qenë e pamundur të kryhej që në fazën e dhënies me koncesion të kësaj kontrate (propozim, dakortësim kontrate) sipas së cilës ishte raportuar mbi një numër të përafërt të mjeteve të cilat **do t'i nënshtroheshin skanimit, për të realizuar më pas edhe skanimin e tyre në masën 100%.**

Mbi auditimin e monitorimit të performancës së koncesionarit

Nivelet e shërbimit të kësaj kontrate janë përcaktuar të maten nga dy njësi matëse kryesore: **disponueshmëria e vendit dhe koha e shërbimit të përgjigjes**, në funksion të matjes së nivelit të përmbushjes së shërbimit të ofruar nga "R. S." në përputhje me kontratën.

Nga auditimi konstatohet se këto dy njësi matëse, lidhen drejtpërdrejtë me pajisjet e skanimit, në një kohë ku koncesioni i shërbimit të skanimit i referohet një shërbimi që bazohet në vlerësimin e personelit të punësuar për të analizuar imazhet e skanimit, pasi pajisjet në vetvete ofrojmë vetëm "fotografimin" e pamjeve të brendshme të kontenierëve, dhe nuk mundësojnë sinjalizime të tjera shtesë për evidentimin e parregullsive në mjetet e skanuara.

Sipas kontratës është përcaktuar se:

Shtojca b "Nivelet e shërbimeve dhe zbritjet"

"Nivelet e shërbimit do të referohen nga dy njësi matëse kryesore: ***disponueshmëria e vendit dhe koha e shërbimit të përgjigjes.***

Funksioni i tyre kryesor është për të matur nivelin e përmbushjes së shërbimit të ofruar nga "R. S." në përputhje me kontratën. Mospërmbushja e rezultateve të niveleve të shërbimit do të rezultojë në zbritje, të cilat janë përcaktuar me hollësi në këtë seksion.

Matja e disponueshmërisë së vendit

Objektivi kryesori matjes të disponueshmërisë së vendit është përcaktimi i sasisë së kohës që vendi është funksional. Për të dhënë llogari për këtë matje, "R. S." do të regjistrojë të gjitha"kohët jashtë shërbimit" (të planifikuara dhe paplanifikuara) të vendit mbi një bazë mujore. Një raport mujor i të gjitha "kohëve jashtë shërbimit" do të sigurohet për autoritetin. Një vend konsiderohet i vlefshëm kur funksionet e gjenerimit të imazhit, analiza e imazhit, dhe shpërndarja e rezultateve të procesit të rishikimit, janë të gjitha funksionale. Një vend konsiderohet i pavlefshëm kur ai nuk është në përputhje me funksionet e përcaktuara menjëherë në paragrafin e mësipërm. Pavlefshmëria fillon nga koha kur "R. S." identifikon se ndonjë nga këto funksione nuk është funksional.

Pavlefshmëria nuk do të konsiderohet kundrejt "R. S." kur një problem mund t'i atribuohet një force madhore, siç përcaktohet në kontratë, ose që i takon një pale të tretë, përveç

nënkontraktorëve të "R. S." ose ndërprerjeve të rëna dakord me autoritetin. Për këtë arsye, "R. S." do t'i paraqesë Autoritetit, me shkrim, problemet që kanë vepruar kundër pavlefshmërisë dhe arsyet pse ato nuk duhet të konsiderohen shkaku i zbritjes.
Vlefshmëria do të matet, vlerësohet dhe çdo zbritje do të aplikohet nga vendi: Formula për të matur vlefshmërinë e çdo vendi, dhe nga cila do të llogaritet vlefshmëria e vendit, është si vijon:

$$\text{Site Availability} = \left[1 - \frac{(\text{THU} - \text{SMH})}{\text{WHPM}}\right] \cdot 100$$

ku:
THU = Orë totale të pavlefshme në muaj.
SMH = Orë të planifikuara të mirëmbajtjes në muaj.
WHPM = Numri i orëve të punës në muaj që vendi është planifikuar të jetë operativ. Kjo duhet të pasqyrojë ose standarde operative të përcaktuara për këtë vend.
Njësia matëse për matjen e disponueshmërisë së vendit është:

Emri	Matja	Dorëzimet	Koha e mbulimit
Vlefshmëria e vendit	93.7%	Raporti mujor i vendit Vlefshmëria për çdo vend	Orët e planifikuara të veprimit të një vendi

Duke filluar nga data e fillimit të veprimit të një vendi, Autoriteti do t'i japë "R. S." një periudhë prej dy (2) muaj kalendarike (60 ditë kalendarike) në të cilën asnjë zbritje nuk do të aplikohet për shkelje të niveleve të shërbimit të disponueshmërisë për çdo vend të përshkruar në tabelën e mësipërme. Kjo periudhë kohore do të lejojë "R. S." dhe autoritetin për të punuar me dhe për të koordinuar protokollet operacionale dhe të komunikimit.

Zbritja nga padisponueshmëria e vendit

Zbritjet për shkak të padisponueshmërisë do të aplikohen për secilin dhe çdo vend në veprim, ku disponueshmëria e vendit është më pak se vlefshmëria e mujore minimale e vendit (zbritja nga padisponueshmëria e vendit).
Një zbritje e tillë do të llogaritet duke zbritur disponueshmërinë e vendit nga vlefshmëria mujore minimale e vendit dhe më pas duke zbritur këtë diferencë nga disponueshmëria minimale mujore e vendit. Ky koeficient do të shumëzohet me shumën e pagesës mujore në pajtim me seksionin 10.2.1 pjesëtuar me pesë.

Vetëm për qëllime shpjeguese supozimet e mëposhtme do të përdoren si shembull:
-Disponueshmëria e vendit = 85%
- Shuma e pagesës mujore = 1.462.500 €
Llogaritja e shembullit:
Zbritja e padisponueshmërisë së vendeve = (93.7%-85%)/93.7%X(€ 1,462,500/5)
= 8.7%/93.7%X € 292,500 = €27,158.48

Matja e përgjigjes së shërbimit

Përgjigja e shërbimit konsiderohet e kënaqshme kur një inxhinier i "R. S." i kualifikuar në fushën e shërbimit arrin në vend në përgjigje të një ngjarje padisponueshmërie brenda kohës së caktuar, ose kur një incident është kthyer në normalitet nga "R. S." brenda kohës së caktuar.
Matja për "kohën e përgjigjes së shërbimit" është:

Tipi i dorëzimit të veçantë	Përshkrimi	Matja	Dorëzimet
Kujdes ndaj incidenteve dhe problemeve	Përgjigje e shërbimit ndaj njoftimit të padisponueshmërisë së vendit	Maksimum 3 përgjigje shërbimi	Raport mujor i kohës së përgjigjes së shërbimit për padisponueshmërinë e vendit

Nga auditimi konstatohet mungesa e gjurmëve të auditimit që evidentojnë kryerjen e kontrollove të nevojshme për të gjykuar mbi performancën në orë të skanerit, në kushtet kur nga ana e DPD nuk rezulton të jetë kërkuar informacion pranë degëve doganore, apo të jetë dokumentuar përcjellja e këtij informacioni. Kjo për vetë faktin se janë pikërisht degët doganore të pajisura me skaner, autoritetet që disponojnë informacion nëse skaneri nuk ka qenë në punë për orë të caktuar, apo ka patur një difekt në të. E njëjta gjë vlen edhe për struktura të tjera të DPD që janë të përfshira në këtë proces (si sektori i monitorimit), qëndrimi i të cilëve duhet të shërbente si bazë për informacion për performancën e skanerit. Si rezultat, vendimmarrja e menaxherit të projektit për të raportuar çdo vit mbi performancën e koncesionarit mbi nivelin e nevojshëm përcaktuar në kontratë, konstatohet se bazohet vetëm në **vetëdeklarimin e koncesionarit**, apo duke raportuar se në dijeninë e tij nuk ka patur asnjë rast të raportimeve mbi vonesa apo parregullsi. Grupi i auditimit e kërkoi zyrtarisht këtë informacion (pra dokumentimin e procedurave të implementuara për të gjeneruar informacionin mbi disponibilitetin e koncesionarit), i cili nuk u vendos në dispozicion.
Për sa më sipër mban përgjegjësi menaxheri i projektit, I. M.

Mbi procedurat e implementuara për mospërmbushjen e rezultateve të niveleve të shërbimit
Kontrata e koncesionit ka parashikuar se mos përmbushja e rezultateve të niveleve të shërbimit do të rezultojë në zbritje, të cilat janë përcaktuar me hollësi në kontratë:
Penalitetet për vonesat në shërbim
"R. S." do të jetë subjekt i penaliteteve si më poshtë:
1. Për çdo vonesë të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e sistemeve G60 të vendosura në Durrës, në rastet kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon një (1) orë metrike përgjigje, "R. S."do t'i vlerësohet një penalitet prej 3,000.00 euro për çdo vonesë.
2. Për çdo vonesë të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e sistemeve të tjera G60, në rastet kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon dy (2) orë metrike përgjigje, "R. S." do t'i vlerësohet në penalitet prej 3,000.00 euro për çdo orë vonesë.
3. Për çdo vonesë të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e njësive të lëvizshme, në raste kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon tri (3) orë metrike përgjigje, "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 375.00 euro për çdo orë vonese.
4. Për çdo periudhë 30-ditore vonese nga data e fillimit të operimeve për çdo vend (sipas shtojcës C "Plani kohor i zbatimit") "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 30,000.00 euro, me kusht që ky penalitet do të zbatohet vetëm për periudha të plota 30-ditore dhe "R. S." nuk do të jetë përgjegjës për vonesat lidhur me datën e fillimit të operimeve të cilat janë më pak se 30 ditë.
5. "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 30,000.00 euro për çdo analizë të dështuar të imazheve, në qoftë se nga shërbimi i skanimit të imazhit rezulton prania e kontrabandës dhe/ose anomali që janë haptazi dhe qartësisht të dukshme dhe kur veprimet e mëposhtme kanë ndodhur sipas radhës në vijim:
a) "R. S." dështon në identifikimin dhe regjistrimin e një anomalie ose një kontrabande të tillë; dhe
b) Autoriteti bazuar në analizën e tij të mëpasshme për të njëjtin imazh identifikon praninë e kontrabandës dhe/ose një anomalie që është haptazi dhe qartësisht e dukshme; dhe
c) Një kontroll fizik i kryer më pas konfirmon praninë e kontrabandës dhe/ose një anomalie të tillë; dhe
d) Autoriteti dhe "R. S." kanë, pasi kanë shkëmbyer informacionin e duhur të të dhënave dhe provat, konsiderojnë se penalitetet e përmendura më lart janë një masë e përshtatshme.
6. Pavarësisht pikës 5 më lart vlera e penaliteteve që do të vendosen sipas pikës 5 më lart, do të vlerësohet vetëm për periudha rishikimi të plota dhe nuk do të jetë më e madhe se 200,000.00 dyqind mijë) euro për çdo periudhë rishikimi. Për qëllim të kësaj shtojce "Periudhë rishikimi"

nënkupton periudhat e njëpasnjëshme prej 12 muaj të plotë, duke filluar 6 muaj pas datës në të cilën të gjitha vendet kanë filluar operimin.
7. Nëse në një periudhë rishikimi të caktuar, numri i penaliteteve që vendosen sipas pikës 5 më lart për shkak të një analize të dështuar të imazhit është më i madh se 2% e numrit total të skanimeve të kryera në atë periudhë rishikimi, autoriteti do të njoftojë "R. S." dhe nëse përqindja e analizave të dështuara të imazheve për tre muajt që pasojnë këtë periudhë rishikimi vazhdon që të jetë jo më e vogël se 2%, atëherë autoriteti rezervon të drejtën për zgjidhjen e parakohshme të kësaj kontrate.
Nga sa më sipër, konstatohet se në kontratë është vlerësuar për aplikimin e penaliteteve vetëm rasti në të cilin ***"analiza e dështuar e imazheve"*** identifikuar kur nga ana e skanerit janë raportuar si pa risk, po ndërkohë nga ana e personelit doganor janë identifikuar përmbajtje të lëndëve të paligjshme. Sipas informacionit të deritanishëm, ky aplikim i penaliteteve nuk është kryer për asnjë rast. Referuar informacioneve të gjeneruara nga media, grupi i auditimit mori indicie (për rastet në të cilat analiza e skanerit ka rezultuar jo e saktë) për të kërkuar zyrtarisht informacion nëse ka patur ndonjë rast të raportuar si "analiza të dështuara të imazheve" , për të cilën nuk pati asnjë përgjigje nga menaxheri i projektit dhe strukturat e tjera të DPD që u vendosën në dijeni të kësaj kërkese. Në observacionet pas dorëzimit të akt konstatimeve, u konfirmua nga menaxheri i projektit se nuk ka patur asnjë rast të tillë. Ky konfirmim nuk u shoqërua me dokumentacionin që mund të vërtetonte procedurat e kontrollit, monitorimit apo raportimit të implementuara me qëllim verifikimin e vërtetësisë së analizës së imazheve.
-Verbalisht nga ana e menaxherit të projektit u informuam se autoriteti doganor nuk kryen kontrolle fizike për rastet e identifikuara pa ngjyrë nga ana e skanerit. Si rezultat, nuk ekziston asnjë mundësi që të identifikohen gabime të skanerit, në kushtet kur nuk kryhet një verifikim i saktësisë/vërtetësisë së tij.
-Nga auditimi konstatohet se referuar procedurave të implementuara në kuadër të kontrolleve pas skanimit të mjeteve, rezulton se aktualisht në folderin e kompjuterit të doganës hidhen ne kohe reale **vetëm skanimet e dyshimta** (të verdhë dhe të kuqe) të cilat automatikisht përcillen pranë Sektorit te Monitorimit (si dhe tek strukturat e tjera të interesuara për ketë informacion) me qellim ndjekjen e kontrolleve te këtyre rasteve, duke përjashtuar këtu mundësinë për verifikimin e atyre skanimeve që në vlerësimin e imazheristëve të koncesionarit, nuk paraqesin rrezik. Si rezultat i sa më sipër, vlerësimi i dështimit në identifikimin dhe regjistrimin e një anomalie ose elementëve të kontrabandes, në kushtet kur nuk mundësohet kryerja e një analize të mëpasshme për të njëjtin imazh nga ana e Sektorit të Monitorimit, kufizohet vetëm në rastet kur kontrolli fizik do të kërkohet nga autoriteti doganor apo autoritete të tjera. Si rezultat, numri më i madh i deklaratave (duke qenë se ato pa ngjyrë përbëjnë mesatarisht rreth gjysmat e total skanimeve) nuk janë objekt i vlerësimit të imazhit nga ana e Sektorit të Monitorimit në DPD, për sa kohë ato nuk hidhen në kohë reale në kompjuterin e doganës pranë skanerit.
Referuar korrespondencave shkresore gjatë fazës së propozimit për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, në vijim të kontestimeve që ka patur lidhur me këtë koncesion mbi delegimin e përgjegjësive të autoriteteve doganore**,** Drejtoria e Përgjithshme e Doganave shprehet se imazhet e skanimit do të dërgohen për çdo rast pranë Qendrës Operative Operacionale dhe strukturës së Analizës së Riskut në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave me qëllim analizimin e imazheve, vlerësimin e tyre dhe kryerjen e analizës së riskut në nivel nacional. **Pra, ky qëndrim ka patur në konsideratë të gjitha deklaratat, duke mos u kufizuar vetëm tek ato të dyshuara si me probleme.**
-Informacioni përmbledhës mbi skanimin duke filluar nga origjina referuese e kërkesës për skanim, deri në rezultatin e kontrollit të kryer pas skanimit, sipas kapitullit **VI "Procedurat e Menaxhimit te te dhënave te skanerit"** të manualit të skanimit është përcaktuar ne piken 2 se: *"Bazuar ne te dhënat e mësipërme hartohet nje raport kontrolli mujor, i cili do t'i dorëzohet Drejtorit te Përgjithshëm te Doganave, Zv. Drejtorit te Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe*

Projektmenaxherit te Koncesionit, ku do te vlerësohet efektshmeria e vazhdueshme e funksionit te analizës se imazheve te "R. S." si dhe nje analize e te dhënave përfshirë:
a) Numrin e skanimeve te kryera për çdo vendndodhje skaneri;
b)Origjinën e kërkesës referuese, psh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër;
c)Numrin e anomalive te evidentuara (me kodin e kuq dhe te verdhe);
ç)Rezultatin e kontrolleve te kryera".
Pra, rezultatet e gjithë procesit duke filluar nga origjina e kërkesës referuese për skanimin e mjetit, deri në rezultatin e kontrollin, janë parashikuar të finalizohen me raportet përkatëse **ku do të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e funksionit të analizës së imazheve, si dhe një analizë e të dhënave, trajtuar edhe më sipër.** Grupi i auditimit kërkoi informacion lidhur me vendosjen në dispozicion të këtyre të dhënave, të cilat nuk u përcollën deri në fund të auditimit. Në mungesë të tyre, si dhe të analizave të mëtejshme të kryera nga ana e strukturave që do u referohej ky informacion, konstatohen mangësi të konsiderueshme në drejtim të procedurave te ndjekura për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim, pasi sipas manualit, ky informacion do të shërbente për:

- *Nivelin e zbatimit të Procedurës Standarte të Punës (PSP) për skanimin;*
- *Përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit;*
- *Analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut;*
- *Vlerësimin e standardeve profesionale;*
- *Përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet);*
- *Vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve;*
- *Për analizë; hetim dhe/ose qëllime të mëtejshme të analizës së riskut.*

Mungesa e dokumentimit të kryerjes së analizave të mësipërme, në drejtim të vlerësimit të saktësisë së imazhit të skanimit, në kushtet kur kontrata e nënshkruar parashikon aplikimin e penaliteteve që mund të shkojnë deri në pezullimin e kontratës, përbën shmangie të detyrave funksionale të pozicionit të punës si nga ana e autoriteteve doganore që nuk kanë hartuar dhe nuk kanë dorëzuar këto raporte, ashtu edhe nga ana e strukturave përgjegjëse për administrimin dhe përpunimin e këtyre informacioneve, duke filluar nga menaxheri i kontratës, Zv. Drejtorit te Përgjithshëm Operativo-Hetimor, dhe Drejtorit i Përgjithshëm i Doganave.
Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi personat përkatës, sipas periudhave të angazhimit, në strukturat e sipërcituara.

Mbi rolin dhe veprimtarinë e strukturave të tjera në DPD lidhur me këtë kontratë koncesionare
Për sa i përket kontrolleve të kërkuara nga **Sektori i Riskut pranë DPD në vijim të skanimit,** grupi i auditimit kërkoi informacion pranë **Drejtorisë së Analizës se Riskut dhe Monitorimit** lidhur me aksesin qe kjo drejtori disponon për analizimin e imazheve te skanimit. Me hollësisht, nëse ka akses ne kohe reale te imazheve te skanuara sipas pikave doganore, dhe nëse përfshihet struktura në analizimin dhe vlerësimin e tyre, për efekt te propozimit për kryerjen e kontrolleve te mëtejshme fizike pas skanimit, ku u informuam se***:***
"Drejtoria e Analizës se Riskut dhe Monitorimit, nëpërmjet Sektorit te Monitorimit kryen monitorimin online ne kohe reale te sistemit dhe në bazë të indikatorëve të riskut, dhe/ose burimeve të informacionit që disponojnë, mund të rrisë nivelin e kontrollit nëpërmjet rikanalizmit te deklaratës në sistem. Një nga këto burime që shërbejnë si indikatorë risku është edhe monitorimi online i databazës së skanimeve, për të cilin duhet të theksojmë që jo gjithmonë është në kohe reale, pasi nga përvoja kemi konstatuar që imazhi i skanimit jo gjithmonë hidhet në databazë në momentin që rezulton i markuar dhe/ose në disa raste në

momentin e konstatimit nga sektori i monitorimit deklarata mund të jetë e mbyllur në sistem. Në të gjitha rastet Sektori i Monitorimit komunikon me Degët Doganore ku i kërkon informacion mbi rezultatet e kontrollit dhe procesverbalin e mbajtur. Për t'u theksuar është fakti që pjesa më e madhe e këtyre kontrolleve, pra e ngarkesave por jo vetëm (edhe e mjeteve pa deklarate doganore) të markuara nga skaner bëhet në bashkëpunim me specialistët e Sektorit të Monitorimit. Për këtë Sektori i Monitorimit mban një databazë ditore të ngarkesave/mjeteve të skanuara dhe që kanë rezultuar me parregullsi për cilat monitoron kontrollin në bashkëpunim me doganën dhe njëkohësisht të ngarkesave/mjeteve për të cilat kërkon informacion në mënyrë zyrtare me e-mail.
Përsa i përket rritjes së nivelit te kontrollit nga Sektori i Monitorimit pas konstatimit të markimit të ngarkesës/mjetit nga skaneri, kjo është një procedurë që kryhet si nga specialistët e Sektorit të Monitorimit ashtu edhe nga Dega Doganore, pasi ata janë të parët të cilët konstatojnë markimim e ngarkesës nga skaneri. Në çdo rast të rritjes së nivelit të kontrollit në sistem nga ana e Sektorit te Monitorimit, nga ana e specialistëve të këtij sektori kërkohet skanimi në rastet kur profili nuk e ka goditur deklaratën në sistem dhe verifikimi fizik vazhdon vetëm pasi mjeti të ketë kryer skanimin dhe peshimin.
Specialistët e Monitorimit gjatë punës së tyre të përditshme, në momentin që konstatojnë një deklaratë doganore të markuar gjatë monitorimit të databazës së skanerit, verifikojnë deklaratën në sistemin Asycuda për të parë në mënyrë më të detajuar këtë deklaratë doganore dhe në disa raste konstatohet që edhe pse markimi mund te jetë i sapo hedhur ne databazë, deklarata është e mbyllur në sistem. Në këto raste kontaktohet nëpërmjet numrit zyrtar të monitorimit më Degën Doganore në fjalë dhe i kërkohet informacion mbi kontrollin e ushtruar mbi këtë markim dhe njëkohësisht i paraqitet problematika e konstatuar. Sektori i Monitorimit nuk ka komunikim me Analistët apo përfaqësuesit e skanerit në Degë Doganore dhe ky komunikim bëhet nëpërmjet Degës Doganore. Përgjigjja që kemi marrë është se në disa raste Analistët e skanerit pasi kanë volume të madha pune, i mbledhin këto materiale dhe bëjnë hedhjen e tyre ne database në një interval të caktuar kohe, psh në një orar shikohet të jenë hedhur nje numër i caktuar skanimesh markimesh (10 ose më shume në një moment edhe pse këto janë skanuar ne orare te ndryshme). .."
Për këto raste të identifikuara nga Drejtori i Analizës së Riskut dhe Monitorimit më sipër, Menaxheri i Projektit u përgjigj se nuk ka informacion për këtë problematikë, me përjashtim të vetëm një problemi teknik në fillimet e kontratës, konkretisht**:**
"Të vetmin rast që kam dijeni është kohë më pare dhe pas verifikimit ka rezultuar problem IT, mungesë komunikimi ndërmjet kompjuterit të doganierit vendosur në zyrën operacionale të "S. A." dhe Sektorit të Monitorimit.".
Për këtë arsye u kërkua nga struktura e riskut një informacion te hollësishëm mbi raportimet e kryera, konkretisht sipas rastit te shfaqjes se këtyre problematikave nga ana e Sektorit te Monitorimit, duke qene se ky fenomen ka cenuar edhe procesin e kontrollit te mjeteve, si rezultat e mos krijimit te mundësisë për propozimin e kryerjes se kontrolleve te mëtejshme që mund të lindi si propozim pas analizimit të imazhit të hedhur në sistem online, pasi në momentin e shfaqjes tek ta, deklarata ka qene e mbyllur në sistem; dhe sikundër është theksuar edhe nga ana e tyre ne korrespondencat e mëparshme, pjesa me e madhe e këtyre kontrolleve, pra e ngarkesave por jo vetëm te markuara nga skaneri, behet ne bashkëpunim me specialistet e Sektorit te Monitorimit.
Në vijim të kërkesës për më shumë informacione lidhur me këto raste u informuam nga Drejtoria e Riskut dhe Analizës se:
"Lidhur me problematikat e rralla qe kemi hasur me hedhjen me vonesë në sistem të imazheve të skanerit, raportimi i problematikës është bërë nëpërmjet komunikimit me telefonin zyrtar te Sektorit të Monitorimit drejt degëve doganore përkatëse. Megjithatë dua të theksoj rastin se ky fenomen nuk ka cenuar procesin e kontrollit të cilin sipas udhëzimit të skanerit, e bën vetë dega

doganore. Ndërsa Sektori i Monitorimit në përfundim të kontrollit, merr një raportim mbi gjetjet e konstatuara. Në disa raste, me përzgjedhje në bazë risku, Sektori i Monitorimit merr pjesë në procesin e kontrollit fizik bashkë me Degën Doganore. Sa i përket kërkesës për numrin e mjeteve te skanuara konfirmoj se nga ana jone (Sektori Monitorimit dhe Analizës se Riskut) është e pamundur nxjerrja e kësaj te dhënë.".

-Në vijim të kërkesës për informacion për te dhënat pranë riskut mbi numrin total te deklaratave dhe te skanimeve, te ndara sipas procedurës import/eksport, nga ana e DPD u informuam se raportimi i te dhënave te riskut mbi numrin total të deklaratave të ndarë sipas procedurave IM/EX për vitet e kërkuara të raportimit nuk është i mundur, pasi në sistemin Asycuda kanë kanal te dedikuar, prandaj raportimi është bere sipas procedurave IM/EX (total). Nga ana e kësaj njësie u vendosën në dispozicion informacionet e mëposhtme:

Aneksi bashkëlidhur paraqet **numrin e deklaratave ne import / export** ne total sipas doganave dhe numrin e deklaratave te cilat janë **përzgjedhur për skanim nga profilet e riskut** ne degët doganore te cilat kanë të instaluar skaner si dhe deklaratat të cilat janë goditur nga profilet për skanim ne degët doganore te cilat nuk kane skaner por qe skanimi kryhet ne degën doganore me te afërt te pajisur me skaner. Grupi i auditimit përpunoi të dhënat lidhur me deklaratat e skanuara, krahasuar me deklaratat e identifikuar nga sistemi i automatizuar Asycuda si deklarata me kanal të kuq, dhe numrin total të deklaratave, të ndara sipas degëve doganore, për të analizuar kështu mbulimin me skanim në nivel deklaratash, ku situata rezulton sipas aneksit bashkëlidhur. Informacioni për numrin e deklaratave të cilat janë përzgjedhur për skanim nga profilet e riskut në degët doganore të cilat kanë të instaluar skaner nxjerr në pah se skanimi është kryer mesatarisht **për 51.2% të deklaratave[5] në këto degë doganore për vitin 2015; 31.1% për vitin 2016; 36.1% për vitin 2017; 36% për vitin 2018; 32% për vitin 2019; 36.1% për vitin 2020; 18% për vitin 2021 dhe 22% për vitin 2022.** Gjithashtu, sipas analizës në aneksin bashkëlidhur konstatohet se në vitin 2021, mbulimi me skanim paraqitet i njëjtë me kontrollet me kanal të kuq që parashikohen nga sistemi për Degën e Doganës Durrës. Megjithatë, duke qenë se skanimet përfshijnë totalin e atyre të kanalizuara me ngjyrë të kuqe nga sistemi, si dhe deklaratat e kërkuara nga sektori i monitorimit për skanim, rezulton se sërisht edhe këtë vit në Degën e Doganës Durrës skanimi nuk mbulon të gjitha deklaratat e kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi.

Grupi i auditimit kërkoi informacion lidhur me rezultatet e kontrolleve për rastet e rikanalizuara si kërkesë nga **Sektori i Monitorimit** për deklaratat qe janë vlerësuar me risk pas skanimit, ku situata paraqitet si më poshtë:

Tabela nr. II.3.2 -Rikanalizimet të Sek. Monitorimit dhe penaliteteve ne numër/vlere

Vitet	Nr. i rikanalizimeve Sek Monitorimit	Nr i rasteve me shkelje	Përqindja e rasteve të evidentuara me shkelje	Shuma e penaliteteve te rikanalizimeve nga Sek. Monitorimit
2015	619	58	9%	12,406,074
2016	100	12	12%	2,831,353
2017	560	72	13%	10,414,959
2018	760	108	14%	7,608,650
2019	226	48	21%	6,494,576
2020	126	12	10%	3,681,211
2021	68	23	34%	4,134,298
2022	69	12	17%	1,177,933

Burimi:Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të DPD

Gjithashtu, për vitin 2022 u vendos në dispozicion informacioni lidhur me rezultatet e kontrolleve të kryera nga Sektori i Monitorimit. Ky sektor ka ndjekur dhe verifikuar 298 deklarata doganore gjithsej të iniciuara nga monitorimi online i sistemit elektronik të përpunimit të deklaratave doganore, 82 prej të cilave kanë rezultuar me shkelje doganore. Penalitetet te ndara sipas natyrës se shkeljes për vitin 2022, duke nxjerre edhe vlerën e detyrimit te munguar si dhe penalitetin perkates:

[5] Import+eksport

Tabela nr. II.3.3- Detyrimet dhe penalitetet nga Sektori i Monitorimit ne DPD

Burimi i Informacionit	Shkelje	Detyrim	Penalitet	Total
KONTRABANDE	5	97,145	291,117	388,262
SHTIM DETYRIMI	5	354,858		354,858
KEQKLASIFIKIM	14	2,974,052	1,190,412	4,164,464
PARREGULLSI	43	100,000	725,000	825,000
MALLRA TE PADEKLARUAR	12	660,291	6417,91	1,302,082
MALLRA TE NDALUAR	1	90,931	272,793	363,724
MUNGESE CERTIFIKATE ORIGJINE	2	96,539	11,676	108,215
Grand Total	**82**	**4,373,816**	**3,132,789**	**7,506,605**

Burimi:DPD

-Për sa i përket procedures qe ndiqet për rikanalizimin e deklaratave, ne rastet e pikave doganore qe nuk ka skaner:

Kontrollet doganore, mbështeten kryesisht në analizën e riskut, duke përdorur teknika elektronike të përpunimit të të dhënave, me qëllim identifikimin e vlerësimin e riskut dhe zhvillimin e masave kundërvepruese të nevojshme, në bazë të kritereve të hartuara në nivel kombëtar dhe, aty ku janë të disponueshme, në nivel ndërkombëtar. Në zbatim të legjislacionit Doganor është hartuar dhe miratuar Manuali Udhëzues "*Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut"* i cili përcakton procedurat qe ndiqen për menaxhimin e riskut dhe kontrollet doganore. Bazuar ne këtë manual, procedura që ndiqet për skanimin e deklaratave, në rastet e pikave doganore që nuk kanë skaner, është duke i skanuar këto mjete pranë degës doganore më të afërt që është e pajisur me skaner. Kjo procedurë kryhet në të gjitha rastet kur profili kërkon skanim. Ndërsa në rastet e rikanalizimeve në doganat e brendshme pa skaner, konstatohet se shumica e praktikave janë skanuar gjatë kryerjes së procedurave të tranzitit; dhe për ato qe nuk janë skanuar në tranzit dhe që profili gjithashtu nuk e kërkon skanimin, vendimi për t'u skanuar merret mbi bazën e informacionit paraprak dhe shkaqeve qe kanë çuar në rikanalizim. Në këtë rast veprohet si më lart, duke e dërguar mjetin për skanim në doganën më të afërt.

Mbi rolin e Drejtorisë së Anti Kontrabandës në DPD

Pranë **Drejtorisë së Anti Kontrabandës në DPD** u kërkua informacion lidhur me rastet ne të cilat janë identifikuar problematika pas kontrolleve te kryera në kontratën e koncesionit të skanimit në dogana miratuar sipas ligjit nr. 123/2013 *"Për miratimin e kontratës se koncesionit nëpërmjet MFE si autoritet kontraktues, si dhe shoqërisë "R. S." INC" si koncesionar për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit te skanimit te kontenierеve e automjeteve te tjera ne Republikën e Shqipërisë dhe tarifës se shërbimit te skanimit, i ndryshuar*", dhe sipas parashikimeve te Manualit nr.8, date 8.8.2017 "*Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit* ".

Më hollësisht, u kërkuan të dhënat që disponoheshin lidhur me rastet të cilat kanë rezultuar me problematika në vijim të kontrolleve të kryera të mjeteve, duke identifikuar edhe rezultatet e skanimit te tyre (nëse rezultatet e skanimit te mjeteve respektive kanë qenë pa ngjyrë, me ngjyrë të verdhë apo të kuqe), sipas pikave doganore për çdo vit. Gjithashtu për çdo rast u kërkua edhe burimi i sinjalizimit për kryerjen e verifikimeve (nëse kontrolli është kryer ne vijim te sinjalizimit nga rezultati i skanimit te mjetit; nëse është propozuar nga policia; nëse është kërkuar nga doganieri i skanimit, etj).

Në vijim të kërkesës, informacioni u vendos në dispozicion vetëm për vitin 2021 dhe 2022 të kontrolleve dhe shoqërimeve të mjeteve për skanim, të raportuara dhe evidentuara nga grupet e terrenit të kësaj drejtorie, ku kanë mbajtur/dorëzuar dhe dokumentacion përkatës, sipas aneksit më poshtë. Informacioni është përcjellë vetëm për rastet, ku në dokumentacion është shënuar se ka patur markim nga skaneri, ndërsa për deklaratat e pastra nuk janë raportuar të jenë kryer kontrolle që kanë rezultuar me parregullsi nga ana e kësaj drejtorie.

Procedura qe ndiqet nga strukturat e A/K, lidhur me skanimet e mjeteve të rasteve kur deklarata është:

1. Përzgjedhur nga sistemi elektronik AW në të kuq, (bazuar në profilet specifike apo rastësore të riskut) ku, grupi merr pjese vete për kontrolle te përbashkët me doganën ose kërkohet nga vete dogana, prezenca dhe shoqërimi nga grupi për mjetet, duke njoftuar eprorët DOH dhe Sektorin e Monitorimit. (Pas skanimit, lidhur me rezultatin e kontrollit, grupi njofton në kohe reale, në wa/grupin e AK, si dhe sektorin e monitorimit).
2. Kthyer nga grupet e AK, mjetet që nuk janë të regjistruar në sistemin elektronik AW(bazuar në analize risku apo dyshimeve te arsyeshme, i bëhet kërkesë doganës për skanim te mjetit. Pas skanimit, lidhur me rezultatin e kontrollit, grupi njofton në kohë reale, në wa/grupin e AK, si dhe sektorin e monitorimit).
3. Shoqërime të eksporteve/tranziteve ndërkombëtare për skanim, kërkohet nga dogana, monitorimi apo dhe struktura te tjera, prezenca e grupeve te AK, si strukturë mbështetëse. (Pas skanimit, lidhur me rezultatin e kontrollit, grupi njofton në kohë reale, ne wa/grupin e AK, si dhe sektorin e monitorimit).

-Grupi i auditimit kërkoi informacion lidhur me **arkivimin e të dhënave të të gjitha skanimeve të kryera** nga momenti i fillimit te kontratës, referuar Kapitullit I, pika 3 e cila citon se "*Shoqëria koncesionare në baze të kontratës çdo muaj i përcjell Administratës Doganore Shqiptare imazhet bardh e zi dhe me ngjyra të të gjitha skanimeve të kryera. Këto të dhëna arkivohen/depozitohen në DPD, në një ambient të përshtatshëm ku mund të kërkohet.",* për të cilat nuk u përcoll informacion.

-Në zbatim të nenit 11, të VKM-së nr. 211, datë 16.03.2016 "**Për krijimin dhe administrimin e regjistrit elektronik të koncesionit/PPP**, me shkresën nr. 5851, prot datë 27.04.2016 të MFE është përcjellë pranë MZHETTS kopja e kontratës së koncesionit shoqëruar me anekset përkatëse. Sipas kësaj shkresë kjo kontratë ka hyrë në fuqi në datën 25.05.2013 dhe është botuar në fletoren zyrtare nr. 74, datë 10.05.2013, me afat 15 vjet, informacion ky jo i saktë. Grupi i auditimit kërkoi nëse ka patur korrespondenca të mëvonshme për reflektimin e të dhënave të sakta, të cilat nuk u vendosën në dispozicion.

- Me shkresën nr. 29235, prot datë 24.11.2015 të DPD është përcjellë pranë MFE kërkesa për kryerjen e disa rishikimeve të fletoren zyrtare për **përkthimin e saktë të disa nga termave të kontratës** si psh në shtojcën B pika 5 ku në shqip përcaktohet se *"R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 30,000 Euro" ndërkohë* në anglisht është *"R. S." will be assessed a deduction of 3,000 Euro" d*he pika 6 ku në shqip përcaktohet se "*nuk do të jetë me madhe se 200,000 Euro" dhe në anglisht: "shall not exceed 200,000 Euro".* Grupi i auditimit kërkoi informacion mbi vazhdimësinë e korrespondencave, dhe një *kopje në anglisht të kontratës, informacion i cili nuk është vendosur në dispozicion.*

Si rezultat, konstatohet se nuk dokumentohet të jetë kryer në asnjë moment të zbatimit të kësaj kontrate vlerësimi nëse ky koncesion ka mundësuar ofrimin e një aseti efikas dhe ekonomik, apo nëse është mundësuar ofrimi i një inovacioni teknologjik dhe përsosmëri menaxheriale për të ulur ulur koston, rritur efikasitetin dhe përmirësuar shërbimet për përfituesit . Ministria e Financave dhe Ekonomisë, apo DPD nuk kanë mundësuar krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim. Në kështu kushte, grupi i auditimit e ka të pamundur të vlerësojë ofrimin e përfitimeve të prekshme dhe avantazheve të dukshme në shërbimet ndaj publikut për këtë kontratë.

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit, janë paraqitur observacione nga G. G. përmes shkresës nr.12879/1 prot datë 25.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/9 prot., datë 29.08.2023, ku pretendohet si në vijim:

"..Në lidhje me rekomandimin 23.1, 24.1, 26.2, 8.1 nga DPD pranohen rekomandimet.."; "..Në lidhje me rekomandimin 19.1 sipas nenit 9.4 të ligjit nr.123/2013 i ndryshuar, monitorimi i kryerjes së investimeve nga ana e shoqërisë koncesionare nuk kryhet nga DPD, pasi kjo e fundit trajton vetëm cështjet operative. Për këtë arsye ky rekomandim duhet t'i adresohet MFE.."; "..Në lidhje me rekomandimin 20.3 DPD në urdhrin e skanimit që plotësohet do të shtojë edhe rubrikën nëse përzgjedhja është e automatizuar apo manuale dhe në bashkëpunim me AKSHI-n do të gjejmë mundësinë që të dhënat manuale të gjenerohen në një bazë të dhënash.."; "...Në lidhje me rekomandimin 21.2 sqarojmë se këto sondazhe janë në funksion të rishikimit të mundshëm të kontratës, gjë e cila nuk është nën kompetendën e DPD pasi kjo e fundit është institucion varësie ekzekutues, jo politikëbërës dhe vendimmarrës, dhe këto do të duhet të kryhen nga institucioni jonë epror..."'; "..Në lidhje me rekomandimin 22.1 ky rekomandim nuk qëndron pasi vjen në kundërshtim me tagrat që parashikon lidhi në lidhje me personelin e koncesionarit, konkretisht sipas pikës 9.3 të ligjit nr. 123/2013, i ndryshuar dhe AK nuk ka asnjë tagër dhe aq më tepër detyrime që lidhen me punësimin e personelit, pasi duhet të sigurohet vetëm që përsoneli është i mjaftueshëm dhe nuk ka patur asnjë shqëtësim në këtë drejtim.."; "..Lidhur me rekomandimin 25.1, ai është i paqartë.."; "..Lidhur me rekomandimin 26.1 ky eshte rekomandim i lidhur dhe me atë te lene tek gjetja 26.2 ky vlerësojmë se referuar detyrimeve që parashikon kuadri ligjor, shqyrtimi dhe monitorimi i imazheve të skanimit nuk është kompetencë e Menaxherit të Projektit , por ato do të vlerësohen nga strukturat respektive që kryejnë dhe mbikëqyrin procedurat doganore.."; "..Lidhur me rekomandimin 27.1 vëmë në dukje se në ligjin 123.2013 gjendja e shërbimeve përmendet vetëm në pikën 8.7 dhe duke qënë se kjo pikë bën pjesë në seksion 8 "pajisjet", nënkuptohet se gjendja e shërbimit lidhet me gjendjen e performancës së pajisjse dhe e shprehur në % e gatishmërisë së saj, gjykojmë se ky rekomandim nuk ka vend sepse është një proces që kryhet nga administrata doganore.."; "..Rekomandimi 28.1 është i njëjtë me 9.1 dhe nuk qëndron si gjetje e për pasojë edhe si rekomandim.."; "..Lidhur me rekomandimin 32.2 sqarojmë se të gjitha të dhënat lidhur me tarifën e skanimit dhe përjashtimet nga pagesa e kësa tarife janë hedhur në sistemin Asycuda e cila mundëson procesimin e deklaratës doganore vetëm pasi të kryhen pagesat përkatëse, përfshirë këtu edhe pagesën e skanimit. Të dhënat e kërkuara nga ju përpunohen në mënyrë automatike nga sistemi informatik Asycuda World (programi Oracle), të detajuara sipas deklaratave për import-eksporte dhe tranzite të brendshme apo ndërkombëtare. Rekomandimi është i parealizueshmë në formën që ju kërkoni pasi është i automatizuar dhe kryhet nga sistemi..."

<u>Qëndrimi i grupit të auditimit të KLSH –së:</u>

Për sa i përket observcacionit lidhur me rekomandimin 19.1 sqarojmë se rekomandimet përkatëse janë përcjellë edhe pranë MFE, ku mbetet nën kompetencën e kësaj të fundit përcaktimi i detyrave konkrete që do të ketë DPD krahasimisht me stukturën përkatëse pranë MFE; Lidhur me observcacionin për rekomandimin 21.2 sqarojmë se rekomandimet përkatëse janë përcjellë edhe pranë MFE, e cila do të duhet të përcaktoje detyrat konkrete që do të kryejë DPD për kryerjen e verifikimeve/kontrolleve të mundshme në mënyrë që ky informacion t'i shërbejë më pas strukturave politikëbërëse përmendur në obsercacionin tuaj; Lidhur me rekomandimin 22.1 sqarojmë se rekomandimi nuk lidhet me përfshirjen e DPD apo MFE në procesin e rekrutimit të personelit të DPD, por referuar faktit se këto dy njësi përbëjnë edhe strukturat përgjegjëse për zbatimin e kontratës koncesionare, dhe ky koncesion është i lidhur drejtpërdrejt me interpretimin e imazheve që kryhen nga personeli i "R. S." pasi pajisja në vetvete nuk mundëson sinjalizime të ndryshme për parregullsi, dhe duke qenë se në ligjin 123/2013 është përcaktuar se koncesionari ka detyrimin të garantojë ekzistencën e një personeli të mjaftueshëm dhe me kompetenca po aq të larta sa standartet e industrisë, mbetet detyrim i MFE dhe DPD garantimi i plotësimit të këtij detyrimi kontrktual; Lidhur me rekomandimin 25.1 sqarojmë se gjetjet dhe rekomandimet lidhur me mangësitë në sistemin e ngritur nga ana e DPD për monitorimin e kontratës koncesionare, të cilat përvec kriterit të disponueshmërisë në vend dhe kohës së shërbimit (për të cilat DPD duhet të implementojë sistemet e veta të kontrollit duke mos u bazuar vetëm në vetëdeklarimet e koncesionarit për orët e punës apo numrin e skanimeve të kryera) , duhet të shtrihen edhe në elementë të tjerë të rëndësishëm të kësaj kontrate të tilla si saktësia e informacionit të interpretuar nga operatorët pranë skanerit.; Lidhur me rekomandimin 26.1 sqarojmë se në asnjë rast nuk është rekomanduar shqyrtimi i imazhit të skanimit nga ana e menaxherit të projektit, por rekomandimi lidhet me konsolidimin e të dhënave të përcjella nga degët doganore duke vlerësuar kështu performancën e koncesionarit nga DPD duke përfshirë menaxherin e projektit apo edhe strukturat e tjera të institucionit; Lidhur me rekomandimin 27.1 sqarojmë se gjendja e shërbimeve e cila sikundër

konfirmuar nga ju lidhet me pajisjet, ka të bëjë me raportimin e shoqërisë lidhur me gjendjen e pajisjeve, si një element kontrolli për të raportuar lidhur me gjendjen e tyre e cila sipas kontratës është garantuar më pas edhe zëvendësimin 5 vjecar të tyre apo rifreskimet 6 mujore. Raportimi i evidencave statistikore të koncesionarit lidhur me % e disponueshmërisë në vend nuk mund të shmangë këtë detyrim kontraktual; Lidhur me rekomandimin 28.1 observacioni për duplikimin e gjetjes pranohet dhe është reflektuar në material; Lidhur me rekomandimin 32.2, sqarojmë se një informacion i tillë mund të përpunohet lehtësisht vetëm nëpërmjet kryerjes së një adaptimi në sistemin Asycuda të targës së mjetit i cili aktualisht gjenerohet si free text, dhe më pas nëpërmjet llojit të procedurës doganore të kryher gjenerohet lehtësisht informacioni i kërkuar. Gjithashtu, sjellim në vëmendje se një informacion i tillë që ju shpreheni se është i pamundur të gjenerohet, është pjesë e analizave që duhet të ishin ndërmarrë nga ana e strukturave përkatëse pranë DPD dhe MFE të angazhuara për dakortësimin e termave kontraktual të kontratës koncesionare lidhur me cmimin e skanimit dhe diferencat mes të ardhurave të gjeneruara nga koncesioni krahasimisht me pagesat ndaj koncesionarit, të cilat sipas kontratës së rishikuar do të duhet të garantohen nga buxheti i shtetit.

Për sa është trajtuar në këtë pjesë të Raportit, janë paraqitur observacione nga I. M. përmes shkresës nr.2485/2, datë, prot datë 25.08.2023, protokolluar në KLSH me nr. 1106/8 prot., datë 29.08.2023 ku pretendohet si në vijim:

Nga grupi i auditimit pa asnjë mbështetje ligjore për një sërë gjetjesh që nuk kanë të bëjnë me pozicionin/detyrën e Menaxherit të Projektit, ngarkohet padrejtësisht me përgjegjësi ky i fundit. Në këto kushte citoj edhe njëherë kuadrin ligjor dhe nënligjor, ku parashikohet dhe rregullohet roli i Menaxherit të Projektit.

