

DETYRIMET E MSA-SË DHE LIGJI I RI I KLSH-SË.

nga Bujar LESKAJ,

botuar në gazetën “Koha jonë”, më 08 prill 2014.

Projektligji i ri për KLSH-në fut konceptet bashkëkohore të auditimit në kontrollin e jashtëm publik të vendit, zgjeron gamen e auditimeve me auditime të reja të përfshira me ligj, si ato të performancës, të përdorimit të fondeve të BE-së, të teknologjisë së informacionit, lejon dhënien e opinionit për llogaritë e Shtetit, forcon pavarësinë e institucionit kushtetues të KLSH-së dhe çertifikon audituesit e tij. Por ai mund të kthehet shumë shpejt dhe lehtë në një histori dështimi dhe të dëmtimi të interesave të integritetit evropian të Shtetit shqiptar, nëse çënohet pavarësia e KLSH-së.

Vendi ynë, ka një angazhim madhor për të respektuar, Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (MSA) me Bashkimin Evropian. Neni 90-të i MSA-së thotë: “Palët bashkëpunojnë në mënyrë të veçantë për të zhvilluar sisteme të auditimit të jashtëm në Shqipëri, në përputhje me standardet dhe metodologjitë e pranuar botërisht, si edhe me praktikatat më të mira të BE-së”.

Në rast se këto standarde të pranuar botërisht dhe praktikatat më të mira të BE-së, shkelen me ligjin e ri për KLSH-në, kapitulli i 32-të i Progres-Raportit të BE-së për Shqipërinë, i cili fokusohet në katër fusha, në fushën e kontrollit financiar të brendshëm publik, në fushën e kontrollit të jashtëm publik, në fushën e mbrojtjes së interesave financiare të BE-së dhe në fushën e mbrojtjes kundrejt falsifikimit të euros, as nuk hapet, as edhe mbyllet nga Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit e Komisionit Evropian (DG-Budget). Ky kapitull është themeltar në sigurimin e përgjegjshmërisë maksimale për administrimin e fondeve publike të një vendi anëtar kandidat dhe potencialisht kandidat për në BE. Komisioni Evropian frenon vlerësimin e tij për një vend, në rast se ky Kapitull nuk funksionon. Drejtoria përkatëse që përpunon këtë Kapitull në Komisionin Evropian, DG-Budget, në letrën e saj të datës 28 mars 2014, drejtuar KLSH-së, shprehet: “Duhet të kihet parasysh se një ligj i KLSH-së në përputhje me standardet INTOSAI, është një nga kërkesat themelore të Kapitullit 32 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit Shqipëri-BE , e cila duhet plotësuar”. Këto kërkesa eksplicite të nenit 90-të të MSA-së dhe të

