



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 26.2.2019

Dokument parlamentar

R A P O R T

PËR PROJEKTLIGJIN “PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR.125/2013, “PËR KONCESIONET DHE PARTNERITETIN PUBLIK PRIVAT”, TË NDRYSHUAR”

- ***Hyrje.***

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjet e datave 18 dhe 26 shkurt 2019, shqyrtoi projektligjin “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.125/2013 “Për koncesionet dhe partneritetin publik privat”, të ndryshuar”, propozuar nga Këshilli i Ministrave. Komisioni për Ekonominë dhe Financat e shqyrton këtë projektligj sipas procedurave të parashikuara në nenet 32-39 të Rregullores së Kuvendit.

Komisioni caktoi relator për këtë projektligj deputetin Arben Ahmetaj, njëkohësisht Kryetar i Komisionit.

Në mbledhjen e Komisionit ishin të pranishëm, për të paraqitur projektligjin dhe për të dhënë sqarimet e kërkuara nga deputetët, Ministri dhe Zëvendësministrat e Financave dhe Ekonomisë, drejtues e përfaqësues të tjerë të kësaj ministrie, si dhe Kryetarja e Agjencisë së Trajtimit të Koncesioneve.

- ***Baza kushtetuese e projektligjit.***

Këshilli i Ministrave e paraqiti projektligjin për shqyrtim në Kuvend mbështetur në nenet 78, dhe 83 pika 1, të Kushtetutës. Miratimi i këtij projektligji kërkon një shumicë të thjeshtë votash, sipas nenit 55, pika 1 të Rregullores së Kuvendit.

- ***Qëllimi, përmbajtja dhe risitë e projektligjit.***

Qëllimi i projektligjit është përmirësimi i kuadrit ligjor për përzgjedhjen, vlerësimin, miratimin dhe monitorimin e zbatimit të kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat.

Ndryshimi i ligjit për koncesionet dhe PPP u bë i nevojshëm për të pasqyruar disa problematika të konstatuara gjatë zbatimit të ligjit ekzistues, si dhe për të vënë në zbatim disa rekomandime të institucioneve të ndryshme financiare ndërkombëtare në këtë fushë.

Projektligji sjell këto risi në fushën e koncesioneve/PPP:

Së pari, heqja e mundësisë së zhvillimit të projekteve të koncesionit/PPP në formën e propozimeve të pakërkuara, në një sërë sektorësh.

Ky ndryshim synon të zbatojë rekomandimet e institucioneve ndërkombëtare, si FMN, Banka Botërore dhe SIGMA-OECD për reduktimin e përdorimit të procedurës së propozimeve të pakërkuara në identifikimin dhe zhvillimin e objekteve të koncesionit/PPP. Projektligji parashikon që pas datës 1 korrik 2019, të mos përdoret procedura e propozimeve të pakërkuara në ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale me rëndësi të veçantë, si dhe në një sërë sektorësh të tjerë të ekonomisë. Kjo procedurë përdoret aktualisht më mënyrë të pakufizuar. Kufizimi i së drejtës së përdorimit të saj synon reduktimin e risqeve që ajo sjell ndaj buxhetit të shtetit apo qytetarëve.

Kjo procedurë do të lejohet vetëm për realizimin e punimeve apo ofrimin e shërbimeve në disa sektorë strategjikë, siç janë portet, aeroportet, prodhimi dhe shpërndarja e energjisë elektrike, energjisë për ngrohje, si dhe shpërndarja e gazit natyror. Lejimi i përdorimit të procedurës së propozimit të pakërkuar për këta sektorë strategjikë synon nxitjen e investimeve dhe zhvillimin e mëtejshëm të tyre.

Së dyti, heqja e bonusit për propozimet e pakërkuara.

Aktualisht, subjektet që paraqesin pranë autoriteteve kontraktore propozime të pakërkuara, përfitojnë një bonus për rezultatin teknik dhe financiar të arritur gjatë procedurës konkurruese deri në 10 për qind të pikëve totale të garës. Si rrjedhojë, këto subjekte janë më të privileguara gjatë procesit të konkurrimit se subjektet e tjera. Për të hequr këtë privilegj dhe për të vendosur një konkurrencë të drejtë gjatë procedurave konkurruese, projektligji parashikon heqjen e sistemit të shpërblimit të propozuesve të pakërkuar me pikë bonus.