Ligji nr. 123/2013, 9.1 Shërbimet. "R. S." do të ofrojë një zgjidhje të integruar skanimi mallrash, e cila përfshin zbatimin, menaxhimin, mirëmbajtjen dhe mbështetjen e infrastrukturës dhe mundësimin e komponentëve të pajisjeve të skanimit jo depërtuese me rreze x-ray. Përvec kësaj, "R. S." do të kryejë analizimin, vlerësimin dhe transferimin lokal të imazheve në objektin doganor të afërt. "R. S." do të sigurojë vetëm shërbimet e përcaktuara, sic përcaktohet më poshtë në këtë seksion 9.1.

9.2 Bashkëpunimi. Autoriteti pranon ofrimin në kohë dhe në mënyrë të rregullt: a) të menaxhimit të trafikut; b) të ngarkesave; dhe c) të shërbimeve, asistencës, bashkëpunimit dhe informimit me të dhënat e duhura dhe të plota nga nëpunësit e saj, agjentët dhe punëmarrësit është thelbësore për kryerjen e shërbimeve të përcaktuara dhe se "R. S." nuk do të jetë përgjegjës për asnjë mangësi në kryerjen e shërbimeve të përcaktuar nëse këto mangësi rezultojnë nga mungesa e dhënies së bashkëpunimit të plotë nga ana e Autoritetit. Bashkëpunimi përfshin, por pa u kufizuar, caktimin e një projektmenaxheri për të komunikuar me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve të përcaktuara.

9.4 Ekipi i projektit. Autoriteti me anë të kësaj Kontrate përcakton Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të Republikës së Shqipërisë, si përfaqësuesin ekzekutiv të saj, i cili do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë Kontratë. Autoriteti do të caktojë, gjithashtu, një menaxher të projektit, i cili do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj Kontrate dhe për të vepruar si pika e dytë e kontaktit për "R. S." në marrëdhënie me Autoritetin…"

Për sa më sipër përcaktohet qartë pozicioni i Menaxherit të Projektit, si për të siguruar komunikimin me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve nga koncesionari, si dhe përgjegjësia për mbikëqyrjen e veprimtarisë së koncesionarit në lidhje me shërbimet e përcaktuara qartësisht në ligj, ku si të tilla janë:

Shërbimet e përcaktuara do të jetë si më poshtë:

1. "R. S." do të mundësojë projektimin, ndërtimin, instalimin dhe mirëmbajtjen të pesë vendeve plotësisht të integruara, duke përdorur R. Eagle 6 MeV një pajisje skanimi jo depërtuese me rreze x-ray (G60 ose M60) brenda kohëzgjatjes së Kontratës.
2. "R. S." do të punësojë dhe do të trajnojë stafin për të siguruar funksionimin, mirëmbajtjen, sigurinë e vendeve dhe analizimin e të gjitha imazheve të prodhuara nga pajisjet e skanimit jo depërtuese me rreze x-ray. Analizimi i imazheve do të kryhet në vendet, duke përdorur R. "Cargo Viewer" software.
3. "R. S." do të menaxhojë procesin e përpunimit lokal, ruajtjes lokale dhe transferimit lokal të të dhënave në një vend doganor të afërt, si dhe software për të lejuar inspektimin lokal dhe analizimin e imazheve të prodhuara nga pajisjet e skanimit "R. S." jo depërtuese me rreze x-ray.
4. "R. S." do të mbajë dhe të mbështesë vendet dhe operacionet, në mënyrë që të ruajë nivelet e shërbimit të përcaktuara në shtojcën B.

Në përmbushje korrekte të përgjegjësisë që parashikon ligji kam mbikqëqyrur të gjitha shërbimet e sipërcituara të kryera nga ana e shoqërisë koncesionare. Për asnjë prej këtyre shërbimeve të mësipërme

nga ana e degëve doganore dhe e AK (MFE) nuk janë evidentuar shqëtësime. Nuk evidentohet nga ana juaj asnjë mosveprim/shkelje në këtë drejtim. Pra, ligji 123/2013 ka përcaktuar se mbikëqyrja nga Menaxheri i Projektit është e kufizuar në 2 drejtime kryesore:

- Projektmenaxheri të mbajë komunikim me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve të përcaktuara;
- Menaxheri i projektit do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj Kontrate.

Në asnjë rast Menaxheri i Projektit nuk mund të ngarkohet për përgjegjësi me të cilat legjislatori ngarkon struktura të tjera të AK. Kam mbajtur komunikim të rregullt me shoqërinë koncesionari dhe me MFE. Të gjitha shërbimet e parashikuar nga kontrata janë kryer nga ana e koncesionarit dhe janë monitoruar nga ana ime, duke e shoqëruar këtë monitorim edhe me raportime tek Autorieti Kontraktor si përsa i përket të dhënave mbi skanimet, kohën e punës/disponueshmërinë e skanimit, ashtu edhe të nevojave që kanë patur institucione të tjera mbi mundësinë e zhvendosjeve apo edhe vendosjen e skanerave në dogana të tjera.

Të dhënat e dërguara nga ime pranë Autoritetetit Kontraktor duhet të përpunohen dhe analizohen nga struktura kompetente mbikëqyrëse dhe monitoruese e ecurisë së kontratës së koncesionit në të gjithë treguesit e saj, në përmbushje edhe të detyrave të tyre funksionale (Sektori i Monitorimit të Koncesioneve, Drejtoria e Koncesioneve në MFE). Çdo funksion i pretenduar i deleguar "Menaxheri i Projektit", jashtë parashikimeve të mësipërme ligjore: projektmenaxheri të mbajë komunikim me "R. S." gjatë kryerjes së shërbimeve të përcaktuara; menaxheri i projektit do të jetë përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtatrisë së "R. S." lidhur me shërbimet sipas kësaj kontrate, bie ndesh me lidh dhe nuk mbart asnjë detyrim për menaxherin e projektit aq më tepër për të mbajtur përgjegjësi, referuar konstatimit tuaj në faqen 107 të Projektraportit të auditimit. Asnjë strukturë nuk mund të kapërcejë parashikimet ligjore, apo të tejkalojë kompetencat e përcaktuara për menaxherin e projektit nga MFE... Çdo interpretim i zgjedhur që i bëhet dispozitave të ligjit dhe urdhrit në zbatim të tij, duke ngarkuar Menaxherin e Projektit: "..me përgjegjësi për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga kontrata 123/2013" kapërcen detyrimet e parashikuara për Menaxherin e projektit dhe vjen në kundërshtim me konstatimin tuaj. Kjo nuk është një harresë, pasi ligji nuk lë vend për specifikime të mëtejshme duke qenë i qartë në përgjegjësitë e menaxherit të projektit duke mbajtur në konsideratë dhe strukturat respektive në përbërje të AK. Kërkoj nga ana juaj të rishikohet vlerësimi i përgjegjësisë përsa i përket detyrimeve ligjore që parashikohen qartësisht për menaxherin e projektit. Në lidhje me rekomandimin lidhur me kapacitetet profesionale dhe numrin e personelit ju kam sqarar se ky është një opinion dhe hamendësim pa mbështetje ligjore ku sipas ligjit 123/2013 nuk ka asnjë dispozitë që të parashikojë përgjegjësi të Menaxherit të Projektit të kryejë verifikim lidhur me kapacitetet profesionale apo strukturore të personelit të punësuar apo numrit të tyre.. "S. A." është e certifikuar si Departamenti i Sigurisë në SHBA si kompani me besueshmëri të lartë për pajisjet e cila ka kontraktuar kompani profesionale rekrutimi.."

<u>Qëndrimi i grupit të auditimit të KLSH –së:</u>

Për sa i përket përgjegjësive të menaxherit të projektit, ato janë të përcaktuara si në kontratë, ashtu edhe në urdhrin e Ministrit të MFE për caktimin e menaxherit, ashtu edhe në çdo korrespondencë tjetër e përcjellë nga MFE për DPD ku është kërkuar vendosja në dispozicion e informacioneve lidhur me ecurinë e zbatimit të kontratës. Këto përgjegjësi janë konfirmuar edhe në observacionet e paraqitura nga MFE pas Akt Konstatimit, ku vlerësohet roli dhe përgjegjësia e menaxherit të projektit në këtë kontratë për mbikëqyrjen e veprimtarisë së koncesionarit në lidhje me shërbimet e përcaktuara qartësisht në ligj. Të gjitha problematikat e trajtuara në akt konstatimin e grupit lidheshin me detyrimet e shoqërisë koncensionare në bazë të ligjit, objekt monitorimi nga ana juaj. Në asnjë korrespondencë nuk është trajtuar përgjegjësia e ndarë sipas fushave apo detyrimeve kontraktuale të koncesionare, për sa pretenduar nga observacioni më sipër i menaxherit të projektit.

Lidhur me mungesën e detyrimit për kryerjen e verifikimeve për kapacitetin e stafit të punësuar, sqarojmë se mos përcaktimi në mënyrë eksplicite në kontratë i këtyre kontrolleve, nuk justifikon efektet e mungesës së kësaj analize në drejtim të detyrimit të menaxherit të projektit për monitorimin e kontratës. Për sa kohë garantimi i një personeli të mjaftueshëm dhe me standarde të njëjta të industrisë së personelit, është një detyrim ligjor i shoqërisë koncensionare, kjo përbën një fokus të veprimtarisë suaj mbikëqyrëse.

Për sa më sipër observacionet e paraqitura nuk paraqesin fakte të reja nga sa trajtuar në konstatimet e grupit të auditimit.

Titulli i gjetjes:	**Mos përmbushja e detyrimit kontraktual të shoqërisë koncesionare për realizimin e lidhjes me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se nga ana e shoqërisë koncesionare nuk është përmbushur detyrimi kontraktual për të garantuar lidhjen me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre. Në vijim të DST-ve të hartuara për kontraktimin e shërbimit të skanimit në dogana, është raportuar nga MFE se imazhet do të transmetohen në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave dhe do të përdoret interneti me nivel të lartë sigurie. Në relacionin e seancës plenare të datës 25.04.2013, për projektligjin për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, Ministri i Financave në atë periudhë, R. B është shprehur se: "*..Imazhet tani do të jenë online edhe në doganë edhe për publikun dhe do të ofrohet mundësia që çdo qytetar të hapë kompjuterin dhe të shohë se çka brenda sipas leximit të imazheve që do të bëjnë ekspertët...".* Ky shërbim nuk është realizuar, më shumë se 7 vite pas nënshkrimit të kontratës. Nga auditimi konstatohet se sistemi sipas së cilit gjenerohen imazhet e skanimit nuk është i lidhur me sistemin Asycuda, apo sisteme të tjera të operimit të doganave, sikundër ishte parashikuar që në DST (*Në DST ishte parashikuar se: Modeli kompjuterik që do lidhet me pajisjen e skanimit është "ASYCUDA WORLD" dhe Ndërmjet dy sistemeve kompjuterike do transmetohen imazhet e skanimit dhe raportet e analizës. Nuk do të jetë përgjegjësi e DPD-së adaptimi i programit.*). Në raportet e hartuara nga ana e menaxherit të projektit, si dhe në relacionet e Drejtorisë së Koncesioneve, nuk rezulton të jetë trajtuar kjo problematikë, si dhe nuk dokumentohen korrespondenca me koncesionarin për arsyet e mos realizimit të këtij detyrimi kontraktual, për të marrë më pas masat respektive për mos realizimin.
Kriteri:	Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar", pika 5.2.9 *"të lidhet me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, siç mund të jetë rasti për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre".*
Ndikimi:	Mos krijimi i mundësive për qëllimet e transferimit të imazheve të skanimit dhe analizimin e të dhënave të tyre duke kufizuar procedurat e kontrollit dhe monitorimit nga strukturat përkatëse.
Shkaku:	Mos përmbushja e detyrimeve kontraktuale; mos marrja e masave nga ana e MFE për identifikimin e këtyre problematikave, propozimin e zgjidhjeve apo aplikimin e penaliteteve dhe masave për strukturat përgjegjëse që nuk kanë zbatuar detyrimet.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandimi:	- Struktura përgjegjëse pranë MFE të marrë masat për identifikimin e përgjegjësive për mos raportimin e parregullsive që kanë ekzistuar në mos përmbushjen e këtij detyrimi kontraktuale të koncesionarit. - Struktura përgjegjëse pranë MFE të marrë masat për aplikimin e sanksioneve ndaj shoqërisë koncesionare për mos përmbushjen e detyrimeve kontraktuale.

Titulli i gjetjes:	**Mos përmbushja e detyrimit kontraktual të shoqërisë koncesionare për mos kryerjen e zëvendësimit të pajisjeve, përkthyer në investime të pa kryera në vlerën 7.8 milion euro**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se lidhur me përditësimet e software të përcaktuara në kontratë, sipas pikës 8.2 të ligjit "***Mirëmbajtja e pajisjeve***" e cila citon se***:*** "*Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të jetë përgjegjës për mirëmbajtën e pajisjeve në kushte të mira operuese dhe të arsyeshme dhe në përputhje me specifikimet e performancës operuese siç përcaktohet në shtojcën A. "R. S." rezervon të drejtën për të modifikuar dizenjimin dhe specifikat e pajisjeve, me kusht që modifikimi, sipas arsyetimit të logjikshëm të "R. S.", nuk ndikon negativisht operimin e pajisjes. "R.*

S." ka të drejtën të zëvendësojë çdo komponent ose pjesë të pajisjes me një pjesë të dobishme funksionale të një niveli të barabartë ose më të lartë të efektshmërisë. Përditësimet e software-ve do të bëhen çdo gjashtë muaj dhe zëvendësimin me të reja të pajisjeve dhe komponentëve do të bëhet çdo pesë vjet. "R. S." do të mbajë rezervë pjesët e këmbimit në vendet e përhershme. Përveç kësaj, një inxhinier me shërbim në terren do të jetë në çdo vend çdo ditë që të mirëmbajë në mënyrë të vazhdueshme pajisjet dhe të jetë në gjendje për t'iu përgjigjur çdo shërbimi të nevojshëm, brenda afateve kohore të përcaktuara në shtojcën B.", shoqëria koncesionare dorëzon çdo 6 muaj raportet respektive, por autoriteti nuk kryen asnjë analizë të tyre, pasi menaxheri i projektit nuk disponon njohuritë e duhura teknike për vlerësimin e tyre. Si rezultat, nga ana e tij shërbimet konsiderohen të kryera me dorëzimin e raporteve, pavarësisht se sikundër konfirmuar nga vetë ai, nuk kryhet asnjë verifikim/analizim i përditësimeve të raportuara si shërbime të kryera nga koncesionari në këto raporte. Si rezultat, ky shërbim konsiderohet i kryer, në kushtet kur nuk mund të verifikohet ndryshe.

Gjithashtu, në këtë pikë të ligjit parashikohet zëvendësimi i pajisjeve dhe komponentëve çdo 5 vite, një detyrim kontraktual ky që rezulton i pa kryer nga ana e shoqërisë koncesionare, pavarësisht se kanë kaluar më shumë se 7 vite nga fillimi i operimeve në pikat doganore. Zëvendësimi i pajisjeve, shoqërohet me efekte financiare në vlerën 7.8 milion euro sipas planit të biznesit të dorëzuar nga shoqëria, investime këto që duhet të ishin realizuar përgjatë vitit 2021.

Nga auditimi konstatohet se kjo problematikë nuk është raportuar në asnjë nga korrespondencat e DPD me MFE. Gjithashtu, edhe Drejtoria e Koncesionit si përgjegjëse për monitorimin e kontratave ku AK është MFE, nuk rezulton ta ketë evidentuar apo të ketë marrë masat mbi këtë problematikë të konstatuar.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi menaxheri i projektit dhe struktura për monitorimin e kontratës pranë MFE.

Kriteri: **Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar".**

Ndikimi: Risku që pajisjet të jenë në funksion, në kushtet kur në kontratë është parashikuar për këtë qëllim zëvendësimi i tyre çdo 5 vite, duke u bazuar në kohën e nevojshme që kërkohet rinovimi i tyre.

Shkaku: Mos përmbushja e detyrimeve kontraktuale nga ana e koncesionarit; mos marrja e masave nga strukturat përgjegjëse për monitorimin e kontratës.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për vlerësimin e situatës së trajtuar më sipër, dhe marrjen e masave përkatëse ndaj shoqërisë koncesionare për mos zbatimin e detyrimeve kontraktuale, sipas specifikave të parashikuara në dokumentacionin pjesë e këtij projekti, si dhe ndaj strukturave përgjegjëse për identifikimin dhe raportimin e mos realizimit të detyrimeve kontraktuale të shoqërisë.

Titulli i gjetjes: **Mos përmbushja e detyrimit kontraktual të shoqërisë koncesionare për kryerjen e shërbimit të trajnimit të punonjësve të DPD.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se nga ana e shoqërisë koncesionare nuk është përmbushur detyrimi kontraktual për të **realizuar trajnimet për analizimin e imazheve të doganierëve shqiptarë të caktuar nga Autoriteti, në kundërshtim me** Ligjin nr. 123/2013, "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" pika 5.2.*10* ku përcaktohet se *"të sigurojë trajnim për analizimin e imazheve të doganierëve shqiptarë të caktuar nga Autoriteti."*. Sipas informacionit të menaxherit të projektit këto trajnime nuk janë zhvilluar me argumentin se këto do të kryhen në vitin e fundit të kontratës së koncesionit. Një vendimmarrje e tillë nuk rezulton të jetë e dokumentuar në asnjë nga aktet ligjore dhe nën ligjore të kësaj kontrate. Fillimisht, nga ana e koncesionarit në fazën e propozimit është deklaruar se "R. S." do të sigurojë trajnime për autoritetet dhe punonjësit e Ministrisë së Financave të caktuar në vendndodhjet e trajnimeve, si dhe rregullisht do të testojë, trajnojë, certifikojë dhe ricertifikojë këtë staf. Doganieri i Skanimit, i pranishëm në pikat doganore ku janë të instaluar skanerat, nuk disponon aftësitë profesionale dhe nuk është i trajnuar për të verifikuar imazhet e skanimit, por detyra e tij konsiston vetëm në hedhjen e imazheve të skanimit nga kompjuteri i koncesionarit, tek ai i DPD. Si rezultat, konstatohet se shërbimet e trajnimit nuk janë kryer, dhe nuk janë raportuar si problematikë në raportet e monitorimit të performancës së koncesionit hartuar nga menaxheri i projektit, apo njësia e koncesionit pranë MFE.

Kriteri: Ligji 123/2013, "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" pika 5.2.10.

Ndikimi: Mos krijimi i kushteve për rritjen e kapaciteteve të personelit doganor në drejtim të aftësimit të tyre për analizimin e imazheve.

Shkaku: Mos përmbushja e detyrimeve kontraktuale dhe mos marrja e masave nga ana e MFE për identifikimin e këtyre problematikave; propozimin e zgjidhjeve apo aplikimin e penaliteteve dhe masave për strukturat përgjegjëse që nuk kanë realizuar detyrë.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi:
- Struktura përgjegjëse pranë MFE të marë masat për identifikimin e përgjegjësive për mos raportimin e parregullsive që kane ekzistuar në mos përmbushjen e këtij detyrimi kontraktuale të koncesionarit.
- Struktura përgjegjëse pranë MFE të marë masat për aplikimin e sanksioneve ndaj shoqërisë koncesionare për mos përmbushjen e detyrimeve kontraktuale.

Titulli i gjetjes: **Mos realizim i skanimit në masën 100% të mjeteve nga ana e shoqërisë koncesionare; Mungesë informacioni nga DPD dhe MFE për mbulimin me skanim në nivel vendi dhe degësh doganore në pikat ku janë vendosur skanerat.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se një nga pikat kryesore të cilës i është fokusuar oferta e koncesionarit që në fazën e propozimit fillestar me paraqitjen e dokumentacioneve pas inicimit të procedurës konkurruese për dhënien me koncesion, e deri në draft kontratën e propozuar ka qenë:

- *Skanimi 100% i mjeteve.*

Në të gjitha korrespondencat për nënshkrimin e kontratës për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, fokusi i autoriteteve ka qenë sigurimi i shërbimin e skanimit në pikat e tjera doganore ku nuk ka skaner, pasi në pikat ku do të instalohej skaneri është konsideruar si fakt, që për këto dege doganore shërbimi i skanimit do të ishte në masën 100%. Kjo sipërmarrje e koncesionarit nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP në fazën e vlerësimit të propozimit, apo Komisionit të Vlerësimit të Ofertave, për të vlerësuar lidhur me realizueshmërinë e këtij procesi. Kjo analizë kërkon marrjen në konsideratë, po pa u kufizuar të: *Kohës që nevojitet për një skanim; Volumin e mjeteve në ditë/muaj/vite te pikës doganore, duke shtuar këtu edhe një marzh rritjeje nga viti në vit referuar projeksioneve për rritjen e*

transaksioneve tregtare në të ardhmen; Orët e punës që skaneri do të jetë në punë. Në rast se nga kjo analizë do të rezultonte e realizueshme skanimi në masën 100% i mjeteve, kjo lloj "sipërmarrjeje" e koncesionarit do të duhej të vlerësohej në raport me numrin e skanerave që do të ofronte për 5 pikat doganore ku do të dakortësohej të kryhej shërbimi i skanimit në masën 100%. Nga auditimi konstatohet se në marrëveshjen e nënshkruar të vitit 2013, dhe në atë të rishikuar të viti 2015, në asnjë nen të saj nuk parashikohet në mënyrë eksplicite se cilat njësi transportuese do t'i nënshtrohen skanerit: nëse do të realizohet në masën 100% të tyre; në bazë të një zgjedhjeje të sistemit të riskut të aplikuar në Asycuda; apo nëse do të përcaktohen përzgjedhja proporcionale që do të propozohet nga autoritete të ndryshme si autoriteti doganor, policor, burime të tjera informimi, etj.

Sipas relacionit të mbledhjes së Komisionit të Ekonomisë datë 23.04.2013, nga përfaqësuesit e AK është deklaruar se: " . *Skanimi do t'u bëhet 100 për qind të gjithë kontenierëve dhe mjeteve që hyjnë minimalisht në pesë pika doganore..*"; si dhe: "*Ky është një projekt koncesionar nëpërmjet të cilit synohen dy elemente kryesore:* 1.*Shmangia e nënraportimeve të deklaratave doganore për efekt të keqklasifikimeve të kodeve, të mallrave, për marrjen e detyrimeve doganore ekzaktësisht për produkte që zhdoganohen. Dhe kjo do të sigurohet nëpërmjet skanimit 100 për qind të këtyre mjeteve. 2.Parandalimin e kontrabandës, kryesisht të produkteve të akcizës, të lëndëve narkotike, të produkteve të dëmshme, të armëve, të municioneve, etj."* Për rrjedhojë, mos përcaktimi në kontratë në mënyrë eksplicite të mjeteve që do i nënshtrohen skanimit, në kushtet kur përgjatë propozimit dhe gjatë hartimit të kontratës është diskutuar mbi skanim 100%, dhe në asnjë nga pikat e kontratës nuk është parashikuar ndryshe (si psh skanimi mbi bazën e riskut), konsideron të mirëqenë skanimin në masën 100%. Nga auditimi konstatohet se faktikisht kryerja e skanimit të mjeteve në pikat doganore në masën 100% është e pamundur të realizohet vetëm me një skaner në një pikë doganore. Më evidente kjo situatë paraqitet në skanerin e vendosur në Portin e Durrësit, referuar fluksit të mjeteve në këtë pikë. Mos përmbushja e këtij detyrimi të përcaktuar në fazën e propozimit të koncesionit si dhe në relacionet për miratimin e kontratës, nuk rezulton të jetë trajtuar si problematikë në asnjë nga dokumentacionet e vendosura në dispozicion nga MFE në cilësinë e AK.

Nga auditimi konstatohet se DPD ka evidentuar që në nisje të zbatimit të kontratës së skanimi në masën 100% ishte i pamundur. Kjo vërtetohet në relacionet shoqëruese të mbledhjeve e Komisionit të Menaxhimit të Riskut (KMR), ku në mbledhjen e parë të saj për këtë çështje në vitin 2015 ku është konstatuar se në pamundësi të skanimit të 100% të rasteve, për procedurat e tranzitit është propozuar të përzgjidhen fillimisht 30% e tyre; dhe vetëm deklaratat e kanalizuara në kanal të kuq nga sistemi për procedurat e tjera, për të përmbushur realizuar së pari kontrollin deklaratat potencialisht më të riskuara apo kontrolli i të cilave është më i dobishëm dhe së dyti përllogaritjen që koha në dispozicion për kryerjen e një kontrolli me skaner të jetë e mjaftueshme, duke rritur në këtë mënyrë efektivitetin e përdorimit të tij. Nga auditimi konsiderohet se një analizë e tillë e ngjashme, për përllogaritjen e mjeteve që mund të skanohen në çdo pikë doganore, gjatë fazës së propozimit dhe dakortësimit të kontratës nuk dokumentohet të jetë kryer në asnjë moment (duke filluar nga anëtarët e GIP, grupet e punës për negocimin e kontratës fillestare apo asaj të rishikuar, përfaqësuesit e DPD apo MFE, etj), për të vijuar propozimin e koncesionarit për skanimin 100% të deklaratave doganore. Në mbledhjen e KMR në muajin Dhjetor 2015, janë shqyrtuar mundësitë për kryerjen e disa ndryshimeve për deklaratat që do t'i nënshtrohen skanimit, dhe si rezultat i tyre për të arritur në nivelin e përballueshëm të kontrollit me skaner, nga ana e anëtarëve të KMR është diskutuar një skenar i ri (duke përfshirë, si hap i parë, për skanim të gjitha deklaratat përfshirë edhe gjithë kompanitë e listës "GREEN") duke bërë një përzgjedhje me nivele. Në asnjë nga raportimet lidhur me ecurinë e monitorimit apo zbatimit të kontratës nuk janë dokumentuar përcjellja e këtyre problematikave pranë MFE, apo shoqërisë "S.

A." lidhur me kapacitetin e saj për kryerjen e shërbimit të skanimit dhe angazhimin e nevojshëm që kërkohet nga ky shërbim, me qëllim arritjen e objektivave të kontratës. Në vijim, KMR ka miratuar profilet e riskut duke përfshirë në skanim mjete sipas prioritizimit të problematikave të vitit.

Nga auditimi konstatohet se Manuali nr. 18378, date 08.08.2017 te DPD *"Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit*" është miratuar me urdhër të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, B. I. me qëllim miratimin e një manuali që përcakton Procedurat Standarde të Punës (PSP) që drejtojnë përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe mjeteve të tyre të transportit që kalojnë kufijtë e Republikës së Shqipërisë me anë të skanerave fiks dhe të lëvizshëm që operohen nga shoqëritë "S. A." SHPK dhe "R. S." INC. Konkretisht kapitulli II "Procesi i përzgjedhjes për skanim" tij është hartuar duke e marë të mirëqenë faktin që koncesioni i skanimit **nuk do të përfshijë skanimin në masën 100%, sikundër ishte parashikuar në propozimin e kontratës.** Përzgjedhja për skanim është parashikuar të funksionojë si manual (jashtë sistemit) apo e automatizuar.

Përzgjedhja e automatizuar realizohet nga vetë sistemi elektronik Asycuda World, bazuar në profilet specifike apo rastësore të riskut. Lidhur me këtë çështje, grupi i auditimit kërkoi një informacion më të hollësishëm nga Drejtoria e Riskut në DPD, ku u informuam se sistemi Aycuda World nuk disponon një sinjalizues automatik që ti shërbejë vetëm procesit të skanimit pas implementimit të këtij shërbimi. Moduli i sistemit Asycuda World është ai që ka qenë në zbatim që përpara se të funksiononte koncesioni i skanimit, ku deklarata e përzgjedhur në kanalin rozë përcaktonte kontroll të detyrueshëm fizik, dhe tanimë është përcaktuar skanimi për çdo rast.

Përzgjedhja manuale realizohet nga struktura të Administratës Doganore Shqiptare, të cilat në bazë të pikës 7.1 të Manualit Udhëzues nr.2, datë 31.03.2016 "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut" (shkresa nr.prot. 6118/1, datë 31.03.2016 e DPD) kanë të drejtë të rrisin nivelin e kontrollit.

-Institucione të tjera ligjzbatuese që operojnë në kufi (të tilla si : policia Kufitare, policia e Shtetit, AKU, etj.) të cilat i përcjellin autoriteteve doganore të ngarkuara për të realizuar skanimin, arsyet e përzgjedhjes.

Nga auditimi konstatohet se aktualisht nga ana e DPD dhe MFE nuk disponohet informacion mbi deklaratat plan/fakt që i nënshtrohen shërbimit të skanimit në bazë të të dhënave të gjeneruara nga Drejtoria e Analizës së Riskut dhe Monitorimit në DPD, kundrejt total deklaratave të përpunuara për çdo vit. Kjo është një analizë që nuk dokumentohet të jetë kryer nga DPD apo MFE, me qëllim përcaktimin e mbulimit të këtij shërbimi në pikat doganore, dhe më pas në shkallë vendi, në kuadër të procedurave shtesë të kontrollit që duhet të mbulohen nga autoriteti doganor, në kushtet kur skanimi në masën 100% është i pamundur. Informacioni u vendos në dispozicion për numrin e deklaratave që rezultojnë nga sistemi si me kanal të kuq (sinjalizues ky që më parë përcaktonte deklaratat që duhet t'i nënshtroheshin kontrolleve fizike), si dhe deklaratave që përcaktohen nga profilet e riskut. Nga këto të dhëna rezulton se në Degën Doganore Durrës, numri i deklaratave që janë skanuar në 3 vitet e fundit paraqitet më i ulët se numri i deklaratave të kanalizuara me ngjyrë të kuqe nga sistemi Asycuda. Konkretisht:

-Në vitin 2020, deklaratat e identifikuara me risk (kanal i kuq) nga sistemi Asycuda paraqiten në masën 7% të totalit, me një numër total deklaratash import/eksport prej 538,252, nga të cilat rezultojnë të jenë kryer skanime që i përkasin 88,196 deklaratave, ose 16% e totalit . Nga këto, në Degën Doganore Durrës me një total prej 177,079, deklaratat me kanal të kuq përbënin 9% të totalit, dhe ishin kryer skanime që i përkasin 8% të total deklaratave. Pra, sipas analizës konstatohet se në vitin 2020, mbulimi me skanim paraqitet edhe më i ulët se kontrollet me kanal të kuq që parashikohen nga sistemi për Degën e Doganës Durrës.

-Në vitin 2021, deklaratat e identifikuara me risk (kanal i kuq) nga sistemi Asycuda paraqiten në masën 7% të totalit, me një numër total deklaratash import/eksport prej 616,932, nga të cilat rezultojnë të jenë kryer skanime që i përkasin 91,834 deklaratave, ose 15% e totalit . Nga këto, në degën Doganore Durrës me një total prej 207,285, deklaratat me kanal të kuq përbënin 11% të totalit, dhe ishin kryer skanime që i përkasin 9% të total deklaratave. Pra, sipas analizës konstatohet se në vitin 2021, mbulimi me skanim paraqitet më i ulët se kontrollet me kanal të kuq që parashikohen nga sistemi për Degën e Doganës Durrës.

-Në vitin 2022, deklaratat e identifikuara me risk (kanal i kuq) nga sistemi Asycuda paraqiten në masën 8% të totalit, me një numër total deklaratash import/eksport prej 619,506, nga të cilat rezultojnë të jenë kryer skanime që i përkasin 95,434 deklaratave**, ose 15% e totalit** . Nga këto, në degën Doganore Durrës me një total prej 213,597, deklaratat me kanal të kuq përbënin 13% të totalit, dhe ishin kryer skanime që i përkasin 13% të total deklaratave. Pra, sipas analizës konstatohet se në vitin 2021, mbulimi me skanim paraqitet i njëjtë me kontrollet me kanal të kuq që parashikohen nga sistemi për Degën e Doganës Durrës. Megjithatë, duke qenë se skanimet përfshijnë totalin e atyre të kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi, si dhe deklaratat e kërkuara nga sektori i monitorimit për skanim, rezulton se sërisht edhe këtë vit në degën e doganës Durrës skanimi nuk mbulon të gjitha deklaratat e kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi.

I njëjti informacion i administruar në nivel deklaratash, i kërkuar për t'u përpunuar në nivel mjetesh transporti që i janë nënshtruar skanimit nuk ishte i mundur të realizohej pasi njësisë përgjegjëse për hartimin e statistikave pranë DPD, mjetet e transportit identifikohen në bazë të targës së tyre në ASYCUDA e cila është një FREE TEXT indikator, duke e bërë të pamundur të arrihet një rezultat i saktë. Ky konstatim, nxjerr në pah faktin se një analizë e tillë në nivel mjetesh transporti ka qenë e pamundur të kryhej që në fazën për dhënien me koncesion të kësaj kontrate (propozim, dakortësim kontrate) sipas së cilës ishte raportuar mbi një numër të përafërt të mjeteve të cilat do t'i nënshtroheshin skanimit, për të realizuar më pas edhe skanimin e tyre në masën 100%.

Kriteri:

- Oferta e pa kërkuar e dorëzuar nga "R. S." për propozimin e dhënies me koncesion të shërbimit të skanimit.
- Relacioni shoqërues i projekt ligjit për miratimin e kontratës koncesionare; - Manuali Udhëzues nr.2, datë 31.03.2016 "Mbi menaxhimin e riskut dhe të drejtën e kontrollit bazuar në analizën e riskut".
- Manuali nr. 18378, datë 08.08.2017 të DPD "Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit".

Ndikimi:

-Risku për mos realizimin e dy elementeve kryesore të synuara nga dhënia me koncesion e këtij shërbimi, të cilat ishin parashikuar të realizoheshin nëpërmjet skanimit në masën 100% të mjeteve: 1.Shmangia e nënraportimeve të deklaratave doganore për efekt të keqklasifikimeve të kodeve, të mallrave, për marrjen e detyrimeve doganore ekzaktësisht për produkte që zhdoganohen. 2.Parandalimin e kontrabandës, kryesisht të produkteve të akcizës, të lëndëve narkotike, të produkteve të dëmshme, të armëve, të municioneve.

-Mangësi në elementët e kontrollit të brendshëm të implementuar nga strukturat përgjegjëse për monitorimin e kontratës pasi administrimi i dokumentacionit të mbulimit me skanim është i rëndësishëm për të shërbyer si një nga elementët që mund të aplikohet për verifikimin e saktësisë së informacionit të raportuar çdo muaj nga koncesionari. Në kushtet kur skanimet dhe rezultatet e raportuara prej tij i referohen në total këtyre skanimeve (pra skanimet e kryera nga përzgjedhja automatike + manuale), dhe në kushtet kur nga DPD nuk ka informacion të saktë mbi këtë numër, atëherë nuk mund të vërtetohet saktësia dhe plotësia e raporteve të koncesionarit.

Shkaku: Mos përmbushja e detyrimeve kontraktuale dhe mos marrja e masave nga ana e MFE për identifikimin e mos realizimit të shërbimit të skanimit në masën 100%; mos aplikimin e penaliteteve dhe masave për strukturat përgjegjëse që nuk kanë përmbushur angazhimet e propozuara gjatë paraqitjes së ofertës për dhënien me koncesion të këtij shërbimi duke mos e dokumentuar këtë kriter.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi:
- Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për identifikimin e njësive përgjegjëse të cilat nuk kanë analizuar mundësitë reale për realizimin e shërbimit të skanimit në masën 100% të deklaratave doganore në momentin e paraqitjes së ofertës së pa kërkuar.
- Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për njësitë përgjegjëse të përfshira gjatë hartimit të kontratës fillestare dhe asaj të rishikuar, të cilat nuk kanë përcaktuar mbulimin me skanim të deklaratave doganore në pikat e vendosura, ku referuar relacionit të projekt ligjit parashikohej skanimi në masë 100%.
-Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrin masat për të garantuar hartimin e një baze të dhënash për të siguruar informacion mbi mbulimin me skanim në nivel deklaratash dhe mjetesh doganore, duke identifikuar përzgjedhjen e automatizuar, dhe manuale sipas kërkesave të njësive që kanë të drejtë të rrisin nivelin e kontrollit.
- Struktura përgjegjëse pranë MFE të ngrejë një grup pune me përfaqësues nga MFE dhe DPD me qëllim analizimin e mbulimit me skanim në nivel deklaratash dhe mjetesh doganore, për të vlerësuar më pas konkluzionet në krahasim me angazhimet e pretenduara për t'u realizuar nga ky shërbim gjatë propozimit të projektit koncesionar, si dhe impaktin që ky mbulim sjell për të garantuar realizimin e objektivave të parashikuara për tu realizuar nga dhënia me koncesion e këtij shërbimi.

Titulli i gjetjes: **Mangësi në procedurat e implementuara për verifikimin e ekzistencës së gabimeve në skanim, për të cilat në rastet e identifikuara parashikohen penalitete nga 30,000 euro për çdo gabim në skanim, deri në zgjidhjen e parakohshme të kontratës.**

Situata : Nga auditimi konstatohet se nga ana e menaxherit të projektit është raportuar se nuk është identifikuar **asnjë rast i ekzistencës së gabimeve në skanim, për të cilat sipas kontratës,** parashikohet se: "***Penalitetet për vonesat në shërbim***L *Rapicspan do të jetë subjekt i penaliteteve si më poshtë:*

1. Për çdo vonesë të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e sistemeve G60 të vendosura në Durrës, në rastet kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon një (1) orë metrike përgjigje, "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 3,000.00 euro për çdo vonesë.

2. Për çdo vonesë të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e sistemeve të tjera G60, në rastet kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon dy (2) orë metrike përgjigje, "R. S." do t'i vlerësohet në penalitet prej 3,000.00 euro për çdo orë vonesë.

3. Për çdo vonese të reagimit në lidhje me mosfunksionimin e njësive të lëvizshme, në raste kur njoftimi për jo disponueshmërinë tejkalon tri (3) orë metrike përgjigje, "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 375.00 euro për çdo orë vonese.

4. Për çdo periudhë 30-ditore vonese nga data e fillimit të operimeve për çdo vend (sipas shtojcës C "Plani kohor i zbatimit") "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 30,000.00 euro, me kusht që ky penalitet do të zbatohet vetëm për periudha të plota 30-ditore dhe "R. S." nuk do të jetë përgjegjës për vonesat lidhur me datën e fillimit të operimeve të cilat janë më pak se 30 ditë.

5. "R. S." do t'i vlerësohet një penalitet prej 30,000.00 euro për çdo analizë të dështuar të imazheve, në qoftë se nga shërbimi i skanimit të imazhit rezulton prania e kontrabandës dhe/ose anomali që janë haptazi dhe qartësisht të dukshme dhe kur veprimet e mëposhtme kanë ndodhur sipas radhës në vijim:

a) "R. S." dështon në identifikimin dhe regjistrimin e një anomalie ose një kontrabande të tillë; dhe
b) Autoriteti bazuar në analizën e tij të mëpasshme për të njëjtin imazh identifikon praninë e kontrabandës dhe/ose një anomalie që është haptazi dhe qartësisht e dukshme; dhe
c) Një kontroll fizik i kryer më pas konfirmon praninë e kontrabandës dhe/ose një anomalie të tillë; dhe
d) Autoriteti dhe "R. S." kanë, pasi kanë shkëmbyer informacionin e duhur të të dhënave dhe provat, konsiderojnë se penalitetet e përmendura më lart janë një masë e përshtatshme.
6. Pavarësisht pikës 5 më lart vlera e penaliteteve që do të vendosen sipas pikës 5 më lart, do të vlerësohet vetëm për periudha rishikimi të plota dhe nuk do të jetë më e madhe se 200,000.00 (dyqind mijë) euro për çdo periudhë rishikimi. Për qëllim të kësaj shtojce "Periudhë rishikimi" nënkupton periudhat e njëpasnjëshme prej 12 muaj të plotë, duke filluar 6 muaj pas datës në të cilën të gjitha vendet kanë filluar operimin.
7. Nëse në një periudhë rishikimi të caktuar, numri i penaliteteve që vendosen sipas pikës 5 më lart për shkak të një analize të dështuar të imazhit është më i madh se 2% e numrit total të skanimeve të kryera në atë periudhë rishikimi, autoriteti do të njoftojë "R. S." dhe nëse përqindja e analizave të dështuara të imazheve për tre muajt që pasojnë këtë periudhë rishikimi vazhdon që të jetë jo më e vogël se 2%, atëherë autoriteti rezervon të drejtën për zgjidhjen e parakohshme të kësaj kontrate, pra është vlerësuar për aplikimin e penaliteteve në situatat në të cilat ***"analiza e dështuar e imazheve"*** e cila përfshin rastet kur nga ana e skanerit nuk janë identifikuar parregullsi, po ndërkohë nga ana e personelit doganor janë identifikuar përmbajtje të lëndëve të paligjshme. Referuar informacioneve të gjeneruara nga media (për rastet në të cilat faktikisht analiza e skanerit ka rezultuar jo e saktë, dhe indicia për kontroll ka ardhur nga autoritete të tjera, pasi imazhi i skanerit ka qenë i pastër) u kërkua zyrtarisht kërkesa nëse ka patur "analiza të dështuara të imazheve", për të cilën nga menaxheri i projektit u raportua se në kushtet kur nuk ka një vendim gjyqësor të formës së prerë, këto raste nuk mund të referohen si "analizë të dështuar të imazheve", pa përcaktuar nivelet e kontrollit të implementuara nga autoriteti doganor për identifikimin dhe raportimin e rasteve të ngjashme.
-Nga auditimi konstatohet se referuar procedurave të implementuara në kuadër të kontrolleve pas skanimit të mjeteve, rezulton se aktualisht në folderin e kompjuterit të doganës hidhen ne kohe reale te gjitha skanimet e dyshimta (të verdhë dhe të kuqe) të cilat automatikisht përcillen pranë Sektorit te Monitorimit (si dhe tek strukturat e tjera te interesuara për ketë informacion) me qellim ndjekjen e kontrolleve te këtyre rasteve, duke përjashtuar këtu mundësinë për verifikimin e atyre skanimeve që në vlerësimin e imazheristëve të koncesionarit, nuk paraqesin rrezik. Si rezultat i sa më sipër, vlerësimi i dështimit në identifikimin dhe regjistrimin e një anomalie ose elementëve të kontrabandës, në kushtet kur nuk mundësohet kryerja e një analize të mëpasshme për të njëjtin imazh nga ana e Sektorit të Monitorimit, kufizohet vetëm në rastet kur kontrolli fizik do të kërkohet nga autoriteti doganor apo autoritete të tjera. Numri më i madh i deklaratave (duke qenë se ato pa ngjyrë përbëjnë mesatarisht rreth gjysmat e total skanimeve) nuk janë objekt i vlerësimit të imazhit nga ana e Sektorit të Monitorimit në DPD**.** Referuar korrespondencave shkresore gjatë fazës së propozimit për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit, në vijim të kontestimeve që ka patur lidhur me këtë koncesion mbi delegimin e përgjegjësive që kanë autoritetet doganore, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave shprehet se imazhet e skanimit do të dërgohen për çdo rast pranë Qendrës Operative Operacionale dhe strukturës së Analizës së Riskut në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave me qëllim analizimin e imazheve, vlerësimin e tyre dhe kryerjen e analizës së riskut në nivel nacional. Pra, ky qëndrim ka patur në konsideratë të gjitha deklaratat, duke mos u kufizuar vetëm tek ato me probleme.

-Gjithashtu, nga ana e **autoriteteve doganore** në pikat ku janë vendosur skanerat, kontrollet fizike kryhen për rastet e identifikuara si me risk (të verdhë dhe të kuqe), nga ana e skanerit, për të cilat në kontratë nuk parashikohen penalitete për gabime në rezultat. Penalitetet e parashikuara në rastet e gabimeve për deklaratat që skaneri konkludon pa risk (pa ngjyrë) nuk janë objekt i kontrolleve fizike të autoriteteve doganore, dhe në këto kushte nuk mundësohet vlerësimi i rezultateve të skanimit, për të gjykuar kështu nëse ka patur ose jo dështime në analizat e imazheve.

Nga auditimi konstatohet se Ministria e Financave dhe Ekonomisë, apo DPD nuk kanë mundësuar krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim për të bërë të mundur më pas edhe vlerësimin e ofrimit të përfitimeve të prekshme dhe avantazheve të dukshme në shërbimet ndaj publikut për këtë kontratë, si dhe marrjen e masave për propozimin e ndryshimeve/përmirësimeve në këtë drejtim.

Kriteri: Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar".

Ndikimi: Mos realizimi i krahasimeve mes rezultateve të skanimit dhe atyre të kontrollit fizik; Mos dokumentimi i kryerjes së analizave të mësipërme, në drejtim të vlerësimit të analizës së imazhit të skanimit, në kushtet kur kontrata e nënshkruar parashikon aplikimin e penaliteteve që mund të shkojnë deri në pezullimin e kontratës, e cila përbën shmangie të detyrave funksionale të pozicionit të punës si nga ana e autoriteteve doganore që nuk kanë hartuar dhe nuk kanë dorëzuar këto raporte, ashtu edhe nga ana e strukturave përgjegjëse për administrimin dhe përpunimin e këtyre informacioneve duke filluar nga menaxheri i kontratës, Zv. Drejtori i Përgjithshëm Operativo-Hetimor, dhe Drejtorit i Përgjithshëm i Doganave.

Shkaku: Mangësitë në implementimin e kontrolleve për identifikimin, monitorimin, raportimin dhe marrjen e masave përkatëse në rastet e gabimeve të mundshme në skanim, pasi kontrolli fizik që mund të verifikojë gabimet e skanerit nuk aplikohet për mjetet që skaneri konkludon se janë të pastra (pa ngjyrë), por vetëm për mjetet ku janë identifikuar parregullsi (me ngjyrë të verdhë apo të kuqe).

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: -Strukturat përgjegjëse pranë MFE të marrin masat për ngritjen e një grupi pune me përfaqësues nga DPD dhe MFE, me qëllim hartimin e kontrolleve që duhet të implementohen në pikat doganore të pajisura me skaner për verifikimin e saktësisë së skanimit, dhe identifikimin e mundshëm të gabimeve në skanim, duke parashikuar një marzh për kryerjen e kontrolleve fizike të mjeteve të identifikuara nga skaneri si të rregullta (pa ngjyrë), të cilat deri tani janë jashtë fushës së kontrollit të autoriteteve doganore dhe si rezultat, ky nivel monitorimi nuk ka mundësuar verifikimin e saktësisë së skanimit.

- Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marin masat për krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim, duke gjeneruar kështu informacion të vlefshëm në kuadër të vlerësimit për ofrimin e këtij shërbimi dhe rekomandimin e përmirësimeve të mundshme në këtë drejtim.