Kapitullit 32 të Progres-Raporteve të Bashkimit Evropian për vendet candidate dhe potencialisht candidate për anëtarësim në BE, kanë rrezik të shkelen dhe neni të mos zbatohet prej nesh, në rast se projektligji i ri për KLSH-në, i paraqitur në Kuvend, miratohet me disa ndryshime të propozuara në Komisionin e Ekonomisë, që nuk e bëjnë këtë projektligj të jetë në përputhje me standardet dhe metodologjitë e pranuar botërisht, si edhe me praktikat më të mira të BE-së. Duhet të kuptojmë se për Bashkimin Evropian nuk ka kuptim dhe rëndësi një ligj thjesht i ri për KLSH-në, por një ligj në përputhje të plotë me standardet e pranuar botërisht, që janë standardet e organizatës botërore të institucioneve të auditimit të jashtëm publik, e quajtur INTOSAI dhe që zbatohen rigorozisht nga Gjykata Evropiane e Audituesve (KLSH-ja e Bashkimit Evropian) dhe nga të gjitha KLSH-të e vendeve anëtare, qofshin zyra kombëtare auditimi, gjykata auditimi apo gjykata të llogarive. Sa herë BE-ja ka kërkuar amendime për ligjin e KLSH-së (dhe ka nisur ta bëjë këtë që 6 vite më parë, në vitin 2008), rekomandimi ka qenë gjithnjë që ligji të amendohet, për t'u bërë tërësisht në përputhje me standardet INTOSAI. Ky rekomandim është përsëritur shtatë herë rresht, deri në Progres- Raportin e vitit 2013. Në Progres-Raportin e vitit 2012 për Shqipërinë, BE thekson: "...Pas disa vitesh në pezullim, janë përgatitur dhe janë dërguar për procedurën e miratimit draft-amendimet e ligjit të SAI-t, për ta sjellë në përputhje të plotë me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve të Kontrollit të Lartë (INTOSAI) (faqe 66, fragmenti i parë). Kurse në Progres-Raportin e vitit 2013 për Shqipërinë, sërish theksi është tek ligji i ri për KLSH-në : "... Në fushën e auditimit të jashtëm, janë ndërmarrë ndryshime organizative dhe procedurat e reja për të rritur efikasitetin e Kontrollit të Lartë i Shtetit (KLSH) ... Megjithatë, ndryshimet në ligjin për KLSH-në janë duke u shqyrtuar në Parlamentin që në vitin 2012 dhe mbetet të miratohen me shumicë 3/5.. ... Nevojitet miratimi i ndryshimeve në Ligjin për KLSH-në. Në tërësi, përgatitjet kanë avancuar në masë të moderuar" (faqe 56, fragmenti i shtatë dhe faqe 57, fragmenti i tretë). Por nuk janë vetëm Progres-Raportet e Komisionit Evropian që kanë kërkuar me forcë një ligj koherent dhe në përputhje të plotë me standardet INTOSAI, që të garantojë pavarësinë e KLSH-së. Vetë dokumenti themelor i Bashkimit Evropian, Traktati mbi Funkcionimin e BE-së, i 1 dhjetorit 2009, dhe, në mënyrë specifike, Neni 287 i tij, rregullon pavarësinë e plotë, qasjen e pakufizuar në informacion dhe kompetencat e Gjykatës Evropiane të Audituesve (KLSH-ja e BE-së). Më konkretisht, po citoj fragmente nga Pjesa e Gjashtë "Dispozitat institucionale dhe financiare" e Neni 287: "1. Gjykata Evropiane e

Audituesve do të ekzaminojë llogaritë e të gjitha të ardhurave dhe shpenzimeve të Bashkimit. Ajo do të ekzaminojë gjithashtu llogaritë e të gjitha të ardhurave dhe shpenzimeve të të gjithë trupave, zyrave apo agjencive të krijuara nga Bashkimi në masën që instrumenti relevant përbërës nuk pengon një shqyrtim të tillë. ...

...

Auditimi do të bazohet në të dhënat dhe nëse është e nevojshme, do të kryhet në vend në institucionet e tjera të Bashkimit, në mjediset e çdo trupi, zyre apo agjencie që menaxhon të ardhurat ose shpenzimet në emër të Bashkimit dhe në Shtetet Anëtare, përfshirë në mjediset e çdo personi fizik apo juridik që merr pagesa nga buxheti....

Institucionet e tjera të Bashkimit, çdo trup, zyrë ose agjenci që menaxhon të ardhurat ose shpenzimet në emër të Bashkimit, çdo person fizik apo juridik (natural or legal person) që pranon pagesa nga buxheti dhe organet kombëtare të auditimit ose, nëse këto nuk kanë kompetencat e nevojshme, departamentet kompetente kombëtare, i dërgojnë Gjykatës së Auditimit, me kërkesën e saj, çdo dokument apo informacion të nevojshëm për të kryer detyrën e saj.”

Sikurse u vu re nga fragmentet e mësipërme, Neni 287 përmend qasjen e pakufizuar në informacion gjatë auditimit, si praktikë e zbatuar gjerësisht në BE. Gjykata Evropiane e Audituesve, në bazë të këtij Neni, mund të kontrollojë madje edhe shpenzimin e parave në vend (në terren) me përfituesit e fundit (p.sh. fermerët privatë) të subvencioneve të BE-së, por ajo auditon njëkohësisht dhe në thellësi edhe mbledhjen e TVSH-së, të ardhurës kryesore tatimore në vendet e BE-së. Në direktivën nr. 85 të vitit 2011 të BE-së, të datës 8 Nëntor 2011, “Mbi kërkesat për kufizimet buxhetore të Shteteve Anëtare”, Komisioni Evropian u kërkon vendeve anëtare që në raportimin mbi të dhënat kombëtare mbi defiçitet buxhetore dhe të ardhurat fiskale e shpenzimet e qeverive, në Kapitullin 6, Neni 6, ku përmendet cilësia dhe formati i të dhënave, të përfshihet edhe një analizë e pavarur dhe e besueshme, e kryer nga njësi të pavaruara auditimi, si Gjykatat e Llogarive dhe njësi që gëzojnë pavarësi funksionale ndaj autoriteteve fiskale të Shteteve Anëtare. Ndërsa Direktiva 2006/43/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të Evropës, e 17 Majit 2006, “Mbi auditimet statutorë të llogarive vjetore dhe llogarive të konsoliduara”, e amenduar më vonë me Direktivën 2008/30/EC, të 11 Marsit 2008, shprehet se “të gjitha auditimet duhet të kryhen në bazë të standardeve ndërkombëtare të auditimit”. Pavarësia e audituesve është një nga kërkesat më thelbësore të kësaj direktive. Në bazë të këtyre direktivave dhe të legjislacioneve