Sistemi i shpërblimit me pikë bonus zëvendësohet me atë të kompensimit në vlerë monetare të propozuesit të pakërkuar, në rastin kur nuk shpallet fitues. Vlera e kompensimit nuk mund të jetë më e lartë se 1 për qind e vlerës së investimit. Sistemi i kompensimit nuk krijon avantazh për propozuesin e pakërkuar në procesion e konkurrimit, duke vendosur një konkurrencë të drejtë në treg. Nga ana tjetër, ky sistem nxit sektorin privat për të paraqitur projekte të studiara dhe të nevojshme për ekonominë e vendit.

Së treti, forcimi i rolit të ministrisë përgjegjëse për financat.

Projektligji parashikon rritjen e rolit të ministrisë përgjegjëse për financat në drejtim të vlerësimit të projekteve dhe kontratave të koncesionit/PPP, nga pikëpamja e implikimeve fiskale, individuale apo në grup, për shpenzimet buxhetore, defiçitin buxhetor, qëndrueshmërinë e borxhit publik dhe detyrimet kontigjente eventuale. Një rol i tillë i Ministrisë së Financave mundëson përputhjen e ligjit për koncesionet/PPP me ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor.

Forcimi i rolit të Ministrisë së Financave në fushën e koncesioneve/PPP është një ndër rekomandimet kryesore të FMN dhe Bankës Botërore, për shkak të risqeve të mundshme fiskale e buxhetore që mbartin projektet e kësaj fushe. Në raportet e tyre periodike, këto institucione kanë rekomanduar që Ministria e Financave duhet të bëjë analiza të kosto-përfitimeve për çdo projekt koncesioni/PPP, si dhe të ketë të drejtën të refuzojë projektet e palerverdisshme.

Aktualisht, autoritetet kontraktore dërgojnë për vlerësim në Ministrinë e Financave studimin e fizibilitetit dhe projektkontratën. Pas marrjes së këtij miratimi, autoritetet kontraktore nuk dërgojnë më informacione në këtë ministri mbi angazhimet e marra përsipër në kontratë, risqet e marra përsipër nga palët gjatë nënshkrimit të kontratës apo ecurinë e zbatimit të saj.

Projektligji parashikon që Ministria e Financave kryen vlerësimin dhe miratimin e koncesioneve/PPP në këto faza:

- para shpalljes së procedurës së dhënies me koncesion/PPP, kur autoritetet kontraktore dërgojnë studimin e fizibilitetit, si dhe çdo ndryshim të mëtejshëm të tij;
- pas negocimit të kontratës me operatorin e shpallur fitues dhe para nënshkrimit të saj.

Kjo procedurë i krijon mundësi Ministrisë së Financave të verifikojë nëse, pas negocimit të kontratës, autoriteti kontraktor i është përmbajtur vlerësimeve dhe rekomandimeve që ajo ka dhënë gjatë fazës së studimit të fizibilitetit. Për kontratat me mbështetje buxhetore dhe që marrin përsipër risqe fiskale, pas vlerësimit përfundimtar nga Ministria e Financave, parashikohet edhe miratimi me vendim të Këshillit të Ministrave.

Gjithashtu, projektligji parashikon që Ministria e Financave jo vetëm të kryejë vlerësimin e koncesioneve/PPP, por edhe të ndjekë ecurinë e zbatimit të kontratave përkatëse, bazuar në raportet periodike të dorëzuara nga autoritetet kontraktore. Në këtë fazë Ministria e Financave ka të drejtë t'u rekomandojë autoriteteve kontraktore të marrin masa për përmirësimin e performancës gjatë zbatimit të kontratave, me qëllim shmangjen e risqeve të mundshme.

Procedura të njëjta parashikohen të ndiqen edhe në rastet e ndryshimit apo transferimit të kontratave të koncesionit/PPP.

Së katërti, krijohet Komiteti i përzgjedhjes së Projekteve të Koncesioneve/PPP.

Ky Komitet propozohet të jetë një organ kolegjal, me objekt kryesor të veprimtarisë përzgjedhjen e projekteve të koncesionit/PPP që do të asistohen me ekspertizë të specializuar për hartimin e studimit të fizibilitetit. Ky Komitet kryesohet nga ministri përgjegjës për ekonominë dhe ka në përbërje, ministrat përgjegjës për financat, infrastrukturën, energjinë, industrinë, zhvillimin urban dhe mjedisin. Komiteti do të mbështetet nga Agjencia e Trajtimit të Koncesioneve/PPP, e cila do të analizojë kërkesat e autoriteteve kontraktore për mbështetje me ekspertizë të specializuar dhe do t'ia propozojë ato për miratim Komitetit.

Krijimi i këtij Komiteti do të eliminojë nevojën për ekspertizë të specializuar nga sektori privat për hartimin e propozimeve të pakërkuara dhe do të rrisë cilësinë e studimeve. Kostot për kontraktimin e ekspertëve të jashtëm do të përballohen nga donatorët e ndryshëm të brendshëm dhe të huaj, buxheti i shtetit, si dhe tarifa, që do të mbledhet nga operatorët fitues.