Titulli i gjetjes: **Mangësitë e konstatuara në drejtim të monitorimit të kryer për garantimin e sigurimit të personelit të mjaftueshëm dhe me trajnime të standardit të industrisë nga ana e shoqërisë koncesionare.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se kontrata nuk përcakton në mënyrë eksplicite numrin e punonjësve, fushën e ekspertizës përkatëse, apo detaje të tjera që duhet të disponohen nga koncesionari përgjatë periudhës 15 vjeçare, por ka parashikuar vetëm se **ky personel duhet të jetë i mjaftueshëm dhe me trajnime të standardit të industrisë** (një term ky tejet i përgjithshëm): "9.3 Personeli. *…a) Autoriteti do të sigurojë se ka personel të mjaftueshëm, në mënyrë që të ndihmojë dhe të*

bashkëpunojë me "R. S." lidhur me zbatimin nga ana e "R. S." dhe në përputhje me kërkesat e përcaktuara në këtë Kontratë.c) "R. S." do të sigurojë se ka personel të mjaftueshëm, në mënyrë që të përmbushë kërkesat e përcaktuara në këtë kontratë.) "R. S." do të bëjë përpjekjet maksimale për të siguruar vazhdimësinë e personelit dhe për të siguruar që të ardhurat që u ofrohen personelit kyç të saj të angazhuar në ofrimin ose në menaxhimin e shërbimeve të përcaktuara është të paktën po aq i lartë sa standardet e industrisë për një operator koncesionar që operon me praktikë të mirë industriale për shërbime, vende dhe ambiente të ngjashme..

Nga auditimi konstatohet se në asnjë rast nuk është kryer nga ana e menaxherit të projektit apo e strukturave përgjegjëse pranë MFE, verifikime lidhur me kapacitetet profesionale të personelit të punësuar, apo numrin e tyre, referuar faktit se në këtë kontratë interpretimi i imazheve bëhet nga operatori, duke përbërë kështu kualifikimin e operatorit si një element risku dhe duke krijuar një lloj varësie të interpretimit të saktë me kualifikimin e operatorit si dhe duke krijuar nevojën për inspektim fizik të drejtpërdrejtë.

Kriteri: Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" "9.3 Personeli. *...a".*

Ndikimi: Risk i shtuar për të garantuar saktësinë dhe cilësinë e lartë të interpretimit të imazhit të skanimit, në kushtet kur rezultatet e skanimit varen nga vendimmarrja e imazheristëve të shoqërisë pasi vetë pajisjet nuk rezultojnë të disponojnë detektues apo diçka të ngjashme për të sinjalizuar prezencën e elementëve.

Shkaku: Mungesa e monitorimeve për përmbushjen e detyrimeve kontraktuale lidhur me kompetencat profesionale të personelit të punësuar.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD dhe MFE të marrin masat për parashikimin e procedurave të monitorimit lidhur me realizimin e detyrimit kontraktual mbi kompetencat e personelit të punësuar për ofrimin e shërbimit të skanimit nga ana e shoqërisë koncesionare.

Titulli i gjetjes: **Mungesa e analizave për numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen.**

Situata: Nga auditimi konstatohet mungesa e analizave për numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen, referuar angazhimit të ndërmarrë në kontratë për xhiron maksimale të skanimit, krahasimisht me nivelin e realizuar referuar të dhënave nga skanimet. Konkretisht, sipas kontratës xhiroja maksimale e skanimit është 20 automjete për orë kur skanon një automjet në një herë dhe i gatshëm menjëherë për skanimin e automjeteve në radhë. Duke vlerësuar këtë kapacitet të koncesionarit, nuk rezulton të jetë kryer asnjë analizë nga ana e autoritetit kontraktor në momentin e lidhjes së kontratës, apo edhe me autoritetin përgjegjës për monitorimin e zbatimit, lidhur me numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen nga koncesionari sipas pikave doganore, krahasimisht me numrin e mjeteve që kanë qenë për skanim sipas ditëve. Kjo analizë vlerësohet tejet e rëndësishme për të monitoruar edhe mbi vonesa të ndryshme që mund të rezultojnë dhe që tejkalojnë afatin kohor për një skanim që duhet të kryejë koncesionari, një element ky që faktikisht është vlerësuar edhe nga mbledhjet e KMR trajtuar më sipër, të cilat në fillimet e kontratës kanë parashtruar se vendosja e vetëm një skaneri në portin e Durrësit është e pamjaftueshme, pasi koha e nevojshme për një skanim ka qenë me e madhe. Kjo mangësi nuk rezulton të jetë parashtruar në asnjë nga raportet e hartuara nga DPD për MFE. Ndërkohë që në mbledhjet e KMR është diskutuar vazhdimisht se:

-Sipas mbledhjes së parë të KMR në 4 Shtator 2015 është raportuar se "*koha e parashikuar në kontratë për kryerjen e një kontrolli me skaner është vetëm 3 minuta. Në fakt, nga një test i kryer në Doganën Durrës, sipas minutave të mbledhjes së KMR rezultoi që një kontroll me skaner kishte zgjatur 5 minuta.",* pra 12 automjete për një orë.

-Në mbledhjet e muajit Dhjetor 2015 (*4, 10, 16 dhjetor 2015*) është raportuar se: "*.. Aktualisht janë raportuar afro 96 deklarata doganore në ditë të cilat skanohen në Degën Doganore Durrës, skanimi i së cilave zgjat 11 orë (duke konsideruar 7 min/skanim sipas D.D Durrës).".* dhe *Duke konsideruar propozimet e mësipërme, numri i deklaratave për skanim mesatarisht në një ditë shkon 197, për të cilat sipas relacionit do të nevojiteshin për skanimin rreth 23 orë. Pra jemi në një situatë të mbingarkuar, nëse konsiderojmë që orët e punës së skanerit të jenë 08.00 - 22.00 (14 orë).<u>Për të arritur në nivelin e përballueshëm të kontrollit me skaner, është diskutuar një skenar i ri</u> (duke përfshirë, si hap i parë, për skanim të gjitha deklaratat përfshirë edhe gjithë kompanitë e listës "GREEN") duke bërë një përzgjedhje me nivele sipas hapave të mëposhtëm.* Gjithashtu në këtë mbledhje është analizuar duke deklaruar se *: "... kemi mesatarisht 36 deklarata doganore në ditë, rreth 4 orë pune lidhur me skanimin."* (pra përllogaritet 6.2 min për një skanim)*... "Pas implementimit të % të mësipërme, kemi mesatarisht 74 deklarata në ditë të përzgjedhura për t'u skanuar të cilat kërkojnë gjithsej 9 orë pune"...* (pra përllogaritet 7.2 min për një skanim). Ndërkohë që në mbledhjet e ardhshme kur janë kryer përllogaritjet e skanimeve të kryera sipas profileve të riskut, nuk rezulton të jetë kryer analiza sipas fluksit dhe kohës në dispozicion. <u>Kohëzgjatja në minuta për një skanim referuar numrit total të skanimeve dhe orët e punës në të cilat ka qenë funksional skaneri në doganën Durrës sipas raportimeve të shoqërisë koncesionare:</u>

Viti	Numri total i skanimeve	Koha e punës në minuta	Kohëzgjatja në minuta për një skanim
2015	NA	NA	NA
2016	39,244	5,127	7.8
2017	63,555	313,578	4.93
2018	71,355	306,105	4.29
2019	74,441	317,649	4.27
2020	67,309	301,965	4.49
2021	80,095	314,025	3.92

Kriteri: Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar", shtojcat bashkëlidhur.

Ndikimi: Kjo analizë vlerësohet tejet e rëndësishme për të monitoruar edhe mbi vonesa të ndryshme që mund të rezultojnë dhe që tejkalojnë afatin kohor për një skanim që duhet të kryejë koncesionari, një element ky që faktikisht është vlerësuar edhe nga mbledhjet e KMR; Administrimi i një dokumentacioni të tillë është i rëndësishëm pasi shërben si një nga elementët që mund të aplikohet për verifikimin e saktësisë së informacionit të raportuar çdo muaj nga koncesionari, në kushtet kur skanimet dhe rezultatet e raportuara prej tij i referohen në total këtyre skanimeve (pra skanimet e kryera nga përzgjedhja automatike + manuale), dhe në kushtet kur nga DPD nuk ka informacion të saktë mbi këtë numër, atëherë nuk mund të vërtetohet saktësia dhe plotësia e raporteve të koncesionarit.

Shkaku: Mos kryerja e një analize nga ana e autoritetit kontraktor në momentin e lidhjes së kontratës, apo edhe me autoritetin përgjegjës për monitorimin e zbatimit, lidhur <u>me numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen nga koncesionari sipas pikave doganore, krahasimisht me numrin e mjeteve që kanë qenë për skanim sipas ditëve</u>**;** mangësitë e mëdha që ekzistojnë në elementët e kontrollit të brendshëm të implementuar nga strukturat përgjegjëse për monitorimin e kontratës.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrin masat për parashikimin e kontrolleve lidhur me kohëzgjatjen e një skanimi, informacion ky që lidhet ngushtë me kapacitetin e skanerit, me qëllim vlerësimin e informacioneve statistikore të paraqituar për numrin e skanimeve të kryera, krahasimisht me angazhimin në kohë që kërkohet për çdo skanim, informacion ky që i shërben monitorimit të performancës së skanerit.

Titulli i gjetjes: **Përfshirja e elementit të ngjyrës së verdhë si rezultat skanimi ndërkohë që kontrata parashikon se rezultati i skanimit do të kufizohet në identifikimin ose jo të parregullsive.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se kontrata e miratuar me ligjin 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" i referohet rezultateve të skanimit në **dy raste:**

3. Ekzistenca e ndonjë parregullsie

4. Nuk identifikohen parregullsi

Manuali nr. 18378, date 08.08.2017 te DPD "*Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit"* ka parashikuar në pikën 5 të tij se imazhi i skanimit mund të përmbajë: mungesë shënimesh; shënim të verdhë në kuadratin e përzgjedhur ; shënim të kuq në kuadratin e përzgjedhur, duke konkluduar kështu në 3 rezultate skanimi. Konkretisht Kapitulli IV "Analizimi i imazheve të skanimit" parashikon në pikën 5 të tij se: "*Imazhi i skanimit mund të përmbajë:* ***Mungesë shënimesh*** "*Në këtë rast, analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare nuk ka dyshime për parregullsi dhe për rrjedhojë nuk ka asnjë kuadrat të shënuar në imazhin e skanimit*"***Shënim të verdhë në kuadratin e përzgjedhur*** "*Në këtë rast analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare ka dyshime të bazuara për parregullsi, të cilat në imazhin e skanimit janë pasqyruar në kuadrat të shënuar*" ***Shënim të kuq në kuadratin e përzgjedhur*** "*Në këtë rast, analisti i imazheve të shoqërisë koncesionare ka dyshime të forta për parregullsi, të cilat në imazhin e skanimit janë pasqyruar ne kuadrat të shënuar dhe që mund të paraqesin element rrezikshmërie. Kjo mund të kërkojë sipas rastit marrjen e masave paraprake për ushtrimin e kontrolleve më të specializuara"*; **Pika V "Procedurat e kontrollit pas përfundimit të procesit të skanimit"** përcakton në pikën 2 se "*Në rast të përzgjedhjes së automatizuar për skanim, doganieri plotëson aktin e kontrollit në AW dhe bashkëlidh elektronikisht imazhin e skanimit*.." dhe pika 3 përcakton se "*Në rast të përzgjedhjes manual (jashtë sistemit) për skanim, doganieri i skanimit nënshkruan dhe vulos me vulë personale kopjen e urdhrit të skanimit që i është paraqitur*.". Pra në rastin e përzgjedhjes manuale, manuali nuk parashikon detyrimin për hedhjen në sistem të skanimit. **Pika V/1 "**Natyra dhe lloji i kontrollit" parashikon procedurat që do të ndiqen nga ana e autoritetit doganor, në varësi të rezultateve të skanimit. **2.** ***Përzgjedhja në procedurat doganore të importit/eksportit apo mjeteve të mjeteve/ngarkesave të pa shoqëruara me deklaratë doganore, tranzitit*** *ku nga skanimi ka rezultuar* ***ngjyra e verdhë*** *vijohet me procedurat e zakonshme te kontrollit doganor dhe saktësimin e dyshimeve për parregullsitë; në rastet e* ***shënimit të kuq*** *bllokohet praktika doganore dhe mjeti dhe njoftohet kryetari i Degës Doganore i cili vë në dijeni Zëvendës Drejtorin e Përgjithshëm Operativ-Hetimor dhe komunikon me strukturat locale të policisë së shtetit, për të vijuar më pas me kontrollin në bashkëpunim me struktura më të specializuara sipas natyrës së dyshimit të parregullsisë së konstatuar.* Shtojca (e) procesi i inspektimit "*Ky dokument paraqet një model të procesit të inspektimit dhe analizimin e imazheve të prodhuara nga teknologjia me rreze X jo-ndërhyrëse për transport mallrash dhe/ose mjeteve të lehta. Kapjen e imazheve, cikli i informacionit, organizimi i burimeve, si dhe procedurat e përfshira në këtë proces janë identifikuar në mënyrë të qartë.*

1. Procesi punës

1.1 Hyrja dhe skanimi

1. Automjeti hyn në korsinë e inspektimit, më pas automjeti drejtohet në korsinë e inspektimit jo ndërhyrës me shpejtësi 8 deri në 12 km/h.

a) Sistemi jo ndërhyrës i inspektimit krijon një imazh të skanimit dhe e paraqet atë përmes sistemit të analizës së imazhimit dhe më pas e dërgon atë në server-in e sistemit.

b) Automjeti do të riskanohet nëse:

-mungon imazhi i skanuar i inspektimit jo ndërhyrës;

-imazhi i papranueshëm i nënsistemit të inspektimit.

Imazhi i nënsistemit të inspektimit është i papranueshëm nëse:
-ndodh një avari që errëson qoftë edhe pjesërisht imazhin e automjetit.
1.2 Inspektimi i imazhit
- Stafi R. screening do të kryejë inspektimin fillestar të imazhit dhe të vlerësojë nëse ekziston ndonjë parregullsi. "Parregullsi" do të thotë çdo pjesë e një imazhi që është lehtësisht e identifikueshëm me sy, duke përdorur standardet e vendosura në trajnimin e operatorit, siç të mëposhtmet: a) narkotiket; b) armët e zjarrit; c) përmbajtje të imazhit të papërputhshme me faturën e ngarkesës e aplikuar/e dorëzuar; dhe d) përmbajtje të imazhit të tjera të dyshimta sipas standardeve të përcaktuara në trajnimin e operatorit.
- Çdo parregullsi imazhi do të raportohet menjëherë tek autoritetet e identifikuara si autoriteti. a) Ngarkesat dhe automjetet e përcjella për inspektim dytësor sipas gjykimit në diskrecion të vetëm të Autoritetit apo të personelit shtesë qeveritar të paracaktuar, pas shqyrtimit të imazhit dhe dokumentacionit.
b) Pas referimit tek Autoriteti, çdo veprim shtesë në lidhje me automjetin e dyshuar, do të drejtohet nga ato autoritete apo përforcime shtesë të ligjshme.
c) Çdo automjet i dyshimtë i përcjellë për inspektim dytësor duhet të largohet nga zona e skanimit për të lejuar kështu vazhdimin e operacionit të skanimit.
1.3 Dalja
- nëse nuk identifikohen parregullsi gjatë rishikimit të imazhit dhe të dhënave përkatëse të automjetit, ky i fundit është i lirë të procedojë në zonën e inspektimit.
Angazhimi nga ana e personelit doganor, pas skanimit, për kryerjen e procedurave të kontrollit fizik pas skanimit është pothuajse e njëjtë si në rastet e sinjalizimit me ngjyre verdhë, edhe me ngjyrë të kuqe, me përjashtim të strukturave të tjera që duhet të jenë të pranishëm dhe duhet të bëhen me dije për këtë kontroll, konkretisht: Gjatë fazës së propozimit të kontratës koncesionare është raportuar se kontrolli fizik në atë periudhë parashikonte kryerjen e kontrolleve fizike bazuar në risk, **përllogaritur në rreth 10% të total deklarata**ve. Referuar manualit të skanimit cituar më sipër, **skanimi do të pasohet nga një kontroll doganor si në rastet kur nga analiza e imazhit ka dyshime të bazuara për parregullsi (ngjyra e verdhë) dhe dyshime të forta për parregullsi (ngjyra e kuqe). Ndryshimi konsiston se në rastin e dyshimeve të forta do të informohen edhe struktura të tjera (policia, anti kontrabanda, etj).** Nga sa më sipër konstatohet se sipas rezultateve të skanimit, për vitin 2021 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në **55% të rasteve**; dhe për total doganat e pajisura me skaner në **37% të rasteve**; për vitin 2020 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në **51% të rasteve**; dhe për total doganat e pajisura me skaner në **26% të rasteve**; për vitin 2019 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në doganën Durrës në **42% të rasteve**; dhe për total doganat e pajisura me skaner në **22% të rasteve**; etj. Një analizë e tillë nuk rezulton të jetë kryer në asnjë nga raportet e DPD, në kuadër të procedurave të monitorimit të kontratës, ku në këtë rast do të duhej të kryhej një analizë e kohës së nevojshme për angazhimin e personelit doganor për këto parregullsi të konstatuara, si një nga elementët e matjes së përfitueshmërisë së kësaj kontrate.Informacioni për periudhën 2015-2021 lidhur me skanimet me dyshime të bazuara dhe të forta për parregullsi kundrejt totalit, për Degën e Doganës Durrës (si dogana me fluksin më të lartë; dhe total doganat), paraqitet si më poshtë:

Viti	Dogana Durrës			Total doganat		
	Total dyshime të bazuara për parregullsi + dyshime te forta për parregullsi	Total	% kundrejt totalit	Total dyshime të bazuara për parregullsi + dyshime te forta për parregullsi	Total	% kundrejt totalit
2015	1.092	10.023	**11%**	1.546	14.655	**11%**
2016	2.354	39.009	**6%**	7.307	167.270	**4%**
2017	8.301	62.682	**13%**	17.860	226.948	**8%**
2018	25.345	71.355	**36%**	45.262	265.096	**17%**
2019	31.352	74.441	**42%**	58.811	266.655	**22%**
2020	34.304	67.309	**51%**	63.733	244.769	**26%**

2021	44.261	80.095	**55%**	95.066	256.674	**37%**

Kriteri: Manuali nr. 18378, date 08.08.2017 te DPD *"Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit"* Kapitulli IV "Analizimi i imazheve të skanimit" , *Shtojca (e).*

Ndikimi: **Akomodimi i rezultatit të koncesionarit në një përcaktim të ndërmjetëm, i cili do të shtojë numrin e kontrolleve fizike;** Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e rezultateve të skanimit, kundrejt gjetjeve kryesore në rastet kur nga ana e skanerit është sinjalizuar për dyshime të bazuara apo të forta për parregullsi; Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e rezultateve të skanimit, kundrejt gjetjeve të konstatuara nga ana e autoritetit doganor në rastet kur nga ana e skanerit nuk është sinjalizuar për dyshime të bazuara apo të forta për parregullsi (pra imazhi ka dalë i pastër) dhe më pas nga kontrollet e degës doganore të sinjalizuara nga ajo vetë apo burime të tjera janë kryer kontrollet fizike që kanë rezultuar me parregullsi **(trajtuar si analiza të dështuara imazhesh më poshtë);** Mos ekzistenca e një mjedisi kontrolli të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin e rezultateve të skanimit, kundrejt kohës së nevojshme që nevojitet për kryerjen e verifikimeve të mëtejshme nga ana e autoritetit, e cila lidhet ngushtë edhe me përfitimet, apo vlerën e shtuar të kësaj kontrate. **Në kushtet kur rezultatet e skanerit identifikojnë parregullsi në masën rreth 50% apo më tepër të total skanimeve, kjo analizë gjykohet tejet e nevojshme, për të vlerësuar edhe nëse personeli i angazhuar doganor ka kapacitetet e duhura për t'u angazhuar në këtë numër të konsiderueshëm kontrollesh fizike, referuar këtu edhe faktit se fillimisht kontrolli fizik kryhej në masën 10% të totalit.**

Shkaku: Aplikimi i një rezultati skanimi "të ndërmjetëm" të pa përcaktuar në kontratë, me ngjyrë të verdhë, si dyshime të bazuara për parregullsi, të cilat në imazhin e skanimit janë pasqyruar në kuadrat.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat drejtuese pranë DPD, të marrin masat për vlerësimin e impaktit që ka patur në performancën e koncesionarit, konkludimi në rezultate skanimi me ngjyrë të ndërmjetme, parregullsi që përbëjnë rreth 50% të numrit total të skanimeve, duke përfshirë në këtë analizë dhe efektet në drejtim të angazhimit të personelit doganor për kryerjen e kontrolleve pas skanimit, krahasimisht me gjetjet kryesore të konstatuara nga total procesi.
Strukturat përkatëse pranë MFE të shqyrtojë analizën e mësipërme, duke përcaktuar edhe efektet që ka patur ky ndryshim në aspekt të detyrimeve kontraktuale të shoqërisë aksionare.

Titulli i gjetjes: **Mangësi në kriteret dhe procedurat e vendosura për matjen e performancës së skanerit.**

Situata : Nga auditimi konstatohet se performanca e shërbimit të koncesionit është përcaktuar të maten nga dy njësi matëse kryesore: **disponueshmëria e vendit dhe koha e shërbimit të përgjigjes**, me funksion për të monitoruar nivelin e përmbushjes së shërbimit të ofruar nga "R. S." në përputhje me kontratën, sipas përcaktimeve në ***Ligji 123/2013n*** "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" **"Shtojca b "nivelet e shërbimeve dhe zbritjet"**, ku përcaktohet s*e "Nivelet e shërbimit do të referohen nga dy njësi matëse kryesore:*
disponueshmëria e vendit dhe koha e shërbimit të përgjigjes.
Funksioni i tyre kryesor është për të matur nivelin e përmbushjes së shërbimit të ofruar nga "R. S." në përputhje me kontratën. Mospërmbushja e rezultateve të

niveleve të shërbimit do të rezultojë në zbritje, të cilat janë përcaktuar me hollësi në këtë seksion.

Matja e disponueshmërisë së vendit

Objektivi kryesori matjes të disponueshmërisë së vendit është përcaktimi i sasisë së kohës që vendi është funksional. Për të dhënë llogari për këtë matje, "R. S." do të regjistrojë të gjitha "kohët jashtë shërbimit" (të planifikuara dhe paplanifikuara) të vendit mbi një bazë mujore. Një raport mujor i të gjitha "kohëve jashtë shërbimit" do të sigurohet për autoritetin. Një vend konsiderohet i vlefshëm kur funksionet e gjenerimit të imazhit, analiza e imazhit, dhe shpërndarja e rezultateve të procesit të rishikimit, janë të gjitha funksionale. Një vend konsiderohet i pavlefshëm kur ai nuk është në përputhje me funksionet e përcaktuara menjëherë në paragrafin e mësipërm. Pavlefshmëria fillon nga koha kur "R. S." identifikon se ndonjë nga këto funksione nuk është funksional. Pavlefshmëria nuk do të konsiderohet kundrejt "R. S." kur një problem mund t'i atribuohet një force madhore, siç përcaktohet në kontratë, ose që i takon një pale të tretë, përveç nënkontraktorëve të "R. S." ose ndërprerjeve të rëna dakord me autoritetin. Për këtë arsye, "R. S." do t'i paraqesë Autoritetit, me shkrim, problemet që kanë vepruar kundër pavlefshmërisë dhe arsyet pse ato nuk duhet të konsiderohen shkaku i zbritjes.

Vlefshmëria do të matet, vlerësohet dhe çdo zbritje do të aplikohet nga vendi: Formula për të matur vlefshmërinë e çdo vendi, dhe nga cila do të llogaritet vlefshmëria e vendit, është si vijon:

$$\text{Site Availability} = \left[1 - \left(\frac{\text{THU} - \text{SMH}}{\text{WHPM}}\right)\right] . 100$$

ku:

THU = Orë totale të pavlefshme në muaj.

SMH = Orë të planifikuara të mirëmbajtjes në muaj.

WHPM = Numri i orëve të punës në muaj që vendi është planifikuar të jetë operativ. Kjo duhet të pasqyrojë ose standarde operative të përcaktuara për këtë vend.

Njësia matëse për matjen e disponueshmërisë së vendit është:

Emri	Matja	Dorëzimet	Koha e mbulimit
Vlefshmëria e vendit	93.7%	Raporti mujor i vendit Vlefshmëria për çdo vend	Orët e planifikuara të veprimit të një vendi

Duke filluar nga data e fillimit të veprimit të një vendi, Autoriteti do t'i japë "R. S." një periudhë prej dy (2) muaj kalendarike (60 ditë kalendarike) në të cilën asnjë zbritje nuk do të aplikohet për shkelje të niveleve të shërbimit të disponueshmërisë për çdo vend të përshkruar në tabelën e mësipërme. Kjo periudhë kohore do të lejojë "R. S." dhe autoritetin për të punuar me dhe për të koordinuar protokollet operacionale dhe të komunikimit.

Zbritja nga padisponueshmëria e vendit

Zbritjet për shkak të padisponueshmërisë do të aplikohen për secilin dhe çdo vend në veprim, ku disponueshmëria e vendit është më pak se vlefshmëria e mujore minimale e vendit (zbritja nga padisponueshmëria e vendit). Një zbritje e tillë do të llogaritet duke zbritur disponueshmërinë e vendit nga vlefshmëria mujore minimale e vendit dhe më pas duke zbritur këtë diferencë nga disponueshmëria minimale mujore e vendit. Ky koeficient do të shumëzohet me shumën e pagesës mujore në pajtim me seksionin 10.2.1 pjesëtuar me pesë. Vetëm për qëllime shpjeguese supozimet e mëposhtme do të përdoren si shembull:

-Disponueshmëria e vendit = 85%

- Shuma e pagesës mujore = 1.462.500 €

Llogaritja e shembullit:

Zbritja e padisponueshmërisë së vendeve = (93.7%-85%)/93.7%X(€ 1,462,500/5) = 8.7%/93.7%X € 292,500 = €27,158.48

Matja e përgjigjes së shërbimit

Përgjigja e shërbimit konsiderohet e kënaqshme kur një inxhinier i "R. S." i kualifikuar në fushën e shërbimit arrin në vend në përgjigje të një ngjarje

padisponueshmërie brenda kohës së caktuar, ose kur një incident është kthyer në normalitet nga "R. S." brenda kohës së caktuar. Matja për "kohën e përgjigjes së shërbimit" është:

Tipi i dorëzimit të veçantë	Përshkrimi	Matja	Dorëzimet
Kujdes ndaj incidenteve dhe problemeve	Përgjigje e shërbimit ndaj njoftimit të padisponueshmërisë së vendit	Maksimum 3 përgjigje shërbimi	Raport mujor i kohës së përgjigjes së shërbimit për padisponueshmërinë e vendit

Nga auditimi konstatohet se këto dy njësi matëse, lidhen drejtpërdrejtë me pajisjet e skanimit, në një kohë ku koncesioni i shërbimit të skanimit i referohet një shërbimi që bazohet në vlerësimin e personelit të punësuar për të analizuar imazhet e skanimit, pasi pajisjet në vetvete ofrojmë vetëm "fotografimin" e pamjeve të brendshme të kontenierëve, dhe nuk mundësojnë sinjalizime të tjera shtesë për evidentimin e parregullsive në mjetet e skanuara.

Nga auditimi konstatohet mungesa e gjurmëve të auditimit që evidentojnë kryerjen e kontrollove të nevojshme për të gjykuar mbi performancën në orë të skanerit, në kushtet kur nga ana e degëve doganore nuk rezulton të jetë kërkuar informacion dhe të jetë dokumentuar përcjellja e këtij informacioni. Kjo për vetë faktin se janë pikërisht degët doganore të pajisura me skaner autoritetet që disponojnë informacion nëse skaneri nuk ka qenë në punë për orë të caktuar, apo ka patur një difekt në të. E njëjta gjë vlen edhe për struktura të tjera të DPD që janë të përfshira në këtë proces (si sektori i monitorimit), qëndrimi i të cilëve duhet të shërbente si bazë për informacion për performancën e skanerit. Si rezultat, vendimmarrja e menaxherit të projektit për të raportuar çdo vit mbi performancën e koncesionarit mbi nivelin e nevojshëm përcaktuar në kontratë, konstatohet se bazohet vetëm në vetë deklarimin e koncesionarit (sipas raporteve të përcjella prej tij si kërkesë e pikës 8.7 të ligjit 123/2023 e cila përcakton se: ***"Raportet**. Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të paraqesë para Autoritetit raporte mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve."*, apo duke raportuar se në dijeninë e tij nuk ka patur asnjë rast të raportimeve mbi vonesa apo parregullsi. Gjithashtu, për periudhën 2015-2017 në raportet e skanerit janë raportuar edhe gjetjet/kapjet kryesore, informacion ky që nuk është përfshirë në raportet e mëvonshme deri në fund të vitit 2021.

Kriteri: ***Ligji 123/2013***"Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" ***"Shtojca b "nivelet e shërbimeve dhe zbritjet";*** pikës 8.7

Ndikimi: Mangësi në mjedisin e kontrollit të nevojshëm që mundëson aplikimin e sistemeve të kontrollit, aktiviteteve të kontrollit dhe linjave të raportimit me qëllim monitorimin për garantimin e realizimit të performancës së shoqërisë koncesionare.

Shkaku: Mangësi në kriteret e vendosura për matjen e performancës së skanerit; mungesa e gjurmëve të auditimit që evidentojnë kryerjen e kontrollove të nevojshme për të gjykuar mbi performancën në orë të skanerit, në kushtet kur raportimi bazohet në vetëdeklarimin e koncensionarit, dhe nga ana e degëve doganore nuk rezulton të jetë dokumentuar përcjellja e këtij informacioni.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrin masat për përcaktimin e kritereve për matjen e performancës së skanerit të bazuara në kontrollet e implementuara nga vetë autoriteti doganor, duke mos u kufizuar në vetëdeklarimin e subjektit, dhe duke u shtrirë në kontrolle që lidhen me një shërbim që bazohet në vlerësimin e personelit të punësuar për të analizuar imazhet e skanimit, duke qenë se pajisjet në vetvete ofrojmë vetëm "fotografimin" e pamjeve të brendshme të kontenierëve, dhe nuk mundësojnë sinjalizime të tjera shtesë për evidentimin e parregullsive në mjetet e skanuara.

Titulli i gjetjes:	**Mangësi të konstatuara në drejtim të procedurave të implementuara për sigurimin e informacionit nga ana e degëve doganore të pajisura me skaner për ecurinë e zbatimit të kontratës, dhe evidentimin e problematikave të mundshme.**
Situata :	Nga auditimi konstatohet se nuk u vendosën në dispozicion raportet mujore të hartuara nga degët doganore të pajisura me skaner për vlerësimin e efektshmërisë së vazhdueshme të funksionit të analizës së imazheve të "R. S.", dhe nuk ka sigurim për hartimin e tyre, detyrim ky i manualit të hartuar për shërbimin e skanimit, si kërkesë e Manualin nr. 8, date 8. 8.2017 "Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit ", Kapitulli VI "Procedurat e Menaxhimit te te dhënave te skanerit" i cili përcakton ne piken 2 se: *"Bazuar ne te dhënat e mësipërme hartohet nje raport kontrolli mujor, i cili do t'i dorëzohet Drejtorit te Përgjithshëm te Doganave, Zv. Drejtorit te Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projektmenaxherit te Koncesionit, ku do te vlerësohet efektshmeria e vazhdueshme e funksionit te analizës se imazheve te "R. S." si dhe nje analize e te dhënave përfshirë:* *a) Numrin e skanimeve te kryera për çdo vendndodhje skaneri;* *b)Origjinën e kërkesës referuese, psh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër;* *c)Numrin e anomalive te evidentuara (me kodin e kuq dhe te verdhe);* *ç)Rezultatin e kontrolleve te kryera*". Ky informacion parashikohet të përfshijë numrin e skanimeve te kryera për çdo vendndodhje skaneri; origjinën e kërkesës referuese, psh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër; numrin e anomalive te evidentuara (me kodin e kuq dhe te verdhe); rezultatin e kontrolleve te kryera. Në mungesë të tyre, dhe në mungesë të analizave të mëtejshme të kryera nga ana e strukturave që do u referohej ky informacion, konstatohen mangësi të konsiderueshme në drejtim të procedurave te ndjekura për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim, pasi sipas manualit, ky informacion do të shërbente për vlerësim në nivelin e zbatimit të PSP për skanimin***;*** përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit; analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut; vlerësimin e standardeve profesionale; përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet); vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve.
Kriteri:	Manuali nr. 8, date 8. 8.2017 "Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit ", Kapitulli VI "Procedurat e Menaxhimit te te dhënave te skanerit" .
Ndikimi:	Mos dokumentim i verifikimeve të kryera më qëllim sigurimin e një informacioni që garanton se nuk ka patur problematika në zbatim; Mungesa e vlerësimit dhe monitorimit për: • Nivelin e zbatimit të PSP për skanimin; • Përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit; • Analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut; • Vlerësimin e standardeve profesionale; • Përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet); • Vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve; • Për analizë; hetim dhe/ose qëllime të mëtejshme të analizës së riskut.
Shkaku:	Mangësitë në administrimin e këtij informacioni, si nga strukturat përgjegjëse për hartimin e raportit, edhe nga autoritetet përgjegjëse për administrimin dhe

analizimin e këtyre të dhënave. Mos përcjellja e kërkesave pranë degëve doganore të pajisura me skaner për të dërguar periodikisht informacione.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi:
-Nga ana e strukturave përgjegjëse pranë DPD të merren masat për garantimin e përcjelljes së raporteve të kontrollit mujor nga ana e degëve doganore të pajisura me skaner, ku te vlerësohet efektshmeria e vazhdueshme e funksionit te analizës se imazheve, dhe garantimi më pas i shqyrtimit të këtij informacioni nga ana e menaxherit të projektit apo edhe strukturave të tjera drejtuese pranë DPD, për efekt të vlerësimit të procedurave të implementuara për monitorimin dhe vlerësimin e procesit të skanimit.

- Drejtori i Përgjithshëm i Doganave në bashkëpunim me menaxherin e projektit të hartojnë formate tip të cilat të përcillen pranë degëve doganore të pajisura me skaner duke kërkuar nga ana e personelit respektiv përcjelljen e informacioneve periodike lidhur me funksionimin e skanerit apo dokumentimin e përgjigjeve edhe për rastet kur nuk ka patur problematika.

Titulli i gjetjes: **Mangësi në raportimet e DPD dhe MFE për monitorimin e kësaj kontrate.**

Situata:
-Nga auditimi i raporteve të MFE dhe DPD mbi monitorimin e kontratës, referuar përcaktimeve në Ligjin Nr. 50, datë 18.07.2019 ku referohet se *"Autoritetet kontraktuese i paraqesin, sa herë që kërkohet, por jo më pak se tri herë në vit, ministrit përgjegjës për financat raporte të përmbledhura të monitorimit të zbatimit të kontratave të koncesionit/ PPP me argumentet dhe shpjegimet përkatëse. Forma, përmbajtja dhe afatet e raporteve të monitorimit përcaktohen me udhëzim të veçantë të ministrit përgjegjës për financat. Bazuar në raportet e monitorimit, të specifikuara në pikën 4, të këtij neni, ministria përgjegjëse për financat mund t'u rekomandojë autoriteteve kontraktuese marrjen e masave për përmirësimin e performancës në ofrimin e shërbimeve dhe punëve publike, objekt i këtyre kontratave, si dhe për minimizimin apo eleminimin e risqeve të drejtpërdrejta e të tërthorta që ndikojnë në buxhetin e shtetit."; Ligji nr.123/2013, pika 9.4* cila parashikon përcaktimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave si përfaqësuesin ekzekutiv të MFE, si dhe përcaktimin e një menaxheri të projektit, për mbikëqyrjen e veprimtarisë se "R. S." lidhur me shërbimet dhe për te vepruar si pika e dyte e kontaktit; korrespondencat e MFE ku është parashikuar të kryhet nga ana e menaxherit të projektit: *monitorimi, verifikimi dhe analizimi në mënyrë të vazhdueshme të veprimtarisë dhe raportimin periodik mujor të përcjellë nga shoqërua koncesionare. Pas kësaj informohet titullari i AK për ecurin;* dhe Rregullorja e procedurave të MFE ku përcaktohet se: *Drejtori i Drejtorisë së Koncesioneve është përgjegjës të sigurojë që*: *g. Të bashkërendohet puna me strukturat/personat përgjegjës për ndjekjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Kontraktues.j. Të përgatiten informacioneve periodike jo me pak se një herë në 3 muaj dhe të ofrohet informimi në çdo kohë në bazë të raportimeve që merr nga strukturat/personat përgjegjës mbi gjendjen e zbatimit të kontratave koncesionare në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Konktrakues.*; *Përgjegjësi i Sektorit të Monitorimit të Kontratave të Koncesioneve,* i cili është përgjegjës të sigurojë që: "*Të realizohet monitorimi i vazhdueshëm i Kontratave të Koncesioneve, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Konktraktues.Të bashkërendohet puna me strukturat/personat përgjegjës për ndjekjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Konktraktues.Të përgatiten informacione periodike jo më pak se jo me pak se njëherë në në 3 muaj e të informojë në çdo kohë në bazë të raportimeve që merr nga strukturat/personat përgjegjës mbi gjendjen e zbatimit të kontratave koncesionare, në të cilat Ministria e Financave dhe Ekonomisë është Autoritet Konktraktues.",* konstatohet se nuk është dokumentuar në asnjë rast përcjellja e rekomandimeve për marrjen e masave për përmirësimin e performancës në ofrimin

e shërbimeve dhe punëve publike, objekt i kësaj kontratave, apo për minimizimin/ eleminimin e risqeve të drejtpërdrejta e të tërthorta që ndikojnë në buxhetin e shtetit për strukturat përgjegjëse të monitorimit të kontratës. Gjithashtu, nuk është kryer në asnjë rast një vlerësim se sa janë rritur të ardhurat e buxhetit të shtetit nga ky shërbim apo sa është ulur trafiku i mallrave të paligjshme, i cili ka qenë edhe objektivi fillestar i dhënies me koncesion të këtij shërbimi.

-Nga auditimi konstatohet se MFE ka përcjellë pranë DPD duke kërkuar kërkuar rishikimin e raportimit për ecurinë e kontratës nga ky autoritet pasi nuk përmban ecurinë e zbatimit të kontratës mbi baza mujore, vlerësime, problematika, rekomandime dhe propozime apo masa të marra si struktura kompetente dhe ekzekutive për efektivitetin e monitorimit dhe zbatimit të kësaj kontratë koncesion. Kjo pasi mungon një analizë e përmbajtjes së raporteve të shoqërisë nëse performanca e koncesionarit në lidhje me disponueshmërinë/gatishmërinë e skanerave për të gjitha pikat ka qenë siç është raportuar; një përshkrim i përgjithshëm në lidhje me vlerësimin tuaj mbi përfitueshmërinë e shtetit shqiptar nga zbatimi i kësaj kontrate evidentimi i problematikave të hasura gjatë zbatimit të tyre për vitin 2021 dhe masat e mara për zgjidhjen e tyre; risqe potenciale. Kjo është vlerësuar e rëndësishme nga MFE, me qëllim që AK të japë rekomandime objektive dhe të bazuara në lidhje me adresimin e çështjeve për zbatimin e kontratës së koncesionit dhe të krijohen incentive për shoqërinë për të performuar me standarde të larta, cilësore dhe të kontrollueshme. Në vijim të tyre, nuk rezulton të jetë marë asnjë masë për situatën nga DPD për rishikimin e materialit të dërguar, apo edhe nga MFE për mos zbatimin nga DPD.

- Gjithashtu, konstatohen mangësi në drejtim të përcaktimit të detyrave konkrete dhe modalitetit të raportimit për strukturat përgjegjëse për monitorimin e ecurisë së kontratës duke nisur nga menaxheri i projektit, koordinatori për skanimet, kryetarët e degëve doganore, si dhe strukturat pranë Drejtorisë së Koncesioneve në MFE, pavarësisht se sipas konstatimit të MFE, raportimi i DPD nuk ka mundësuar që MFE si AK nuk ka qenë në pozita për të vlerësuar nëse zbatimi i kontratës vijon në përputhje me parashikimet e saj.

Kriteri: -Ligji Nr. 50, datë 18.07.2019
-Ligji nr. 123/2013, pika 9.4
-Rregullorja e procedurave të MFE.

Ndikimi: Mos zbatim i detyrimeve për raportimin lidhur me ecurinë e monitorimit dhe zbatimit të kësaj kontrate, konform përcaktimeve të kuadrit ligjor, si nga menaxheri i projektit pranë DPD, ashtu edhe nga struktura përgjegjëse pranë MFE; nuk është mundësuar dhënia e rekomandimeve objektive dhe të bazuara nga MFE në lidhje me adresimin e çështjeve për zbatimin e kontratës së koncesionit dhe të krijohen incentive për shoqërinë për të performuar me standarde të larta, cilësore dhe të kontrollueshme.

Shkaku: Mos përmbushja e detyrave nga ana e menaxherit të projektit, dhe autoritetet përgjegjëse pranë MFE.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: -Nga ana e MFE të merren masa për (i) dokumentimin e detyrave konkrete lidhur me modalitetet e monitorimit dhe raportimit të kontratës sipas autoritetit duke parashikuar edhe formate tip të cilat përfshijnë afatet, format dhe mënyrat e duhura të raportimit etj, me qëllim garantimin e zbatimin e përpiktë të detyrimeve kontraktuale si dhe (ii) të merren masat përkatëse në rast konstatimi të mos zbatimit të kërkesave të MFE si AK nga ana e strukturave përgjegjëse për monitorimin e kontratës pranë DPD.

Titulli i gjetjes: **Mangësi të konstatuara në aktivitetet e kontrollit, monitorimit dhe raportimit të strukturave të tjera pranë DPD lidhur me këtë kontratë.**

Situata: Nga auditimi u konstatuan problematika në drejtim të aktiviteteve të kontrollit dhe raportimit të **Drejtorisë së Analizës se Riskut dhe Monitorimit** për analizimin e

imazheve te skanimit, të cilat rezultojnë të cënuara nga mjedisi aktual i kontrollit , ku konkretisht monitorimi online dhe në kohë reale i databazës së skanimeve nuk mundësohet për të gjitha rastet, pasi imazhi i skanimit jo gjithmonë hidhet ne momentin qe rezulton i markuar dhe/ose ne disa raste ne momentin e konstatimit nga sektori i monitorimit deklarata mund te jete e mbyllur ne sistem. Gjithashtu, imazhet e skanimit të pa markuara nuk hidhen në kohë reale në kompjuterin e doganës, për shkak të kohës që nevojitet për kalimin me USB të imazhit nga kompjuteri i koncesionarit, tek ai i doganës. Kjo situatë ka cenuar edhe procesin e kontrollit te mjeteve, si rezultat e mos krijimit te mundësimit për shqyrtimin e imazheve të pastra nga Drejtoria e Analizës se Riskut dhe Monitorimit, e cila raporton se e kërkon këtë imazh nëpërmjet komunikimit telefonik sipas rasteve.

Për sa i përket "gjetjeve" të skanerit, në kushtet kur ky informacion nuk paraqitet në raportet e shoqërisë koncesionare, u kërkuan të dhënat nga Drejtoria e Analizës së Riskut dhe Monitorimit, ku rezultoi se kjo drejtori nuk administronte një informacion historik lidhur me rezultatet e kontrolleve të inciuara nga kjo strukturë. Informacioni u përpunua vetëm për vitin 2022.

Nga auditimi u konstatuan problematika në drejtim të procedurave të vendosura pranë Drejtorisë së Anti Kontrabandës në DPD lidhur me raportimin e rasteve që kanë rezultuar me problematika ne vijim te kontrolleve te kryera te mjeteve nga ana e kësaj strukture, duke identifikuar edhe rezultatet e skanimit te tyre (nëse rezultatet e skanimit te mjeteve respektive kane qene pa ngjyre, me ngjyrë të verdhë apo të kuqe), sipas pikave doganore për çdo vit. Gjithashtu për çdo rast u kërkua edhe burimi i sinjalizimit për kryerjen e verifikimeve (nëse kontrolli është kryer ne vijim te sinjalizimit nga rezultati i skanimit te mjetit; nëse është propozuar nga policia; nëse është kërkuar nga doganieri i skanimit, etj). Informacioni u vendos në dispozicion vetëm për vitin 2021 dhe 2022 të raportuara dhe evidentuara nga grupet e terrenit të kësaj drejtorie, verifikim i cili u krye nga vetë drejtoria si kërkesë e grupit të auditimit pasi ky informacion nuk mund të gjenerohej nga databaza e administruar nga drejtoria. Sipas informacionit për vitin 2021 janë raportuar 26 raste si indicie nga skaneri me detyrim në vlerën 12,522,264 lekë, nga të cilat pas kontrollit janë identifikuar parregullsi në 4 raste; dhe për vitin 2022 janë raportuar 7 raste si indicie nga skaneri ku është përllogaritur detyrimi në vlerën 56,716 lekë, nga të cilat pas kontrollit janë identifikuar parregullsi në 2 raste.

Kriteri: Manuali i Menaxhimit Financiar dhe Kontrolli;
Manuali nr. 8, date 8. 8.2017 "Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit ";
Ligji 123/2013.

Ndikimi: Cënimi i procedurave të monitorimit planifikuar për t'u kryer nga Drejtoria e Analizës se Riskut dhe Monitorimit; Mungesa e informacionit lidhur me rezultatin final pas skanimit, informacion ky që do i shërbente raporteve lidhur me performancën e shoqërisë koncesionare.

Shkaku: Vonesat në hedhjen të imazheve në kompjuterin e doganës duke mos lejuar monitorimin e tyre nga Drejtoria e Analizës dhe Monitorimit; Mangësitë në linjat e raportimit dhe monitorimit të implementuara në DPD për çështje të lidhura me skanimin, nga ana e drejtorive që lidhen me këtë proces, të tilla si Drejtoria e Analizës se Riskut dhe Monitorimit apo Drejtoria e Anti Kontrabandës.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Titullari i DPD të marrë masa për hartimin dhe miratimin e hartës së procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm sa i përket procesit të kryerjes së skanimit; kontrolleve pas skanimit; njësitë përgjegjëse për procesin sipas hallkave përkatëse, etj. në një formë të tillë që t'i shërbejë monitorimit të kontratës së koncesionit dhe garantimin e informacionit të plotë lidhur me gjetjet që kanë të bëjnë me këtë proces pune.