kombëtare, në dijeninë tonë, në të gjitha ligjet organike të KLSH-ve të Evropës, të formës zyrë kombëtare auditimi, gjykatë auditimi apo gjykatë llogarish, qasja e SAI-t në informacionin e përmbajtur nga administrata tatimore nuk kufizohet. Këtë nuk e themi vetëm ne, por e thotë qarte një program si SIGMA, me eksperiencë të pasur disa dhjetë-vjeçare në vlerësimin e auditimit të jashtëm publik në shumë vende të Evropës. Në letrën e saj dërguar KLSH-së më 1 prill 2014, SIGMA, programi i njohur tek ne i BE-së dhe OECD-së për mbështetje në qeverisje dhe menaxhim, shprehet se “Parime të rëndësishme, të tilla si pavarësia funksionale, operacionale dhe administrative e KLSH-së, një mandat i gjerë, duke përfshirë auditimin e të gjitha shpenzimeve dhe të të ardhurave të organizatave të caktuara të sektorit publik, si dhe qasja e pakufizuar në informacionin e këtyre organizatave, duhet të jenë të garantuara... Në përvojën tonë me institucione të tjera supreme të auditimit në përputhje me INTOSAI-n, nuk kemi njohur precedentë të kufizimeve të parimeve të mësipërme”.

Procesi i përgatitjeve për këtë projektligj, përgatitje të nisura që në vitin 2010, ka njohur një monitorim rigoroz dhe kujdes parësor nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme të Buxhetit të Komisionit Evropian (DG-Budget) dhe programit SIGMA të BE dhe OECD. Vetëm në fund të vitit 2012, me letrën me nr. reference (2012)1354284 datë 16 nëntor 2012), erdhi miratimi nga ana e DG-Budget që projektligji është i gjithi në përputhje të plotë me standardet ndërkombëtare INTOSAI. Në të thuhet: “Sipas mendimit tonë, versioni që na është dorëzuar më 15 nëntor 2012, marrë në lidhje me dispozitat e aplikueshme të Kushtetutës së Shqipërisë, mund të konsiderohet si në përputhje të plotë me parimet, standardet dhe udhëzimet e INTOSAI-t, duke përfshirë Deklaratat e Limës dhe të Meksikos”. Sapo kjo garanci erdhi, ne e dërguam projekt-ligjin për shqyrtim në Kuvend. Ndryshimi kryesor i propozuar nga Komisioni i Ekonomisë është që KLSH-së t’i mohohet aksesin në të dhënat e administratës tatimore për dosjet individuale të tatimpaguesve, me justifikimin se qasja e pakufizuar e KLSH-së në të dhënat e organeve tatimore, mund të dëmtojë interesat e tatimpaguesve privatë. Cenimi i së drejtës së KLSH-së për informacion është shkelje e standardeve themelore të INTOSAI-t, i Deklaratës së Limës dhe Deklaratës së Meksikos. Përkatësisht, e Neneve 4, 10 dhe 20 të Deklaratës së Limës dhe e kërkesave të Parimit 4 “Për një qasje të pakufizuar në informacion”, të Deklaratës së Meksikos për Pavarësinë e Institucioneve Supreme të Auditimit, që thotë se: “Institucionet Supreme të Auditimit duhet të kenë një qasje të drejtpërdrejtë dhe të lirë në të gjitha