- ***Vlerësimi i Ligjshmërisë Kushtetuese, si dhe harmonizimi me legjislacionin në fuqi dhe aktet ndërkombëtare.***

Projektligji është në përputhje me nenet 78 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës.

Në aspektin procedural projektligji është paraqitur në përputhje me Rregulloren e Kuvendit.

Në aspektin formal projektligji përbëhet nga 18 nene.

- ***Efektet financiare të projektligjit***

Ky projektligj nuk ka ndikim të drejtpërdrejtë në buxhetin e shtetit.

- ***Diskutimi në Komision.***

Relatori theksoi se ndryshimet e propozuara në këtë projektligj janë mjaft të rëndësishme dhe pritet të japin efekt pozitiv në fushën e koncesioneve/PPP. Në themel të ndryshimeve qendron heqja e mundësisë për propozime të pakërkuara në koncesionet/PPP e sektorit të infrastrukturës dhe në një

sërë sektorësh të tjerë të ekonomisë. Kjo masë propozohet të fillojë nga zbatimi prej datës 1 korrik 2019. Një masë e tillë propozohet për herë të parë në vendin tonë dhe synon të zbatojë një ndër rekomandimet e institucioneve financiare ndërkombëtare, si FMN, Banka Botërore dhe OECD, që është reduktimi i risqeve që rrjedhin nga kontratat e koncesioneve/PPP.

Më tej, relatori vuri theksin në faktin që procedura e propozimit të pakërkuar është parashikuar prej vitesh si pjesë e ligjit për koncesionet. Ajo është parashikuar në ligjin për koncesionet të vitit 1995, të ndryshuar; ligjin e vitit 2006 të ndryshuar dhe ligjin nr. 125, datë 25.4.2013, të ndryshuar.

Në zbatim të kuadrit ligjor, deri tani në vendin tonë janë dhënë rreth 217 projekte me koncesion/PPP, nga të cilat rreth 183 projekte janë dhënë gjatë periudhës 2005-2013. Rreth 99 për qind e tyre janë dhënë me procedurën e propozimit të pakërkuar, konkretisht për pullat fiskale, skanimin në doganë, markimin e karburanteve, HEC-in e Devollit etj. Këto koncesione kanë pasur kosto të drejtpërdrejtë buxhetore dhe kanë rënduar sektorin privat.

Pas vitit 2013, veprimtaria e PPP-ve u fokusua më tepër tek shërbimet. Kontratat e nënshkuara në sektorin e shëndetësisë, si ato për shërbimin e dializës, check-up-in dhe sterilizimin e pajisjeve mjekësore ndihmuan në përmirësimin e shërbimit ndaj qytetarëve, parandalimin e sëmundjeve dhe përafrimin e këtyre shërbimeve me standardet ndërkombëtare. Kontrata PPP për Rrugën e Arbrit u erdhi në ndihmë qytetarëve të Dibrës për t'u lidhur me kryeqytetin e më vonë me rajonin.

Më tej, relatori theksoi se heqja e bonusit për propozimet e pakërkura do të rrisë transparencën dhe do të trajtojë në mënyrë të barabartë të gjithë operatorët në procesin e konkurrimit. Zëvendësimi i këtij sistemi me atë të kompensimit në vlerë monetare të propozuesit të pakërkuar, nëse ai nuk shpallet fitues, si dhe vendosja e tavanit të shpërblimit deri në 1 për qind të vlerës së investimit heq avantazhet për propozuesin e pakërkuar, duke forcuar konkurrencën në dhënien e koncesioneve/PPP.

Gjithashtu, relatori e konsideroi mjaft të rëndësishëm rritjen e rolit të Ministrisë së Financave në përzgjedhjen, vlerësimin dhe monitorimin e zbatimit të kontratave të koncesionit/PPP, për të mos tejkaluar kufijtë e përcaktuar në ligjin organik të buxhetit, si dhe për të mbajtur nën kontroll risqet e mundshme në treguesit fiskalë, qëndrueshmërinë e borxhit publik dhe detyrimet kontigjente eventuale.

Krijimi i Komitetit të Përzgjedhjes së Projekteve të koncesionit/PPP do të ndikojë në rritjen e cilësisë së studimit të fizibilitetit, i cili përbën thelbin e suksesit të një projekti.