Titulli i gjetjes:	**Mangësi në drejtim të detyrimit kontraktual të raportimit nga ana e shoqërisë koncesionare.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se shoqëria koncesionare nuk rezulton të ketë dorëzuar pranë autoritetit raporte mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve, sipas përcaktimeve në Ligjin 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" ku përcaktohet se *"8.7 Raportet. Gjatë kohëzgjatjes, "R. S." do të paraqesë para Autoritetit raporte mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve.".* Raportet mujore të "R. S." të vendosura në dispozicion nga DPD konsistojnë në raportime në formë tabelore dhe kufizohen në informacionin mbi numrin total te skanimeve te kryera për çdo vend si dhe te ndara ato me dyshime (te verdha dhe te kuqe). Në këto raporte nuk përshkruhet gjendja e shërbimeve. Raportet mujore administroheshin në format Excel dhe nuk ishin të arkivuara pranë DPD duke nxjerrë në pah riskun për modifikimin e këtyre informacioneve, reflektuar kjo edhe në rastin kur për grupin e auditimit për periudhën 2016, 2017 u ridërguan raportet me përmbajtje të rishikuar.
Kriteri:	Ligji 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar".
Ndikimi:	Kufizim i informacionit të përcjellë pranë autoritetit lidhur me gjendjen e shërbimeve.
Shkaku:	Mangësitë në raportet mujore të hartuara.
Rëndësia:	E mesme.
Rekomandimi:	Nga ana e srukturave përgjegjëse pranë DPD dhe MFE të kërkohet përmbushja e detyrimit kontraktual nga ana e koncesionarit në drejtim të paraqitjes së raporteve mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve, si dhe garantimin e saktësisë së informacionit në këto raporte duke kufizuar mundësinë e deformimit të këtyre informacioneve.

Titulli i gjetjes:	**Mungesë informacioni për arkivimin e të gjithë skanimeve të kryera.**
Situata:	-Nga auditimi u konstatua mungesa e informacionit për procesin e arkivimit të të dhënave të të gjitha skanimeve te kryera nga momenti i fillimit te kontratës, referuar kërkesave të Kapitullit I, pika 3 e manualit e cila citon se "*Shoqëria koncesionare ne baze te kontratës çdo muaj i përcjell Administratës Doganore Shqiptare imazhet bardh e zi dhe me ngjyra te te gjitha skanimeve te kryera. Këto te dhëna arkivohen/depozitohen ne DPD, ne nje ambient te përshtatshëm ku mund te kërkohet."*
Kriteri:	Kapitullit I, pika 3 e manualit*;* Normat Tekniko-Profesionale dhe Metodologjike të Shërbimit Arkivor në Republikën e Shqipërisë.
Ndikimi:	Mos garantim i ruajtjes dhe sigurimit të informacioneve të skanimit.
Shkaku:	Mangësi në procedurat e implementuara për ruajtjen e informacionit lidhur me skanimet.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandimi:	Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrim masat për hartimin dhe implementimin e procedurave lidhur dhe arkivimin e imazheve të skanimit, me qëllim ruajtjen dhe sigurimin e informacioneve.

Për sa më sipeër mbajnë përgjegjësi zyrtarët përgjegjës për monitorimin e kontratës koncesionare përgjatë periudhës së zbatimit të saj, të cilët nuk kanë identifikuar dhe nuk kanë marë masat për zgjidhjen e problematikave të konstatuara në Raportin përfundimtar të Auditimit.

II. 4. Trajtimi kontabël i standardeve dhe politikave kontabël të kontratës së koncesionit

IPSAS 32 trajton në mënyrë specifike marrëveshjet e koncesionit të shërbimeve, duke u fokusuar në pasojat e kontabilitetit publik, ku : *"Partneri privat përdor një aset publik (si p.sh.*

një burg ose aeroport) për të ofruar një shërbim publik për një periudhë të caktuar kohore në emër të partnerit publik; dhe partneri privat kompensohet për shërbimet e tij gjatë periudhës së shërbimit në marrëveshjen koncesionare. Si kontratat e PPP-së me pagesën e partnerit publik, ashtu edhe nga përdoruesi që paguan mbulohen nga IPSAS 32."

ESA 2010 "Sistemi Evropian i Llogarive të Integruara Ekonomike (ESA 2010) krijoi rregulloret se si shtetet anëtare të BE-së përgatisin llogaritë kombëtare, informacione statistikore fiskale të krahasueshme dhe homogjene. Ekziston një dallim i qartë midis PPP-ve që paguan përdoruesi dhe PPP-ve qe paguan qeveria ne konceptin e PPP-ve sipas parimeve të ESA. PPP-të që paguhen nga përdoruesi (përgjithësisht të referuara si koncesione sipas parimeve kombëtare të kontabilitetit në BE) përgjithësisht trajtohen si llogari jashtë bilancit të qeverisë. Rregullat e ESA përcaktojnë një koncesion si një Projektim, Ndërtim, Kontrata e financimit, operimit dhe mirëmbajtjes (DBFOM) ku më shumë se 50 për qind e të ardhurave janë pagesa të përdoruesve. Fokusi i rregulloreve të ESA-së janë PPP-të që paguan qeveria, të cilat janë çdo lloj PPP ku më shumë se 50 për qind e të ardhurave vijnë nga buxheti i shtetit.

Grupi i auditimit kërkoi informacion nga Drejtoria e Koncesioneve (e cila më pas ju drejtua strukturës përkatëse pranë MFE), në zbatim të Ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar, nenit 6 të Ligjit nr. 10296, datë 08.07.2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin" i ndryshuar, dhe Udhëzimit nr. 5, datë 21.02.2022 "Për disa ndryshime në udhëzimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 8, datë 09.03.2018 "Për procedurat e përgatitjes, paraqitjes dhe raportimit të pasqyrave financiare vjetore në njësitë e qeverisjes së përgjithshme", ku u informuam se asetet e kësaj kontrate dhe pagesat/obligimet lidhur me të nuk raportohen ne pasqyrat financiare te MFE, dhe se Drejtoria e Koncesioneve nuk harton pasqyra financiare me vete. Në vijim u kërkua nje informacion mbi pagesat nga buxheti i shtetit dhe te ardhurat e gjeneruara nga tarifat e mbledhura te kësaj kontrate, nëse reflektohen ne pasqyrat financiare te MFE apo diku tjetër. Kjo kërkesë ju përcoll nga Drejtoria e Koncesioneve Drejtorisë se Menaxhimit te Buxhetit ne MFE, strukture e cila monitoron pagesat buxhetore e cila në informacionin e ju referua monitorimit periodik që kjo drejtori kryhen vetëm për pagesat buxhetore për vitin buxhetor korrent ne baze mujore të cilat më pas publikohen ne te gjitha raportet periodike te buxhetit (si Relacioni i projektbuxhetit për vitin pasardhës, Buxheti Faktik dhe Raporti i mes vitit). Si rezultat i së më sipër, konstatohet se kjo kontratë koncesionare mbetet jashtë kuadrit të raportimit financiar, dhe si rezultat nuk disponohet informacion lidhur me trajtimin kontabël të aseteve që lidhen me pagesat e kryera nga koncesionari në kuadër të ndërtimit dhe mirëmbajtjes së ambienteve ku janë instaluar skanerat; si dhe me pajisjet e skanerave dhe shërbimet e mirëmbajtjes së tyre (verifikimet e kryera për skemat e amortizimit të tyre). Referuar programit të iniciuar nga MFE për kryerjen e një kontrolli pranë koncesionarit, u kërkua informacion mbi drejtimet e këtij programi dhe sipas përgjigjes verbale të menaxherit të projektit (pjesë e grupit të kontrollit), verifikimi i aspekteve të trajtimit kontabël të aseteve nuk ka qenë drejtim i programit. Kjo çështje ka një rëndësi të veçantë të kontratës së koncesionit, referuar faktit se koncesioni parashikon transferimin e tyre në përfundim të kontratës, duke shtuar këtu riskun e funksionalitetit të tyre në përfundim të kontratës. (8.4 Pas përfundimit të kohëzgjatjes, pronësia mbi këto pajisje, që janë të nevojshme për vendet për të operuar në mënyrë të plotë, do t'i kalojë Autoritetit.).

Titulli i gjetjes:	**Mos raportimi në pasqyrat financiare të MFE dhe DPD i aseteve dhe detyrimeve të kontratës së koncesionit.**
Situata:	Nga auditimi u konstatua se asetet e kësaj kontrate dhe pagesat/obligimet lidhur me të, nuk raportohen në pasqyrat financiare të MFE në cilësinë e autoritetit kontraktor, apo të DPD në cilësinë e institucionit përgjegjës për monitorimin e zbatimit të kontratës. Si rezultat, kjo kontratë koncesionare mbetet jashtë kuadrit të raportimit financiar, duke mos paraqitur informacion lidhur me trajtimin

	kontabël të aseteve që lidhen me pagesat e kryera nga koncesionari në kuadër të ndërtimit dhe mirëmbajtjes së ambienteve ku janë instaluar skanerat; si dhe me pajisjet e skanerave dhe shërbimet e mirëmbajtjes së tyre (verifikimet e kryera për skemat e amortizimit të tyre); çështje kjo me një rëndësi të veçantë referuar faktit se koncesioni parashikon transferimin e tyre në përfundim të kontratës, duke shtuar këtu riskun e funksionalitetit të tyre në përfundim të kontratës, sikundër përcakton Pika 8.4 e kontratës miratuar me ligjin 123/2013"*Pas përfundimit të kohëzgjatjes, pronësia mbi këto pajisje, që janë të nevojshme për vendet për të operuar në mënyrë të plotë, do t'i kalojë Autoritetit".*
Kriteri:	Ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar; nenit 6 të Ligjit nr. 10296, datë 08.07.2010 "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin" i ndryshuar, dhe Udhëzimit nr. 5, datë 21.02.2022 "Për disa ndryshime në udhëzimin e Ministrit të Financave dhe Ekonomisë nr. 8, datë 09.03.2018 "Për procedurat e përgatitjes, paraqitjes dhe raportimit të pasqyrave financiare vjetore në njësitë e qeverisjes së përgjithshme. Pika 8.4 ligjit 123/2013.
Ndikimi:	Mungesë informacioni lidhur me trajtimin kontabël të aseteve që lidhen me pagesat e kryera nga koncesionari në kuadër të ndërtimit dhe mirëmbajtjes së ambienteve ku janë instaluar skanerat; si dhe me pajisjet e skanerave dhe shërbimet e mirëmbajtjes së tyre; risk i shtuar për funksionalitetit e pajisjeve të koncesionit duke qenë se parashikohet transferimi i tyre në përfundim të kontratës.
Shkaku:	Mos raportimi i kësaj kontrate në PF të hartuara nga MFE dhe institucionet e varësisë së saj (DPD); mos përfshirja në aktet e inspektimit të iniciuara nga DPD për monitorimin e kontratës të çështjeve të raportimit financiar.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandimi:	MFE të marë masat për të përllogaritur detyrimet kontraktuale dhe asetet e kësaj kontrate duke mundësuar raportimin e drejtë në pasqyrat financiare me qëllim paraqitjen e informacionit sa më të plotë nga përdoruesit e PF.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi strukturat përgjegjëse pranë MFE të cilat nuk kanë marë masat për raportimin e duhur të aseteve dhe investimeve të kontratës koncesionare.

II.5. Mbi zbatimin e buxhetit të kontratës koncesionare

-Në zbatim të marrëveshjes me koncesionarin miratuar me *Ligjin nr. **118/2015** "Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet ministrisë së financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S.", Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe* "*Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013",* **pagesat që do të kryhen për koncesionarin** janë të paracaktuara, pavarësisht të ardhurave të realizuara nga skanimet, sipas **nenit 10 të kontratës "Pagesa" e cila përcakton se:***"10.1 Autoriteti do t'i paguajë "S. A." një tarifë për Shërbimet e Caktuara **për çdo Vend** (Tarifa e Shërbimit të Vendit) në përputhje me dispozitat e mëposhtme:10.1.1 Tarifa e Shërbimit të Vendit do të llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila **në vlerën e 1/12 të Tarifës Vjetore të Vendit**. Tarifa e Shërbimit të Vendit do të jetë pa TVSH.*

*10.1.2. Tarifa e Vjetore e Vendit **për secilin Vend** gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga Data e Fillimit të Vendit për atë Vend, do të jetë **2,260,000 euro** (dy milionë e dyqind e gjashtëdhjetë mijë euro) (rezultati i pjesëtimit të 11.3 milionë eurove me 5 vendet).*

*10.1.3 Në çdo përvjetor 12-mujor të Datës së Fillimit të Vendit për secilin vend, vlera e Tarifës Vjetore të Vendit për atë Vend **do të rritet me koeficientin 1.03**, në mënyrë që Tarifa Vjetore e Vendit për atë vend të bëhet 2,327,800 në vitin e dytë pas Datës së Fillimit të Funksionimit të Vendit për atë Vend, 2,397,634 euro në vitin e tretë mbas datës së Fillimit të Funksionimit të*

Vendit për atë Vend, dhe kështu me radhë deri në datën e Përfundimit të funksionimit të Vendit për atë Vend.
10.1.4 Pagesa e parë e Tarifës së Shërbimit të Vendit për çdo Vend duhet të paguhet ditën e pare kalendarike të muajit që bie menjëherë pas muajit kalendarik të Datës së Fillimit të Funksionimit të Vendit për atë Vend. Për çdo pagesë vijuese "S. A." do të lëshojë faturë në ditën e 20-të kalendarike të çdo muaji dhe Tarifa e Shërbimit të Vendit duhet të paguhet në ditën e pare kalendarike të çdo muaji pasardhës të datës së faturës.
10.2 "S. A." do t'i paguajë Autoritetit një tarifë mujore koncesioni të llogaritur në ***2% të Tarifës së Shërbimit të Vendit****, të pagueshme sipas nenit 10.1.1, pa TVSH. Kjo tarifë koncesionare do të mbahet nga Tarifa e Shërbimit të Vendit që i paguhet "S. A." nga Autoriteti.*
10.3 Me qëllim shmangien e çdo dyshimi, ***vlera e Tarifës së Shërbimit të Vendit, e cila paguhet te "S. A." nuk varet nga sasia e Shërbimeve të Përcaktuara të ofruara realisht nga ana e "S. A." tek Autoriteti gjatë vitit, në zbatim të kësaj Marrëveshjeje.***
10.4 Në rast se Autoriteti nuk kryen pagesat në datën përkatëse të përcaktuar më lart, "S. A." do të faturojë një tarifë financuese prej 1.5% për muajin në vonesë, proporcionale për muaj të pjesshëm mbi bazën e një muaji 30-ditor."
-Pagesa e shërbimit të skanimit është përcaktuar në nenin 2 të ligjit nr. 74/2015:
"*1. Tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore****, me vlerë nën ose të barabartë me 1,000 (një mijë) euro, do të jetë 5 (pesë) euro për deklaratë doganore*** *ose vlera përkatëse në lekë, konvertuar sipas procedurave doganore.*
2. Tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore, ***me vlerë më të madhe se 1,000 (një mijë) euro, do të jetë 22 (njëzet e dy) euro për deklaratë doganore*** *ose vlera përkatëse në lekë, konvertuar sipas procedurave doganore.*
3. Shërbimi i skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera trajtohet si furnizim i tatueshëm me TVSH me shkallë tatimore 0 (zero).
4. Të ardhurat e mbledhura nga tarifa, sipas këtij neni, derdhen në Buxhetin e Shtetit".
-**Përjashtimet nga pagesa e tarifës së skanimit** janë përcaktuar si më poshtë:
Ligji nr. 118/2015 "Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, *"Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet ministrisë së financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve"*dhe "*Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit*", neni 1 ka përcaktuar se:
*"Në nenin 2, pas pikës 4 shtohet pika 5 me këtë përmbajtje: 5****. Përjashtohen nga pagesat e tarifës së shërbimit të skanimit, të përcaktuara në pikat 1 e 2, të këtij neni, deklaratat doganore për:***
a) mallrat e vendosura në regjimin e transitit, kur ky regjim përfundon në një zyrë doganore shqiptare për të marrë një destinacion tjetër doganor;
b) mallrat që dalin nga regjimi i magazinimit doganor drejt një destinacioni tjetër doganor, me përjashtim të rieksportit;
c) mallrat që hyjnë në magazinat e lira dhe, gjithashtu, mallrat që dalin nga magazinat e lira me procedurë ri eksporti;
ç) asgjësimin e mallrave nën kontroll doganor; shkatërrimin e mallrave pas regjimit të përpunimit aktiv me rimbursim; shkatërrimin e mallrave që kanë qenë nën regjimin e përpunimit aktiv me pezullim; shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të plotë; shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të pjesshëm; shkatërrimin e mallrave që kanë qenë në magazinim doganor; sistemim situate, pas hyrjes së mallrave në magazinë të lirë; diferencën në matje; diferencën në matje në magazinë të lirë; firot natyrore pas regjimit të përpunimit aktiv me rimbursim; firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në regjimin e përpunimit aktiv me pezullim; firot

natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinim doganor; firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinë të lirë;
d) mallrat që vendosen në qarkullim të lirë, pas vendosjes në regjimet doganore pezulluese;
dh) mallrat e importuara nën regjimin e përpunimit aktiv dhe produkteve kompensuese të dala prej tij (rieksport dhe destinacione të tjera, përveç hedhjes në qarkullim të lirë);
e) transferimet nga një regjim pezullues/ekonomik në tjetrin;
ë) importet rastësore të mallrave me natyrë jo tregtare (deklarata të thjeshtuara).".
Në zbatim të pikës 12.1.4 të kontratës e cila përcakton se: "*Autoriteti vërteton dhe garanton që ka sisteme të mjaftueshme dhe të përshtatshme, si dhe mjete të tjera për të mbajtur regjistra dhe librat e llogarive me të dhëna të plota dhe të sakta që përmbajnë të gjitha të dhënat e nevojshme që tregojnë shumat e deklaratave doganore për të përmbushur kërkesat e paraqitura në seksionin 10 të kësaj Marrëveshjeje.*", grupi i auditimit kërkoi informacion lidhur me numrin e skanimeve të kryera sipas tarifave përkatëse, nga momenti fillestar i vendosjes për zbatim të kësaj kontrate, të cilat rezultojnë si më poshtë:

Tabela nr.II.5.1 -Pagesat e skanimit sipas tarifave

VITI	SKANIM ME 5 EURO	SKANIM ME 22 EURO
2015	8,175	100,017
2016	102,791	263,771
2017	110,492	289,448
2018	115,067	305,783
2019	107,332	311,016
2020	113,277	330,630
2021	129,174	346,749
2022	114,400	356,946

Burimi: DPD

Nga ana e administratës doganore, nuk gjenerohej informacion lidhur me deklaratat e skanuara si rezultat i propozimeve manuale, por vetëm për ato deklarata të cilat kanë qenë objekt skanimi si të propozuara nga risku i sistemit (përzgjedhje automatike) dhe atyre të shtuara nga Sektori i Monitorimit Manualit. Nëse krahasojmë numrin e deklaratave në import dhe eksport, të identifikuara nga risku për skanim, krahasimisht me total deklaratat që kanë paguar tarifë skanimi, situata paraqitet si më poshtë:

Tabela nr.II.5.2 "deklaratat e skanuara dhe ato qe kane kryer pagesat"

VITI	total deklaratat qe kane kryer pagesa 5/22 euro	imp dhe exp te identifikuara nga risku për skanim	
		Sasi	Në % ndaj totalit të deklaratave
2015	108,192	35,731	33%
2016	366,562	67,336	18%
2017	399,940	86,697	22%
2018	420,850	95,756	23%
2019	418,348	90,175	22%
2020	443,907	86,697	20%
2021	475,923	91,834	19%
2022	471,346	95,434	20%

Burimi: DPD

Nga sa më sipër rezulton se referuar skemës së financimit me kontratën e rishikuar, pavarësisht se tarifës së skanimit i nënshtrohen të gjitha deklaratat e përpunuar në total sistemin doganor, mesatarisht vetëm 20% e tyre[6] janë përfituese të këtij shërbimi. Shtuar këtu faktin se disa prej tyre kanë paguar disa herë të njëjtin shërbim, duke qenë se kanë qenë në të njëjtin mjet skanimi.

Mbi planifikimin buxhetor të pagesave të kësaj kontratë në kuadër të hartimit të planit buxhetor afatmesëm

-Ligji organik i buxhetit, nr. 936 datë 26.06.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", ka përcaktuar në nenin 4 të tij se "*.....Kuvendi, në ligjin vjetor të*

[6] *Më hollësisht 20% në vitin 2022;19% në vitin 2021; 20% në vitin 2020; 22% në vitin 2019; 23% në vitin 2018; 22% në vitin 2017; 18% në vitin 2016; 33% në vitin 2015.*

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." dhe në nenin 29 të tij: *"..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: g) listën e plotë të projekteve koncesionare/PPP në vazhdim, vlerën totale të kontraktuar të investimit dhe implikimet buxhetore për çdo projekt.".*

Planifikimi buxhetor i kësaj kontrate nga faza e PBA-së në planin e rishikuar, kundrejt realizimit paraqitet si më poshtë:

Tabela nr.II.5.3-Planifikimi buxhetor dhe realizimi i pagesave të kësaj kontrate

Në mijë lekë

Viti	PBA	Plani fillestar me Ligjin e buxhetit	Plan i rishikuar	Realizimi
2012	-			0
2013	-			0
2014	-			0
2015	-	0	206,220	206,124
2016	1,609,233	1,405,291	1,385,291	1,385,285
2017	1,603,631	1,387,122	1,549,613	1,548,992
2018	1,615,918	1,486,117	1,525,580	1,525,579
2019	1,624,419	1,624,419	1,512,571	1,509,657
2020	1,540,869	1,540,896	1,140,896	1,140,893
2021	1,580,697	1,580,698	1,660,686	1,660,686
2022	2,040,766	1,965,913	1,925,922	1,925,903

Burimi: DPD përpunuar nga Grupi i auditimit të KLSH

Nga auditimi konstatohet se në vitin 2012 dhe 2013 kur kanë iniciuar edhe procedurat për fillimin e miratimit të këtij koncesioni, **ky projekt nuk rezulton të jetë parashikuar në PBA-të respektive, apo në ligjet e miratuara të buxhetit.** Parashikimi i parë rezulton vetëm në PBA-në e vitit 2016, pra pasi projekti ishte rishikuar me ligjin e vitit 2015, **duke rezultuar kështu në kundërshtim me ligjin organik të buxhetit,** ku më hollësisht Ligji Organik i Buxhetit, nr. 9936 datë 26.06.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", ka përcaktuar në nenin 4 të tij se "*.....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*." dhe në nenin 29 të tij: *"..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: g) listën e plotë të projekteve koncesionare/PPP në vazhdim, vlerën totale të kontraktuar të investimit dhe implikimet buxhetore për çdo projekt.".*

Grupi i auditimit ka kërkuar informacion të mëtejshëm mbi planifikimin buxhetor gjatë fazës së PBA-së për vitin 2012-2015, i cili nuk u vendos në dispozicion. Informacionet për periudhën 2016-2022 janë gjeneruar nga raportet e publikuar në faqen zyrtare të MFE.

Shtyrja e pagesave për shkak të pandemisë

Në zbatim të Aktit Normativ të Këshillit të Ministrave, nr.15/2020 dhe A.K nr.28/2020, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.88/2019, "Për buxhetin e vitit 2020", të ndryshuar", si rrjedhojë e situatës së pandemisë Covid-19, në zbatim të të cilave u miratuan dhe aplikuan një sërë shkurtimesh drastike të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, midis të cilave u pakësua edhe pagesa koncesionare e vitit 2020 për "R. S." në masën 400 milion lekë, nga ana e MFE u mor angazhimi për rishikimin e marrëveshjes së koncesionit si rrjedhojë e pasojave të shkaktuara nga situata e pandemisë Covid-19, me qëllim lehtësimin e barrës financiare/buxhetore në buxhetin e vitit 2020 domosdoshmërisht, por edhe në nivel afatshkurtër

të buxhetit 2021 e përtej nga situata e krijuar nga pandemia. Dokumentacionet e vendosura në dispozicion të grupit referuar negociatave për rishikimin e planit të pagesave të kontratës së koncesionit paraqiten si më poshtë:
-Urdhri nr. 101, datë 30.04.2020 i Ministrit për ngritjen e grupit të punës për kryerjen e takimeve për ri negocimin e kontratës. Në zbatim të Aktit Normativ nr. 15, datë 15.04.2020 "Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin nr. 88/2019 "Për buxhetin e vitit 2020", buxheti i parashikuar për këtë kontratë është ulur me 700 milion lekë. Si rezultat, pranë MFE është ngritur grupi i punës për zhvillimin e takimeve me shoqërinë koncesionare, me përbërje: *A. K., Kryetar (MFE), I. Z., anëtare (MFE), Xh. A., anëtare (MFE), H. D., anëtare (MFE), I. M., anëtar (DPD).*
-Shkresa nr. 8109, prot datë 8.5.2020 e MFE për paraqitjen e ftesës për koncesionarin për paraqitjen e propozimeve për negocimin e kontratës.
-Memo datë 12.05.2020 e grupit negociator për minutat e takimit dypalësh për rinegocimin e kontratës, ku është informuar Ministri i Financave se është zhvilluar takimi i parë me përfaqësuesit e koncesionarit, të cilët kanë informuar se aksionerët ndodhen jashtë vendit dhe kanë pamundësi të jenë prezent në Shqipëri për shkak të situatës së pandemisë. Në këtë takim është sjellë në vëmendje fakti se kontrata ka parashikuar termin "forcë madhore", por nuk është klasifikuar në të çështje të lidhura me emergjenca shëndetësore, dhe gjithashtu këto përcaktime përfshijnë si palë të prekur vetëm shoqërinë koncesionare, duke mos qenë në të njëjtën linjë me kontrata të tilla në BE dhe botë. Si rezultat është kërkuar nga grupi i punës përfshirja në negociata e ekspertëve të bankës botërore. Nga auditimi konstatohet se nuk dokumentohet nëse ka patur negociata e ekspertëve të përmendur. Për sa i përket përcaktimeve në kontratë për forcë madhore, përcaktohet se: "9.*6 Forca madhore. Nëse për shkak të një ngjarjeje të forcës madhore, "R. S." ndikohet në përmbushjen e çdo detyrimi të kësaj Marrëveshjeje, "R. S." nuk do të jetë përgjegjëse sipas kësaj Marrëveshjeje ndaj Autoritetit për moskryerjen, ose për mënyrën e kryerjes së këtij detyrimi, deri në masën që, dhe për periudhën e kohës gjatë së cilës "R. S." ndikohet nga kjo ngjarjeje e forcës madhore. "Ngjarje e forcës madhore" do të thotë çdo ngjarje ose rrethanë (ose çdo kombinim i ngjarjeve apo i rrethanave), e cila është ose janë përtej kontrollit të palës së prekur pa fajin ose neglizhencën e saj, përfshirë pa kufizim, ngjarjet e mbinatyrshme, motit të keq, fatkeqësive natyrore, luftërave apo agresioneve të tjera, grevat, trazirat civile, aktet shtetërore, urdhra apo rregullore, mos përmbushjet e palëve të treta, mungesa dhe ndërprerje për një kohë të gjatë të energjisë elektrike, që zgjat për më shumë se 20 ditë të vazhdueshme."*
-Shkresa nr. 559, datë 15.05.2020 e koncesionarit "S. A." për paraqitjen e një propozimi për shtyrjen e tarifës së shërbimit të koncesionit, ku konkretisht është propozuar shtyrja e 50% të pagesës së çdo kësti mujor për muajt Korrik-Shtator 2020, respektivisht 1,561,092 Euro propozuar të shtyhet nga 1 korrik 2020-qershor 2021 dhe të paguhet për këto 12 muaj në vlerën 130,091 Euro në muaj.
- Shkresa 8680 prot datë 08.06.2020 e grupit të punës në MFE në vijim të propozimit të koncesionarit, ku është shprehur se "lëshimi" i koncesionarit duhet të shtrihet për një periudhë të paktën 6 mujore (korrik-dhjetor 2020) dhe të shpërndahet për t'u paguar proporcionalisht për 24 muajt pasardhës, duke sjellë nevojën për planifikimin e një shtese prej rreth 195 milion lekë në vit mbi tavanin buxhetor të vitit 2021 dhe 2022.
Grupi i auditimit kërkoi informacion të mëtejshëm lidhur me ekspertët e Bankës Botërore propozuar fillimisht për t'u angazhuar në negociata, i cili nuk u vendos në dispozicion.

-Shkresa nr. 579, datë 09.07.2020 e koncesionarit "S. A." për paraqitjen e një propozimi për shtyrjen e tarifës së shërbimit të koncesionit, ku është propozuar shtyrja e 50% të pagesave për

periudhën Gusht-Dhjetor 2020 (2,621,566 Euro[7]), të shlyhet përgjatë vitit 2022 duke u paguar proporcionalisht në vlerën 218,464 Euro në muaj.
-Shkresa 8680 prot datë 25.09.2020 e grupit të punës në MFE në vijim të propozimit të koncesionarit, të cilët kanë shprehur dakortësinë për propozimin e koncesionarit.
-Shkresa nr. 18071 prot datë 29.09.2020 e DPD " Mbi zbatimin e kontratës së koncesionit të skanimit të kontenierëve" në të cilën është cituar se për muajin Gusht 2020 është kryer likuidimi pjesor i faturës së koncesionarit datë 20.06.2020, ku kanë mbetur pa likuiduar shuma prej 25,966 mijë lekë, duke kërkuar ndërhyrjen e MFE për përmbushjen e detyrimeve kontraktore dhe shmangien e aplikimit të sanksioneve për mos përmbushje të tyre në kohë, sikundër përcakton pika 10.4 e ligjit "*Në rast se autoriteti nuk kryen pagesat në datën përkatëse, "S. A." do të faturojë tarifën 1.5% për muajin me vonesë, proporcionale për muaj të pjesshëm mbi bazën e një muaji 30 ditor".*
-Memo e grupit të punës datë 19.10.2020 për rikthimin e praktikës për ndjekje pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit.
-Shkresa nr. 20451, prot datë 29.10.2020 e MFE për koncesionarin për riformulimin e propozimit, duke cituar se duke qenë se është kryer pagesa për muajin gusht 2020 dhe likuidimi pjesor për muajin Shtator 2020 (ku ka mbetur pa u shlyer 25,447 mijë lekë), në zbatim të Aktit Normativ nr. 28, datë 02.07.2020, ku plani është rritur me 300,000,000 lekë është kërkuar mirëkuptimi i koncesionarit për mos aplikimin e penaliteteve dhe shtyrjen me 100% të pagesave të mbetur të muajve Tetor-Dhjetor 2020, për t'u shlyer përgjatë vitit 2022.
-Shkresa nr. 20451, /1 datë. 20.11.2020 e koncesionarit "S. A." për paraqitjen e një propozimi për shtyrjen e tarifës së shërbimit të koncesionit, ku është cituar se faktikisht kanë mbetur detyrime pa paguar nga muaji Gusht 2020 në vlerën 211,970 Euro. Ky këst, është dakortësuar të shtyhet së bashku me kështin e muajit Shtator, Tetor dhe Nëntor 2020, (total 3,354,859 Euro) do të paguhen në mënyrë proporcionale në vlerën 279,572 Euro çdo muaj.
-Shkresa nr. 22014, prot datë 4.12.2020 e DPD për shumën e detyrimeve të prapambetura të kontratës nga Gusht 2020-Nëntor 2020, ku është përcaktuar totali i detyrimeve në vlerën totale 3,354,862 Euro[8].
Në përfundim, është miratuar **ligji nr. 27/2021, datë 01.03.2021 (pra rreth 10 muaj pas urdhrit fillestar të MFE për rinegocimin e termave të kontratës, dhe 1 vit pas Aktit Normativ që kishte parashikuar reduktimin e pagesave ndaj kësaj kontrate)** *"Për miratimin e marrëveshjes ndërmjet Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK., dhe "R. S." Inc, "Për një ndryshim në marrëveshjen e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013", të ndryshuar*", duke i lejuar autoritetit **shtyrjen me 100% të pagesës së çdo kësti mujor të tarifës së shërbimit të secilës pikë operimi** për muajt Shtator, Tetor, Nëntor nga Tarifa Vjetore e Shërbimeve të Pikës së Operimit për vitin 2020 (në vijim referuar si "Periudha e Shtyrjes"). Gjithashtu, ka patur një shtyrje të shlyerjes së detyrimit të mbetur nga kësti i muajit gusht për tarifën e shërbimit të një pike operimi, aktualisht në vlerën e papaguar 211,970 €, nga e cila duke zbritur vlerën e tarifës së koncesionit prej 2% të këtij kësti, vlera e mbetur e kësaj periudhe është 207,731€. Pagesa e shtyrë në masën 100% të kësteve për periudhën e shtyrjes, së bashku me kështin e prapambetur të gushtit do të shlyhen duke filluar nga data 1 janar deri më 31 dhjetor 2022 (pra, gjatë një periudhe 12-mujore). Kjo pagesë e shtyrë në masën 100% (në vlerën 3,354,859 €) për periudhën e shtyrjes së bashku me kështin e prapambetur të

[7] Duke perllogaritur 50% e detyrimeve ndaj koncesionarit ne totalin prej 5,243,132 Euro, nga te cilat pagesa e muajit Gusht 2020=1,038,653 Euro; Shtator =1,044,885 Euro; Tetor=1,051,121 Euro; Nentor =1,051,121 Euro dhe Dhjetor=1,057,353 Euro.
[8] Ku perfshihet pagesa e mbetur nga muaji Gusht 2020=207,731 Euro; Shtator 2020=1,044,889 Euro; Tetor 2020=1,051,120 Euro; Nentor 2020=1,051,120 Euro.

gushtit është dakortësuar të paguhet në mënyrë proporcionale në vlerën 279,572€ çdo muaj, mbi këstin e rregullt mujor të tarifës së shërbimit të secilës pikë operimi që është pjesë e tarifës vjetore të zbatueshme të pikës së operimit gjatë periudhës së shlyerjes. Gjithashtu, shoqëria koncesionare "S. A." ka rënë dakord se nuk do të aplikojë penalitete ose kamatëvonesa për vonesat e kryerjes së pagesave të parashikuara në këtë pikë.

Sipas kësaj marrëveshjeje, konstatohet se pavarësisht se paraprakisht nga MFE ishte planifikuar dhe ishte marë angazhimi që shtyrja e pagesave ndaj koncesionarit të përfshinte periudhën Gusht-Dhjetor 2020, ku fillimisht ishte dakortësuar shtyrja e pagesave në masën 50% të detyrimeve për vlerën 2,621,566 Euro, rezulton se negociatat kanë konkluduar me dakortësinë për të shtyrë në masën 100% pagesat e mbetura për muajin Gusht 2020 dhe total pagesat e muajit Shtator, Tetor, Nëntor. Për rrjedhojë, nuk është përfshirë në këtë marrëveshje shtyrja e pagesës për muajin Dhjetor 2020 në vlerën 1,057,353 Euro.

Në tabelën e mëposhtme pasqyrohet përmbledhësja e të ardhurave të realizuara nga shërbimi i skanimit për periudhën 2015-2022.

Tabela nr.II.5.4 Përmbledhëse e te ardhurave te realizuara nga shërbimi i skanimit periudha 2015-2022

Në mijë lekë

Muaji	***Të ardhurat e realizuara nga skanimi sipas viteve***								**Totali (2015-2022)**
	Viti 2015	**Viti 2016**	**F Viti 2017**	**Viti 2018**	**Viti 2019**	**Viti 2020**	**Viti 2021**	**Viti 2022**	
Janar	0	53.252	52.914	61.405	61.096	70.801	70.494	69.930	439.892
Shkurt	0	71.880	71.620	66.727	74.742	81.876	84.718	89.549	541.112
Mars	0	74.625	84.883	104.026	93.442	71.786	102.712	105.886	637.360
Prill	0	75.467	81.645	89.328	94.070	67.430	101.574	100.856	610.370
Maj	0	79.146	97.712	102.331	97.079	81.998	102.521	103.766	664.553
Qershor	0	79.167	88.136	92.792	94.893	96.316	109.745	106.975	668.024
Korrik	0	49.880	87.502	90.449	104.143	104.143	109.449	103.241	648.807
Gusht	0	18.001	79.541	86.704	85.683	85.448	98.414	97.754	551.545
Shtator	87.846	72.804	76.975	88.407	88.107	93.914	99.136	98.026	705.215
Tetor	117.165	79.143	91.833	99.558	99.551	105.503	105.804	101.383	799.940
Nëntor	111.940	75.712	83.355	95.851	89.309	99.040	100.245	99.936	755.388
Dhjetor	101.149	-69.532	173.377	96.922	95.357	99.777	103.556	99.795	700.401
Totali	**418,100**	**659,545**	**1,069,493**	**1.074.500**	**1.077.472**	**1.058.032**	**1.188.368**	**1.177.097**	**7.722.607**

Burimi: DPD

Pagesa e shërbimit të skanimit është një pagesë që kryhet së bashku me pagesën e deklaratës doganore, dhe detyrimeve të tjera që mund të lindin për operatorin që kryhen procedurat doganore (të tilla si pagesa e TVSH, akciza, renta, etj.). Këto pagesa transferohen në llogarinë e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave në çdo bankë të nivelit të dytë. Më pas, është Sektori i Statistikave pranë DPT ai që bën të mundur kategorizimin e të ardhurave të gjeneruara vetëm për shërbimin e skanimit, nga total të ardhurat. Sistemi përllogarit automatikisht tarifën e skanimit bazuar në vlerën e mallit, nëse do të jetë 5 Euro apo 22 Euro, duke mos krijuar kështu mundësi për aplikimin e tarifave të pasakta. Këto të ardhura nuk përfshihen në planifikimin e kryer nga DPD apo MFE. Pagesa e skanimit shfaqet në kuadratin 47z (B) të deklaratës dhe që tërhiqet automatikisht nga llogaria parapaguese e subjektit, në momentin kur deklarata merr statusin "P" të pranimit. Të ardhurat nga skanimet janë të depozituara në llogarinë bankare të DPD në secilën nga bankat ku ka kryer veprimet operatori ekonomik për pagesën e detyrimeve doganore rast pas rasti. Nga ana e Sektorit të Pagesave e mbylljen e muajit bëhet kontrolli i përputhshmërisë së vlerës së deklaratave të pranuara gjatë muajit (pra debitimi i llogarisë parapaguese)me debitimet e llogarisë bankare. Në këto vlera janë të përfshira edhe vlerat e tarifës te skanimit për çdo deklaratë. Pra, kontrolli që kryhet nga autoriteti doganor është një i vetëm për të gjithë të ardhura që mblidhen në dogane. Të ardhurat e mbledhura nga tarifa e skanimit monitorohen nga ana e sektorit te pagesave duke gjeneruar nje raport nëpërmjet "Oracle", pas mbylljes se muajit raportues së bashku me të gjithë të ardhurat e tjera doganore dhe ato qe nga ana e DPD mblidhen në rolin e agjentit tatimor. Kjo evidencë rakordohet me gjendjen në llogarinë bankare e cila monitorohet edhe nga Dega e Thesarit Tiranë. Shifrat e

evidencës pasqyrohen edhe tek evidence fiskale e qeverise. Balancimi i gjendjes ne llogarinë bankare me të hyrat të kthyera në të ardhura doganore, të ardhura të buxhetit (tarifa e skanimit) dhe të ardhura për tatimet bëhet nëpërmjet llogarisë kontabël 47 "Të ardhura në pritje për t'u marrë". Pra, Banka = Të ardhura dog (Llog. kl. 7) +tarifë skanimi (Llog. Kl. 7)+të ardhura për tatimet (Llog. Kl. 4)+ Parapagime (Llog. Kl. 4).

Nga auditimi u konstatua se autoriteti kontraktor nuk ka realizuar anketa apo verifikime të tjera për trafikun/përdoruesit e shërbimeve periodik dhe vjetore të të ardhurave të arkëtuara në asnjë rast përgjatë periudhës objekt auditimi.

Në tabelën e mëposhtme pasqyrohen përmbledhësja e pagesave faktike mujore sipas viteve të realizuara nga shërbimi i skanimit për periudhën 2015-2022.

Tabela nr.II.5.5 Tabela nr.- "Pagesat faktike mujore sipas viteve"

Vitet/muajt	2015		2016		2017		2018		2019	
	000/lek	euro	000/lek	euro	000/lek	euro	000/lek	euro	000/lek	euro
Janar	0	0	0	0	129.174	939.444	130.436	967.628	126.575	996.656
Shkurt	0	0	103.357	738.267	130.407	944.981	130.913	973.331	127.321	1.002.531
Mars	0	0	128.274	922.833	129.271	950.518	130.701	979.034	129.076	1.008.405
Prill	0	0	128.735	922.833	130.696	950.518	129.232	979.034	127.563	1.008.405
Maj	0	0	128.274	922.833	129.270	950.518	126.785	979.034	125.950	1.008.405
Qershor	0	0	128.274	922.833	129.270	950.518	124.827	979.034	124.538	1.008.405
Korrik	0	0	128.274	922.833	127.369	950.518	125.806	979.034	124.841	1.008.405
Gusht	0	0	127.351	922.833	127.845	950.518	124.827	979.034	123.832	1.008.405
Shtator	0	0	127.812	922.833	128.320	950.518	125.316	979.034	124.034	1.008.405
Tetor	25.802	184.567	128.579	928.370	128.612	956.221	126.068	984.908	124.374	1.014.455
Nëntor	51.679	369.133	128.877	933.907	129.379	961.925	125.829	990.782	126.033	1.020.506
Dhjetor	128.643	922.833	127.478	933.907	129.379	961.925	124.839	990.782	125.521	1.020.506
Total	**206.124**	**1.476.533**	**1.385.285**	**9.994.285**	**1.548.992**	**11.418.125**	**1.525.579**	**11.760.668**	**1.509.658**	**12.113.488**

Burimi: DPD

2020		2021		Viti 2022		Totali pagesave	
000/lek	euro	000/lek	euro	000/lek	euro	000/lek	euro
126.266	1.026.556	128.466	1.031.853	93.056	756.100	733.973	5.718.237
126.448	1.028.031	132.410	1.063.585	168.501	1.375.064	919.357	7.125.789
128.274	1.038.657	131.587	1.069.817	172.578	1.381.483	949.761	7.350.747
132.948	1.038.657	131.587	1.069.817	169.867	1.381.483	950.628	7.350.747
130.040	1.038.657	131.587	1.069.817	168.511	1.381.483	940.417	7.350.747
130.351	1.038.657	131.587	1.069.817	168.566	1.381.483	937.413	7.350.747
130.199	1.038.657	131.587	1.069.817	166.329	1.381.483	934.405	7.350.747
129.313	1.038.657	131.587	1.069.817	162.959	1.381.483	927.714	7.350.747
103.866	830.926	131.587	1.069.817	163.846	1.381.483	904.782	7.143.016
0	0	132.377	1.076.236	163.935	1.388.095	829.747	6.532.852
0	0	133.167	1.082.655	166.109	1.394.706	861.073	6.753.614
3.188	25.500	213.155	1.695.200	161.646	1.394.706	1.013.849	7.945.360
1.140.893	**9.142.954**	**1.660.686**	**13.438.245**	**1.925.903**	**15.979.052**	**10.903.121**	**85.323.351**

Burimi: DPD

Në tabelën e mëposhtme pasqyrohen përllogaritjet e kryera për tarifat e skanimit në total, duke zbritur pagesën 2% e cila është detyrim i koncesionarit ndaj AK, për të përllogaritur kështu tarifën mujore për çdo vend dhe tarifën në total për 5 vendet për shërbimin e skanimit për periudhën 2015-2022.

Tabela nr.II.5.6 -Llogaritjet për shërbimin e "R. S." Inc

Viti	Tarifa	zbritur 2%	Tarifa mujore për çdo vend	Tarifa total për 5 vendet ne vit
Viti 1	2.260.000,00	2.214.800	184.566,67	11.074.000
viti 2	2.327.800,00	2.281.244	190.103,67	11.406.220
viti 3	2.397.634,00	2.349.681	195.806,78	11.748.407
viti 4	2.469.563,02	2.420.172	201.680,98	12.100.859
viti 5	2.543.649,91	2.492.777	207.731,41	12.463.885
viti 6	2.619.959,41	2.567.560	213.963,35	12.837.801
viti 7	2.698.558,19	2.644.587	220.382,25	13.222.935
viti 8	2.779.514,94	2.723.925	226.993,72	13.619.623
viti 9	2.862.900,38	2.805.642	233.803,53	14.028.212
viti 10	2.948.787,40	2.889.812	240.817,64	14.449.058
viti 11	3.037.251,02	2.976.506	248.042,17	14.882.530
viti 12	3.128.368,55	3.065.801	255.483,43	15.329.006
viti 13	3.222.219,60	3.157.775	263.147,93	15.788.876
viti 14	3.318.886,19	3.252.508	271.042,37	16.262.542
viti 15	3.418.452,78	3.350.084	279.173,64	16.750.419
Total	**42.033.545,38**	**24.222.053,24**	**2.018.504,44**	**121.110.266**

Burimi: DPD

Në tabelën e mëposhtme paraqiten pagesat e kryera ndaj shoqërisë koncesionare (të ardhurat e shoqërisë) krahasuar me të ardhurat e planifikuara sipas planit të biznesit të paraqitur nga ana e shoqërisë koncesionare për periudhën 15 vjeçare:

Tabela nr.II.5.7- Të ardhurat e shoqërisë koncesionare krahasuar me planin e biznesit

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 10	Viti 11	Viti 12	Viti 12	Viti 13	Viti 14	Viti 15	Total
Të ardhura totale	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	**263,3**
Tarifa koncesionare	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	**-5,3**
Të ardhura totale planifikuar sipas planit të biznesit	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	**258,0**
Të ardhura totale sipas kontratës aktuale objekt zbatimi	11.07	11.41	11.75	12.1	12.46	12.84	13.22	13.62	14.03	14.45	14.88	15.33	15.79	16.26	16.75	**205.96**
Diferenca	**6.13**	**5.79**	**5.45**	**5.1**	**4.74**	**4.36**	**3.98**	**3.58**	**3.17**	**2.75**	**2.32**	**1.87**	**1.41**	**0.94**	**0.45**	**52.04**

Burimi: Përpunuar nga grupi i audiitmit sipas të dhënave të DPD

Në tabelën e mëposhtme paraqiten shkurtimisht detyrimet ndaj koncesionarit referuar tarifave të aplikuara për çdo vend skanimi, krahasuar me të ardhurat e gjeneruara nga shërbimi i skanimit (sipas tarifave për çdo deklaratë doganore), ku diferencat paraqiten si më poshtë:

Tabela nr.II.5.8-Mbështetja buxhetore që ka rezultuar nga të ardhurat dhe pagesat ndaj koncesionarit sipas tarifës

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Detyrimet euro	**1.476.533**	**9.994.285**	**11.418.125**	**11.760.668**	**12.113.488**	**12.476.893**	**12.851.200**	**13.236.736**
kusi këmbimit sipas pagesës totale t vitit ne tabelën "pagesa mujore sipas viteve"	0,1396	**0,139**	0,135660808	**0,1297**	**0,1246**	**0,1248**	**0,1236**	**0,1205**
Detyrimet lek (000)	206.124	1.385.285	1.548.992	1.525.579	1.509.658	1.556.915	1.588.139	1.595.381
Te ardhura lek (000)	418.100	659.545	1.069.493	1.074.500	1.077.472	1.058.032	1.188.368	1.177.097
Diferenca mbështetje buxhetore	***-211.976***	***725.740***	***479.499***	***451.079***	***432.186***	***498.883***	***399.771***	***418.284***
Pagesa faktike te kryera (000)	**206.124**	**1.385.285**	**1.548.992**	**1.525.579**	**1.509.658**	**1.140.893**	**1.660.686**	**1.925.903**

Burimi: Përpunuar nga grupi i audiitmit sipas të dhënave të DPD

Diferenca nëpërmjet detyrimeve dhe të ardhurave të kësaj kontrate **lidhet me pjesën e financimit që kryhet nga buxheti i shtetit**, në kushtet kur tarifa ndaj koncesionarit sipas marrëveshjes së rishikuar në vitin 2015 është e përcaktuar fikse, pavarësisht të ardhurave që do të gjenerohen, **në ndryshim nga ligji fillestar sipas së cilit financimi do të kryhej tërësisht me fondet e vetë koncesionarit.**

Në total për periudhën 2015-2022, rezultojnë diferenca mes të ardhurave të gjeneruara nga shërbimi i skanimit dhe tarifave të skanimit për çdo vend, në vlerën rreth 3,193 milion lekë, të cilat janë financuar nga buxheti i shtetit.