dokumentet dhe informatat e nevojshme, për kryerjen e duhur të përgjegjësi të tyre staturore”. Në bazë të standardeve tona profesionale INTOSAI, por edhe të eksperiencave evropiane të sipërcituara, ne gjykojmë se kufizimi i së drejtës për qasje të pakufizuar në informacion të KLSH, në auditimin e administratës tatimore, është një keqkuptim. Ai madje rrezikon të krijojë moszbatueshmëri të vetë ligjit të ri për KLSH-në, që Kuvendi po përgatitet të miratojë. Sipas amendimeve të propozuara të ligjit të KLSH-së dhe të miratuara nga Komisioni për Ekonominë, KLSH-ja ka për të dhënë një opinion vjetor mbi llogaritë e Shtetit (Certifikimin e këtyre Llogarive). Në parim, llogaritë përbëhen nga deklaratat mbi shpenzimet dhe të ardhurat. Nëse KLSH-së nuk do t’i lejohet të auditojë të ardhurat kryesore (ato tatimore), atëherë institucioni nuk do të jetë në gjendje të japë një mendim për llogaritë e Shtetit për çdo vit që do të vijë. Kjo është antikushtetuese, sepse bie në kundërshtim me Nenin 164 të Kushtetutës, në të cilin në Piken 1 thuhet se “Kontrolli i Lartë i Shtetit i paraqet Kuvendit raport për zbatimin e Buxhetit të Shtetit”. E si mund të paraqitet ky raport i plotë, kur KLSH-së i mohohet auditimi i mënyrës se si mblidhen të ardhurat kryesore të Buxhetit, të ardhurat tatimore?! Mos ndoshta fakti që ka me dhjetëra kompani të mëdha që rezultojnë me humbje dhe nuk kontribuojnë për Shtetin, nuk duhet të përbëjë një shqetësim për KLSH-në? Ne duhet të auditojmë nëse Ministria e Financave i ka marrë masat e mjaftueshme për të luftuar korrupsionin brenda zyrave të taksave, administratës tatimore qendrore. Sikurse e dini fare mirë, nëpunësit tatimorë mund të joshen për të pranuar deklarata tatimore, të cilat janë të pasakta, nëse ata mund të përfitojnë prej këtyre deklaratave. Ministria e Financave është sigurisht e vetëdijshme për këtë rrezik dhe bën analizën e saj të riskut dhe zbaton një politikë të luftës kundër korrupsionit. Ne kemi për detyrë ta auditojmë këtë analizë risku dhe këtë politikë se sa eficiente është. Për këtë mund të përdorim paketën INTOSAINT të Gjykatës së Auditimit të Holandës, e cila përdoret gjerësisht nga SAI-t evropiane dhe më tej në botë, për të analizuar ku janë dobësitë (rreziqet për korrupsion) edhe në sistemin e mbledhjes së taksave. Me të, mund të kontribuojmë realisht në luftën kundër mashtrimit financiar dhe korrupsionit në tatime, por këtë nuk do të mund ta bëjmë, nëse institucioni i KLSH-së do të ketë kompetenca të auditojë të ardhurat nga taksat.

Ky mohim i së drejtës së institucionit për të analizuar mënyrën e mbledhjes së të ardhurave kryesore buxhetore, do të ndodhë, në kohën kur Direktiva Nr. 85 e Bashkimit Evropian e vitit 2011 “Mbi kërkesat për kufizimet buxhetore të Shteteve

Anëtare”, në Kapitullin e Katërt, Nenin 6 të saj, përmend cilësinë dhe formatin e të dhënave numerike mbi rregullat fiskale (niveli i deficitit dhe i buxhetit të vendeve anëtare) dhe citon: “Pa paragjykim në pavarësinë e parashikuar nga Nenet 290-291 dhe 317-319 të Traktatit mbi Funksionimin e BE-së, në lidhje me aparatën ligjor mbikëqyrës të Bashkimit Evropian, raportimi numerik i rregullsisë fiskale të vendeve specifike duhet të ketë specifikime në elementet e mëposhtëm: Përcaktimin e qëllimit dhe qëllimin e rregullave; Monitorimin efektiv dhe në kohë të përputhshmërisë me ligjet, të bazuar në një analizë të pavarur dhe të besueshme të kryer nga njësi të pavarura auditivi dhe njësi që gëzojnë pavarësi funksionale ndaj autoriteteve fiskale të Shteteve Anëtare; Informacionin mbi konsekuencat, në rast të mos-përputhshmërisë”.