Ministrja e Financave paraqiti një informacion të detajuar mbi projektligjin dhe efektet pozitive që ai sjell në fushën e koncesioneve/PPP. Ajo vuri theksin në rolin mjaft të rëndësishëm që i jepet Ministrisë për Financat dhe Ekonominë, jo vetëm gjatë hartimit, por edhe gjatë ndryshimit, transferimit dhe zbatimit të kontratave të koncesionit/PPP, për të mbajtur nën kontroll risqet që ato mund të sjellin në treguesit fiskalë të vendit. Deri tani, është respektuar detyrimi i përcaktuar në

ligjin për menaxhimin e sistemit buxhetor që “shuma e përgjithshme e pagesave vjetore neto, që kryhen nga njësitet e qeverisjes së përgjithshme, të cilat rezultojnë nga kontrata koncesionare apo partneriteti publik privat (PPP), si rregull, nuk duhet të tejkalojnë kufirin prej 5 për qind të të ardhurave tatimore faktike të vitit paraardhës buxhetor”. Aktualisht, ky kufi është 3 për qind.

Lidhur me afatin 1 korrik 2019 të heqjes së procedurës së propozimit të pakërkuar, për të cilin ka pasur diskutime në Komisionet e Kuvendit, Ministria e Financave informoi Komisionin që ky afat është i nevojshëm për hartimin e akteve nënligjore.

Anëtarët e tjerë të Komisionit e vlerësuan pozitivisht projektligjin, bazuar në argumentet e paraqitura më lart. Gjatë diskutimit u paratitën disa propozime për ndryshime në dispozitat e projektligjit. Komisioni miratoi disa ndryshime në dispozitat e projektligjit, të cilat janë pasqyruar më poshtë, në pjesën e ndryshimeve nen për nen.

- ***Ndryshime të projektligjit (nen për nen).***

Komisioni për Ekonominë dhe Financat shqyrtoi edhe amendamentet për projektligjin, të propozuara nga Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, duke marrë në konsideratë një pjesë të tyre. Në përfundim, Komisioni për Ekonominë dhe Financat i paraqet seancës plenare një variant përmbledhës të amendamenteve në projektligj, si më poshtë:

Në nenin 3 të projektligjit bëhen këto ndryshime:

- Në pikën 2, pas fjalëve “koncensionit/partneritetit publik privat (PPP)”, shtohen fjalët “si dhe çdo ndryshim apo transferim të tyre”;
- Në pikën 7, fjalët “ligjin nr.9936, datë 26.6.2008, “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, zëvendësohen me fjalët “legjislacionin në fuqi për menaxhimin e sistemit buxhetor.”

Në nenin 6 të projektligjit bëhen këto ndryshime:

- Në pikën 2 pas fjalëve “pa të drejtë vote” shtohen fjalët “përfaqësues nga bota akademike, si”;
- Në pikën 4 fjalët “Komiteti miraton”, zëvendësohen me fjalët “Këshilli i Ministrave miraton”.

Në nenin 9, tek pika 6 e shtuar e projektligjit, fjalët “në pikën 2 të nenin 10 të këtij ligji”, zëvendësohen me fjalët “në pikën 2 të nenin 10 të ligjit”. Ky ndryshim bëhet në mënyrë identike edhe në nenin 11 pika 2; nenin 14 pika 6 e shtuar; nenin 15 pika 4 e ndryshuar.

Në nenin 10 të projektligjit, i cili ndryshon nenin 25 të ligjit ekzistues, vendoset titulli i nenit 25, “Propozimet e pakërkua”.

Në nenin 11 të projektligjit, që ndryshon nenin 26 të ligjit ekzistues, pas pikës 1 shtohet pika 1/1 me këtë përmbajtje:

“1/1. Pika 4 shfuqizohet”.

Në nenin 17 të projektligjit bëhen këto ndryshime:

- Pika 1, hiqet;
- Në pikën 3, fjalët “të përcaktuara në nenet 3, 5, 7 dhe 10 të këtij ligji” zëvendësohen me fjalët “të përcaktuara në nenet 3, 5, 6, 7 dhe 10 të këtij ligji”;
- Ndryshon numri i pikave të këtij neni.

Neni 18 riformulohet si më poshtë:

“Neni 18
Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare, me përjashtim të nenit 2, nenit 7 pika 1 dhe nenit 9 të këtij ligji, të cilët hyjnë në fuqi më 1 korrik 2019.”

IV. Përfundim.

Në përfundim, Komisioni vlerësoi përimrësimet së sjell projektligji në fushën e koncesioneve/PPP. Mbështetur në argumentet e mësipërme, Komisioni e miratoi projektligjin në parim, nen për nen dhe në tërësi me votat e të gjithë anëtarëve të pranishëm, me ndryshimet e paraqitura më lart.

KRYETARI

Arben AHMETAJ