Planifikimi buxhetor që kryhet për pagesat lidhur me këtë kontratë, kryhet për total detyrimet ndaj koncesionarit konform tarifave për çdo vend të dakortësuar, dhe jo vetëm për diferencën që mbështetet nga buxheti i shtetit. Faktori që mund të ndikojnë në reduktimi i financimit me mbështetje buxhetore, është numri i deklaratave doganore objekt pagese skanimi, duke qenë se tarifa e pagesës për çdo vend është e pandryshuar. Si rezultat i kësaj skeme financimi, pagesat e kryera nuk varen nga numri i skanimeve të kryera, sikundër dakortësuar në kontratën fillestar me koncesionarin.

Titulli i gjetjes:	**Mos planifikimi në PBA i fondeve buxhetore të akorduara nga buxheti i shtetit për këtë kontratë koncesionare të dakortësuara në kontratën e rishikuar ku është rishikuar edhe skema e financimit të projektit.**
Situata:	Nga auditimi konstatohet se me ndryshimin në ligjin e koncesionit të projektit koncesionar për shërbimin e skanimit në dogana, ka ndryshuar edhe skema e financimit të kostove lidhura me këtë projekt. Konkretisht, fillimisht në studimin e fizibilitetit është përmendur fakti se kostoja e projektit do të mbulohej nga të ardhurat e veta dhe kontrata është miratuar duke mos parashikuar asnjë kosto shtesë nga buxheti i shteti. Në kontratën e rishikuar është dakortësuar mbështetja buxhetore për diferencën e të ardhurave që do të

	gjenerohen nga tarifat e skanimit, me pagesën për çdo vend. Kjo mbështetje që do të jepet nga buxheti i shtetit konstatohet se nuk është parashikuar në dokumentin e PBA-së dhe as në Ligjin Vjetor të Buxhetit të vitit 2015. **Si rezultat, ky projekt është miratuar nga MFE, pa përllogaritur paraprakisht angazhimin e fondeve buxhetore për financimin e kësaj kontrate në PBA dhe buxhetet vjetore respektive. nuk është evidentuar përballueshmëria e tij për Buxhetin e Shtetit, në kundërshtim me** Ligjin nr. 9936 datë 26.06.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", neni 29 dhe VKM nr. 575 datë 10.07.2013, neni 20.
Kriteri:	Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", nenin 29*;* VKM nr. 575 datë 10.07.*2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat",*neni 20.
Ndikimi:	Krijimi i kostove shtesë në buxhetin e shtetit, të pa parashikuara gjatë propozimit dhe lidhjes së kontratës fillestare.
Shkaku:	Kryerja e rishikimit të termave të kontratës koncesionare pa marë në konsideratë planifikimin buxhetor.
Rëndësia:	E lartë.
Rekomandimi:	-Nga ana e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të analizohen shkeljet dhe të përcaktohen përgjegjësitë për problematikat e mësipërme. -Të meren masat për kryerjen e analizave të plota që përfshijnë të gjithë elementët ekonomikë dhe financiarë të kontratës koncesionare gjatë planifikimit të tyre, për të shmangur miratimin e projekteve të pa planifikuar për t'u mbështetur financiarisht nga buxheti i shtetit gjatë planifikimit buxhetor afatmesëm.

Titulli i gjetjes: **Reduktimi i fondeve të planifikuara për t'u akorduar për këtë kontratë në kundërshtim me termat kontraktual të dakortësuar, duke mbartur riskun për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit si rezultat i penaliteve dhe kamatëvonesave për mos likuidimin e pagesave për shkak të mungesës së fondeve në dispozicion.**

Situata: -Në zbatim të AN nr.15/2020 dhe A-N nr.28/2020, "Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin nr.88/2019 "Për buxhetin e vitit 2020", të ndryshuar", si rrjedhojë e situatës së pandemisë Covid-19 janë miratuar një sërë shkurtimesh drastike të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, midis të cilave janë pakësuar edhe pagesat koncesionare të vitit 2020 për "S. A." shpk **në vlerën rreth 400 milion lekë**. Pas kësaj, nga ana e MFE konstatohet se është ndërmarrë angazhimi për rishikimin e marrëveshjes së koncesionit, <u>në kushtet e mungesës së fondeve në dispozicion.</u> Për rishikimin e termave të kontratës nga ana e DPD fillimisht është raportuar në korrespondenca se do të kërkohej pjesëmarrja e ekspertëve të bankës botërore, për të cilat nuk u vendos në dispozicion informacionin përkatës për vendimmarrjen finale, për rrjedhojë nuk mund të vërtetohet angazhimi i tyre në këtë proces. Fillimisht, nga MFE është planifikuar se referuar fondeve që do të ishin disponibël për këtë kontratë, **do të propozohej shtyrja e pagesave të kësteve mujore për muajt shtator, tetor, nëntor, dhjetor 2020.** Nga auditimi konstatohet se faktikisht, me ligjin nr. 27/2021, datë 01.03.2021 **(pra rreth 10 muaj pas urdhrit fillestar të MFE për rinegocimin e termave të kontratës, dhe 1 vit pas Aktit Normativ që kishte parashikuar reduktimin e pagesave ndaj kësaj kontrate)**, janë shtyrë pagesat për një pjesë **të muajit gusht, dhe pagesa e plotë për muajt shtator, tetor, nëntor**). Kjo pagesë e shtyrë në masën 100% (në vlerën 3,354,859 €) për periudhën e shtyrjes së bashku me këstin e prapambetur të gushtit është dakortësuar të paguhet në mënyrë proporcionale në vlerën 279,572€ çdo muaj përgjatë vitit 2022, mbi këstin e rregullt mujor të tarifës së shërbimit të secilës pikë operimi që është

pjesë e tarifës vjetore të zbatueshme të pikës së operimit gjatë periudhës së shlyerjes, duke rritur kështu financimin vjetor të planifikuar për këtë kontratë në periudhat e mëvonshme. Pagesa e plotë e muajit Gusht **2020**, ndryshe nga sa ishte planifikuar fillimisht**, është mbuluar pjesërisht me planin e financimit të rinegocionuar.**

Sipas kontratës, për mos përmbushjen e detyrimeve nga ana e AK, janë parashikuar edhe penalitetet përkatëse, të cilat edhe pse në këtë rast me dakortësinë e shoqërisë koncesionare nuk janë aplikuar penalitete ose kamatëvonesa për vonesat e kryerjes së pagesave të parashikuara në këtë pikë. Megjithatë, nga auditimi vlerësohet situata e krijuar e ka pozicionuar buxhetit e shtetit në një situatë e cila mbart riskun për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit si rezultat i penaliteve për mos likuidimin e pagesave për shkak të mungesës së fondeve në dispozicion.

Kriteri: Akti Normativ të Këshillit të Ministrave, nr.15/2020 dhe AK nr.28/2020, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.88/2019, "Për buxhetin e vitit 2020", të ndryshuar";

Ligji nr. 27/2021, datë 01.03.2021 "Për miratimin e marrëveshjes ndërmjet Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK., dhe "R. S." Inc, "Për një ndryshim në marrëveshjen e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013", të ndryshuar".

Ndikimi: Risk i shtuar për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit si rezultat i aplikimit të penalitetit.

Shkaku: Reduktimi i fondeve të planifikuara për t'u akorduar në pagesat ndaj koncesionarit, përpara dakortësimit të rishikimit të termave të kontratës për shtyrjen e pagesave.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Titullari i MFE të marrë masat për ngritjen e një grupi pune për analizimin e efekteve të problematikave të identifikuara më sipër me qëllim shmangien e situatave të ngjashme, me risk të shtuar për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit si rezultat i aplikimit të penaliteteve për mos likuidim të pagesave për shkak të mungesës së fondeve në dispozicion.

Titulli i gjetjes: **Planifikimi për kontratën kryhet në total pagesën e saj dhe nuk dokumentohet parashikimi i pagesave me mbështetje buxhetore referuar fluksit të parashikuar të deklaratave doganore për çdo vit.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se nga ana e DPD, nuk dokumentohet kryerja e analizave të planifikimit të fondeve buxhetore, të nevojshme për kryerjen e pagesave të kësaj kontrate. Planifikimi buxhetor për këtë kontratë kryhet për total vlerën e pagesës sipas termave kontraktualë për çdo vend skanimi, duke aplikuar edhe nivelin e rritjes të parashikuar. Planifikimi i të ardhurave të realizuara nga DPD nuk parashikon planifikimin e të ardhurave të gjeneruara nga skanimi sipas tarifës së aplikuar për çdo deklaratë. Gjithashtu, konstatohet se përgjatë zbatimit të kontratës nuk dokumentohet kryeja e kontrolleve periodike dhe vjetore lidhur me realizimin e të ardhurave nga skanimi nëpërmjet kryqëzimit të informacioneve mbi deklaratat e përpunuara sipas tarifave përkatëse, apo kryerja e anketave apo verifikimeve të tjera për trafikun/përdoruesit e shërbimeve.

Referuar skemës së financimit të kësaj kontrate me ndryshimet në ligj, mbështetja buxhetore konsiston në diferencën mes të ardhurave të gjeneruara nga pagesat e kryera për çdo tarifë skanimi në deklaratat doganore, dhe pagesës fikse të detyrimit kontraktual ndaj koncesionarit, sipas dakortësimit në kontratë. Pra, mbështetja buxhetore ndikohet nga fluksi vjetor i deklaratave doganore të

përpunuara nga autoriteti doganor sipas çdo dege doganore dhe sipas tarifave përkatëse, analizë kjo e pa dokumentuar si nga DPD ashtu edhe MFE, për të vlerësuar çdo vit financimin nga buxheti i shtetit.

Sipas skemës së financimit të miratuar për këtë kontratë mbështetja buxhetore nga viti në vit varion në mesatarisht rreth 400,000 mijë lekë, konkretisht si më poshtë:

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Detyrimet euro	1.476.533	9.994.285	11.418.125	11.760.668	12.113.488	12.476.893	12.851.200	13.236.736
kusi këmbimit sipas pagesës totale t vitit ne tabelën "pagesa mujore sipas viteve"	0,1396	**0,139**	0,135	**0,1297**	**0,1246**	**0,1248**	**0,1236**	**0,1205**
Detyrimet lek (000)	206.124	1.385.285	1.548.992	1.525.579	1.509.658	1.556.915	1.588.139	1.595.381
Te ardhura lek (000)	418.100	659.545	1.069.493	1.074.500	1.077.472	1.058.032	1.188.368	1.177.097
Diferenca mbështetje buxhetore(000)	***-211.976***	***725.740***	***479.499***	***451.079***	***432.186***	***498.883***	***399.771***	***418.284***

Pra, sikundër vërehet nga tabela e mësipërme, financimi nga buxheti i shtetit referuar diferencës mes të ardhurave të gjeneruara nga aplikimi i tarifës së skanimit për çdo deklaratë, krahasuar me pagesat për çdo vend skanimi ka rezultuar në kosto financiare shtesë për buxhetin e shtetit që për periudhën 3,193,466 mijë lekë.

Kriteri: Ligji nr. 9936 datë 26.06.2008 "Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë", nenin 29;
VKM nr. 575 datë 10.07.*2013* "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", neni 20.

Ndikimi: Mangësi të konstatuara në drejtim të planifikimit të saktë të efekteve financiare në buxhetin e shtetit të kësaj kontrate, për diferencën mes të ardhurave të gjeneruara nga skanimet, dhe pagesave për çdo vend skanimi ndaj koncesionarit.

Shkaku: Mos përfshirja e DPD në fazën e planifikimit të fondeve për të kryer analiza mbi fluksin e pritshëm të deklaratave doganore të përpunuara çdo vit referuar historikut të mëparshëm apo faktorëve të tjerë që ndikojnë në aktivitetin ekonomik sipas importeve/eksporteve/tranziteve dhe tarifave të skanimit (5 euro apo 22 euro).

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: -Strukturat përgjegjëse pranë MFE të marrin masat për të dokumentuar analizat e kryera në kuadër të planifikimit të fondeve të nevojshme për këtë kontratë sipas faktorëve që ndikojnë në të, me qëllim paraqitjen e një informacioni të saktë për mbështetjen buxhetore të kësaj kontrate që rezulton nga diferenca mes të ardhurave të gjeneruara nga tarifat e skanimit për çdo deklaratë doganore, dhe pagesave të dakortësuara në kontratë si detyrime ndaj koncesionarit për çdo vend skanimi.

-Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marin masat për të garantuar realizimin e kontrolle periodike dhe vjetore lidhur me realizimin e të ardhurave nga skanimi nëpërmjet kryqëzimit të informacioneve mbi deklaratat e përpunuara sipas tarifave përkatëse, si dhe realizimin e anketave apo verifikimeve të tjera për trafikun/përdoruesit e shërbimeve.

II. 6. Vlerësimi i Ristrukturimit apo ndryshimeve të bëra në kontratë gjatë zbatimit të saj

Kontrata fillestare e koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoriteti kontraktor dhe shoqërisë "R. S." INC, si koncesionar për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë është miratuar me

Ligjin nr. 123/2013 në datë 25.04.2013, dhe përgjatë ecurisë së saj, janë kryer ndryshimet si më poshtë:

1. Mbi procedurat për kryerjen e ndryshimeve në kontratë miratuar me ligjin nr. 74/2015 *"Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013" si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit".*

Bazuar në Urdhrin nr. 19, datë 12.03.2015 "Për ngritjen e grupit të punës për vlerësimin e alternativave të mbledhjes së të ardhurave për kontratën e miratuar me ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." INC, si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit", i cili përbëhet nga: *S. L. – DPD, A. B. – DPD, I. S. – DPD, J. H. – MFE* (Firmosur nga Sh. C., ministër, konceptuar nga J. H., specialiste, redaktuar nga A. M., redaktore, konfirmuar nga A. D., drejtore, miratuar nga G. P., sekretare e përgjithshme, miratuar nga I. B. zëvendësministre, në datë 11.03.2015), grupi i punës **do të analizojë dhe vlerësojë alternativat e mbledhjes së të ardhurave për kontratën** e miratuar me ligjin nr. 123/2103 "Për miratimin e kontratës së koncesionit nëpërmjet Ministrisë së Financave dhe shoqërisë "R. S.", Inc, si dhe **do të paraqesë një relacion me shkrim tek Ministri i Financave**, lidhur me analizën e bërë për çështjen e përcaktuar në pikën 3 **brenda datës 31 mars 2015**. Për zbatimin e këtij Urdhri është ngarkuar Ministria e Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave. Grupit të auditimit nuk ju vendosën në dispozicion dokumentacionet që vërtetonin përcjelljen e informacioneve lidhur me aplikimin e tarifave të përdoruesve për të garantuar përcjelljen e tyre menjëherë dhe pa vonesa. Në vijim, **nuk u gjet asnjë procesverbal për mbajtjen e minutave të takimit të grupit të punës të ngritur në Urdhrin nr. 19, në datë 12.03.2015**.

Në datë 28 prill 2015, është lidhur dhe nënshkruar marrëveshja për Amendimin e Marrëveshjes së Koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave duke vepruar në emër të Republikës së Shqipërisë, sipas autorizimit të dhënë me Vendim të Këshillit të Ministrave Nr. 755, datë 2.11.2011, e referuar si "Autoriteti", e përfaqësuar nga Ministri i Financave i Republikës së Shqipërisë, dhe "R. S." Inc, shoqëri e organizuar sipas ligjeve të Kalifornisë, USA, e përfaqësuar nga J. F., zëvendës president i "R. S." dhe banues në Shtetin e Florida-s, SHBA; "S. A." SHPK regjistruar në Tiranë, Shoqëri me NIPT Nr. L3.....0Q, e përfaqësuar nga J. F., President i "S. A.", dhe banues në Shtetin e Florida-s SHBA.

Palët kanë zhvilluar diskutime në përputhje me Marrëveshjen e Konfidencialitetit të datës 20 shkurt 2015, në lidhje me Marrëveshjen e Koncesionit të datës 10 prill 2013 dhe mosmarrëveshjen për procedim në ICC-së (Dhomën Ndërkombëtare të Tregtisë) në lidhje me Marrëveshjen e Koncesionit (Çështja ICC Nr: 20447/MHM) ("Arbitrazhi") dhe, si rezultat i këtyre diskutimeve, kanë rënë dakord që:

(i) të gjejnë zgjidhje për Arbitrazhin ("Marrëveshja për Zgjidhjen me Mirëkuptim të Mosmarrëveshjeve");

(ii) të amendojnë Marrëveshjen e Koncesionit ("Marrëveshja e Amendimit");

(iii) të gjejnë zgjidhje për të gjitha mosmarrëveshjet, pretendimet, shkaqet për pretendime dhe/ose përgjegjësitë midis palëve, që rrjedhin nga faktet ose ngjarjet ekzistuese ose që kanë ndodhur përpara Datës së Hyrjes në Fuqi të kësaj Marrëveshje për Zgjidhjen me Mirëkuptim të Mosmarrëveshjeve, qoftë të njohura apo të panjohura (duke përfshirë çdo detyrim që pretendohet se ka lindur nga Marrëveshja e Koncesionit e datës 10 prill 2013), në përputhje me kushtet e përcaktuara më poshtë:

Pas nënshkrimit të kësaj Marrëveshje për Zgjidhjen me Mirëkuptim të Mosmarrëveshjeve, procedura e Arbitrazhit do të pezullohet.

Kjo Marrëveshje për Zgjidhjen me Mirëkuptim të Mosmarrëveshjeve hyn në fuqi me kusht që Data e Hyrjes në Fuqi të jetë **me 31 tetor 2015 ose para kësaj date**. Në raportin për projektligjin "Për miratimin e marrëveshjeve, ndërmjet ministrisë së financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit", qëllimi i projektligjit ishte ndryshimi i Marrëveshjes së Koncesionit, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit për shkak se kostot për këtë marrëveshje të miratuar me ligj perceptoheshin si shumë të larta nga ana e biznesit.

Ndryshimi kryesor i kontratës së re ka të bëjë me ndryshimin e tarifës ku nga një pagesë në të cilën numri i deklaratave doganore shumëzohej me tarifën për deklaratën doganore (39 euro për deklaratë) kalohet në një vlerë të caktuar vjetore të kontratës sipas termave të mëposhtëm:

- Tarifa e shërbimit të vendit do të llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila në vlerën e 1/12 të tarifës vjetore të vendit. Tarifa e shërbimit të vendit do të jetë pa TVSH.
- Tarifa vjetore e vendit për secilin vend gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga data e fillimit të vendit për atë vend do të jetë 2 260 000 (dy milion e dyqind e gjatë dhjete mijë) euro (rezultat i pjesëtimit të 11.3 milionë euro me 5 vendet).
- Vlera e tarifës vjetore të vendit për atë vend do të rritet me koeficientin 1.03 në mënyrë që tarifa vjetore e vendit për atë vend të bëhet 2 327 800 (dy milion e treqind e njëzet e shtatë mijë e tetëqind) euro në vitin e dytë pas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend, 2 397 634 (dy milion e treqind e nëntë dhjetë e shtatë mijë e gjashtëqind e tridhjetë e katër) euro në vitin e tretë mbas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend dhe kështu me radhë deri në datën e përfundimit të funksionimit të vendit për atë vend.
- Tarifa koncesionare mbetet e njëjtë ose 2% e tarifës së shërbimit të vendit dhe do të mbahet nga tarifa e shërbimit të vendit që i paguhet koncesionarit nga autoriteti.

Me anë të marrëveshjes së re për 15 vite gjithsej, përfitimet e "R. S." kufizohen në 210.17 milion euro ose në 206 milionë euro net (pas zbritjes së tarifës koncesionare), në këtë mënyrë u arrit që të vendoset në kufi i sipërm për gjithë kontratën.

Në përfundim, komisioni vlerësoi se ky koncesion i dhënë në kushte monopoli është një rast unik dhe jo i favorshëm për sipërmarrësit në Shqipëri. Gjithsesi marrëveshja ndryshuese është zgjidhja më pak e disfavorshme. Ajo paraqet kushte më të mira si në raport me kostot që do të sillte dërgimi i kësaj çështje në arbitrazh rreth 350 milion euro dëmshpërblim ashtu edhe në raport me marrëveshjen paraardhëse e cila do të sillte në total një përfitim minimalisht prej 316 milion euro për kompaninë koncesionare.

Po ashtu Komisioni i rekomandon Autoriteteve Përgjegjëse që të hetojnë transaksionin e Kontratës së Shitjes së 49% të kuotave të "S. A." SHPK nga shoqëria "R. S." Inc në favor të shoqërisë "I." SHPK më datë 16.09.2013 për vleftë e 490 lekëve.

Në përfundim të diskutimeve Komisioni miratoi projektligjin me votat e shumicës.

-Shitja e 49% e kuotave të "S. A." SHPK nga shoqëria "R. S." Inc, në favor të shoqërisë "I." SHPK, në dokumentacionin e shqyrtuar nuk u gjetën analiza se përse u zgjodh pikërisht "I." SHPK nga të gjithë kompetitorët e ndërtimit.

Në baza të kontratës së nënshkruar datë 07.12.2013, rezulton se Banka ka rënë dakord të nënshkruajë dhënien e një huaje në shumën 1.900.000 Euro ku si kusht është dakortësuar lënia e 49% të kuotave dhe të gjithë të drejtave në to me qëllim sigurimin e përmbushjes

së detyrimeve të dhënies së kredisë. Pra, kuota të cilat ishin blerë paraprakisht në vlerën 400 lekë.

Në raportin e datës 08.07.2015, për projektligjin, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen e me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013, si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit", Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në mbledhjen e datës 06.07.2015, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi, mori në shqyrtim projektligjin "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit" propozuar nga Këshilli i Ministrave.

Në mbledhjen e Komisionit për të prezantuar projektligjin morri pjesë Ministri i Financave dhe përfaqësues të kësaj Ministrie. Projektligji ka si qëllim të miratojë 2 marrëveshjeje të lidhura ndërmjet ministrisë së financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc, përkatësisht si vijon:

1. Marrëveshja për amendimin Kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." INC", si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit.
2. Marrëveshja për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve.

Në relacionin për projektligjin "Për një shtesë në ligjin nr.74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve, ndërmjet ministrisë së financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit", ky projektligj ka si qëllim dhe objekt miratimin e marrëveshjes ndryshuese të marrëveshjes së koncesionit, të nënshkruar në datën 10 prill 2013, ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK, dhe "R. S." INC, miratuar me ligjin nr. 123/2013, dhe miratimin e marrëveshjes për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve, të datës 28 prill 2015, ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A." SHPK, dhe "R. S." INC, dhe të tarifës së shërbimit të skanimit. Marrëveshja e koncesionit që synohet të ndryshohet me anë të këtij projektligji është miratuar nga Këshilli i Ministrave në nëntor 2011 dhe më pas me ligjin nr.123/2013, në prill 2013. Deri në shtator 2013 ky shërbim nuk ofrohej. Ishin filluar punimet vetëm në dy pika kontrolli. Kundërshtimi dhe rezistenca e biznesit ishte e konsiderueshme, sidomos në lidhje me tarifën shumë të lartë të shërbimit. Nga ana tjetër, Autoriteti i Konkurrencës rekomandoi rishikimin e kontratës koncesionare.

Në këto kushte, Këshilli i Ministrave e vlerësoi të nevojshme zgjidhjen e kësaj marrëveshjeje. Në vijim, pas vlerësimit fillestar të mundësisë për zgjidhjen e njëanshme të kësaj marrëveshjeje, e cila rezultoi e pamundur, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe qeveria zgjodhën si mundësi ftesën për bashkëbisedim me ofruesin e shërbimit për rishikim të kontratës (mars 2014). Në periudhën maj-shtator 2014 filluan negociatat nga Ministria e Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave me shoqërinë e kontraktuar për rishikim të kontratës. Bisedimet vështirësoheshin nga fakti që marrëveshja ishte miratuar nga qeveria e mëparshme dhe ishte ratifikuar nga Kuvendi, si rrjedhojë, nuk u arrit ndonjë rezultat pozitiv. "R. S." INC, dhe "S. A.", SHPK, nuk e konsideruan opsion të mundshëm negocimin dhe e çuan çështjen në

gjyq ndërkombëtar, duke kërkuar zhdëmtimin në arbitrazhin e Parisit për prishjen e koncesionit të kontejnerëve në shumën rreth 350 milionë dollarë.
Çështja i kaloi Avokaturës së Shtetit dhe në mbështetje të saj u zgjodh firma avokatore ndërkombëtare **"O. S." LLP.**
-Me urdhrin nr. 15, datë 1.2.2015, të Kryeministrit, u ngrit grupi negociator ndërinstitucional i punës për të gjetur zgjidhje jashtë arbitrazhit për mosmarrëveshjen me shoqëritë "S. A.", SHPK, dhe "R. S." INC, të rrjedhura nga kontrata e koncesionit, nënshkruar me Ministrinë e Financave". Grupi u kryesuar nga ministri i Financave dhe në përbërje të tij ishin, ministri i Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Avokatura e Shtetit, përfaqësues të Këshillit të Ministrave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave. Duhet theksuar që zgjidhja me mirëkuptim jashtë arbitrazhit kishte gjithashtu mbështetjen e "O. S.". Në kuadër të bisedimeve, nga ana e Republikës së Shqipërisë u kërkuar rishikimi tërësor i kësaj marrëveshjeje me qëllim bërjen më të favorshme për shtetin shqiptar, por pala tjetër nuk pranoi të negocionte përveç vlerës së kontratës dhe saktësimit të jetëgjatësisë së saj. Konkretisht, janë rishikuar mënyra e përllogaritjes së vlerës gjithsej që "R. S." do të përfitojë në këmbim të shërbimit të ofruar dhe afati i zbatimit të kontratës. Këto dy ndryshime të arritura i cilësojmë të suksesshme dhe janë arritje që lehtësojnë konsiderueshëm biznesin. **Nga ndryshimi i mënyrës së llogaritjes së çmimit të kontratës u arrit të kursehen minimalisht 106 milion euro.** Duke qenë se në kontratën ekzistuese është i paqartë afati i jetëgjatësisë së kontratës koncesionare u negociua që brenda vitit të parë të jenë funksionale 5 pikat e kontrollit (tre fiks dhe dy të lëvizshme) dhe jetëgjatësia e secilës pikë do të jetë e përllogaritur në mënyrë individuale me një afat prej 15 vitesh.
Grupi negociator paraqiti për negocim shumë pika për rishikim, por, pas bisedimeve të gjata, u arrit që të negocioheshin vetëm pikat më të ndjeshme dhe më të kundërshtuara në opinionin publik që kishin të bënin me vlerën e kontratës dhe saktësimin e jetëgjatësisë së saj. Të tjerat kishin të bënin me hyrjen në fuqi të ndryshimeve.
-**Mungon në dokumentacionin e vënë në dispozicion se si është arritur në këtë llogaritje të çmimit të kontratës, studimi i realizuar për të mënyrën e llogaritjes së çmimit të kontratës dhe mungon studimi dhe përse u vendosën vetëm 5 pika kontrolli dhe si u përzgjodhën këto pika kontrolli.**
Marrëveshja e dytë "Për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve" synon t'i japë zgjidhje të gjitha mosmarrëveshjeve, pretendimeve, shkaqeve për pretendime dhe/ose përgjegjësive midis palëve që rrjedhin nga faktet ose ngjarjet ekzistuese që kanë ndodhur si rezultat i kontratës koncesionare të miratuar midis palëve, të miratuar me ligjin nr. 123/2013. Në këtë marrëveshje parashikohet që brenda dy ditësh pune pas nënshkrimit të marrëveshjes për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve, palët bashkërisht i kërkojnë gjykatës të pezullojë arbitrazhin me efekt të menjëhershëm.
Në përfundim të shqyrtimit të këtij projektligji, Komisioni i Çështjeve Ligjore, Administratës Publike dhe të Drejtave të Njeriut, u shpreh dakord për miratimin e tij dhe kalimin për votim në seancën plenare.
-Në lidhje me çmimin e kontratës, u negociua metoda e përllogaritjes së vlerës që do të përfitonte "R. S.". U kërkua që çmimi i kontratës të mos përcaktohet nga numri i deklaratave doganore shumëzuar me tarifën për deklaratë doganore (39 euro për deklaratë). Duke analizuar elementet e kostos zë për zë dhe fitimin e mundshëm të kompanisë, u konkludua se caktimi i një çmimi fiks 39 euro për deklaratë dhe një numër gjithmonë në rritje i deklaratave (të paktën në bazë të të dhënave të 10 viteve të fundit), të çonin në një kontratë që do të sillte fitime gjithmonë në rritje të papërcaktuar të shoqërisë "R. S.". Duke marrë në konsideratë vetëm një rritje minimale prej 5% të deklaratave, vlera e kontratës "R. S." për 15 vjet do të ishte në 316 milionë euro. Pra, vlera e kontratës lihej e hapur dhe mund të rritej shumë, në varësi të rritjes së numrit të deklaratave doganore. Kjo mënyrë dhe kjo shumë u konsideruan të pajustifikuara,

prandaj u kërkua të kalohej nga një çmim fiks për deklaratë dhe vlerë të papërcaktuar të kontratës në një vlerë të caktuar vjetore të kontratës.

- Pagesa do të jetë si vijon (me "vend" kuptohet një pikë kontrolli; gjithsej do të jenë 5 pika të tilla tre fikse dhe dy të lëvizshme).
- Tarifa e shërbimit të vendit do të llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila në vlerën e 1/12 të tarifës vjetore të vendit. Tarifa e shërbimit të vendit do të jetë pa TVSH.
- Tarifa vjetore e vendit për secilin vend gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga data e fillimit të vendit për atë vend, do të jetë 2 260 000 (dy milionë e dyqind e gjashtëdhjetë mijë) euro (rezultat i pjesëtimit të 11.3 milionë euro me 5 vendet).

Ndërkohë, që u pranua se rritja e numrit të deklaratave doganore minimalisht është 5 për qind, rritja e çmimit mesatar të kontratës u kufizua në 3 përqind.

Ky ndryshim është më i rëndësishmi dhe më i leverdishmi në kushtet e një kontrate të miratuar me ligj nga Kuvendi.

-Për sa i përket jetëgjatësisë së kontratës, në kontratën ekzistuese është i paqartë afati i jetëgjatësisë së kontratës koncesionare, pasi lidhet me fillimin e pikës së pestë të kontrollit, e cila është e papërcaktuar. Kontrata në fuqi, nga mënyra se si është formuluar, në lidhje me kohën se kur do të duhej të vihej në punë pika e pestë dhe lidhja e këtij momenti me fillimin e afatit prej 15 vjetësh të kontratës së koncesionit, praktikisht, e bënte kontratën pa afat, sepse "R. S." nuk kishte një afat se kur do të vihej në punë pika e pestë. Rezultat i negocimit është që brenda vitit të parë të jenë funksionale 5 pikat e kontrollit (tre fikse dhe dy të lëvizshme). Jetëgjatësia e secilës pikë do të jetë e përllogaritur në mënyrë individuale dhe ka një afat prej 15 vitesh.

Duhet të sqarojmë që, për efekt pagese, jetëgjatësia është 15 vjet dhe shuma prej 210 milionë euro është e patejkalueshme. Si hapësirë kohore e sigurimit të shërbimit, kontrata koncesionare shkon 16 vjet (kjo sepse pika e fundit e kontrollit mund të bëhet funksionale në fund të vitit të parë).

Pagesat për shoqërinë dhe komisioni për koncesionarin janë pa TVSH, sikurse janë edhe aktualisht.

U konkludua që pagesat për arbitrazhin të paguhen nga "R. S.". Pala shqiptare nuk do të paguajë asnjë shpenzim për procedurën e arbitrazhit dhe "R. S." heq dorë nga çdo kërkesë në lidhje me çdo detyrim të lindur, të lidhur apo të mundshëm deri në datën kur kjo marrëveshje bëhet efektive nëpërmjet miratimit të saj në Kuvend.

Zgjidhja e konkluduar midis palëve pezullon aktualisht shqyrtimin e konfliktit në arbitrazh dhe kërkon angazhim të strukturave ligjvënëse për miratim dhe ratifikim të ndryshimeve dhe pas këtij miratimi e ratifikimi do të ndërpritet procedura e arbitrazhit.

Gjatë negociatave u paraqitën edhe propozime të tjera nga ana e grupit negociator për ndryshime në kontratën ekzistuese, por përfaqësuesit e "S. A." dhe "R. S.", INC, i refuzuan duke i konsideruar tejkalim të objektit për negocim.

Nga zgjidhjet e mësipërme përmes negocimit, skema e pagesës së biznesit do të jetë si vijon:

1. Pagesa për skanimin do të kryhet mbi bazën e deklaratës doganore. Pagesë do të kryejnë të gjitha bizneset.
2. Aktualisht, në vitin bazë që merret si pikënisje për llogaritjet, numri i deklaratave doganore me vlerë mbi 1 000 (një mijë) euro është afërsisht 400 mijë copë.
3. Numri i deklaratave doganore me vlerën nën 1 000 (një mijë) euro është rreth 35 mijë copë.
4. Është konsideruar një rritje mesatare vjetore e deklaratave doganore prej 6%. Nga të dhënat historike të 10 viteve të fundit, rritja mesatare vjetore luhatet nga 5 në 13 për qind. 5. Pagesa mesatare për deklaratë me vlerë mbi 1 000 (një mijë) euro, për gjithë periudhën, rezulton 22 euro. Kjo pagesë është 17 euro më pak ose 43.6% më e ulët se pagesa e vendosur në ligjin aktual (prej 39 euro).

5. Për deklaratën doganore me vlerë të barabartë ose më të vogël se 1 000 euro, pagesa respektive do të jetë 5 euro.
6. Diferencat e pambuluara të kostove me të ardhurat (pagesën mesatare për deklaratë), në vitet e para të kontratës (ligjit), i mbulon buxheti. Më pas, llogaritet që të ardhurat do të mund të mbulojnë kostot që paguajmë.

Në përputhje me kontratën ekzistuese në fuqi, sipas ligjit nr.123/2013"Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", këto dy marrëveshje, së bashku me tarifën e re të shërbimit, duhet të miratohen sipas Kushtetutës dhe ligjit në Kuvendin e Shqipërisë.

Në përmbledhje shpjeguese e përmbajtjes së projekt aktit, Neni 1 parashikon miratimin e marrëveshjeve, ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK, dhe "R. S." INC, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", të datës 28 prill 2015, sipas teksteve që i bashkëlidhen këtij projektligji.

Neni 2 përcakton tarifën për deklaratat doganore me vlerë më të vogël ose të barabartë me 1 000 (një mijë) euro, prej 5 euro për deklaratë ose vlera përkatëse në lekë sipas procedurave doganore dhe për deklaratat doganore me vlerë më të madhe se 1 000 euro (një mijë) euro prej 22 (njëzet e dy) euro për deklaratë ose vlera përkatëse në lekë sipas procedurave doganore. Gjithashtu, ky nen parashikon se shërbimi i skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera trajtohet si furnizim i tatueshëm me TVSH me shkallë tatimore 0 (zero), sikurse është edhe në ligjin ekzistuese.

Neni 3 parashikon shfuqizimin e nenit 2, të ligjit nr.123/2013, "Për miratimin e kontratës së koncesionit, ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." INC, si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit". Ky shfuqizim vjen si nevojë e përcaktimit të tarifës së re sipas nenit 2, të këtij projektligji, tarifë e ndryshme nga ajo që përcakton neni 2 i ligjit aktual.

Me zbatimin e këtij akti janë ngarkuar Ministria e Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave.

Marrëveshjet në fjalë kanë efekte financiare, të cilat përballohen nga buxheti i shtetit dhe kompensohen në vazhdimësi nga mbledhja e tarifës së shërbimit. Madje, si pasojë e tendencës së rritjes së numrit të deklaratave doganore, në vitet në vijim pritet edhe sigurimi i të ardhurave për buxhetin e shtetit, përtej kostove që mbartin këto marrëveshje. Pra, një pjesë të kostos, sidomos në fazën fillestare të kësaj kontrate, e mbulon edhe buxheti (nga 300 milionë lekë në 35 milionë lekë për shtatë vitet e para).

Sipas informacioneve të gjeneruara nga burime të treta informacioni (media, shoqëria civile) është kontraktuar eksperti i "O. S." LLP për konsulencë tregtarë dhe zgjidhje mosmarrëveshjeje tregtare me "R. S." nëpërmjet Avokaturës se Shtetit, dhe për këtë shërbim ajo është paguar nga fondi rezervë i qeverisë në shumën 495 mijë euro, "Për kryerjen e pagesave të tarifave të avokatëve në çështjen e arbitrazhit ndërkombëtar ICC nr.20447/MHM "S. A." SHPK dhe "R. S." INC kundër RSH.

Në dokumentacionin e vënë në dispozicion nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë nuk u gjet asnjë informacion për këtë shërbim të paguar ekspertit "O. S." LLP nga fondi rezervë në shumën 495 mijë euro.

Në rishikimin e termave të kontratës së 2015, ka ndryshuar edhe skema e financimit të saj. Fillimisht do të ishte tërësisht e financuar nga koncesionari, ndërsa tanimë me ndryshimet ligjore ajo do të jetë një kontratë me mbështetje buxhetore, ku do të jetë pikërisht buxheti i shtetit që do të rimbushje diferencën e pagesës qe ka rezultuar nga të mbledhura nga pagesat e tarifës së skanimit, me çmimin e shërbimit të skanimit për çdo vend. Me ndryshimin e termave

të kontratës në 2015, plani financiar nuk është ndryshuar dhe në dokumentacionin e venë në dispozicion mungon një analizë e detajuar e këtij plani financiar.

2.Mbi rishikimin e termave të kontratës finalizuar me ligjin nr. 118/2015 "Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet ministrisë së financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK dhe "R. S." Inc, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit".

Në datën 10.09.2015 Ministrit të Financave i dërgohet një MEMO përgatitur nga Sekretarja e Përgjithshme mbi draft ligjin për tarifën e koncesionit të skanimit. Aty shkruhet se DPD parashikon për përjashtim nga tarifa e skanimit dhe 3 grupe deklaratash që nuk kanë qenë parashikuar në kontratën fillestare të koncesionit me shoqërinë "R. S."; mallrat që dalin nga magazine doganore (pas vendosjes në magazinim doganor) me përjashtim të rieksportit, mallrat që vendosen në qarkullim të lirë pas vendosjes në regjimet doganore pezulluese (RLP, RPA) dhe transferimet nga një regjim pezullues/ekonomik në tjetrin.

Në po të njëjtën datë, Drejtoria e Politikave dhe Marrëdhënieve Fiskale i dërgon një MEMO Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit për mendim, duke bashkëlidhur projektvendimin "Për propozimin e Projektligjit" Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë" miratuar me ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit. ***Projektligji parashikon kosto financiare të cilat do të mbulohen nga buxheti i shtetit në shumën 2.150.483 euro.***

Më 17.09.2015 Drejtoria e Politikave dhe Marrëdhënieve Fiskale i dërgon një MEMO për mendim Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit. Në këtë MEMO shkruhet se Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit ka qenë dakord por janë shprehur për një efekt në buxhetin e vitit 2016 me shumën 1.280 milionë lekë, ndërkohë efekti i projektligjit llogaritet në shumën 379.893.360 lekë. Më 18.09.2015 kjo MEMO mori përgjigje nga Drejtoria e Buxhetit, ku ri sqarohet se: nga këndvështrimi buxhetor, qëllimi kryesor është ruajtja/respektimi i zërave të buxhetit të konsoliduar, parashikuar për periudhën afatmesme 2016-2018 e më tej, për këtë arsye e shohin me vend vënien e theksit në faktin se efekti financiar si pasojë e projekt aktit në fjalë *(i cili nga afro 301.061.460 LEK ose 2.150.439 EUR në memon e parë rezulton 379.893.360 LEK)* duhet të mbajë parasysh në çdo rast nivelin prej *1.280 milion LEK të parashikuar në buxhetin 2016 si të ardhura nga "R. S."*. Kjo me qëllim shmangien e çfarëdolloj të papriture për mbulimin e tyre, deri në miratimin përfundimtar të projektligjit.

Këto kosto nuk ishin të parashikuara në ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe kontrata do të financohej nga vetë koncesionari.

Argumentimi i projekt aktit lidhur me përparësitë, problematikat, efektet e pritshme: Nga zbatimi praktik i ligjit nr. 74/2015 *biznesi ka ngritur shqetësim në lidhje me pagesën e tarifës së shërbimit të skanimit për disa deklarata doganore, të cilat duhet të jenë të përjashtuara, pasi konstatohen raste të pagesës së tarifës së shërbimit dy ose më shumë herë për të njëjtin mall*, në varësi të deklaratave doganore që shoqërojnë vendosjen e këtij malli, në procedura të ndryshme doganore. Sipas përcaktimit të bërë në nenin 8 të Kodit Doganor të miratuar me ligjin nr. 102/2014 lidhur me deklaratën doganore, për çdo veprim/formalitet që kryhet për një mall në administratën doganore, gjenerohet një deklaratë doganore. Ligji që ka miratuar kontratën e koncesionit të skanimit të mjeteve ka përcaktuar se *pagesa e tarifës së skanimit kryhet për çdo deklaratë doganore*. Për të lehtësuar biznesin, që të mos paguajë dy ose më

shumë herë, në funksion të uljes së kostove të bizneseve importuese në vend, si dhe për të përshtatur e harmonizuar qëllimin e këtij ligji me procedurat doganore, është paraqitur një shtesë në ligjin nr. 74/2015 në të cilën përcaktohet se pavarësisht nga veprimet që do të kryhen në doganë, për një mall do të paguhet vetëm një herë tarifa e skanimit. Ndryshimi i propozuar trajton, kryesisht, të gjitha deklaratat doganore që do të përjashtohen nga kjo pagesë, sipas procedurave doganore specifike.
Vlerësimi i ligjshmërisë, kushtetutshmërisë dhe harmonizimi me legjislacionin në fuqi vendas e ndërkombëtar: Projektligji është në harmoni me legjislacionin shqiptar e atë doganor në fuqi dhe mbështetet në nenet 78, 83 pika 1 e 2 dhe 155 të Kushtetutës.
Vlerësimi i shkallës së përafrimit me acquis communauitaire: Projektligji nuk ka qëllim përafrimin me akte të legjislacionit të BE.
Përmbledhje shpjeguese e përmbajtjes së projekt aktit: në nenin 1 të projektligjit propozohet që pas pikës 4 të nenit 2 të ligjit nr. 74/2015 të shtohet pika 5, e cila përcakton deklaratat doganore që përjashtohen nga pagesa e tarifës së shërbimit të skanimit. *Deklarata doganore për mallrat e vendosura në regjimin e transitit kur ky regjim përfundon në një zyrë doganore shqiptare për të marrë një destinacion tjetër doganor* (lidhet me shmangien e pagesës dy herë të tarifës së skanimit për të njëjtin produkt. Në momentin që një ngarkesë vjen në degën doganore të Durrësit dhe procedurën e zhdoganimit e bën në degën doganore të Tiranës, në bazë të shkronjës b, të pikës 16, të nenit 8 të Kodit Doganor, sistemi gjeneron deklaratën e transitit të brendshëm për të cilën subjekti duhet të paguajë tarifën **prej 22 eurosh.** Në degën doganore të Tiranës ku subjekti kryen procedurën e zhdoganimit prodhohet deklarata doganore e importit IM4, për të cilën subjekti duhet të paguajë 22 euro. Për të shmangur pagesën e tarifës së skanimit prej 44 eurosh për dy deklaratat doganore që prodhohen për të njëjtin mall, propozohet që të përjashtohen nga pagesa e tarifës mallrat e vendosura në regjim transit. Për këtë rast pagesa e tarifës së skanimit do të bëhet në momentin e deklarimit në degën doganore të brendshme të Tiranës). *Mallrat që dalin nga regjimi i magazinimit doganor drejt një destinacioni tjetër doganor, me përjashtim të rieksportit* (magazinimi doganor është lehtësi që u jepet importuesve, me pezullimin e pagesës së detyrimeve doganore. Pagesa e detyrimeve doganore bëhet kur malli del nga magazine doganore. Ai del me dy regjime të tjera ose hidhet për qarkullim në territorin shqiptar IM4, ose rieksportohet me deklaratë doganore 1M. Në momentin që një mall prej 100 njësish vjen në degën doganore psh. të Durrësit, ai futet nën regjimin e magazinimit doganor dhe për të prodhohet deklarata IM71 0. Për arsye nga më të ndryshmet subjekti nuk e nxjerr këtë mall të gjithin përnjëherësh por pjesë pjesë. Në rast se malli prej 100 njësi u fut në magazinë doganore dhe del nga magazine sipas trendit 30 njësi, 30 njësi, 40 njësi, për të treja herët e daljes, i njëjti mall, duhet të paguajë tarifën prej 22 eurosh deklaratë. Pra subjekti duhet të paguajë 88 euro). *Mallrat që hyjnë në magazinat e lira dhe gjithashtu mallrat që dalin nga magazinat e lira me procedurë rieksporti* (Mallrat që hyjnë në zonë të lirë ose magazinë të lirë nuk kanë nevojë të paraqiten pranë autoriteteve doganore dhe as të depozitohet deklarata doganore. Vendosja e mallrave në magazinat e lira me deklaratë doganore dhe nxjerrja e tyre për ri-eksport po me deklaratë doganore, bëhet nga administrate doganore vetëm për qëllime kontabilizimi stoku në magazinat e lira. Prandaj propozohet përjashtimi sepse në këto raste pagesa e tarifës së skanimit bëhet në momentin e deklarimit për qarkullim të lirë në territorin e shqiptar ose në procedurën e transitit ndërkombëtar, për mallrat që dalin jashtë territorit doganor shqiptar). *Asgjësimi i mallrave nën kontroll doganor, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të përpunimit aktiv me rimbursim, shkatërrimin e mallrave që kanë qenë nën regjimin e përpunimit aktiv me pezullim, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të plotë, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të pjesshëm, shkatërrimin e mallrave që kanë qenë në magazinimin doganor, sistemim situate pas hyrjes së mallrave në magazinë të lirë, diferencën në matje, diferencën në matje në magazinë të lirë, firot natyrore pas regjimit të*

përpunimit aktiv me rimbursim, firot natyrore ose teknike të mallrave që kane qenë në regjimin e përpunimit aktiv me pezullim, firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinim doganor, firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinë të lirë. Mallrat që vendosen në qarkullim të lirë pas vendosjes në regjimet doganore pezulluese (për shembull, një makinë importohet në Shqipëri nga Italia dhe do të qëndrojë në Shqipëri vetëm për 5 muaj. Në këtë rast makina hyn në regjimin doganor pezullues dhe bëhet deklarata doganore e këtij regjimi. Subjekti paguan tarifën e skanimit 22 euro dhe në përfundim të afatit 5 mujor, për arsye të ndryshme makineria nuk rikthehet në Itali por subjekti shkon në degën doganore ku ka hyrë makineria me regjim RLP dhe e zhdoganon për të bërë pagesat e detyrimeve doganore. Në këtë rast propozohet që mos të paguhet për herë të dytë tarifa e skanimit). Mallrat e importuara nën regjimin e përpunimit aktiv dhe produkteve kompesuese të dala prej tij (ri-eksport dhe destinacione të tjera përveç hedhjes në qarkullim të lirë) (rasti konkret është kur një subjekt importon produkte kompensuese-pjesë këpucësh, të cilat i fut nën regjimin e përpunimit aktiv me destinacion ri-eksportin. Me këtë përjashtim, propozohet që bizneset fasoniste të mos paguajnë tarifë skanimi as në hyrje dhe as në dalje të mallrave. Ky propozim vijon në kuadër të lehtësirave që qeveria shqiptare u ofron bizneseve). Transferimet nga një regjim pezullues/ekonomik në tjetrin, importet rastësore të mallrave me natyrë jo tregtarë (deklarata të thjeshtuara) (me synim shmangien e procedurave të painformatizuara në mbledhjen e tarifës së skanimit për këto lloj deklaratash, vlera e të cilave është shumë e ulët pasi kemi të bëjmë me mallra të një natyre jo tregtare dhe pagesa prej 5 eurosh, rast pas rasti do të kërkonte procedura manual tejet burokratike për individët).