Kështu, vetë Bashkimi Evropian dhe Komisioni Evropian u kërkojnë Vendeve Anëtare që të dhënat për deficitin, të ardhurat fiskale dhe shpenzimet qeveritare të kenë gjithashtu të bashkangjitur dhe rezultatet e auditimeve nga monitorues të jashtëm. Sipas specifikimeve të Direktives, këto institucione janë njësitë supreme të auditimit, që gëzojnë mundësi funksionimi të pavarur nga Administrata Shtetërore. Ne si KLSH, në asnjë rast nuk do të donim të auditonim kompanitë apo personat privatë. Kjo shkon kundër standardeve tona profesionale, kundër etikës sonë dhe nuk do ta bëjmë kurrë! Sigurisht, në qoftë se ka dyshime të evazionit dhe korrupsionit me taksa, KLSH duhet të jetë në gjendje për t’i audituar ato raste dhe pastaj të dorëzojë dosjet me gjetjet e tij në Prokurori. Por këto janë kryesisht raste të jashtëzakonshme. Roli i KLSH-së nuk është për të shqyrtuar sjelljen fiskale të firmave apo personave private dhe ne nuk do ta bëjmë atë. Por, si institucioni publik më i lartë auditues në vend, KLSH-ja gëzon me Kushtetutë të drejtën për të audituar mënyrën se si vilen të ardhurat publike. Cënimi me ligj i të drejtës së pakufizuar të KLSH për informacion, do të përbënte një regres, dhe jo hap përpara. Po mbi bazën e amendimeve të propozuara, KLSH-ja fiton të drejtën për të audituar zbatimin e fondeve të BE-së. Për Gjykatën Evropiane të Audituesve, kjo do të ishte një situatë e shkëlqyer, sepse ata pastaj mund të përdorin gjetjet e KLSH-së. Mirëpo, sigurisht, kjo mund të ndodhë, vetëm nëse KLSH ka të njëjtat kompetenca sikurse Gjykata Evropiane e Audituesve gëzon, sipas Nenit 287 të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian. Nëse KLSH mund të punojë së bashku me Gjykatën Evropiane të Audituesve, atëherë KLSH-ja do të jetë në gjendje të mbrojë interesat shqiptare, në rast se institucioni provon se parregullsitë nuk ishin të qëllimshme, dhe një korigjim financiar nga ana e Gjykatës Evropiane të Audituesve

(ulje apo anulim i fondeve për Shqipërinë), për pasojë mund të reduktohet. Pra, është në interes të Shtetit tonë, Kuvendit dhe Qeverisë shqiptare që KLSH-ja të mund të punojë së bashku me Gjykatën Evropiane të Audituesve në të njëjtën bazë dhe të gëzojë të njëjtën qasje në informacion. Por me propozimet në Komisionin e Ekonomisë, kjo qasje mohohet. Cenimi në të drejtën tonë për qasje të pakufizuar në informacion, është aq i rëndë, sa nëse ai do të ruhej deri në variantin përfundimtar, do të ishte më mirë të mbanim ende në fuqi ligjin e vjetër të vitit 1997, i cili të paktën të drejtën për akses në informacion të KLSH-së nuk e kufizon. Dua ta theksoj se ai është në kundërshtim me të gjitha ligjet organike të institucioneve të auditimit të jashtëm publik të Evropës. Mjafton të marrim si shembull ligjin organik të Gjykatës së Auditimit të Holandës, që ka referim të plotë për qasjen e pakufizuar të kësaj gjykate në informacionin e administratës tatimore, apo edhe ligjin organik të Zyrës Shtetërore të Auditimit të Kroacisë, vend i pranuar në BE në vitin 2013, i cili ka një paragraf të plotë për të drejtën e kësaj Zyre të shqyrtojë dosjet individuale tatimore, për kryerjen e vlerësimit tatimor. Për të gjetur një shembull të ngjashëm të mohimit e së drejtës për auditim në tatime, duhet të shkojmë larg, në shtetin e Zimbabves, në legjislacionin e të cilit nuk lejohet që të auditohen dokumente të tilla, që janë subjekt i vendim-marrjes së Komisionerit të Tatimeve të çdo shume dhe çdo takse sipas Ligjit mbi Taksën e të Ardhurave [Kapitulli 23:06 i Ligjit mbi Auditimin Publik].

Jam i sigurt për qëndrimin konstruktiv të deputeteve të Komisioneve të Ekonomisë, ligjeve dhe Integritit, ku projektligji u paraqit dhe po diskutohet. Shpreh bindjen se projektligji i ri do të miratohet nga Kuvendi, i mbështetur plotësisht në Kushtetutën e vendit, në standardet ndërkombëtare të auditimit INTOSAI dhe në praktikat më të mira evropiane, në mënyrë që zbatimi i Nenit 90, shumë të rëndësishëm të MSA-së, të jetë një histori sukcesi dhe jo dështimi, në përpjekjet tona për progres dhe integritim.