Institucionet dhe organet që ngarkohen me zbatimin e aktit: Ministria e Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave Ministritë, Institucionet dhe Personat që kanë kontribuar në hartimin e projekt aktit: Institucioni propozues i projektligjit është Ministria e Financave. Projektligji është përgatitur nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave.

Raporti i vlerësimit të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore: Shuma e përjashtimeve nga tarifa e skanimit do të ulë të ardhurat nga tarifa e shërbimit dhe do të rrisë me të njëjtën shumë diferencën që mbulohet nga buxheti i shtetit. Kjo shumë, së bashku me atë që rezulton nga ulja e tarifës nga 39 në 22 euro, është rreth 4 milionë euro në vit, që do të thotë se buxheti duhet të përballojë rreth 4 milionë euro në vit për pagesën ndaj "R. S." Inc.

1- Nga auditimi konstatohet **mungesa e dokumentimit të analizave të kryera për vlerësimin e alternativave të mbledhjes së të ardhurave për kontratën e miratuar** me ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" nga ana e grupit të ngritur me Urdhrin nr. 19, datë 12.03.2015 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, duke mos vendosur në dispozicion informacionin që vërteton vendim-marrjen përfundimtare dhe analizave që justifikojnë rishikimin e termave të kontratës, pasi bazuar në këtë vlerësim është rishikuar edhe kontrata e lidhur me shoqërinë koncensionare me ligjin e vitit 2015, është lidhur dhe nënshkruar marrëveshja për Amendimin e Marrëveshjes së Koncesionit. Sipas korrespondencave ky relacion duhet të dorëzohej me shkrim **tek Ministri i Financave** lidhur me analizën e bërë për çështjen e përcaktuar në pikën 3 të Urdhrit 19, datë 12.03.2015, ku citohet se "Grupi i punës do të analizojë dhe vlerësojë alternativat e mbledhjes së të ardhurave për kontratën e miratuar me ligjin nr. 123/2013," Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar, për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të konteinerëve e automjeteve të tjera në RSH dhe tarifës së shërbimit të skanimit" **brenda datës 31 mars 2015**.

2. Nga auditimi konstatohet se nuk rezulton të jetë dokumentuar vendimmarrja për përcaktimin e elementëve të mëposhtme në termat e kontratës së rishikuar, miratuar me ligjin nr.74/2015:

- **ndryshimin e tarifës** ku nga një pagesë në të cilën numri i deklaratave doganore shumëzohej me tarifën për deklaratën doganore (39 euro për deklaratë) tarifa e shërbimit të vendit do të

llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila në vlerën e 1/12 të tarifës vjetore të vendit. Tarifa e shërbimit të vendit do të jetë pa TVSH.

-**përcaktimin e tarifës vjetore e vendit për secilin vend** gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga data e fillimit të vendit për atë vend do të jetë 2 260 000 (dy milion e dyqind e gjatëdhjetë mijë) euro (rezultat i pjesëtimit të 11.3 milionë euro me 5 vendet).

-**përcaktimin e koeficientit 1.03 të rritjes** në mënyrë që tarifa vjetore e vendit për atë vend të bëhet 2 327 800 (dy milion e treqind e njëzet e shtatë mijë e tetëqind) euro në vitin e dytë pas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend, 2 397 634 (dy milion e treqind e nëntë dhjetë e shtatë mijë e gjashtëqind e tridhjetë e katër) euro në vitin e tretë mbas datë së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend dhe kështu me radhë deri në datën e përfundimit të funksionimit të vendit për atë vend.

Gjithashtu nuk rezultojnë të jenë dokumentuar analizat e kryera nga strukturat përkatëse për të konkluduar se me ndryshimet, për 15 vite gjithsej, përfitimet e "R. S." kufizohen në 210.17 milion euro ose në 206 milionë euro neto (pas zbritjes së tarifës koncesionare) krahasimisht me përfitimin fillestar përcaktuar minimalisht prej 316 milion euro për kompaninë koncesionare; analizat që kanë konkluduar se dërgimi i kësaj çështje në arbitrazh do të kërkonte rreth 350 milion euro dëmshpërblim.

Nga auditimi i këtij projekti koncensionar nga faza e propozimit të projektit, deri në rishikimin e kontratës me ligjin nr.74/2015, konstatohet **se janë kryer ndryshime thelbësore në elementët e kontratës, duke filluar nga kohëzgjatja e projektit, kostoja për skanim, autoritetit përgjegjës për financimin, numrin e pikave doganore ku do të vendoseshin skanerat, mjetet objekt skanimi, mënyra e aplikimit të skanimit, periudha e kthimit të investimit, etj, trajtuar më poshtë**:

Tabela II. 6.1-Ndryshimet në kontratë

Ndryshimet sipas fazave	**Propozimi**	**DST para ndryshimit**	**DST përfundimtare 2012**	**Ligj nr.123/2013 10.05.2013**	**Ligj nr.74/2015 09.07.2015**
Kohëzgjatja	35 vite	deri në 15 vite	deri në 15 vite	15 vite	15 vite
Kostoja për skanim	-	-	39 €	39 €	=< 1000 do të jetë 5€ >1000 do të jetë 22€
Financimi	Koncesionari	Koncesionari	Koncesionari	Koncesionari	Koncesionari dhe Autoriteti Kontraktues
Pikat doganore	8	min në 7	min në 5	5	5
Vlera aktuale neto	8.1%	-	-	-	-
Pagesa për skanimin	në bazë të njësive transportuese të mallit	në bazë të njësive transportuese të mallit	në bazë të deklaratave doganore	në bazë të deklaratave doganore	në bazë të deklaratave doganore
Periudha e kthimit të investimit	10 vjet	-	9 vjet	-	-
Mjetet objekt skanimi	Deklarimet në bazë të analizës së riskut, rastësor, manual	Nuk janë specifikuar	Do të skanohen 100% të mjeteve	Nuk janë specifikuar	Nuk janë specifikuar
Afati i funksionimit të plotë të skanimit	-	*9 muaj*	*9 muaj*	*8 muaj për njësinë e parë të skanimit dhe 12 muaj për të tjerat*	*8 muaj*

Burimi: Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të MFE

Në ligjin nr. 74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A.", SHPK dhe "R. S." INC, për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshmin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit", është bërë shtesë nëpërmjet ligj nr. 118/2015, "Për një shtesë në ligjin nr. 74/2015, "Për miratimin e marrëveshjeve ndërmjet Ministrisë së Financave, si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." INC, "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin,

ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë , miratuar me ligj nr. 123/2013", si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit", miratuar në datë 29.10.2015. Në nenin 2, pas pikës 4 është shtuar pika 5, me përmbajtje, "Përjashtohen nga pagesat e tarifës së shërbimit të skanimit në pikat 1 e 2 të këtij neni, deklaratat doganore për mallrat e vendosura në regjimin e transitit, kur ky regjim përfundon në një zyrë doganore shqiptare për të marrë një destinacion tjetër doganor; mallrat që dalin nga regjimi i magazinimit doganor drejt një destinacioni tjetër doganor, me përjashtim të rieskportit, mallrat që hyjnë në magazinat e lira dhe, gjithashtu, mallrat që dalin nga magazinat e lira me procedurë rieksporti; asgjësimin e mallrave nën kontroll doganor, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të përpunimit aktiv me rimbursim, shkatërrimin e mallrave që kanë qenë nën regjimin e përpunimit aktiv me pezullim, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të plotë, shkatërrimin e mallrave pas regjimit të lejimit të përkohshëm me përjashtim të pjesshëm, shkatërrimin e mallrave që kanë qenë në magazinim doganor, sistemim situate, pas hyrjes së mallrave në magazinë të lirë, diferencën në matje, diferencën në matje në magazinë të lirë, firot natyrore pas regjimit të përpunimit aktiv me rimbursim, firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në regjimin e përpunimit aktiv me pezullim, firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinim doganor, firot natyrore ose teknike të mallrave që kanë qenë në magazinë të lirë, mallrat që vendosen në qarkullim të lirë, pas vendosjes në regjimet doganore pezulluese; mallrat e importuara nën regjimin e përpunimit aktiv dhe produkteve kompensuese të dala prej tij (rieksport dhe destinacione të tjera, përveç hedhjes në qarkullim të lirë); transferimet nga një regjim pezullues/ekonomik në tjetrin; importet rastësore të mallrave me natyrë jotregtare (deklarata të thjeshtuara).

3. ***Ligji nr. 27/2021, "Për miratimin e marrëveshjes ndërmjet Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, si autoritet kontraktues, dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." INC, "Për një ndryshim në marrëveshjen e koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligj nr. 123/2013, të ndryshuar," miratuar në datë 01.03.2021***, ka sjell ndryshime në marrëveshjen e koncesionit. Autoriteti Kontraktor, shoqëritë "S. A." SHPK dhe "R. S." INC ka rënë dakort për shtyrjen e tarifës së shërbimit të koncesionit për të asistuar në rimëkëmbjen e Qeverisë Shqiptare pas Covid 19, si dhe ka rënë dakort për mosaplikimin e penaliteteve dhe kamatvonesave që mund të rrjedhin nga shtyrja e këtyre pagesave. Në nenin 10 të Marrëveshjes së Konvesionit "Pagesa" është bërë ndryshim, pas pikës 10.4 është shtuar pika 10.5 me përmbajtje, "10.5 "S. A." SHPK dhe Autoriteti Kontraktor, Ministria e Financave kanë rënë dakord se "S. A." SHPK do t'i lejojë Autoritetit Kontraktor shtyrjen me 100% të pagesës së çdo kësti mujor të Tarifës së Shërbimit të secilës Pikë operimi për muajt shtator, tetor, nëntor nga tarifa vjetore e shërbimeve të pikës së operimit për vitin 2020, sipas shtojcës F "Mbi pagesat e parashikuara për periudhën 1 janar-31 dhjetor 2022. Gjithashtu, palët kanë rënë dakort të shtyjnë shlyerjen e detyrimit të mbetur nga kësti i muajt gusht për tarifën e shërbimit të një pike operimi, aktualisht në vlerën e papaguar 211,970 euro, nga e cila pas zbritjes së tarifës së koncesionit prej 2%, detyrimi i mbetur rezulton në vlerën 207,731 euro. Pagesa e shtyrë në masën 100% të kësteve për periudhën shtyrjes së bashku me kështin e prapambetur të gushtit do të shlyhen duke filluar nga data 1 janar deri në 31 dhjetor 2022, pra për një periudhë 12-mujore. Kjo pagesë e shtyrë në masën 100%, në vlerën 3,354,859 Euro për periudhën e shtyrjes së bashku me kështin e prapambetur të gushtit do të paguhen në mënyrë propocionale në vlerën 279,572 euro çdo muaj, mbi kështin e rregullt mujor të tarifës së shërbimit të secilës pikë operimi që është pjesë e Tarifës vjetore të zbatueshme të pikës së operimit gjatë periudhës së shlyerjes. Në total shuma prej 16.6 milion euro është parashikuar shpenzimi total i buxhetit të shtetit për tarifën e shërbimit të skanimit për vitin 2022, ku 13.2 milion euro është detyrimi

për vitin 2022 dhe 3,354,859 euro detyrimi i prapambetur i vitit 2020. Shoqëria koncesionare "S. A." SHPK nuk do të aplikojë penalitete ose kamatëvonesa për shtyrjen e pagesave të parashikuara në këtë pikë. Në vijim, grupi i punës ka kryer disa simulime bazuar në të dhënat që janë vënë në dispozicion, pasi në dokumentacionin e shqyrtuar u konstatua se nuk është kryer një stimulim të VNA nga këndvështrimi i koncesionarit dhe një simulim i VNA i parë nga këndvështrimi i autoritetit kontraktor, rezultatet e këtij simulimi pasqyrohen si më poshtë. Simulimet e kryera nga grupi i auditimit, nuk janë konkluzione por analiza që duhet të ishin kryer nga Autoriteti Kontraktor, dhe rezultatet e tyre mund të kenë variacion, bazuar në inputet dhe supozimet e marra, si koha e marrë në konsideratë, numri i skanimeve, variacion në tarifa, etj. Këto analiza janë realizuar duke marrë parasysh supozime në bazë të dhënave që disponojmë.

Në funksion të analizimit të efekteve financiare të ndryshimit të modelit financiar të kontratës koncensionare për Koncensionarin dhe vlerësimin e impaktit të këtij ndryshimi për Autoritetin Kontraktor, kemi zhvilluar 2 skenare kryesore:
Skenari 1: Kontrata do të zbatohej sipas propozimit fillestar të Koncensionarit i.e. Koncensionari kryente investimet e propozuara, mblidhte tarifën dhe gjeneronte kthimin nga investimi përgjatë periudhës koncensionare.
Skenari 2: Skenari aktual, ku sipas të cilit, Koncensonari përthith flukse monetare fikse në bazë të një skedule të rënë dakord me Autoritetin Kontraktor, nuk mbledh tarifa si në Skenarin 1 dhe kryen investimet e dakortësuara.
Për secilin nga skenarët, ne kemi vlerësuar impaktin financiar për Kontraktorin dhe Autoritetin Kontraktor, të shpjeguar në detaje në anekse.
Si rezultat, në këtë skenar gjenerohet një IRR c0%, NPV negative ndërmjet (40)-(34), me një normë skontimi prej 8.1%. Për rrjedhojë, Autoriteti Kontraktor është angazhuar një model operimi më pak rentabël krahasuar me Skenarin 1 dhe jo-rentabël duke u parë si projekt i pavarur.
Gjithashtu janë kryer simulime të treguesve financiar sipas palëve respektive dhe tregues financiarë sipas kontratave, të IRR, periudha e shlyerjes (payback), periudha e shlyerjes e aktualizuar (discounted payback).
Gjatë analizës referuar Modelit të Biznesit dhe ndryshimeve të kontratës rezulton se sipas "pagesave buxhetore" treguesit financiare për koncesionarin janë të përmirësuara. Pra rezulton që marrëveshja e re të përmirësojë treguesit financiare të koncesionarit krahasimisht me modelin e propozuar duke favorizuar më tej përfitueshmërinë e projektit, parë kjo nga ana e koncesionarit. Pra sipas përllogaritjeve marrëveshja e re favorizon koncesionarin kundrejt autoritetit kontraktues.
Është përllogaritur se ekziston nje hendek financiar i mundshëm deri në vitin 2030 me një vlerë të përllogaritur në 65 milon Euro. Ky hendek financiar mund të reduktohet nëse në fund investimit do të merret nga shteti në kushte të plota operimi, dhe llogaritur për 20 milion euro mund të reduktonte hendekun deri në 45 milion euro, pa marrë parasysh skontimin e flukseve. Duke marrë parasysh edhe skontimin e flukseve arrijmë në një VNA negative prej ndërmjet (40)-(34).
Nëse konsiderojmë një hendek financiar deri në vitin 2022, referuar të ardhurave të realizuara, janë paguar 85 milion Euro dhe janë realizuar të ardhura 60 milion Euro. Deri në vitin 2022 hendeku financiar rezulton në vlerën 15 milion Euro.
Nisur nga këndvështrimi i Autoritetit Kontraktor referuar përllogaritjes së treguesve financiar për sa i përket realizimit, ato nuk marrin kuptim në bazë të treguesit negative të vlerave të tyre. Bazuar në rezultate projekti konsiderohet jo rentabël.
Hendeku financiar nuk është përkthyer në tregues performance të matshëm për rastet e identifikuara në kontratë për parregullësi si psh. (Identifikimin e mallrave kontrabandë, e

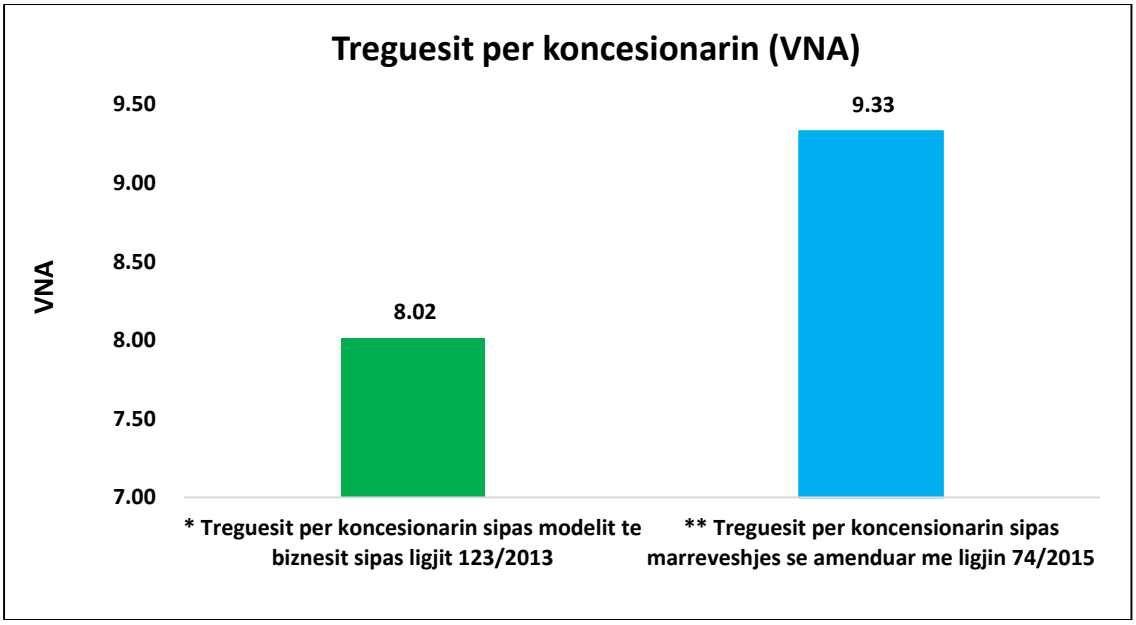
lëndëve narkotike, e transportit të paligjshëm të armëve dhe municioneve, të evazionit të mallrave (subjekt akcize) si duhan, alkol, karburante etj).
Në tabelën si më poshtë vijon janë pasqyruar rezultatet e skenarëve bazuar në simulimet e kryera nga grupi i auditimi:

Tregues financiare sipas palëve respektive	VNA (NPV)	IRR	Periudha e shlyerjes (Payback)	Periudha e shlyerjes e aktualizuar (Discounted payback)
Treguesit për koncesionarin				
* Treguesit për koncesionarin sipas modelit te biznesit sipas ligjit 123/2013	8.02	11.45%	8.5 years	11.9 years
** Treguesit për koncensionarin sipas marrëveshjes se amenduar me ligjin 74/2015	9.33	12.55%	7.5 years	10.8 years
Treguesit për autoritetin kontraktor				
*** Treguesit për autoritetin kontraktor sipas modelit te biznesit sipas ligjit 123/2013	5.04	11.89%	14.7 years	15.5 years
*** Treguesit për autoritetin kontraktor sipas marrëveshjes se amenduar me ligjin 74/2015	(40)	0.00%	na	na

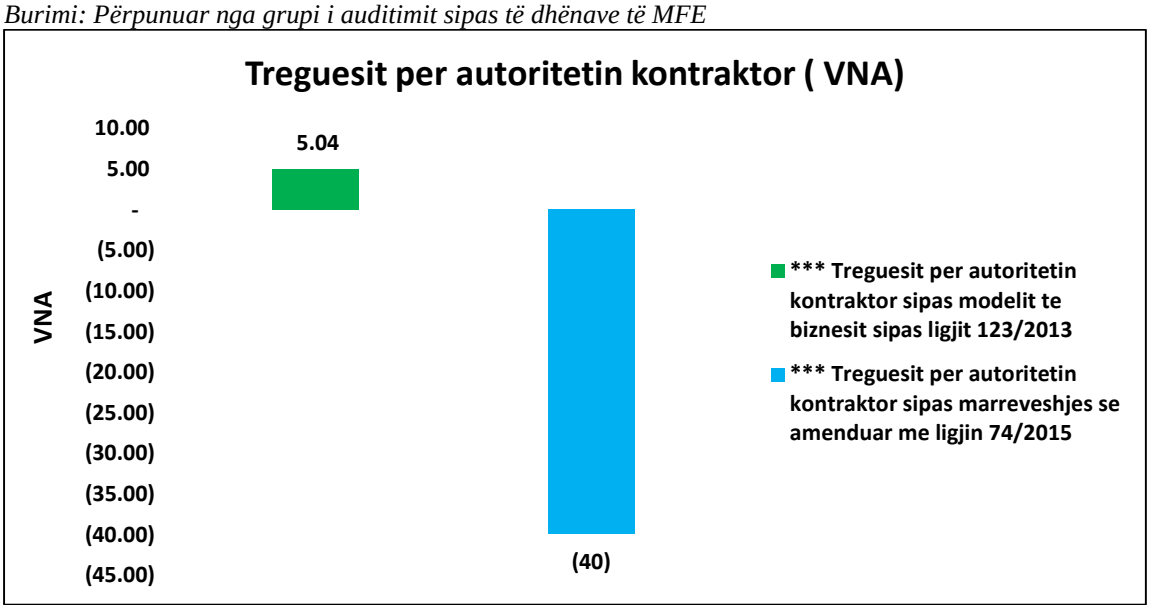
Tregues financiare sipas kontratave	VNA (NPV)	IRR	Periudha e shlyerjes (Payback)	Periudha e shlyerjes e aktualizuar (Discounted payback)
Skenari 1: Propozimi Fillestar i Kontraktorit Realizohet				
* Treguesit për koncesionarin sipas modelit te biznesit sipas ligjit 123/2013	8.02	0.11	8.5 years	11.9 years
*** Treguesit për autoritetin kontraktor sipas modelit te biznesit sipas ligjit 123/2013	5.04	0.12	14.7 years	15.5 years
Skenari 2: Propozimi i Amenduar i Kontraktorit Realizohet				
** Treguesit për koncensionarin sipas marrëveshjes se amenduar me ligjin 74/2015	9.33	0.13	7.5 years	10.8 years
*** Treguesit për autoritetin kontraktor sipas marrëveshjes se amenduar me ligjin 74/2015	(40)	0.00	na	na

Burimi: Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të MFE

Si ilustrim, më poshtë është paraqitur treguesi financiar VNA (NPV), sipas palëve respektive por analizat janë kryer edhe për treguesit financiar IRR, periudhën e shlyerjes (payback), periudha e shlyerjes e aktualizuar (discounted payback) sipas palëve respektive dhe sipas kontratave të ilustruara në anekse.



Burimi: Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të MFE



Burimi: Përpunuar nga grupi i auditimit sipas të dhënave të MFE

Titulli i gjetjes: **Parregullësi në ndryshimet e kontratës gjatë zbatimit të saj dhe efektet financiare si pasojë e ndryshimeve të saj.**

Situata: Nga auditimi konstatohet se pas miratimit të ligjit për këtë projekt koncesionar në vitin 2013, pas kontestimeve të shumta dhe refuzimeve të bizneseve për të zbatuar këtë kontratë referuar kostove të larta financiare, është evidentuar nevoja për ndryshimin e Marrëveshjes së Koncesionit. Problematikat që kanë rezultuar që pas miratimit të kontratës, evidentojnë mangësitë që kontrata e nënshkruar ka mbartur, duke përshpejtuar procedurat për miratimin e saj, pa kryer analizat e plota dhe që mund të garantonin përballueshmërinë e saj nga ana e bizneseve që operojnë në RSH. Negociatat për këto ndryshime janë kryesuar nga ministri i Financave dhe në përbërje të tij ishin, ministri i Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Avokatura e Shtetit, përfaqësues të Këshillit të Ministrave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, si dhe gjithashtu firma avokatore ndërkombëtare "O. S." LLP.

-Në relacionin për projektligjin e ndryshimit të ligjit në vitin 2015 është raportuar se nga ndryshimi i mënyrës së llogaritjes së çmimit të kontratës

është raportuar se u arrit të "*kursehen minimalisht 106 milion euro*". Si rezultat i rishikimit të çmimit të kontratës, me ndryshimin në ligjin e vitit 2015, konstatohet se skema e miratuar e financimit parashikonte një fluks deklaratash doganore me mbi 1 000 euro në rreth 400 mijë copë; dhe me vlerën nën 1 000 euro rreth 35 mijë cope, duke konsideruar një rritje mesatare vjetore e deklaratave doganore prej 6%. Si pasojë e tendencës së rritjes së numrit të deklaratave doganore, në vitet në vijim sipas relacionit të projektligjit është parashikuar se pritet edhe sigurimi i të ardhurave për buxhetin e shtetit, përtej kostove që mbartin këto marrëveshje. Pra, një pjesë të kostos, sidomos në fazën fillestare të kësaj kontrate, është parashikuar të mbulohet edhe buxheti (nga 300 milionë lekë në 350 milionë lekë për shtatë vitet e para).

-Nga auditimi u konstatua se me ndryshimet në Ligjin nr. 123/2013 në Ligjin nr. 74/2015 është përcaktuar se çmimi i skanimit për çdo skanim deklaratë ishte 39 Euro dhe tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë nën ose e barabartë me 1,000 Euro u bë 5 Euro; Tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë më të madhe se 1000 Euro u bë 22 Euro; shërbimi i skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera trajtohet si furnizim i tatueshëm me TVSH me shkallë tatimore, 0 Euro dhe të ardhurat e mbledhura nga tarifa, sipas nenit 2, derdhen në Buxhetin e Shtetit. Ligji nr. 74/2015 parashikon se kostot financiare do të mbulohen nga buxheti i shtetit, pavarësisht se në Ligjin nr. 123/2013 kostot ishin të parashikuara se do të financoheshin nga koncesionari. Kjo vendimmarrje nuk ka qenë e favorshme për biznesin pasi rezultonte në pagesën e tarifës së shërbimit të skanimit për disa deklarata doganore, të cilat shoqëroheshin me pagesë së tarifës së shërbimit dy ose më shumë herë për të njëjtin mall, çështje këto që nuk rezultonin të ishin marrë në konsideratë nga ana grupit të ngritur në momentin e vlerësimit për të dërguar ose jo të kësaj kontrate në arbitrazh. Për këtë arsye është miratuar ligji nr. 118/2015 në të cilin janë përjashtuar nga pagesa këta operatorë. Në vendimmarrjen që vendosi pranimin e ndryshimeve për aplikimin e tarifës së skanimit për çdo deklaratë, parashikoheshin që pas vitit të shtatë të siguroheshin edhe të ardhura për buxhetin e shtetit nga kjo kontratë; ndërkohë që me rishikimin për përjashtimin nga pagesa të disa operatorëve, relacioni i projektligjit konkludon në ***kosto financiare të cilat do të mbulohen nga buxheti i shtetit në shumën 2.150.483 euro*** dhe efekti i projektligjit llogaritet në shumën 379,893,360 lekë. Si rezultat, kjo shumë, së bashku me atë që rezulton nga ulja e tarifës nga 39 në 22 euro, është rreth 4 milionë euro në vit, **që do të thotë se buxheti duhet të përballojë rreth 4 milionë euro në vit për pagesën ndaj "R. S." Inc, duke ofruar kështu kushte tërësisht të ndryshme nga ato të trajtuara më sipër, për buxhetin e shtetit.**

- Nga auditimi konstatohet se nga ana e grupit të punës së ngritur për rishikimin e termave të kontratës, në parashikimet **e** kostove nuk rezulton të ketë evidenca se si janë kryer projektimet e numrit të zhdoganimeve sipas pikave doganore në bazë të të dhënave historike, për të vlerësuar kështu edhe të ardhurat që do të gjenerohen nga skanimet. Kjo pasi reduktimi i numrit të skanimeve, impakton direkt të ardhurat e gjeneruara nga skanimet e kryera, duke u përkthyer më pas me kosto të shtuar në buxhetin e shtetit për sa kohë diferenca në financim do të duhet të kompensohet me mbështetje buxhetore.

-Nga auditimi konstatohet mungesa e dokumentimit të analizave të kryera për vlerësimin e alternativave të mbledhjes së të ardhurave për kontratën e miratuar me ligjin nr. 123/2013 nga ana e grupit të ngritur me Urdhrin nr. 19, datë 12.03.2015 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, duke mos vendosur në dispozicion informacionin që vërteton vendimmarrjen përfundimtare dhe analizave që justifikojnë rishikimin e termave të

kontratës, pasi bazuar në këtë vlerësim është rishikuar edhe kontrata e lidhur me shoqërinë koncesionare me ligjin e vitit 2015, duke lidhur dhe nënshkruar marrëveshjen për Amendimin e Marrëveshjes së Koncesionit.
Gjithashtu nuk rezultojnë të jenë dokumentuar analizat e kryera nga strukturat përkatëse për të konkluduar se me ndryshimet, për 15 vite gjithsej, përfitimet e "R. S." kufizohen në 210.17 milion euro ose në 206 milionë euro neto (pas zbritjes së tarifës koncesionare) krahasimisht me përfitimin fillestar përcaktuar minimalisht prej 316 milion euro për kompaninë koncesionare; analizat që kanë konkluduar se dërgimi i kësaj çështje në arbitrazh do të kërkonte rreth 350 milion euro dëmshpërblim.

Kriteri: Ligj nr. 125/2013, i ndryshuar "*Për koncesionet dhe partneritetin publik privat*", neni 31, pika 4.
Urdhri nr. 19, datë 12.03.2015 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë

Efekti: Rritje e riskut të përjashtimit të ofertuesve potencial për shkak të vendosjes së kritereve të pa argumentuara.
Moszbatimi i përgjegjësive sjell kosto shtesë për Autoritetin Kontraktues, të cilat do të duhet të përballohen nga buxheti i shtetit.

Shkaku: Vendimmarrja e strukturave përkatëse në tejkalim të përcaktimeve ligjore.
Mos përcaktimi i qartë i detyrave të ndara në urdhër dhe mosrespektimi i tyre nga punonjësit.

Rëndësia: E lartë.

Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, dhe të marrin masa për organizimin më të mirë të procedurave koncesionare që në fazat e hershme të propozimit, duke kryer analiza të thelluara përpara vendosjes së çmimeve, dhe të mos ndërmerren hapa të cilat mund të kompromet ojnë operatorët ose buxhetin e shteti.

1. Titulli i gjetjes: **Ndryshime thelbësore në elementët e kontratës shoqëruar me mungesa në dokumentimin e vendimmarrjes për përcaktimin e elementëve në termat e kontratës së rishikuar dhe mungesa në ndryshimin e planit të biznesit dhe planit financiar me ndryshimin e ligjeve.**

Situata: **1. Nga auditimi i këtij projekti koncesionar nga faza e propozimit të projektit, deri në rishikimin e kontratës** me Ligjin nr. 74, datë 09.07.2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013" si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit" konstatohet **se janë kryer ndryshime thelbësore në elementët e kontratës të paraqitur fillimisht gjatë propozimit të ofertës së pa kërkuar, apo termave të referencës të saktësuara nga ana e MFE në vijim të kërkesave për sqarim të paraqitura nga OE, duke filluar nga kohëzgjatja e projektit, kostoja për skanim, autoritetit përgjegjës për financimin, numrin e pikave doganore ku do të vendoseshin skanerët, mjetet objekt skanimi, mënyra e aplikimit të skanimit, periudha e kthimit të investimit, etj, trajtuar më poshtë**. Konkretisht, disa prej elementëve që kanë pësuar ndryshime:

a) Nga auditimi konstatohet se oferta e propozuar nga ana e "R. S." Inc ka parashikuar financimin e plotë të shoqërisë koncesionare gjatë zbatimit të kontratës, (pra projekti koncensionar do të realizohej me financimin e vetë ofertuesit, pa mbështetje buxhetore) ku buxheti i shtetit do të realizonte të ardhura në masën 2% të të ardhurave të "R. S." Inc,

konkretizuar kjo edhe në Ligjin 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si AK dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", neni 1 dhe neni 5.2.2, 9.1.1. Me rishikimin e saj, kontrata e re e cila u nënshkrua përcaktonte kryerjen e pagesave ndaj shoqërisë koncesionare, ku diferenca mes këtyre pagesave dhe të ardhurave që do të realizohen nga shërbimi i skanimit do të financohen **me mbështetje buxhetore**, konkretisht në nenin 2, pika 10.1 e Ligjit 74/2015. Pra, nga një ofertë e planifikuar për tu ekzekutuar pa kosto shtesë për buxhetin e shtetit, aktualisht kontrata shoqërohet me efekte financiare në konkretizuara me mbështetjen buxhetore të akorduar çdo vit për këtë kontratë koncensionare. Kjo vendimmarrje nuk rezulton të jetë dokumentuar me një analizë të MFE lidhur me pasojat për buxhetin e shtetit.

b) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit dhe DST-ve përpara ndryshimit se **pagesa për skanimit do të kryhet në bazë të njësive transportuese të mallit (pra për çdo mjet transporti).** Me rishikimin e DST-ve, dhe miratimin e Ligjit nr.123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S. Inc si koncesionar" dhe nr. 74/2015, ky element është rishikuar duke përcaktuar se **pagesa për skanim do të kryhet në bazë të deklaratave doganore**. Ky ndryshim, është pasuar me përcaktimin e pagesave për çdo skanim të cilat tanimë do të bazohen në çdo deklaratë doganore, duke u pasuar me pagesat shtesë për disa deklarata doganore pavarësisht se faktikisht shërbimi i skanimit kryhet vetëm për 1 mjet transporti. Kjo situatë konkludon në kryerjen e disa pagesave për të njëjtin shërbim.

c) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se mjetet objekt skanimi do të përzgjidhen në bazë të analizës së riskut, rastësor, manual.

d) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se kohëzgjatja e projektit do të jetë **35 vite**, kohëzgjatje kjo që është përcaktuar në **15 vite** në DST pas ndryshimit dhe nuk ka pësuar më ndryshime.

e) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se koncesioni do të kryhet në **8 pika doganore**; në DST përpara ndryshimit janë përcaktuar **minimum 7 pika doganore**. Me rishikimin e DST-ve, dhe miratimin e Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe nr. 74/2015, ky element është rishikuar duke përcaktuar se shërbimi i skanimit do të shtrihet në **5 pika doganore.**

2. Nga auditimi konstatohet se nuk rezulton të jetë dokumentuar vendimmarrja për përcaktimin e elementëve të mëposhtme në termat e kontratës së rishikuar, miratuar me Ligjin nr. 74/2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013 si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit":

- **ndryshimin e tarifës** ku nga një pagesë në të cilën numri i deklaratave doganore shumëzohej me tarifën për deklaratën doganore (39 euro për deklaratë) tarifa e shërbimit të vendit do të llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila në vlerën e 1/12 të tarifës vjetore të vendit. Tarifa e shërbimit të vendit do të jetë pa TVSH.

	-**përcaktimin e tarifës vjetore të vendit për secilin vend** gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga data e fillimit të vendit për atë vend do të jetë 2,260,000 euro (rezultat i pjesëtimit të 11.3 milionë euro me 5 vendet). -**përcaktimin e koeficientit 1.03 të rritjes** në mënyrë që tarifa vjetore e vendit për atë vend të bëhet 2,327,800 euro në vitin e dytë pas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend dhe 2,397,634 euro në vitin e tretë mbas datë së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend, si dhe kështu me radhë deri në datën e përfundimit të funksionimit të vendit për atë vend. **3.** Nga auditimi konstatohet se nga faza e propozimit të ofertës deri në miratimin e ligjit për kontratën fillestare, si dhe ndryshimeve me ligjet e tjera për kryerjen e ndryshimeve në kontratë, plani i biznesit dhe plani financiar nuk janë ndryshuar, pavarësisht se si rezultat i këtyre ndryshimeve kanë ndryshuar flukset e të ardhurave dhe shpenzimeve të shoqërisë koncesionare, duke përbërë kështu një risk të shtuar për buxhetin e shtetit dhe performancën e kontratës.
Kriteri:	Urdhri nr. 19, datë 12.03.2015 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, pika 2 dhe 3.
Efekti:	Mungesa e dokumentacionit të marrjes së vendimeve për përcaktimin e elementëve të kontratës, mund të sjellë pasoja juridike dhe financiare në zbatimin e kontratës në përputhje me kriteret e vendosura.
Shkaku:	Mos-zbatimi i përgjegjësive, mos mbajtja e duhur e evidencës për vendimmarrje, mungesa e një analize tjetër mbi aftësinë që "R. S." Inc do të kishte për të përmbushur në mënyrë efikase këto ndryshime.
Rekomandimi:	Strukturat drejtuese pranë MFE të marrin masat për analizimin e problematikave të shkaktuara si pasojë e ndryshimeve në ligj, të cilat kanë ndryshuar dhe skemën e financimit të kontratës koncesionare dhe tarifat e aplikuara për skanim, duke transferuar risqet e kontratës koncesionare tek buxheti i shtetit, me efekte negative financiare për buxhetin e shtetit në vlerën e mbështetjes buxhetore të alokuar cdo vit.

Për sa më sipër mbajnë përgjegjësi anëtarët e grupeve të punës të ngritur për negocimin e rishikimeve të kontratës së koncesionit dhe personat që kanë miratuar këto ndryshime.

IV. GJETJET DHE REKOMANDIMET

KONKLUZIONI I AUDITIMIT

I - Gjatë auditimit të ushtruar në Ministrinë e Financave dhe Ekonomisë dhe në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë financiare të "*Kontratës së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë dhe tarifës së shërbimit të skanimit*", gjatë fazës së auditimit në terren, grupit të auditimit të KLSH-së nuk ju vendos në dispozicion dokumentacioni i plotë i kërkuar, pavarësisht korrespodencave, insistimit dhe kërkesave të vazhdueshme të përcjella për këtë qëllim, gjë që ka kufizuar sigurinë e arsyeshme në lidhje me vlerësimin e respektimit të kritereve për plotësinë e konkluzioneve të auditimit.

II - Disa nga konkluzionet kryesore sipas drejtimeve të auditimit për fazën e procedurave dhe zbatimit të kontratës paraqiten shkurtimisht si më poshtë:

a. Mbi auditimin e fazës procedurale: propozimi dhe miratimi i projektit

Propozimi: Oferta e kërkuar për dhënien me koncesion të këtij shërbimi nuk rezulton të jetë mbështetur në prioritetet strategjike të qeverisë për periudhën në fjalë dhe nuk rezulton nëse në momentin e propozimit për dhënien me koncesion të këtij shërbimi, të jetë kryer një studim, për të parashikuar kostot respektive të mbështetjes buxhetore, apo për të identifikuar nëse ky projekt ka qenë i përballueshëm për buxhetin e shtetit, pasi nuk janë përfshirë analiza të tilla si: *kostoja e shpronësimeve; kostoja e investimit; kostot e mirëmbajtjes; kostot operative për skanimet e kryera; burimet e financimit të koncesionarit; norma e brendshme të kthimit (IRR) dhe vlera aktuale neto (NPV); argumentimi i çmimit, etj.*
Vlerësimi i kryer nga GIP paraqet vetëm konkluzionet, duke mos dokumentuar analizat e kryera krahas vendimmarrjes së tyre për pikëzimin e kryer; vlerësimin e skemës financiare dhe vlerës; shtuar këtu edhe afatin e tejkaluar nga data e propozimit të pa kërkuar.

Vlerësimi i ofertës: Në dokumentacionin e administruar dhe shqyrtuar nga grupi i auditimit, u konstatua se mungojnë analizat nga Komisioni i Vlerësimit të Ofertave (KVO) dhe Njësisë së Hartimit të Dokumenteve (NJHD) për përcaktimin e kritereve të vlerësimit të ofertës. Nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP sipërmarrja e koncesionarit në fazën e propozimit për kryerjen 100% skanim në fazën e vlerësimit të propozimit, apo KVO-së, për të vlerësuar lidhur me realizueshmërinë e këtij procesi.
Pavarësisht pretendimeve të ngritura fillimisht nga përfaqësuesit e ATRAKO-s se tarifimi nuk duhet të bëhej për çdo deklaratë pa marrë shërbimin, me argumentimin që nuk mund të paguajë dikush për një shërbim që nuk merret, pasi çmimi i shërbimit është pjesë e aktivitetit sipërmarrës që do të kryejë koncesionari dhe nuk mund të jetë detyrim monetar, por të paguhet sipas deklaratave që do të skanohen; në mbledhjet e ardhshme përfaqësuesit kanë pranuar skanimin 100% të deklaratave dhe tarifimi të bëhet për çdo deklaratë.
Ndryshimet e vendosura nga KVO, NJHD dhe ekspertët e jashtëm reflektojnë automatikisht nevojën për kryerjen e ndryshimeve në propozimin e pa kërkuar të "R. S.", në NPV, IRR, periudhën e vetëshlyerjes, çmimin. Këto ndryshime bëjnë të pavlefshëm vlerësimin me pikë që GIP i ka dhënë fizibilitetit të vënë në dispozicion nga "R. S.". Gjithashtu rezulton se ndryshimet e cilësuara më sipër nuk janë vijuar me rishikimin e treguesve nga ana e "R. S.", dhe se vendimmarrja pasuese e KVO dhe NJHD është bazuar në dokumentacionin e dorëzuar nga "R. S." në fillim të procedurës, ku kushtet ishin tërësisht të ndryshme.

Lidhja e kontratës me Ligjin nr. 123, datë 25.04.2013 "*Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar*": Projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit dhe DST-ve përpara ndryshimit, se pagesa për skanimin do të kryhet në bazë të njësive transportuese të mallit (pra për çdo mjet transporti), ndërkohë që në kontratën e nënshkruar është përcaktuar se pagesa për skanim do të kryhet në bazë të deklaratave doganore.
Kontrata e nënshkruar paraqet ndryshime të theksuara nga faza e propozimit të ofertës së "R. S.", deri në finalizimin e saj, të cilat kanë konsistuar në ndryshime të treguesve të paraqitur fillimisht gjatë propozimit të ofertës së pa kërkuar, apo termave të referencës të saktësuara nga ana e MFE në vijim të kërkesave për sqarim të paraqitura nga Operatorët Ekonomikë (OE).
Kontrata nuk ka parashikuar specifikisht operatorët objekt skanimi; nuk ka parashikuar formatet tip të raportimit; nuk ka përfshirë penalitete apo masa që do të ndërmerren për mos realizimin e detyrimeve të koncensionarin në lidhje me investimet, trajnimet apo angazhimet e tjera kontraktuale.

Nuk është përshkruar saktë përdorimi i konceptit të pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete, duke përbërë kështu një risk të shtuar në përfundimin e kontratës.
Mbas miratimit të Ligjit nr. 123, datë 25.04.2013, kontestimeve të shumta dhe refuzimeve të bizneseve për të zbatuar këtë kontratë referuar tarifave shumë të larta të shërbimeve, është evidentuar nevoja për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit. Referuar skemës së financimit të kësaj kontrate me ndryshimet në ligj, koncesioni nga një ofertë e pa kërkuar pa mbështetje buxhetore, është kthyer në një kontratë koncesionare me mbështetje buxhetore, që konsiston në diferencën mes të ardhurave të gjeneruara nga pagesat e kryera për çdo tarifë skanimi në deklaratat doganore, dhe pagesës fikse të detyrimit kontraktual ndaj koncesionarit, sipas dakortësimit në kontratë.
Për këtë kontratë mbështetja buxhetore nga viti në vit referuar diferencës mes të ardhurave të gjeneruara nga aplikimi i tarifës së skanimit për çdo deklaratë, krahasuar me pagesat për çdo vend skanimi ka rezultuar në kosto financiare shtesë për buxhetin e shtetit që variojnë në mbi 400 milion lekë për çdo vit.

b. Mbi auditimin e zbatimit të kontratës
Pas miratimit të kontratës me Ligjin nr. 123/2013, deri në rishikimin e saj me Ligjin nr. 74/2015 dhe Ligjin nr. 118/2015, shoqëria koncesionare nuk ka vijuar punën në zbatimin e kontratës
Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë janë kufizuar me emërimin e vetëm një menaxheri projekti, përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare pa përcaktuar mënyrën dhe njësinë përgjegjëse përgjatë zbatimit të kontratës.
Nga auditimi konstatohet se, nuk është kryer në asnjë rast një vlerësim se sa janë rritur të ardhurat e buxhetit të shtetit nga ky shërbim apo sa është ulur trafiku i mallrave të paligjshme, i cili ka qenë edhe objektivi fillestar i dhënies me koncesion të këtij shërbimi.
DPD në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe MFE në cilësinë e autoritetit kontraktor nuk kanë realizuar mbikëqyrjen e përshtatshme për zbatimin e kësaj kontrate duke mos identifikuar problematikat e konstatuara nga auditimi:
Konkretisht, nga auditimi i realizimit të detyrimeve të shoqërisë koncesionare sipas kontratës u konstatua:
- Investimi paraprak i shoqërisë sipas Planit të Biznesit të paraqitur në propozim, ishte parashikuar konkretisht në vlerën 21.7 milion Euro, i cili nuk dokumentohet të jetë realizuar në këtë vlerë dhe për më tepër nuk rezulton të jetë marrë asnjë masë nga Autoriteti Kontraktor për përmbushjen e këtij detyrimi.
- Zëvendësimi i detyrueshëm periodik i pajisjeve çdo 6 muaj, përkthyer në investime në vlerën rreth 7.8 milionë Euro, të parashikuar në Planin e Biznesit nga shoqëria koncesionare, nuk rezulton të jetë kryer.
- Nga MFE nuk dokumentohet analiza e miratimit të përzgjedhjes së "I." SHPK për shitjen e 49% të kuotave të koncesionit, duke përfshirë këtu shqyrtimin e eksperiencës së shoqërisë në fushën e ndërtimit; mirëmbajtjes së objekteve; personelit të punësuar; etj., dhe se si ky partneritet do të sillte përfitime apo vlerë të shtuar për kontratën koncensionare.
- Përcaktimi i vendndodhjes fizike të skanerit në Portin e Durrësit ka paraqitur probleme të shumta të cilat lidhen ngushtësisht me efektivitetin e shërbimit të skanerit, deri edhe me cenimin e sigurisë kombëtare pasi edhe procedurat e iniciuara nga DPD për prokurimin e shërbimit të zhvendosjes së skanerit në një vendndodhje të re të përmirësuar me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH, janë në kundërshtim me pikën 5 të nenit 3 të Marrëveshjes nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "*Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës*".

- Nuk është realizuar detyrimi për lidhjen me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit (me sistemin Asycuda) me qëllim transferimin e imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre.
- Nuk u paraqit dokumentacion vërtetues mbi kryerjen e analizave me bazë fluksi dhe risku për përcaktimin e 5 pikave doganore me skaner dhe nuk janë rivlerësuar gjatë zbatimit të kontratës këto pika për të vlerësuar prioritetet ku shërbimi i skanimit do të ishte më efektiv.
- Nga ana e autoritetit kontraktor në momentin e lidhjes së kontratës nuk është kryer asnjë analizë lidhur me numrin maksimal të mjeteve që mund të skanohen nga koncesionari sipas pikave doganore, krahasimisht me numrin e mjeteve që kanë qenë për skanim sipas ditëve.
- Gjatë skanimit rezultati është kufizuar në përfshirjen e elementit të ngjyrës së verdhë (*dyshime të bazuara për parregullsi*), ndërkohë që në kontratë është parashikuar se rezultati i skanimit do të kufizohet në identifikimin (*ngjyra e kuqe*) ose jo të parregullsive *(pa ngjyrë*).
- Raportet e shoqërisë koncesionare dhe DPD nuk paraqesin informacion mbi "*gjetjet e skanerit*".
- Nuk janë kryer raporte përmbledhëse nga degët doganore të pajisura me skaner për vlerësimin e efektshmërisë së vazhdueshme të funksionit të analizës së imazheve të "R. S.", përfshirë numrin e skanimeve te kryera për çdo vendndodhje skaneri; origjinën e kërkesës referuese, p.sh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër; numrin e anomalive të evidentuara (me kodin e kuq dhe të verdhë); rezultatin e kontrolleve të kryera.
- Përditësimet e software të përcaktuara në kontratë janë vetëdeklaruar të realizuara nga koncesionari, por autoriteti nuk ka kryer asnjë analizë të tyre, dhe Menaxheri i Projektit pranë DPD nuk disponon njohuritë e duhura teknike për vlerësimin e tyre.
- Referuar procedurave aktuale nuk ekziston asnjë mundësi që të identifikohen gabime të skanerit, në kushtet kur nuk kryhet një verifikim i saktësisë/vërtetësisë së tij, pasi kontrolle fizike nga AD kryhen vetëm në skanimet e dyshuara për pasaktësi (*të verdha dhe të kuqe).*
- Ministria e Financave dhe Ekonomisë, apo DPD nuk kanë mundësuar krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim.

A. MASA ORGANIZATIVE

1. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se Autoriteti Kontraktues ka shprehur interesin publik mbi propozimin e pa kërkuar për skanimin në dogana, duke e tejkaluar afatin 90 ditor të parashikuar në Ligjin nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar "*Për koncesionet*", neni 23, pika 2/a. Grupi i Identifikimit të Propozimit (GIP) ka arsyetuar vonesën në shqyrtimin dhe konkludimin e ofertës së pa kërkuar me mungesën e ankesës nga subjekti propozues, duke tejkaluar kompetencat e identifikimit të propozimit, me atë të interpretimit të afateve ligjore, në kundërshtim me përcaktimet e ligjit të mësipërm. Nga auditimi ka rezultuar se nga data 23.08.2010 e paraqitjes së kërkesës për propozimin e pa kërkuar, deri në datën e MEMO-s dërguar subjektit në datën 02.02.2011 kanë kaluar 163 ditë, pra gati i dyfishit të afatit maksimal të përcaktuar nga ligji nr. 9663, datë 08.12.2006, i ndryshuar.

- Nga ana e Ministrisë së Financave nuk është vënë në dispozicion dokumentacioni për analizën e përgjithshme të kryer nga "R. S." për marrjen me koncesion të shërbimit të skanimit të automjeteve dhe kontejnerëve; analiza e kryer për të vërtetuar se propozimi i pa kërkuar përbën interes publik; fizibiliteti financiar (*pasi mungon Aneksi 1 ku ndodhet deklarata financiare dhe Aneksi 2 që është një kopje e vlerësimit të impaktit në mjedis*;) vlerësimi i skemës financiare dhe vlerës për para (*Value for Money*) e këtij projekti në Raportin e GIP, etj., gjë që tregon për

veprimtari të pamjaftueshme të Ministrisë së Financave në drejtim të shqyrtimit të dobishmërisë dhe kostos së këtij projekti për ekonominë Shqiptare.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (I.1) faqe (17-23) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
1.1.Rekomandimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë të analizojë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, si dhe të marrin masa për vijimin e procedurave për vlerësimin dhe miratimin e projekteve koncesionare me dokumentacion të plotësuar, me qëllim vlerësimin dhe miratimin e koncesioneve që janë në dobi dhe interes të ekonomisë kombëtare.

Brenda vitit 2023 dhe vazhdimisht

2. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se pas miratimit të ligjit për këtë projekt koncesionar në vitin 2013, pas kontestimeve të shumta dhe refuzimeve të bizneseve për të zbatuar këtë kontratë referuar kostove të larta financiare, është evidentuar nevoja për ndryshimin e Marrëveshjes së Koncesionit. Problematikat që kanë rezultuar që pas miratimit të kontratës, evidentojnë mangësitë që kontrata e nënshkruar ka mbartur, duke përshpejtuar procedurat për miratimin e saj, pa kryer analizat e plota dhe që mund të garantonin përballueshmërinë e saj nga ana e bizneseve që operojnë në RSH. Negociatat për këto ndryshime janë kryesuar nga Ministri i Financave dhe në përbërje të tij ishin, Ministri i Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Avokatura e Shtetit, përfaqësues të Këshillit të Ministrave dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, si dhe gjithashtu firma avokatore ndërkombëtare "O. S." LLP. Në relacionin për projektligjin e ndryshimit të ligjit në vitin 2015 është raportuar se nga ndryshimi i mënyrës së llogaritjes së çmimit të kontratës është raportuar se u arrit të "*kursehen minimalisht 106 milion euro*". Si rezultat i rishikimit të çmimit të kontratës, me ndryshimin në ligjin e vitit 2015, konstatohet se skema e miratuar e financimit parashikonte një fluks deklaratash doganore me mbi 1,000 euro në rreth 400 mijë copë; dhe me vlerën nën 1,000 euro rreth 35 mijë copë, duke konsideruar një rritje mesatare vjetore e deklaratave doganore prej 6%. Si pasojë e tendencës së rritjes së numrit të deklaratave doganore, në vitet në vijim sipas relacionit të projektligjit është parashikuar se pritet edhe sigurimi i të ardhurave për buxhetin e shtetit, përtej kostove që mbartin këto marrëveshje. Pra, një pjesë të kostos, sidomos në fazën fillestare të kësaj kontrate, është parashikuar të mbulohet edhe buxheti (nga 300 milionë lekë në 350 milionë lekë për shtatë vitet e para).
-Nga auditimi u konstatua se me ndryshimet në Ligjin nr. 123/2013 në Ligjin nr. 74/2015 është përcaktuar se çmimi i skanimit për çdo skanim deklaratë ishte 39 Euro dhe tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë nën ose e barabartë me 1,000 Euro u bë 5 Euro; Tarifa e shërbimit të skanimit për deklaratat doganore me vlerë më të madhe se 1,000 Euro u bë 22 Euro; Shërbimi i skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera trajtohet si furnizim i tatueshëm me TVSH me shkallë tatimore, 0 Euro dhe të ardhurat e mbledhura nga tarifa, sipas nenit 2, derdhen në Buxhetin e Shtetit. Ligji nr. 74/2015 parashikon se kostot financiare do të mbulohen nga buxheti i shtetit, pavarësisht se në Ligjin nr. 123/2013 kostot ishin të parashikuara se do të financoheshin nga koncesionari. Kjo vendimmarrje konsatohet se nuk ka qenë e favorshme për biznesin pasi rezultonte në pagesën e tarifës së shërbimit të skanimit për disa deklarata doganore, të cilat shoqëroheshin me pagesë së tarifës së shërbimit dy ose më shumë herë për të njëjtin mall, çështje këto që nuk rezultonin të ishin marrë në konsideratë nga ana e grupit të ngritur në momentin e vlerësimit për dërgimin ose jo të kësaj kontrate në arbitrazh. Për këtë arsye është miratuar Ligji nr. 118/2015, në të cilin janë përjashtuar nga pagesa këta operatorë. Në vendimmarrjen që vendosi pranimin e ndryshimeve për aplikimin e tarifës së skanimit për çdo deklaratë, parashikoheshin që pas vitit të shtatë të siguroheshin edhe të ardhura për buxhetin e shtetit nga kjo kontratë; ndërkohë që me rishikimin për përjashtimin nga pagesa të disa operatorëve, relacioni i projektligjit konkludon në ***kosto financiare të cilat do të mbulohen nga buxheti i shtetit në shumën 2.150.483 Euro,*** dhe efekti i projektligjit

llogaritet në shumën 379,893,360 Lekë. Si rezultat, kjo shumë, së bashku me atë që rezulton nga ulja e tarifës nga 39 në 22 Euro, është rreth 4 milionë Euro në vit, pra buxheti i shtetit duhet të përballojë rreth 4 milionë Euro në vit për pagesën ndaj "R. S." inc, duke ofruar kështu kushte tërësisht të ndryshme nga ato të trajtuara më sipër, për buxhetin e shtetit.

- Nga auditimi konstatohet se nga ana e grupit të punës së ngritur për rishikimin e termave të kontratës, në parashikimet e kostove nuk rezulton të ketë evidenca mbi projektimet e numrit të zhdoganimeve sipas pikave doganore në bazë të të dhënave historike, për të vlerësuar kështu edhe të ardhurat që do të gjenerohen nga skanimet. Kjo, pasi reduktimi i numrit të skanimeve, impakton direkt të ardhurat e gjeneruara nga skanimet e kryera, duke u përkthyer më pas me kosto të shtuar në buxhetin e shtetit, për sa kohë diferenca në financim do të duhet të kompensohet me mbështetje buxhetore.

-Nga auditimi konstatohet mungesa e dokumentimit të analizave të kryera për vlerësimin e alternativave të mbledhjes së të ardhurave për kontratën e miratuar me Ligjin nr. 123/2013 nga ana e grupit të ngritur me Urdhrin nr. 19, datë 12.03.2015 të Ministrit të Financave dhe Ekonomisë, duke mos vendosur në dispozicion informacionin që vërteton vendimmarrjen përfundimtare dhe analizave që justifikojnë rishikimin e termave të kontratës, pasi bazuar në këtë vlerësim është miratuar Ligji i vitit 2015 për Amendimin e Marrëveshjes së Koncesionit. Gjithashtu nuk rezultojnë të jenë dokumentuar analizat e kryera nga strukturat përkatëse për të konkluduar se me ndryshimet, për 15 vite gjithsej, përfitimet e "R. S." kufizohen në 210.17 milion Euro ose në 206 milionë euro neto (pas zbritjes së tarifës koncesionare), krahasimisht me përfitimin fillestar përcaktuar minimalisht prej 316 milion Euro për kompaninë koncesionare; analizat që kanë konkluduar se dërgimi i kësaj çështje në arbitrazh do të kërkonte rreth 350 milion Euro dëmshpërblim.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.6) faqe (66-185) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

2.1.Rekomandimi: Strukturat drejtuese pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të analizojnë problematikat e këtij koncesioni duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse, dhe të marrin masa për organizimin më të mirë të procedurave koncesionare që në fazat e hershme të propozimit, duke kryer analiza të thelluara përpara vendosjes së çmimeve, dhe të mos ndërmerren hapa të cilat mund të kompromet ojnë operatorët ose buxhetin e shtetit.

Në vijimësi

3. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i këtij projekti koncesionar nga faza e propozimit të projektit, deri në rishikimin e kontratës me Ligjin nr. 74, datë 09.07.2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontenierëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013" si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit" konstatohet **se janë kryer ndryshime thelbësore në elementët e kontratës të** paraqitur fillimisht gjatë propozimit të ofertës së pa kërkuar, apo termave të referencës të saktësuara nga ana e MFE në vijim të kërkesave për sqarim të paraqitura nga OE, duke filluar nga kohëzgjatja e projektit, kostoja për skanim, autoritetit përgjegjës për financimin, numrin e pikave doganore ku do të vendoseshin skanerët, mjetet objekt skanimi, mënyra e aplikimit të skanimit, periudha e kthimit të investimit, etj. Konkretisht, disa prej elementëve që kanë pësuar ndryshime:

f) Oferta e propozuar nga ana e "R. S." Inc. ka parashikuar financimin e plotë të shoqërisë koncesionare gjatë zbatimit të kontratës, (pra projekti koncensionar do të realizohej me financimin e vetë ofertuesit, pa mbështetje buxhetore) ku buxheti i shtetit do të realizonte të ardhura në masën 2% të të ardhurave të "R. S." Inc., konkretizuar kjo edhe në Ligjin 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si

AK dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar", neni 1 dhe neni 5.2.2, 9.1.1. Me rishikimin e saj, kontrata e re e cila u nënshkrua përcaktonte kryerjen e pagesave ndaj shoqërisë koncesionare, ku diferenca mes këtyre pagesave dhe të ardhurave që do të realizohen nga shërbimi i skanimit do të financohen **me mbështetje buxhetore**, konkretisht në nenin 2, pika 10.1 e Ligjit 74/2015. Pra, nga një ofertë e planifikuar për t'u ekzekutuar pa kosto shtesë për buxhetin e shtetit, aktualisht kontrata shoqërohet me efekte financiare të konkretizuara me mbështetjen buxhetore të akorduar çdo vit për këtë kontratë koncensionare. Kjo vendimmarrje nuk rezulton të jetë dokumentuar me një analizë të MFE lidhur me pasojat për buxhetin e shtetit.

g) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit dhe DST-ve përpara ndryshimit se pagesa për skanimin do të kryhet në bazë të njësive transportuese të mallit (pra për çdo mjet transporti). Me rishikimin e DST-ve, dhe miratimin e Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe Ligjit nr. 74/2015, ky element është rishikuar duke përcaktuar se pagesa për skanim do të kryhet në bazë të deklaratave doganore. Ky ndryshim, është pasuar me përcaktimin e pagesave për çdo skanim të cilat tanimë do të bazohen në çdo deklaratë doganore, duke u pasuar me pagesat shtesë për disa deklarata doganore pavarësisht se faktikisht shërbimi i skanimit kryhet vetëm për 1 mjet transporti. Kjo situatë konkludon në kryerjen e disa pagesave për të njëjtin shërbim.
h) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se mjetet objekt skanimi do të përzgjidhen në bazë të analizës së riskut, rastësor, manual.
i) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se kohëzgjatja e projektit do të jetë **35 vite**, kohëzgjatje kjo që është përcaktuar në **15 vite** në DST pas ndryshimit dhe nuk ka pësuar më ndryshime.
j) Fillimisht projekti koncesionar ka parashikuar në fazën e propozimit se koncesioni do të kryhet në **8 pika doganore**; në DST përpara ndryshimit janë përcaktuar **minimum 7 pika doganore**. Me rishikimin e DST-ve, dhe miratimin e Ligjit nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe Ligjit nr. 74/2015, ky element është rishikuar duke përcaktuar se shërbimi i skanimit do të shtrihet në **5 pika doganore.**

- Nga auditimi konstatohet se nuk rezulton të jetë dokumentuar vendimmarrja për përcaktimin e elementëve të mëposhtme në termat e kontratës së rishikuar, miratuar me Ligjin nr. 74/2015 "Për miratimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ndërmjet Ministrisë së Financave si autoritet kontraktues dhe shoqërive "S. A." SHPK dhe "R. S." Inc "Për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjeve" dhe "Për ndryshimin e marrëveshjes së koncesionit për financimin, ngritjen dhe operimin e shërbimit të skanimit të kontejnerëve e automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë, miratuar me Ligjin nr. 123/2013 si dhe të tarifës së shërbimit të skanimit":

-**ndryshimin e tarifës** ku nga një pagesë në të cilën numri i deklaratave doganore shumëzohej me tarifën për deklaratën doganore (39 Euro për deklaratë) tarifa e shërbimit të vendit do të llogaritet dhe do të paguhet në këste mujore të njëjta, secila në vlerën e 1/12 të tarifës vjetore të vendit.

-**përcaktimin e tarifës vjetore të vendit për secilin vend** gjatë 12 muajve të parë, duke filluar nga data e fillimit të vendit për atë vend do të jetë 2,260,000 Euro (rezultat i pjesëtimit të 11.3 milionë Euro me 5 vendet).

-**përcaktimin e koeficientit 1.03 të rritjes** në mënyrë që tarifa vjetore e vendit për atë vend të bëhet 2,327,800 Euro në vitin e dytë pas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend dhe 2,397,634 Euro në vitin e tretë mbas datës së fillimit të funksionimit të vendit për atë vend, si dhe kështu me radhë deri në datën e përfundimit të funksionimit të vendit për atë vend.

- Nga auditimi konstatohet se nga faza e propozimit të ofertës deri në miratimin e ligjit për kontratën fillestare, si dhe ndryshimeve me ligjet e tjera për kryerjen e ndryshimeve në kontratë, plani i biznesit dhe plani financiar nuk janë ndryshuar, pavarësisht se si rezultat i këtyre ndryshimeve janë rishikuar flukset e të ardhurave dhe shpenzimeve të shoqërisë koncesionare, duke përbërë kështu një risk të shtuar për buxhetin e shtetit dhe performancën e kontratës.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.6) faqe (166-185) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

3.1.Rekomandimi: Strukturat drejtuese pranë MFE të marrin masat për analizimin e problematikave të shkaktuara si pasojë e ndryshimeve në ligj, të cilat kanë ndryshuar ndër të tjera edhe skemën e financimit të kontratës koncesionare dhe tarifat e aplikuara për skanim, duke transferuar risqet e kontratës koncesionare tek buxheti i shtetit, me efekte negative financiare për buxhetin e shtetit në vlerën e mbështetjes buxhetore të alokuar çdo vit.

Në vijimësi

4. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i elementëve të kontratës së koncesionit objekt zbatimi (duke përfshirë këtu specifikimet me Ligjin nr. 123, datë 25.04.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" dhe rishikimet në disa prej termave të kontratës me ndryshimet në Ligjin nr.74, datë 09.07.2015), u konstatuan mangësi dhe problematika të konsiderueshme. Konkretisht, konstatohet se në kontratë është parashikuar vetëm skenari i mos realizimit të të ardhurave për koncesionarin nga pagesat e biznesit, për të cilin është dakordësuar financimi nga buxheti i shtetit. Por, një risk tjetër është skenari i tejkalimit të numrit të mjeteve për të cilat ka kapacitet koncesionari të skanojë, për të cilin nuk është bërë asnjë analizë. Të dhënat historike të kryera në studimin e fizibilitetit dhe në kontratën e nënshkruar për numrin e zhdoganimeve, nuk kanë evidentuar projeksionet për rritjen e parashikuar të numrit të mjeteve, duke marrë parasysh edhe rritjen e numrit të transaksioneve tregtare në kuadër të zhvillimit ekonomik të vendit, situatë kjo që më pas ka patur efekte në çmimin e kontratës. Kontrata nuk ka parashikuar specifikisht nëse skanimi do te kryhet 100%, apo do të ketë një metodologji përzgjedhjeje për skanimin, ndërkohë që në DST është kërkuar të garantohet skanimit 100% i mjeteve.

- Kontrata nuk parashikon formate tip raportimi se çfarë konkretisht duhet të monitorohet dhe si duhet të kryhet ky monitorim nga menaxheri i projektit, DPD e më pas MFE. Pra, mungojnë treguesit e matshëm të efektivitetit të dhënies së një koncesioni të tillë. Indikatorët e matjes së performancës së skanerit janë mjaftuar me efektin kohë dhe koha e zgjidhjes së problemeve, pa u lidhur me analizat e efektshmërise së koncesionit në drejtim të efektit kohë, angazhimit të doganës për kryerjen e kontrolleve fizike, etj.
- Kontrata nuk ka parashikuar numrin e personelit, duke përcaktuar vetëm që ai të jetë i mjaftueshëm.
- Kontrata ka parashikuar penalitete vetëm për gabimet në skanim apo vonesa, duke mos përcaktuar penalitete apo masa që do të ndërmerren për mos realizimin e detyrimeve të koncesionarit (për mos kryerje investimi, mos zëvendësim pajisjesh, mos kryerje trajnimi, mos kryerje të imazheve online, etj.).
- Kontrata nuk ka parashikuar procedurat konkrete të verifikimeve që duhet të kryhen nga DPD pasi të kryhet skanimi, për të garantuar edhe saktësinë dhe vërtetësinë e këtij procesi, duke cënuar edhe procedurat e monitorimit të implementuara në DPD gjatë zbatimit të kontratës.
- Kontrata nuk ka parashikuar efektet e forcave madhore në lidhje me AK (MFE), por vetëm në anën e koncesionarit, duke e bërë kontratën jo të barabartë në të drejta dhe detyrime.
- Kontrata është lidhur në monedhën Euro, duke përcaktuar që buxheti i shtetit të mbajë riskun e kursit të këmbimit, duke shtuar kështu risqet e kontratës.

- Nga auditimi konstatohet se kontrata ka përcaktuar se koncesionari do të dorëzojë në përfundim tek Autoriteti Kontraktor të gjitha njësitë skanuese në gjendjen në të cilat ndodhen, por me kushtin që ato të jenë funksionale dhe të ofrojnë të njëjtat cilësi skanimi, **ku dorëzimi nuk përfshin ato software që konsiderohen si pronësi e tij intelektuale dhe industriale ku përfshihen edhe teknologjia sekrete**. Gjatë fazës së propozimit, oferta e koncesionarit ka përcaktuar vetëm dorëzimin e pajisjeve në përfundim të koncesionit, pa detajuar nëse dorëzimi do të përfshijë vetëm hardware apo software, sikundër ndryshuar në kontratën që është aktualisht objekt zbatimi. Referuar kontratës, nuk rezulton të jetë përshkruar saktë përdorimi i konceptit të pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete, duke përbërë kështu një risk të shtuar nëse në përfundimin e kontratës do të konsiderohen si pronësi intelektuale nga "R. S." Inc të gjitha software të pajisjeve, dhe si rezultat, DPD-së do t'i mbeten vetëm hardware-t, të cilat pa këtë teknologji nuk janë funksionale.
-Kontrata nuk ka parashikuar masa për parandalimin e lënies si kolateral të aseteve të kësaj kontrate për qëllime të angazhimeve financiare që mund të ndërmerren nga koncesionari në të ardhmen, apo kushtet që duhet të plotësohen në përfundim të kontratës ku konkretisht kontrata nuk ka përcaktuar nëse ky kalim i aseteve do të bëhet i pashoqëruar me detyrime të mbartura, duke përbërë kështu një risk të shtuar për efektet negative që mund të shkaktohen për buxhetit të shtetit pas përfundimit të kontratës.
- Nga dokumentacioni i kufizuar i vënë në dispozicion nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, si dhe nga shqyrtimi i Ligjit nr.123, datë 25.04.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" janë konstatuar mangësi në trajtimin paraprak të disa çështjeve të përcaktuara më vonë në kontratën e miratuar për shërbimin e koncesionit të skanimit. Konkretisht, nuk janë vënë në dispozicion informacione rreth konceptit të*"pronësisë intelektuale dhe teknologjisë sekrete*" apo studimi mbi përcaktimin e pikave doganore dhe analiza pas përzgjedhjes së tyre. Në kontratë nuk është parashikuar përgjegjësia në rastet e incidenteve nga forcat madhore; shitja e aksioneve; përgjegjësia në rastet e mos shlyerjes së detyrimeve të koncesionarit brenda afatit.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (I.1) faqe (17-23) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
4.1.Rekomandimi: Strukturat drejtuese pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrin masat për analizimin e situatës duke evidentuar përgjegjësitë përkatëse në parregullsitë e evidentuara në kontratën e nënshkruar për këtë projekt koncesionar, duke ndërmarrë masa të menjëhershme ligjore për eliminimin e tyre, si dhe shqyrtimin e mundësive reale për hartimin e dokumentacioneve sqaruese/plotësuese sipas rastit, me efekte deri në përfundim të afatit 15 vjeçar të projektit.
Strukturat përgjegjëse pranë Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, Ministrisë së Drejtësisë, Avokaturës së Shtatit, ATRAKO, dhe Autoritetit të Konkurrencës, apo edhe institucione të tjera të angazhuara në dhënien e mendimeve gjatë fazës së hartimit të kontratave koncesionare, përpara miratimit të projekt ligjeve përkatëse, të marrin masat për shqyrtimin e problematikave të mësipërme, me qëllim garantimin e barazisë në të drejtat dhe detyrimet mes palëve.

Në vijimësi

5. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se lidhja me serverin ose switchin lokal të DPD për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre, nuk është realizuar, në kundërshtim me pikën 5.2.9 të kontratës, si një detyrim kontraktual i kontratës koncesionare. Në vijim të DST-ve të hartuara për kontraktimin e shërbimit të skanimit në dogana, është raportuar nga MFE se imazhet do të transmetohen në Drejtorinë e Përgjithshme

të Doganave dhe do të përdoret interneti me nivel të lartë sigurie[9]. Ky shërbim nuk është realizuar, më shumë se 7 vite pas nënshkrimit të kontratës. Nga auditimi konstatohet se aktualisht sistemi sipas së cilit gjenerohen imazhet e skanimit nuk është i lidhur me sistemin Asycuda, apo sisteme të tjera të operimit të doganave. sikundër ishte parashikuar që në DST. Në raportet e hartuara nga ana e menaxherit të projektit, si dhe në relacionet e Drejtorisë së Koncesioneve pranë MFE, nuk rezulton të jetë trajtuar kjo problematikë, si dhe nuk dokumentohen korrespondenca me koncesionarin për arsyet e mos realizimit të këtij detyrimi kontraktual, për të marrë më pas masat respektive. Mungesa e përmbushjes së detyrimit të lidhjes me serverin/switchin lokal sjell si pasojë mungesën e përcjelljes në kohë reale të analizave të imazhit të skanimit, si dhe i pamundëson Sektorit të Monitorimit në DPD ushtrimin e detyrave dhe funksioneve të tij, në kundërshtim me nenin 78 "Detyrat kryesore funksionale të Sektorit të Monitorimit", pika 4.3 të Rregullores së Brendshme të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, pasi kjo njësi ka detyrimin të gjurmojë deklaratën doganore deri në momentin e mbylljes së saj.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) dhe (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

5.1.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune me qëllim vlerësimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për mos përmbushjen e detyrimit nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe marrjen e masave për aplikimin e sanksioneve ndaj shoqërisë koncesionare për mos përmbushjen e detyrimit i kontraktual të koncesionari për të garantuar lidhjen me serverin ose switchin lokal më të afërt të vendit të Autoritetit, për qëllimet e transferimit të imazheve dhe analizimin e të dhënave të tyre.

Menjëherë

6. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi është konstatuar se zëvendësimi i detyrueshëm periodik i pajisjeve, në vlerën **7.8 milionë Euro** të parashikuar në Planin e Biznesit nga shoqëria koncesionare, nuk rezulton të jetë kryer, në kundërshtim me përcaktimet e pikës 8.2 "Mirëmbajtja e pajisjeve" të kontratës miratuar me Ligjin nr. 123/2013, i ndryshuar. Mungesa e zëvendësimit të pajisjeve çdo 5 vite, riskon uljen e cilësisë së shërbimit në vitet e mbetura të koncesionit dhe uljen e mëtejshme të vlerës së objektit (duke arritur amortizim të plotë dhe vlerë përafërsisht zero) deri në përfundim të kontratës koncesionare kur objekti do të kalojë në pronësi të AK, referuar pikës 8.4 të kontratës. Pavarësisht se, MFE ka detyrën e monitorimit të kontratës në cilësinë e Autoritetit Kontraktues dhe referuar pikës 9.4 të kontratës, DPD është përcaktuar se do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë kontratë dhe Menaxheri i Projektit është përcaktuar përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së "R. S." Inc lidhur me shërbimet e kësaj kontrate, asnjëra nga palët nuk rezulton të ketë ndërmarrë hapa konkretë mbi evidentimin dhe marrjen e masave mbi sa më sipër. Nëse përmes Planit të Biznesit, shoqëria koncesionare përmes këtyre flukseve, ka parashikuar kthimin nga investimi në vitin e 10-të, dhe në kontratë është rënë dakord që kthimi nga investimi do të kthehet në vitin e 9-të, moskryerja e zëvendësimit të pajisjeve do të bënte që kthimi nga investimit të kthehet më herët për shoqërinë koncesionare, në varësi të IRR-së (norma e brendshme e kthimit) me të cilat shoqëria koncesionare ka parashikuar aktualizimin e këtyre flukseve. Siç është evidentuar në simulimet e paraqitura në drejtimin "Vlerësimi i Ristrukturimit apo ndryshimeve të bëra në kontratë gjatë zbatimit të saj" Raportit Përfundimtar të Auditimit, treguesit financiarë të përllogaritur në mungesë të zëvendësimit të detyrueshëm të pajisjeve çdo 5 vite janë të

[9] *Konkretisht në DST ishte parashikuar se: Modeli kompjuterik që do lidhet me pajisjen e skanimit është "ASYCUDA WORLD" dhe ndërmjet dy sistemeve kompjuterike do transmetohen imazhet e skanimit dhe raportet e analizës. Nuk do të jetë përgjegjësi e DPD-së adaptimi i programit.*

përkeqësuar ndjeshëm për AK dhe favorizojnë shoqërinë koncesionare në terma të normës së brendshme të kthimit dhe kohës së kthimit nga investimi.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.2) faqe (69-99) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
6.1.Rekomandimi: Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, nëpërmjet Menaxherit të Projektit, në cilësinë e pikës së kontaktit, të kërkojë nga shoqëria koncesionare zëvendësimin e pajisjeve, sipas detyrimit të përcaktuar në kontratën koncesionare.

Menjëherë

7. Gjetje nga auditimi: Ministri i Financave dhe Ekonomisë përmes Urdhrit nr. 201, datë 30.05.2019 ka ngritur grupin e punës për trajtimin dhe rekomandimin e zgjidhjeve mbi çështjet e ngritura nga mbikëqyrja e zbatimit të kontratës së koncesionit, ndër të tjera edhe mbi vlerësimin e investimit. Konkluzionet e këtij grupi pune mbi vlerësimin e investimit nuk janë bazuar në situacione punimesh, fatura dhe dokumentacion tjetër me natyrë vërtetuese, por vetëm në pasqyrat financiare dhe argumentet e shoqërisë koncesionare. Pavarësisht korrespondencave vijuese ndërmjet palëve të përfshira në proces, Ministrisë përgjegjëse për financat, autoriteteve doganore, shoqërisë koncesionare, pavarësisht ngritjes së grupeve të punës ndër vite, pasi ka kaluar më shumë se gjysma e kohëzgjatjes së koncesionit, autoritetet shtetërore, jo vetëm që nuk kanë kryer një vlerësim të thelluar të investimit, duke u bazuar në dokumentacion vërtetues e justifikues për të nxjerrë një vlerë të investimit të kryer, por nuk kanë ndërmarrë asnjë veprim të mirëfilltë për analizimin e shkaqeve që kanë sjellë moskryerjen e këtij vlerësimi, për të nxjerrë personat përgjegjës dhe për të marrë masat e nevojshme për përmirësimin e situatës. Investimi paraprak i shoqërisë sipas Planit të Biznesit të paraqitur në propozim, ishte parashikuar konkretisht **në vlerën 21.7 milion Euro**, i cili nuk dokumentohet të jetë realizuar në këtë vlerë. Referuar dokumentacionit në dispozicion, i cili paraqet mangësi të theksuara të dokumentacionit justifikues, grupi i auditimit e ka të pamundur të vlerësojë investimin e kryer. Pavarësisht se, MFE (*e cila në një moment gjatë zbatimit të kontratës në vitin 2018 ka ngritur një pretendim për realizimin e investimeve në masën 46%, dhe më pas është mjaftuar me argumentet e shoqërisë koncesionare*) ka detyrën e monitorimit të kontratës në cilësinë e Autoritetit Kontraktues dhe DPD është përcaktuar se do të trajtojë të gjitha çështjet operative në lidhje me këtë kontratë asnjëra nga palët nuk rezulton të ketë ndërmarrë hapa konkretë mbi evidentimin dhe marrjen e masave për këtë çështje për të konkluduar në një vlerë të investimit fillestar të kryer nga koncesionari. Në këto kushte, shoqëruar edhe me zëvendësimin e munguar çdo 5 vite, rezulton se treguesit financiarë paraqiten të përkeqësuar për AK dhe të përmirësuar për shoqërinë koncesionare, në krahasim me treguesit fillestarë. Sa më sipër, shoqëria nuk rezulton të ketë përmbushur këto detyrime pasi nga analiza e MFE në cilësinë e AK, investimi i kryer nga shoqëria koncesionare rezulton në vlerë më të ulët se ai i parashikuar në propozim, si dhe nga ana e strukturave të ngarkuara me monitorimin e kësaj kontrate nuk rezulton të jenë ndërmarrë hapa konkretë mbi evidentimin e situatës dhe marrjen e masave ndaj shoqërisë koncesionare.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.2) faqe (69-99) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
7.1.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, me qëllim (i) kryerjen e një vlerësimi të plotë të investimit, duke evidentuar devijimet e mundshme nga propozimi fillestar, (ii) evidentimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës për parregullsitë e konstatuara në përmbushjen e detyrimeve nga ana e shoqërisë koncesionare, si dhe (iii) përllogaritjen e impaktit financiar të këtyre mos përmbushjeve nga ana e shoqërisë koncesionare, në raport me propozimin.

Menjëherë

8. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se edhe pse në kontratë, në pikën 5.2.10, është përcaktuar detyrimi i "R. S." Inc për të garantuar trajnime të punonjësve të doganës për analizimin e imazheve, specifikuar në propozim se këto trajnime *do të ishin të vazhdueshme*, DPD nuk ka bashkëpunuar me kontraktorin për të hartuar dhe miratuar plan veprimi për trajnimet, dhe për pasojë deri në përfundim të periudhës së auditimit, nuk rezulton të jetë zhvilluar asnjë trajnim nga ana e shoqërisë koncesionare për analizimin e imazheve të skanerit, duke mos zbatuar një prej detyrimeve kontraktore që ai ka. Gjithashtu, në pikën 3.4 "Trajnimi dhe ndërgjegjësimi" të Propozimit shoqëria shprehet se "R. S." Inc do të sigurojë trajnime për autoritetet dhe punonjësit e Ministrisë së Financave të caktuar në vendndodhjet e skanimeve, si dhe rregullisht do të testojë, trajnojë, certifikojë dhe ricertifikojë këtë staf. Autoritetet doganore janë përgjegjëse, ndër të tjera, për parandalimin, zbulimin, hetimin, verifikimin dhe luftën ndaj veprimtarisë kontrabandë, shkeljeve, trafikut të paligjshëm të mallrave të ndaluara ose të kufizuara; konstatimin, verifikimin dhe sanksionimin e shkeljeve të evidentuara, mbikëqyrjen në të gjithë territorin doganor të Republikës së Shqipërisë të mallrave që i nënshtrohen mbikëqyrjes së autoriteteve doganore etj, referuar nenit 10 "Kompetencat e autoriteteve doganore" të Kodit Doganor. Kontraktimi i një shoqërie private në formën e koncesionit për kryerjen e shërbimit të skanimit supozohet t'i vijë në ndihmë autoriteteve doganore për arritjen e këtyre objektivave, por pa i zhveshur ato nga përgjegjësia, në rast të mosarritjes së tyre. Bazuar në sa më sipër, roli dhe përgjegjësia e DPD për parandalimin, zbulimin, hetimin, verifikimin dhe luftën ndaj veprimtarisë kontrabandë, shkeljeve, trafikut të paligjshëm të mallrave të ndaluara ose të kufizuara është e pa qartë, me përfshirjen e kontraktorit në këtë proces.
(Më hollësisht trajtuar në (II.1) faqe (38-69) dhe në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
8.1.Rekomandimi: Drejtoria e Koncesioneve në MFE në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave të marrin masat për (i) identifikimin e përgjegjësive për mos raportimin e parregullsive që kanë ekzistuar në mos përmbushjen e këtij detyrimi kontraktual të koncesionarit, për (ii) aplikimin e sanksioneve ndaj shoqërisë koncesionare për mos përmbushjen e detyrimeve kontraktuale, si dhe për (iii) hartimin dhe miratimin e planeve periodike mujore dhe vjetore për trajnimin e punonjësve të doganës (të tillë si doganier skanimi, punonjësit e Sektorit të Monitorimit dhe/ose punonjës të tjerë që gjykohen me rëndësi nga DPD) lidhur me analizimin e imazheve.

Brenda vitit 2023

9. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se me ndryshimin në ligjin e koncesionit të projektit koncesionar për shërbimin e skanimit në dogana, ka ndryshuar edhe skema e financimit të kostove lidhur me këtë projekt. Referuar studimit të fizibilitetit kostoja e projektit është përcaktuar se do të mbulohej nga të ardhurat e vetë koncesionarit dhe kontrata fillestare sipas Ligjit nr. 123/2013 është miratuar duke mos parashikuar asnjë kosto shtesë nga buxheti i shtetit. Në kontratën e rishikuar është dakordësuar mbështetja buxhetore për diferencën e të ardhurave që do të gjenerohen nga tarifat e skanimit, me pagesën për çdo vend, e cila nuk ishte parashikuar përgjatë detajimit të buxhetit për MFE. Si rezultat, ky projekt është miratuar nga MFE megjithëse nuk është evidentuar përballueshmëria e tij për Buxhetin e Shtetit.
-Nga auditimi konstatohet se nga ana e DPD nuk dokumentohet kryerja e analizave të planifikimit të fondeve buxhetore të nevojshme për kryerjen e pagesave të kësaj kontrate. Planifikimi buxhetor për këtë kontratë kryhet për total vlerën e pagesës sipas termave kontraktual për çdo vend skanimi ndaj shoqërisë koncesionare, duke aplikuar edhe nivelin e rritjes të parashikuar, pa parashikuar nivelin e planifikimit vetëm për mbështetjen buxhetore që do të financohet nga buxheti i shtetit, sipas të ardhurave që gjenerohen në varësi të tarifës së aplikuar për çdo deklaratë dhe tarifës së koncesionarit. Referuar faktit se kjo diferencë

(mbështetja buxhetore) do të përballohet nga fondet e buxhetit të shtetit për të likuiduar koncesionarin në tarifën fikse.
Referuar skemës aktuale së financimit të kësaj kontrate, mbështetja buxhetore konsiston në diferencën mes të ardhurave të gjeneruara nga pagesat e kryera për çdo tarifë skanimi në deklaratat doganore, dhe tarifës fikse ndaj koncesionarit, sipas dakortësimit në kontratë. Pra, mbështetja buxhetore është drejtpërdrejt e ndikuar nga fluksi vjetor i deklaratave doganore të përpunuara nga autoriteti doganor sipas çdo dege doganore dhe sipas tarifave përkatëse, analizë kjo e pa dokumentuar si nga DPD ashtu edhe MFE, për të vlerësuar çdo vit financimin nga buxheti i shtetit. **Kjo mbështetje buxhetore** nga viti në vit varion në mesatarisht rreth **400,000 mijë lekë çdo vit, konkretisht si më poshtë:**

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Detyrimet euro[10]	1.476.533	9.994.285	11.418.125	11.760.668	12.113.488	12.476.893	12.851.200	13.236.736
Kusi këmbimit Euro/Lek [11]	0,1396	0,139	0,135	0,1297	0,1246	0,1248	0,1236	0,1205
Detyrimet lekë (000)	206.124	1.385.285	1.548.992	1.525.579	1.509.658	1.556.915	1.588.139	1.595.381
Të ardhura lekë (000)[12]	418.100	659.545	1.069.493	1.074.500	1.077.472	1.058.032	1.188.368	1.177.097
Diferenca mbështetje buxhetore (000)	***-211.976***	***725.740***	***479.499***	***451.079***	***432.186***	***498.883***	***399.771***	***418.284***

Sikundër vërehet nga tabela e mësipërme, financimi nga buxheti i shtetit referuar diferencës mes të ardhurave të gjeneruara nga aplikimi i tarifës së skanimit për çdo deklaratë, krahasuar me pagesat për çdo vend skanimi ndaj shoqërisë koncesionare, ka rezultuar në kosto financiare shtesë për buxhetin e shtetit për periudhën objekt auditimi 2015-2022 në rreth **3,193,466 mijë lekë.** Për sa i përket financimit të mëtejshëm deri në përfundim të kontratës koncesionare, nga ana e DPD apo MFE nuk rezulton të jetë kryer asnjë përllogaritje lidhur me mbështetjen e mëtejshme financiare për koncesionin, referuar pagesave fikse të dakortësuara, krahasimisht me nivelin e planifikuar të flukseve doganore për deklaratat doganore objekt pagese sipas tarifave përkatëse.
Gjithashtu, konstatohet se përgjatë zbatimit të kontratës nuk dokumentohet kryeja e kontrolleve periodike dhe vjetore lidhur me realizimin e të ardhurave nga skanimi nëpërmjet kryqëzimit të informacioneve mbi deklaratat e përpunuara sipas tarifave përkatëse, apo kryerja e anketave apo verifikimeve të tjera për trafikun/përdoruesit e shërbimeve.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.5) faqe (154-166) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
9.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE të marrin masat për të dokumentuar analizat e kryera në kuadër të planifikimit të fondeve të nevojshme për këtë kontratë sipas faktorëve që ndikojnë në të, me qëllim paraqitjen e saktë të mbështetjes buxhetore të kësaj kontrate, që rezulton nga diferenca mes të ardhurave të gjeneruara nga tarifat e skanimit për çdo deklaratë doganore, dhe pagesave të dakortësuara në kontratë si detyrime ndaj koncesionarit për çdo vend skanimi, si dhe të garantohet përfshirja e të gjithë elementëve ekonomikë dhe financiarë të kontratës koncesionare gjatë planifikimit të tyre, për të shmangur miratimin e projekteve duke ndryshuar skemën e financimit të tyre, shoqëruar me kosto shtesë për buxhetin e shtetit.

Në vijimësi

9.2.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për të garantuar kryerjen e kontrolleve periodike dhe vjetore lidhur me realizimin e të ardhurave nga skanimi nëpërmjet kryqëzimit të informacioneve mbi deklaratat e përpunuara sipas tarifave përkatëse, si dhe zhvillimin e anketave apo verifikimeve të tjera për trafikun/përdoruesit e shërbimeve.

Menjëherë dhe në vijimësi

[10] Tarifa ndaj shoqërisë koncesionare e dakortësuar me ligjin e rishikuar në vitin 2015.
[11] Sipas pagesës totale të vitit në tabelën "Pagesa mujore sipas viteve" të vendosur në dispozicion nga DPD.
[12] Totali i tarifave të aplikuara në deklarata doganore për subjektet objekt pagese sipas çmimit të tyre.

10. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi u konstatua se asetet e kësaj kontrate dhe pagesat/obligimet lidhur me të nuk raportohen ne pasqyrat financiare te MFE-së në cilësinë e autoritetit kontraktor, apo të DPD-së në cilësinë e institucionit përgjegjës për monitorimin e zbatimit të kontratës. Si rezultat, kjo kontratë koncesionare mbetet jashtë kuadrit të raportimit financiar, duke mos paraqitur informacion lidhur me trajtimin kontabël të aseteve që lidhen me pagesat e kryera nga koncesionari në kuadër të ndërtimit dhe mirëmbajtjes së ambienteve ku janë instaluar skanerët; si dhe me pajisjet e skanerëve dhe shërbimet e mirëmbajtjes së tyre (verifikimet e kryera për skemat e amortizimit të tyre); çështje kjo me një rëndësi të veçantë referuar faktit se koncesioni parashikon transferimin e tyre në pronësi të autoritetit kontraktor në përfundim të kontratës, duke shtuar këtu riskun e funksionalitetit të tyre të plotë dhe në kushte optimale në përfundim të kontratës.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.4) faqe (152-154) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

10.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE të marrin masat për të përllogaritur detyrimet kontraktuale dhe asetet e kësaj kontrate duke mundësuar raportimin e drejtë në pasqyrat financiare, me qëllim paraqitjen e informacionit sa më të plotë nga përdoruesit e PF.

Në vijimësi

11. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se lidhur me përditësimet e software të përcaktuara në kontratë, sipas pikës 8.2 të ligjit "Mirëmbajtja e pajisjeve", shoqëria koncesionare dorëzon çdo 6 muaj raportet respektive, por autoriteti nuk kryen asnjë analizë të tyre, pasi menaxheri i projektit nuk disponon njohuritë e duhura teknike për vlerësimin e tyre. Si rezultat, nga ana e tij shërbimet konsiderohen të kryera me dorëzimin e raporteve, pavarësisht se sikundër konfirmuar nga vetë ai, nuk kryhet asnjë verifikim/analizim i përditësimeve të raportuara si shërbime të kryera nga koncesionari në këto raporte.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (69-99) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

11.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për vlerësimin e situatës së trajtuar më sipër, dhe marrjen e masave përkatëse ndaj shoqërisë koncesionare për mos zbatimin e këtij detyrimi kontraktuale, sipas specifikave të parashikuara në dokumentacionin pjesë e këtij projekti, si dhe ndaj strukturave përgjegjëse për identifikimin dhe raportimin e mos realizimit të detyrimeve kontraktuale të shoqërisë.

Menjëherë

12. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se vendndodhja e skanerit në Portin e Durrësit, përcaktuar nga grupi i punës i ngritur me Urdhrin e Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave nr. 11864 Prot., datë 05.07.2013, është cilësuar problematike në korrespondenca vijuese mes autoriteteve shtetërore. Në vijim të korrespondencave, konstatohet se është marrë dakortësimit parimisht për ndërrimin e vendndodhjes, është përcaktuar vendndodhja e re, është marrë konfirmimi edhe për vendndodhjen e përcaktuar, madje, me anë të Urdhrit të MFE nr. 113, datë 10.06.2021 është autorizuar DPD dhe Menaxheri i Projektit për ndjekjen e procesit të zhvendosjes së skanerit ekzistues në vendndodhjen e re të përcaktuar të skanimit në Portin e Durrësit. Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ka ndërmarrë veprime lidhur me nisjen e procedurave të prokurimit për zhvendosjen e skanerit me fond limit 62,377,583 ALL pa TVSH, në kundërshtim me përcaktimet në Marrëveshjen nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", ku për zhvendosjen e vendit të skanimit ngarkohet me shpenzime dhe kosto shoqëria koncesionare "S. A." SHPK". Pavarësisht sa më sipër, skaneri në Portin e Durrësit ende nuk është ri pozicionuar, duke vijuar operimin i ekspozuar ndaj risqeve dhe pa garantuar efektivitet.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.2) faqe (69-99) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

12.1.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me qëllim vlerësimin e shkaqeve dhe personave përgjegjës që kanë

sjellë (i) operimin e ekspozuar ndaj risqeve të skanerit në Portin e Durrësit dhe (ii) moszbatimin nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave të përcaktimeve të Marrëveshjes nr. 14980 Prot., datë 06.09.2013 "Për dhënie në përdorim të vendit ku do të instalohet skaneri në Degën Doganore Durrës", si dhe (iii) të ndërmarrë hapat e nevojshëm për përshpejtimin e këtij procesi, me qëllim garantimin e efektivitetit të shërbimit të skanerit në Portin e Durrësit.

Menjëherë

13. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se një nga avantazhet kryesore të ofertës së koncesionarit që në fazën e ofertës fillestare, e deri në draft kontratën e propozuar, ka qenë *skanimi 100% i mjeteve.* Kjo sipërmarrje e koncesionarit nuk rezulton të jetë analizuar nga ana e GIP në fazën e vlerësimit të propozimit, apo Komisionit të Vlerësimit të Ofertave, për të gjykuar mbi realizueshmërinë e kësaj iniciative. Kjo analizë kërkonte marrjen në konsideratë, po pa u kufizuar të: *Kohës që nevojitet për një skanim; Volumin e mjeteve në ditë/muaj/vite te pikës doganore, duke shtuar këtu edhe një marzh rritjeje nga viti në vit referuar projeksioneve për rritjen e transaksioneve tregtare në të ardhmen; Orët e punës që skaneri do të jetë në punë.* Në rast se nga kjo analizë do të rezultonte i realizueshëm skanimi në masën 100% i mjeteve, kjo lloj "sipërmarrjeje" e koncesionarit do të duhej të vlerësohej në raport me numrin e skanerëve që do të ofronte për 5 pikat doganore ku do të dakortësohej të kryhej shërbimi i skanimit në masën 100%. Në relacionin e projektligjit prezantuar Komisionit të Ekonomisë datë 23.04.2013, nga përfaqësuesit e AK është deklaruar se skanimi do të bëhet për 100% të kontejnerëve dhe mjeteve minimalisht në 5 pika doganore. Në marrëveshjen e nënshkruar të vitit 2013, dhe në atë të rishikuar të viti 2015, në asnjë nen të saj nuk parashikohet në mënyrë eksplicite se cilat njësi transportuese do t'i nënshtrohen skanerit: nëse skanimi do të realizohet në masën 100% të mjeteve sipas ofertës apo në bazë të një përzgjedhjeje të sistemit të riskut të aplikuar në Asycuda dhe në bashkëpunim me autoritete të ndryshme si autoriteti doganor, policor, burime të tjera informimi, etj. Faktikisht kryerja e skanimit të mjeteve në pikat doganore në masën 100% është e pamundur të realizohet vetëm me një skaner në një pikë doganore. Mos përmbushja e këtij detyrimi të përcaktuar në fazën e propozimit të koncesionit si dhe në relacionet për miratimin e kontratës, nuk rezulton të jetë trajtuar si problematikë në asnjë nga dokumentacionet e vendosura në dispozicion nga MFE në cilësinë e AK. DPD ka evidentuar që në nisje të zbatimit të kontratës së skanimi në masën 100% ishte i pamundur, evidentuar kjo në relacionet shoqëruese të mbledhjeve e Komisionit të Menaxhimit të Riskut (KMR) pranë DPD, në të cilat është analizuar mënyra e përzgjedhjes së mjeteve objekt skanimi për një mbulim sa më efektiv. Gjithashtu, edhe Manuali nr. 18378, datë 08.08.2017 i DPD "*Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit*" është hartuar duke e marë të mirëqenë faktin që koncesioni i skanimit nuk do të përfshijë skanimin në masën 100%, pasi sipas manualit përzgjedhja për skanim është parashikuar të funksionojë si manuale (jashtë sistemit) apo e automatizuar.

-Sistemi Aycuda WORLD nuk disponon një sinjalizues automatik që ti shërbejë vetëm procesit të skanimit, pasi moduli aktual i riskut është i njëjtë me atë që ka qenë në zbatim që përpara se të funksiononte koncesioni i skanimit, ku deklarata e përzgjedhur në kanalin rozë përcaktonte kontroll të detyrueshëm fizik, duke e vështirësuar edhe më tej procesin aktual të aplikuar për efekt përzgjedhjeje skanimi.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

13.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për identifikimin dhe marrjen e masave ndaj njësive përgjegjëse të cilat nuk kanë analizuar mundësitë reale për realizimin e shërbimit të skanimit në masën 100% të deklaratave doganore në momentin e paraqitjes së ofertës së pa kërkuar dhe të relacionit të projekt ligjit.

Gjithashtu, këto struktura të marrin masat për të implementuar procedura që maksimizojnë skanimin e mjeteve me risk në pikat doganore të pajisura me skanera.

Menjëherë

14.1 Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se aktualisht nga ana e DPD dhe MFE nuk është kryer një analizë mbi deklaratat doganore të planifikuara për t'u skanuar, dhe mbulimit faktik me shërbim skanimi në pikat doganore të pajisura me skaner dhe më pas në shkallë vendi, në kushtet kur skanimi në masën 100% është i pamundur. Ky informacion disponohej vetëm për deklaratat e sinjalizuara nga sistemi për t'u skanuar, ku rezulton se në Degën Doganore Durrës, numri i deklaratave që janë skanuar në 3 vitet e fundit paraqitet më i ulët se numri i deklaratave të propozuara për skanim si të kanalizuara me ngjyrë të kuqe nga sistemi ASYCUDA. Konkretisht: Në vitin 2020, sistemi ka propozuar për skanim (kanal i kuq) 7% të total deklaratave, nga të cilat rezultojnë të jenë kryer skanime që i përkasin 16% e totalit[13]. Nga këto, në Degën Doganore Durrës, deklaratat me kanal të kuq përbënin 9% të totalit, por skanimi është kryer vetëm për 8% të totalit. Në vitin 2021 janë skanuar 15% e totalit, ku nga sistemi kanë rezultuar me kanal të kuq 7% e totalit dhe vetëm për DD Durrës janë skanuar 9% e totalit, ndërkohë që sistemi ka kanalizuar me ngjyrë të kuqe 11% të totalit për këtë doganë; në vitin 2022 janë skanuar 15% e totalit, ku nga sistemi kanë rezultuar me kanal të kuq 8% e totalit dhe vetëm për DD Durrës janë skanuar 15% e totalit, po aq sa sistemi ka kanalizuar me ngjyrë të kuqe[14].

-Nga auditimi konstatohet se nga ana e DPD ishte e pamundur të gjenerohej informacioni mbi mjetet e transportit që i janë nënshkruar skanimit në bazë të deklaratave doganore që kanë paguar tarifat e skanimit në këto mjete, në mënyrë që të përllogariteshin tarifat e skanimit të paguara disa herë, për të njëjtin mjet transporti duke qenë se tarifa e skanimit paguhet për çdo deklaratë. Pamundësia për përpunimin e këtij informacioni nga DPD nxjerr në pah faktin se një analizë e tillë në nivel mjetesh transporti nuk është kryer as gjatë propozimit apo dakortësimit të kontratës, pavarësisht se gjatë këtyre fazave është raportuar mbi një numër të përafërt të mjeteve të cilat do t'i nënshtroheshin skanimit, për të pretenduar skanimin e tyre në masën 100%.

- Nga auditimi rezulton se referuar skemës së financimit me kontratën e rishikuar, pavarësisht se tarifës së skanimit i nënshtrohen të gjitha deklaratat e përpunuar në total sistemin doganor, mesatarisht vetëm 20% e tyre[15] janë përfituese të këtij shërbimi; shtuar këtu faktin se disa prej tyre kanë paguar disa herë të njëjtin shërbim, duke qenë se kanë qenë në të njëjtin mjet skanimi. *(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)*

14.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrin masat për ngritjen e një grupi pune, i cili pas hartimit të një baze të dhënash mbi mbulimin me skanim në nivel deklaratash dhe mjetesh doganore sipas përzgjedhjen së automatizuar apo manual, të shqyrtojë këtë informacion për të analizuar nivelin e mbulimit duke e vlerësuar në krahasim me angazhimet e pretenduara për t'u realizuar nga ky shërbim gjatë propozimit të projektit koncesionar, si dhe impaktin që ky mbulim sjell për të garantuar realizimin e objektivave të parashikuara nga dhënia me koncesion e këtij shërbimi.

Menjëherë

---

[13] Deklaratat e skanuara përbëjnë total deklaratat e skanuara në vijim të propozimeve si të kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi, si dhe deklaratat e kërkuara nga sektori i monitorimit për skanim, pra manuale + e automatizuar.

[14] Megjithatë, duke qenë se skanimet përfshijnë totalin e atyre të kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi, si dhe deklaratat e kërkuara nga sektori i monitorimit për skanim, rezulton se sërisht edhe këtë vit në Degën e Doganës Durrës skanimi nuk mbulon të gjitha deklaratat e kanalizuar me ngjyrë të kuqe nga sistemi.

[15] Më hollësisht 20% në vitin 2022; 19% në vitin 2021; 20% në vitin 2020; 22% në vitin 2019; 23% në vitin 2018; 22% në vitin 2017; 18% në vitin 2016; 33% në vitin 2015.

15.1 Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se nga ana e menaxherit të projektit është raportuar se nuk është identifikuar asnjë rast i ekzistencës së gabimeve në skanim *("analiza e dështuar e imazheve")*, për të cilat sipas kontratës është parashikuar aplikimi i penaliteteve. Nga auditimi konstatohet se pas skanimit të mjeteve, në folderin e kompjuterit të doganës së instaluar në godinën e skanerit, hidhen interpretimet e imazheve vetëm për rastet identifikuara me ngjyrë të verdhë dhe të kuqe, duke përjashtuar kështu mundësinë për vlerësimin nga ana e strukturave përgjegjëse të DPD të atyre skanimeve që në vlerësimin e imazheristëve të koncesionarit, nuk paraqesin risk, duke kufizuar kështu kontrollin e autoritetit doganor në vetëm rreth gjysmën e deklaratave të skanuara. Faktikisht, janë pikërisht imazhet e skanerit të identifikuara si të pastra (pa ngjyrë), ato për të cilat në kontratë parashikohen penalitete deri në pezullimin e kontratës koncesionare. Pavarësisht kësaj, nga ana e autoritetit doganor kontrollet fizike përqëndrohen vetëm në rastet e identifikuara si me risk (të verdhë dhe të kuqe), duke mos implementuar kështu kontrolle për vlerësimin e rezultateve të skanimit, për të gjykuar kështu nëse ka patur ose jo dështime në analizat e imazheve. Pra, referuar procedurave aktuale nuk ekziston asnjë mundësi që të identifikohen gabime të skanerit, në kushtet kur nuk kryhet një verifikim i saktësisë/vërtetësisë së tij, pasi kontrolle fizike nga AD kryhen vetëm në skanimet e dyshuara për pasaktësi (të verdha dhe të kuqe).
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
15.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE të marrin masat për ngritjen e një grupi pune me përfaqësues nga DPD dhe MFE, me qëllim hartimin e kontrolleve që duhet të implementohen në pikat doganore të pajisura me skaner për verifikimin e saktësisë së skanimit, dhe identifikimin e mundshëm të gabimeve në skanim, duke parashikuar një marzh për kryerjen e kontrolleve fizike të mjeteve të identifikuara nga skaneri si të rregullta (pa ngjyrë), të cilat deri tani janë jashtë fushës së kontrollit të autoriteteve doganore dhe si rezultat, ky nivel monitorimi nuk ka mundësuar verifikimin e saktësisë së skanimit.

Menjëherë

16. Gjetje nga auditimi: Përpos të gjitha korrespondencave të vazhdueshme mbi risqe që mund të cenojnë eficencën e këtij shërbimi, nga auditimi u konstatua se nuk rezulton që Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, dhe Ministria e Financave dhe Ekonomisë, në cilësinë e autoritetit kontraktor dhe institucionit mëmë të DPD, të kenë hartuar dhe miratuar një regjistër ose strategji risku mbi këtë proces, ku në vijim të risqeve të identifikuara, të arsyetohet përgjigja ndaj riskut dhe të merren masa. Pika 3.2 "Menaxhimi i riskut" të Manualit të MFK përcakton se strategjia e menaxhimit të riskut, e hartuar dhe miratuar nga titullari i njësisë, duhet të rishikohet dhe përditësohet rregullisht (çdo tre vjet). Referuar germës c të pikës 2.2.9 të Kapitullit II "Rolet dhe aktorët në sistemin e MFK-së" të Manualit të MFK, Menaxherët e njësive publike janë përgjegjës për identifikimin dhe zhvillimin e regjistrit të riskut, vlerësimin, kontrollin e risqeve që rrezikojnë arritjen e objektivave dhe përmbushjen e suksesshme të veprimtarive të strukturës për të cilën janë përgjegjës brenda njësisë.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
16.1.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, me qëllim hartimin e Regjistrit të Riskut për aktivitete që lidhen me shërbimin e skanimit në pikat doganore, me qëllim identifikimin, vlerësimin dhe minimizimin e risqeve përkatëse.

Në vijimësi

17. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se, sa i përket përcaktimeve të pikës 3.3 "Veprimtaritë e Kontrollit" të Manualit të MFK, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, në

cilësinë e përfaqësuesit ekzekutiv të autoritetit në kontratë dhe autoritetit përgjegjës për aktivitetin në doganat e RSH, nuk ka hartuar dhe miratuar hartën e procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm, sipas formatit të kërkuar nga Manuali i MFK, për procesin e kryerjes së skanimit; kontrolleve pas skanimit; njësitë përgjegjëse për procesin sipas hallkave përkatëse, etj. Nga auditimi u konstatuan problematika në drejtim të procedurave të vendosura pranë Drejtorisë së Anti Kontrabandës në DPD lidhur me raportimin e rasteve që kanë rezultuar me problematika në vijim të kontrolleve të kryera të mjeteve nga ana e kësaj strukture, duke identifikuar edhe rezultatet e skanimit të tyre (nëse rezultatet e skanimit të mjeteve respektive kanë qenë pa ngjyrë, me ngjyrë të verdhe apo te kuqe), sipas pikave doganore për çdo vit. Gjithashtu për çdo rast u kërkua edhe burimi i sinjalizimit për kryerjen e verifikimeve. Informacioni u vendos në dispozicion vetëm për vitin 2021 dhe 2022 të raportuara dhe evidentuara nga grupet e terrenit të kësaj drejtorie, verifikim i cili u krye nga vetë drejtoria si kërkesë e grupit të auditimit pasi ky informacion nuk mund të gjenerohej nga databaza e administruar nga drejtoria. Sipas informacionit për vitin 2021 janë raportuar 26 raste si indicie nga skaneri me detyrim në vlerën 12,522,264 lekë, nga të cilat pas kontrollit janë identifikuar parregullsi në 4 raste; dhe për vitin 2022 janë raportuar 7 raste si indicie nga skaneri ku është përllogaritur detyrimi në vlerën 56,716 lekë, nga të cilat pas kontrollit janë identifikuar parregullsi në 2 raste.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) dhe në pikën (II.5), faqe (154-166) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

17.1.Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për hartimin dhe miratimin e hartës së procesit të punës, gjurmën e auditimit dhe planin e kontrollit të brendshëm sa i përket procesit të kryerjes së skanimit; kontrolleve pas skanimit; njësitë përgjegjëse për procesin sipas hallkave përkatëse, etj, në një formë të tillë që t'i shërbejë monitorimit të kontratës së koncesionit dhe garantimin e informacionit të plotë lidhur me gjetjet që kanë të bëjnë me këtë proces pune.

Menjëherë

18. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi u konstatua se dokumentacioni i vënë në dispozicion grupit të auditimit nuk ishte i plotë, i sistemuar dhe i inventarizuar, përbëhej kryesisht nga dokumentacion jo origjinal (i fotokopjuar), korrespondencat nuk ishin të plotësuara si një praktikë e vetme, si dhe disa prej dokumenteve ishin në formate të papërfunduara në versionin final, në kundërshtim me Normat Tekniko-Profesionale të Shërbimit Arkivor në Republikën e Shqipërisë, Ligji nr. 9154, datë 06.11.2003 "Për arkivat", duke paraqitur vështirësi në auditim si dhe në çështje të monitorimit të kontratës koncesionare nga vetë AK dhe DPD. Për më tepër, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave nuk ka hartuar një akt ku të përcaktohet mënyra dhe njësia përgjegjëse për ruajtjen e dokumentacionit që do të gjenerohet përgjatë zbatimit të kontratës, monitorimit të kryer, korrespondencave vijuese mbi procesin e skanimit, si dhe krahas këtyre duke mbartur riskun e humbjes apo tjetërsimit të dokumentacionit. Lidhur me arkivimin dhe ruajtjen e imazheve të skanimit, grupit të auditimit nuk i është vënë në dispozicion asnjë dokumentacion, i cili vërteton mënyrën e ruajtjes së tyre dhe ruajtjen nga tjetërsimi përgjatë viteve, duke marrë parasysh se kontrata koncesionare ka një afat prej 15 vitesh dhe arkivimi i këtyre imazheve mbetet një çështje me rëndësi, në kuadër të analizës së vetë institucionit apo edhe palëve të tjera të përfshira monitoruese/audituese, në kundërshtim me krijimin e gjurmës audituese referuar Manualit të MFK. Referuar pikës 9.1 të Kontratës, "R. S." Inc do të kryejë analizimin, vlerësimin dhe transferimin lokal të imazheve në objektin doganor të afërt.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

18.1.Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për hartimin e një akti ose përfshirjen në një akt ekzistues të procedurës ku të përfshihet mënyra dhe njësia përgjegjëse për ruajtjen e dokumentacionit që do të gjenerohet përgjatë zbatimit të kontratës, monitorimit

të kryer, korrespondencave vijuese mbi procesin e skanimit dhe dokumentacione të tjera të lidhura me çështjen.

Në vijimësi

19. Gjetje nga auditimi: Në pikën 6 të Kontratës koncesionare përcaktohet se vendet ku do të vendosen skanerat përcaktohen nga autoriteti, në bashkëpunim me "R. S." Inc. Në procesverbalin e datës 02.05.2012 "Pyetje nga operatorët që kanë aplikuar për blerjen e dokumenteve standarde për të marrë pjesë në procedurën konkurruese "Për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit të kontejnerëve dhe automjeteve të tjera në Republikën e Shqipërisë", Njësia e Hartimit të Dokumenteve dhe Komisionit të Vlerësimit të Ofertave shprehet se Autoriteti kërkon që fillimisht të mbulohen me shërbimin e skanerit pikat me fluks më të madh, por këto mund të ndryshojnë në varësi të nevojave të Autoritetit. Pavarësisht se për përcaktimin fillestar të 5 pikave doganore nuk është paraqitur asnjë dokumentacion vërtetues mbi kryerjen e analizave me bazë fluksi dhe risku, duke qenë se kjo kontratë koncesionare shtrihej në kohëzgjatje prej 15 vitesh, lind natyrshëm nevoja e rivlerësimit të pikave doganore ku shërbimi i skanimit do të ishte më efektiv. Nëpërmjet korrespondencave vijuese, autoritete të ruajtjes së sigurisë publike e kombëtare kanë paraqitur nevojën për përfshirjen e shërbimit të skanimit në disa pika doganore, ku aktualisht nuk ofrohet ky shërbim, bazuar në fluksin e lartë dhe në vlerësimin e riskut.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.2) faqe (69-99) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
19.1.Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për ngritjen e një grupi pune për kryerjen e një analize fluksi dhe risku mbi pikat doganore, duke mbajtur në konsideratë edhe vlerësimet e autoriteteve të tjera publike, dhe ta paraqesë raportin pranë MFE.

Menjëherë

19.2.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune, me përbërje nga MFE dhe DPD, për të analizuar rezultatet e raportit dhe për të kërkuar negocimin me shoqërinë koncesionare, për shtimin e pikave doganore ku ofrohet shërbim, pa ndryshuar kushtet e tjera, duke përfshirë pikat doganore në të cilat paraqitet fluksi/risku më i lartë.

Menjëherë

20. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se DPD dhe Degët Doganore nuk kanë përmbushur asnjë nga detyrimet e Kreut VI të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës lidhur me hartimin e Regjistrit të Skanimit, raportimin mujor dhe analizat e mëtejshme. Në Kreun VI "Procedurat e menaxhimit të të dhënave të skanerit" të Manualit mbi Procedurat Standarde të Punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar në risk të ngarkesave dhe/ose mjeteve të transportit, përcaktohet se: *Kryetari i Degës Doganore përcakton personelin për rakordimin dhe krahasimin e deklaratave të përzgjedhura për skanim me ato të skanuara në fakt, si dhe bazuar në këto të dhëna hartohet një raport kontrolli mujor i cili i dorëzohet Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, Zv. Drejtorit të Përgjithshëm Operativo-Hetimor dhe Projekt-menaxherit të Koncesionit. Të dhënat e raporteve mujore të përcjella në DPD përdoren për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim, duke evidentuar qartë rëndësinë e raportimit nga Degët Doganore. Ky informacion parashikohet të përfshijë numrin e skanimeve për çdo vendndodhje skaneri; origjinën e kërkesës referuese, p.sh: profili i riskut ne Asycuda, përzgjedhje vendore, institucion tjetër; numrin e anomalive te evidentuara (me kodin e kuq dhe te verdhe); rezultatin e kontrolleve te kryera.* Në mungesë të tyre, dhe në mungesë të analizave të mëtejshme të kryera nga ana e strukturave që do u referohej ky informacion, konstatohen mangësi të konsiderueshme në drejtim të procedurave te ndjekura për përcaktimin e synimeve operacionale, si dhe për monitorim dhe vlerësim të aspektit

operacional të kontratës koncesionare. Sipas manualit, ky informacion do të shërbente për vlerësim në nivelin e zbatimit të PSP për skanimin; përmirësim të mëtejshëm të PSP të skanimit; analizimin e të dhënave që nuk përputhen, në funksion të përmirësimit/ndërtimit të profileve të riskut; vlerësimin e standardeve profesionale; përgatitjen e raporteve dhe statistikave të rregullta të menaxhimit (numri i skanimeve, krahasuar me numrin e kontrolleve të kryera, si dhe rezultatet); vlerësimin e nevojave për trajnimin e doganierëve.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

20.1.Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të kërkojë nga Kryetarët e Degëve Doganore përkatëse krijimin e Regjistrit e Skanimit, ku të specifikohen elementët që më pas do të përbëjnë raportimet dhe analizat mujore, si: numri i skanimeve të kryer për çdo vendndodhje skaneri; origjina e kërkesës referuese (profil risku Asycuda apo përzgjedhje); numri i anomalive të evidentuara; rezultati i analizës së imazhit dhe rezultati i kontrollit fizik, etj; ku të vlerësohet efektshmëria e vazhdueshme e procesit të analizimit të imazheve, dhe garantimi më pas i shqyrtimit të këtij informacioni nga ana e menaxherit të projektit, apo edhe strukturave të tjera drejtuese pranë DPD, për efekt të vlerësimit të procedurave të implementuara për monitorimin dhe vlerësimin e procesit të skanimit.

Menjëherë dhe në vijimësi

20.2.Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave në bashkëpunim me menaxherin e projektit të hartojnë formate tip të cilat të përcillen pranë degëve doganore të pajisura me skaner duke kërkuar nga ana e personelit respektiv përcjelljen e informacioneve periodike lidhur me funksionimin e skanerit, apo dokumentimin e përgjigjeve edhe për rastet kur nuk ka patur problematika.

Menjëherë

21. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i procesit të raportimit dhe monitorimit lidhur me zbatimin e kontratës koncesionare është konstatuar se:
- Në raportimet periodike të kryera nga menaxheri i projektit, ku citohet se raportimi bëhet sipas formatit të Shtojcës 8 "Raportimi Periodik mujor i kontratave të koncesioneve/PPP me mbështetje buxhetore" të Udhëzimit plotësues Vjetor "Për zbatimin e buxhetit", sa i përket performancës së shërbimit, vlera e vendosur në përqindje i referohet vetëm disponueshmërisë së skanerit, i cili si indikator në vetvete nuk tregon performancën e koncesionit të skanimit, por performancën operuese të mjeteve të skanimit. Në asnjë nga raportet e vënë në dispozicion nga DPD, apo ato të hartuara nga MFE në raportin e performancës së kontratës koncesionare, nuk evidentohen të jenë analizuar përfitimet e shtetit shqiptar nga kjo kontratë koncesionare.
- Monitorimi i kësaj kontrate pranë DPD dhe MFE është kufizuar vetëm në caktimin e një Menaxheri Projekti, përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së shoqërisë koncesionare lidhur me shërbimet, pavarësisht se kjo kontratë kërkon mbulimin edhe të çështjeve me karakter specifik ekonomik, juridik, teknik, etj.
- Ministri përgjegjës për financat në hartimin e urdhrit paraprak, e më tej titullari i DPD me miratimin e Procedurave Standarde të Punës, nuk kanë detajuar procedurën e kryerjes së monitorimit dhe vlerësimit, duke u bazuar, por pa u kufizuar, tek të dhënat nga aktiviteti i skanimit.
- Në raportet e MFE dhe DPD mbi monitorimin e kontratës nuk është dokumentuar në asnjë rast përcjellja e rekomandimeve për marrjen e masave për përmirësimin e performancës në ofrimin e shërbimeve dhe punëve publike, objekt i kësaj kontrate, apo për minimizimin/eliminimin e risqeve të drejtpërdrejta e të tërthorta që ndikojnë në buxhetin e shtetit për strukturat përgjegjëse të monitorimit të kontratës. Gjithashtu, nuk është kryer në asnjë rast një vlerësim se sa janë rritur të ardhurat e buxhetit të shtetit nga ky shërbim apo sa

është ulur trafiku i mallrave të paligjshme, i cili ka qenë edhe objektivi fillestar i dhënies me koncesion të këtij shërbimi.
- Gjithashtu, konstatohen mangësi në drejtim të përcaktimit të detyrave konkrete dhe modalitetit të raportimit për strukturat përgjegjëse për monitorimin e ecurisë së kontratës duke nisur nga menaxheri i projektit, koordinatori për skanimet, kryetarët e degëve doganore, si dhe strukturat pranë Drejtorisë së Koncesioneve në MFE, pavarësisht se sipas konstatimit të MFE, raportimi i DPD nuk ka mundësuar që MFE si AK të jetë në pozita për të vlerësuar nëse zbatimi i kontratës vijon në përputhje me parashikimet e saj.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.1) faqe (38-69) dhe në pikën (II.5) faqe (154-166) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
21.1.Rekomandimi: Titullari i Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë të marrë masa për ngritjen e një grupi pune me përbërje nga MFE dhe DPD me qëllim hartimin e objektivave SMART së bashku me indikatorët përkatës ku të reflektohen edhe qëllimet fillestare të inicimit këtij Partneriteti Publik-Privat.

Menjëherë

21.2. Rekomandimi: Drejtori i Përgjithshëm i Doganave të marrë masa për (i) ngritjen e një grupi pune (të përhershëm për afatin e kontratës) për monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate me specialistë të fushës, ku të përfshihen së paku një ekonomist, një jurist dhe një inxhinier i fushës, me ndarje të qartë të detyrave, për monitorimin periodik të përmbushjes së objektivave dhe indikatorëve që do të vendosen bazuar në rekomandimin më sipër, dhe (ii) hartimin e procedurave të detajuara të monitorimit dhe vlerësimit të performancës së këtij PPP, duke përfshirë mënyrën si do të kryhet, detyrat dhe përgjegjësitë specifike të personave përgjegjës.

Menjëherë

22.3 Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se Ministria e Financave dhe Ekonomisë, apo DPD, nuk kanë mundësuar krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim për të bërë të mundur më pas edhe vlerësimin e ofrimit të përfitimeve të prekshme dhe avantazheve të dukshme në shërbimet ndaj publikut për këtë kontratë, si dhe marrjen e masave për propozimin e ndryshimeve/përmirësimeve në këtë drejtim.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
22.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë MFE dhe DPD të marrin masat për krijimin e një sistemi që monitoron nivelet e kënaqësisë/ankesat e konsumatorëve, me qëllim mbrojtjen e interesit të konsumatorëve lidhur me sasinë, cilësinë dhe nivelin e tarifës të aplikuar për këtë shërbim, duke gjeneruar kështu informacion të vlefshëm në kuadër të vlerësimit për ofrimin e këtij shërbimi dhe rekomandimin e përmirësimeve të mundshme në këtë drejtim.

Menjëherë dhe në vijimësi

23. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se kontrata nuk përcakton në mënyrë eksplicite numrin e punonjësve, fushën e ekspertizës përkatëse, apo detaje të tjera që duhet të disponohen nga koncesionari përgjatë periudhës 15 vjeçare, por ka parashikuar vetëm në nenin 9.3 të saj se ky personel duhet të jetë i mjaftueshëm dhe i pajisur me trajnime në standardet e industrisë. Në asnjë rast nuk janë kryer nga ana e menaxherit të projektit apo e strukturave përgjegjëse pranë MFE, verifikime lidhur me kapacitetet profesionale të personelit të punësuar, apo numrin e tyre, referuar faktit se në këtë kontratë interpretimi i imazheve bëhet nga operatori, duke përbërë kështu kualifikimin e operatorit si një element tepër të rëndësishëm për minimizimin e riskut për interpretim të gabuar të imazheve.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

23.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD dhe MFE të marrin masat për parashikimin e procedurave të monitorimit lidhur me realizimin e detyrimit kontraktual mbi kompetencat e personelit të punësuar për ofrimin e shërbimit të skanimit nga ana e shoqërisë koncesionare për të garantuar realizimin me cilësi të lartë të interpretimit të imazheve.

Menjëherë

24. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se në asnjë rast nuk rezulton të jetë kryer një analizë mbi numrin maksimal të mjeteve që skanohen në pikat doganore, krahasimisht me angazhimin në kontratë, ku është parashikuar xhiroja maksimale e skanimit në **20 automjete për orë**. Kjo analizë vlerësohet tejet e rëndësishme për të monitoruar edhe mbi vonesa të ndryshme që mund të rezultojnë dhe që tejkalojnë afatin kohor për një skanim që duhet të kryejë koncesionari, një element ky që faktikisht është vlerësuar edhe nga mbledhjet e KMR në DPD, të cilat në fillimet e kontratës kanë parashtruar se vendosja e vetëm një skaneri në portin e Durrësit është e pamjaftueshme, pasi koha e nevojshme për një skanim ka rezultuar më e lartë, duke evidentuar edhe nevojën për një skaner shtesë. Këto mangësi nuk rezultojnë të jenë parashtruar në asnjë nga raportet e hartuara nga DPD për MFE.
Nga auditimi konstatohet se performanca e koncesionarit monitorohet nga DPD vetëm në bazë të vetëdeklarimit të tij, duke mos implementuar procedura kontrolli që mundësojnë sigurimin e informacionit nga degët doganore të pajisura me skaner, apo strukturave të tjera pranë DPD, për t'u siguruar se nga ana e tyre nuk ka patur vonesa apo parregullsi gjatë zbatimit të kontratës. Gjithashtu, konstatohet se për periudhën 2015-2017 në raportet e skanerit janë raportuar edhe gjetjet/kapjet kryesore, informacion ky që nuk është përfshirë në raportet e mëvonshme deri në fund të vitit 2021.
(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)
24.1.Rekomandimi: Strukturat përgjegjëse pranë DPD të marrin masat për parashikimin e kontrolleve lidhur me kohëzgjatjen e një skanimi, duke mos u kufizuar në vetëdeklarimin e koncesionarit,informacion ky që lidhet ngushtë me kapacitetin e skanerit për skanim, me qëllim vlerësimin e informacioneve statistikore të paraqitura për numrin e skanimeve të kryera, krahasimisht me angazhimin në kohë që kërkohet për çdo skanim, në kuadër tê monitorimit të performancës së skanerit.

Menjëherë

25. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se kontrata e miratuar me Ligjin nr. 123/2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave si autoriteti kontraktues dhe shoqërisë "R. S." Inc si koncesionar" i referohet rezultateve të skanimit në dy raste: "*1. Ekzistenca e ndonjë parregullsie; 2. Nuk identifikohen parregullsi."*
Manuali nr. 18378, datë 08.08.2017 i DPD "*Mbi procedurat standarde te punës mbi përzgjedhjen dhe skanimin e bazuar ne risk te ngarkesave dhe/ose mjeteve te transportit"* ka parashikuar në pikën 5 të tij se imazhi i skanimit mund të përmbajë: mungesë shënimesh; shënim të verdhë në kuadratin e përzgjedhur; shënim të kuq në kuadratin e përzgjedhur, duke konkluduar kështu në 3 rezultate skanimi, dhe jo në 2 sipas kontratës. Angazhimi nga ana e personelit doganor, pas skanimit, për kryerjen e procedurave të kontrollit fizik pas skanimit është pothuajse i njëjtë si në rastet e sinjalizimit me ngjyre verdhë, edhe me ngjyrë të kuqe. Gjatë fazës së propozimit të kontratës koncesionare është raportuar se kontrolli fizik në atë periudhë parashikonte kryerjen e kontrolleve fizike bazuar në risk, përllogaritur në rreth 10% të total deklaratave. Referuar manualit, skanimi do të pasohet nga një kontroll doganor si në rastet kur nga analiza e imazhit ka dyshime të bazuara për parregullsi (ngjyra e verdhë) dhe dyshime të forta për parregullsi (ngjyra e kuqe). Ndryshimi konsiston se në rastin e dyshimeve të forta do të informohen edhe struktura të tjera (Policia, Anti-kontrabanda, etj). Sipas rezultateve të skanimit, për vitin 2021 kanë rezultuar dyshime të forta dhe të bazuara për

parregullsi në Doganën Durrës në rreth 55% të total skanimeve të kryera dhe për total doganat e pajisura me skaner në 37% të rasteve; për vitin 2020 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në Doganën Durrës në 51% të rasteve; dhe për total doganat e pajisura me skaner në 26% të rasteve; për vitin 2019 kanë rezultuar dyshimeve të forta dhe të bazuara në Doganën Durrës në 42% të rasteve; dhe për total doganat e pajisura me skaner në 22% të rasteve; etj. Rezultatet e skanimit që identifikojnë parregullsi **në më shumë se 50%** të skanimeve të kryera, do të duhet të shoqërohen me kontrolle fizike shtesë të autoritetit doganor krahas skanimit të mjetit, për të cilat nuk garantohet ekzistenca e burimeve të nevojshme njerëzore, për vetë faktin se para nënshkrimit të kontratës koncesionare, mbulimi me kontroll fizik i autoritetit doganor ishte në masën **vetëm 10%.** Shtuar këtu faktin se për të vlerësuar saktësinë e interpretimit të imazheve, autoriteti doganor duhet të shtrijë kontrollet fizike edhe në imazhet e vlerësuara si pa parregullsi. Një analizë e ngjashme mbi kohën e nevojshme për angazhimin e personelit doganor për këto parregullsi të konstatuara, nuk rezulton të jetë kryer në asnjë nga raportet e DPD, në kuadër të procedurave të monitorimit të kontratës, si një nga elementët e matjes së përfitueshmërisë së kësaj kontrate.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe ((99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

25.1.Rekomandimi: Strukturat drejtuese pranë DPD, të marrin masat për vlerësimin e impaktit që ka patur në performancën e koncesionarit, konkludimi në rezultate skanimi me ngjyrë të ndërmjetme, parregullsi që përbëjnë rreth 50% të numrit total të skanimeve, duke përfshirë në këtë analizë dhe efektet në drejtim të angazhimit të personelit doganor për kryerjen e kontrolleve pas skanimit, krahasimisht me gjetjet kryesore të konstatuara nga total procesi.

Menjëherë

25.2.Rekomandimi: Strukturat përkatëse pranë MFE të shqyrtojë analizën e mësipërme, duke përcaktuar edhe efektet që ka patur ky ndryshim në aspekt të detyrimeve kontraktuale të shoqërisë aksionare.

Menjëherë

26. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi konstatohet se shoqëria koncesionare nuk rezulton të ketë dorëzuar pranë autoritetit raporte mujore për të përshkruar gjendjen e shërbimeve. Raportet mujore të "R. S." Inc të vendosura në dispozicion nga DPD konsistojnë në raportime në formë tabelore dhe kufizohen në informacionin mbi numrin total të skanimeve të kryera për çdo vend si dhe të ndara ato me dyshime (të verdha dhe të kuqe). Raportet mujore administrohen në format Excel dhe nuk janë të arkivuara pranë DPD, duke nxjerrë në pah riskun për modifikimin e këtyre informacioneve, reflektuar kjo edhe në rastin kur për grupin e auditimit për periudhën 2016, 2017 përgjatë auditimit u ridërguan raportet me përmbajtje të rishikuar.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.3) faqe (99-152) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

26.1.Rekomandimi: Nga ana e strukturave përgjegjëse pranë DPD dhe MFE të kërkohet përmbushja e detyrimit kontraktual nga ana e koncesionarit në drejtim të paraqitjes së raporteve mujore, duke përshkruar gjendjen e shërbimeve, si dhe garantimin e saktësisë së informacionit në këto raporte duke kufizuar mundësinë e deformimit të këtyre informacioneve.

Menjëherë dhe në vijimësi

27. Gjetje nga auditimi: Në zbatim të Aktit Normativ nr. 15/2020 dhe Aktit Normativ nr. 28/2020, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 88/2019, "Për buxhetin e vitit 2020", të ndryshuar", si rrjedhojë e situatës së pandemisë Covid-19 janë miratuar një sërë shkurtimesh të të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore, midis të cilave janë pakësuar edhe pagesat koncesionare të vitit 2020 për "S. A." SHPK **në vlerën rreth 400 milion lekë**. Pas kësaj, nga ana e MFE konstatohet se është ndërmarrë angazhimi për rishikimin e marrëveshjes së koncesionit, në kushtet e mungesës së fondeve në dispozicion. Për rishikimin e termave të

kontratës nga ana e DPD është raportuar në korrespondenca se do të kërkohej pjesëmarrja e ekspertëve të Bankës Botërore, për të cilat nuk u vendos në dispozicion informacionin mbi angazhimin e tyre në këtë proces. Fillimisht, nga MFE është planifikuar se referuar fondeve disponibël për këtë kontratë, do të propozohej shtyrja e pagesave të késteve mujore për muajt Shtator-Dhjetor 2020. Nga auditimi konstatohet se faktikisht, me ligjin nr. 27/2021, datë 01.03.2021 (pra rreth 10 muaj pas urdhrit fillestar të MFE për ri negocimin e termave të kontratës, dhe 1 vit pas Aktit Normativ që kishte parashikuar reduktimin e pagesave ndaj késaj kontrate), janë shtyrë pagesat për një pjesë të muajit Gusht, dhe pagesa e plotë për muajt Shtator-Nëntor). Kjo pagesë e shtyrë në masën 100% (në vlerën 3,354,859 Euro) është dakortësuar të paguhet në mënyrë proporcionale në vlerën 279,572 Euro çdo muaj përgjatë vitit 2022, mbi késtin e rregullt mujor të tarifës së shërbimit të secilës pikë operimi që është pjesë e tarifës vjetore të zbatueshme të pikës së operimit gjatë periudhës së shlyerjes, duke rritur kështu financimin vjetor të planifikuar për këtë kontratë në periudhat e mëvonshme. Pagesa e plotë e muajit Gusht 2020, ndryshe nga sa ishte planifikuar fillimisht, është mbuluar pjesërisht me planin e financimit të rinegocionuar. Sipas kontratës, për mos përmbushjen e detyrimeve nga ana e AK janë parashikuar edhe penalitetet përkatëse, të cilat në këtë rast me dakortësinë e shoqërisë koncesionare, nuk janë aplikuar. Megjithatë, nga auditimi vlerësohet situata e krijuar e ka pozicionuar buxhetin e shtetit në një situatë e cila mbart riskun për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit si rezultat i penaliteve për mos likuidimin e pagesave për shkak të mungesës së fondeve në dispozicion, pasi kontrata e nënshkruar nuk ka parashikuar mbrojte të AK për situata të ngjashme, duke e kufizuar vendimmarrjen në vullnetin e shoqërisë koncesionare.

(Më hollësisht trajtuar në pikën (II.5) faqe (154-166) të Raportit Përfundimtar të Auditimit.)

27.1.Rekomandimi: Nga ana e strukturave përgjegjëse pranë MFE të merren masat për të analizuar efektet e problematikave të identifikuara më sipër me qëllim identifikimin e përgjegjësive sipas rastit, dhe shmangien e situatave të ngjashme, me risk të shtuar për krijimin e detyrimeve të prapambetura dhe kostove shtesë në buxhetin e shtetit, si rezultat i aplikimit të penaliteteve për mos likuidim të pagesave për shkak të mungesës së fondeve në dispozicion.

Në vijimësi

B. MASA DISIPLINORE

Mbështetur në nenin 15, të ligjit nr.154/2014 "*Për organizmin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit*", germat "b" , "c" dhe "ç"; bazuar në nenin 58 dhe 59 të ligjit nr. 152/2013 "Për nëpunësin civil" të ndryshuar, si dhe në VKM Nr. 115, datë 5.3.2014 "Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregullave për krijimin, përbërjen e vendimmarrjen në komisionin disiplinor në shërbimin civil" i kërkojmë Ministrit të Ekonomisë dhe Financave, të fillojë procedurat e për vlerësimin dhe dhënien e masave disiplinore në lidhje me shkeljet e konstatuara e të trajtuara në Raportin Përfundimtar të Auditimit, nga "Vërejtje" deri në "Largim nga shërbimi civil" sipas përgjegjësisë individuale për:

- Anëtarët e Grupit për Identifikimin e Propozimit (GIP) për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontejnerëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë për problematikat e rezultuara në veprimtarinë e tij për vlerësimin e propozimit të pa kërkuar të skanimit në dogana;
- Anëtarët e Njësisë së Hartimit të Dokumenteve të procedurës për dhënien me koncesion të projektit të Skanimit të Kontejnerëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë për mangësitë e rezultuara gjatë procedurës për përzgjedhjen e shoqërisë për dhënien me koncesion të shërbimit të skanimit;
- Anëtarët e Komisionit të Vlerësimit të Ofertës së pa kërkuar të koncesionit të Skanimit të Kontejnerëve dhe Automjeteve në Republikën e Shqipërisë për problematikat e konstatuara gjatë procedurës për përzgjedhjen e shoqërisë koncesionare;

- Anëtarët e Grupit të punës të ngritur për negocimin e kontratës së koncesionit së miratuar me Ligjin 123/2013 dhe të rishikuar më pas për termat financiar të saj me ligjin nr. 74/2015 dhe Ligjin nr. 118/2015;
- Zyrtarët përgjegjës për monitorimin e kontratës koncesionare përgjatë periudhës së zbatimit të saj, të cilët nuk kanë identifikuar dhe nuk kanë marrë masat për zgjidhjen e problematikave të konstatuara në Raportin përfundimtar të Auditimit dhe për çështje të trajtuara në Raport gjatë fazës së investimit dhe zbatimit të kontratës, si: vlerësimi i investimit, përcaktimi i vendndodhjes së skanerëve, etj.

C. NJOFTIM I DEPARTAMENTIT TË ADMINISTRATËS PUBLIKE

Për punonjësit për të cilët janë rekomanduar masa disiplinore, Ministri i Financave dhe Ekonomisë, pasi të zbatojë procedurat e nevojshme ligjore dhe nënligjore për fillimin e ecurisë disiplinore dhe pas përfundimeve të afateve ankimore, ***të ndërmarrë veprimet si më poshtë:***
a. Të njoftojë Departamentin e Administratës Publike, për regjistrimin e masës disiplinore në Regjistrin Qendror të Personelit, në zbatim të neneve 7 dhe 17, të ligjit nr. 152/2013 "*Për nëpunësin civil*", i ndryshuar.
b. Të njoftojë Komisionerin për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil, për mbikëqyrjen e ligjshmërisë në administrimin e shërbimit civil, në zbatim të nenit 11, të ligjit nr. 152/2013 "*Për nëpunësin civil*", i ndryshuar.

Për sa më sipër paraqitet ky Raport Përfundimtar Auditimi.

KONTROLLI I LARTË I SHTETIT