

KLSH DHE ADMINISTRIMI I BUXHETIT TE SHETITIT

nga Bujar Leskaj

Objektivi ynë kryesor në Raportin e KLSH “Për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2012”, në respektim të detyrimit kushtetues, është dhënia e opinionit për raportin që Ministri i Financave dhe Këshilli i Ministrave paraqet në Kuvend “Për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2012”. Opinioni i përgjithshëm i KLSH, në përputhje të plotë me Standardin ISSAI 1700 të auditimit suprem, për Zbatimin e Buxhetit të Shtetit për vitin 2012, para miratimit të tij nga Kuvendi i Shqipërisë, është se përgatitja, shqyrtimi dhe miratimi i buxhetit të vitit 2012, zbatimi, ndjekja dhe rishikimi i tij, të drejtat dhe kufizimet për huamarrjen, garancitë dhe format e tjera të rrjedhura prej tyre si dhe kontrolli, kontabiliteti, raportimi dhe auditimi i këtij buxheti, janë kryer në respektim të kërkesave të ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”; të ligjit “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2012”, të ndryshuar, si dhe të ligjit “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”.

Duke patur parasysh mjedisin e pafavorshëm në të cilin u realizua Buxheti i vitit 2012, si pasojë e ndikimit në rritje të elementëve të krizës ekonomike dhe financiare botërore dhe sidomos në Eurozonë, vlerësojmë pozitivisht punën e bërë nga Qeveria Berisha në tërësi, nga Ministria e Financave, Ministrinë e tjera, Institucionet e tjera qendrore dhe vendore, si dhe entet e tjera publike të audituara, për përmbushjen e objektivave të Buxhetit të vitit 2012 dhe për zbatimin e masave të programuara, në kuadër të Planit Kombëtar të Zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit Shqipëri-BE. Konstatojmë se treguesit fiskalë të konsoliduar të Buxhetit të Shtetit për vitin 2012, në tërësi janë realizuar.

Borxhi publik

Në bazë të standardit ISSAI 5440 për Auditimin e Borxhit Publik “Udhezim për planifikimin dhe kryerjen e një auditimi mbi Borxhin Publik”, u përqëndruam në auditimin e ligjshmërisë së menaxhimit të borxhit publik për vitin 2012. Theksojmë se me ligjin nr. 114 datë 07/12/2012, të hyrë në fuqi më 3 Janar të vitit 2013, është hequr kufiri ligjor i borxhit prej 60% të PBB-së. Borxhi publik ka ngelur pa një tavan të përcaktuar dhe kjo ka krijuar premisa për rritje të vazhdueshme të tij në periudhat në vijim.

Në vijim dhe të rekomandimit të lënë prej nesh në vitin 2012, i kemi rekomanduar Ministrisë së Financave të ngrëjë një grup pune me ekspertët më të mirë të fushës, për përgatitjen dhe paraqitjen e një nisme ligjore për vendosjen në Kushtetutë dhe në Ligjin “Për menaxhimin e sistemit buxhetor” të pragut të treguesit të borxhit publik ndaj PBB-së. Në të, të parashikohet që: “Përjashtim nga ky rregull të bëjnë rastet e emergjencave, katastrofave natyrore dhe krizave ekonomike”. Në momentin e kalimit të pragut të borxhit publik kundrejt PBB-së, nga situatat e parashikuara, Qeveria duhet të marrë masa për balancimin e Buxhetit.

Nga auditimi, konstatoam se ligji “Për menaxhimin e sistemit buxhetor” është i ndryshueshëm me vendimmarrjen e thjeshtë në Kuvend. Me synim zvogëlimin e risqeve potenciale ndaj këtij ligji themeltar për menaxhimin e financave publike, kemi rekomanduar që ligji të ndryshohet vetëm me shumicë të cilësuar parlamentare.

Detyrimet ndaj sipërmarrjes private

Krahas rritjes së borxhit publik, shqetësim për ekonominë tonë përbëjnë dhe detyrimet që Buxheti i Shtetit ka kundrejt sipërmarrësve privatë. Në raportin “Për zbatimin e buxhetit të shtetit të vitit 2011”, kemi rekomanduar “saktësimin dhe shqyrtimin me realizëm të gjendjes së këtyre borxheve, si dhe përcaktimin e masave për të lehtësuar sa të jetë e mundur sipërmarrjen

private nga kosto e kredive që ajo mund të ketë marrë për përmirësimin e situatës së saj financiare, nëpërmjet ndërhyrjes për ristrukturimin e kredive dhe ndërkohë mbledhjen e borxheve të këqija”.

Kemi konstatuar mos angazhim për të zbatuar rekomandimin tonë dhe një përkeqësim të situatës, si rrjedhojë e çeljes së fondeve në mënyrë pjesore, apo realizim të investimeve të reja, pa mbuluar me fonde investimet në proces. Kemi rekomanduar që në Ligjin “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2014” të parashikohet që të ardhurat nga privatizimet duhet të përdoren së pari dhe kryesisht për të ulur borxhin publik, ku 50% të jetë kufiri i poshtëm, dhe pjesa tjetër të shkojë për uljen e detyrimeve për faturat e papaguara ndaj sipërmarrësve privatë për punët publike të realizuara. Të parashikohet që institucionet buxhetore, gjatë detajimit të fondeve të investimeve publike, të kenë detyrimin e përfshirjes në financimin e vitit “në rradhë të parë” të të gjitha investimeve të kontraktuara, apo punimeve të cilat rezultojnë të realizuara dhe nuk janë financuar për vitin ushtrimor. Këto procedura të përfshihen në udhëzimin specifik për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2014 dhe të jenë pjesë e Ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor”.

Për shkak të ndjeshmërisë së madhe që ka fenomeni i detyrimeve të Buxhetit të Shtetit ndaj kontraktorëve privatë, fokusuam auditimin edhe në mënyrën e rregjistrimit në sistemin informatik. Nga auditimi i kryer në disa degë thesari, rezultoi se për kontratat shumëvjeçare, regjistrimi në sistem kryhet për vlerën totale dhe për vitin korrent, duke mos marrë në konsideratë afatet e realizimit të këtyre kontratave në vite dhe nevojën për financime sipas këtyre afateve. Kemi rekomanduar që në Udhëzimin standard të zbatimit të Buxhetit të vitit 2014, të shtohet përcaktimi që: “Degët e thesarit në rrethe, në rastin e kontratave shumëvjeçare, të regjistrojnë në sistem kontratat në shtrirje sipas viteve të parashikuara”.

Konsolidimi i pasqyrave financiare

Në vijimësi, në raportet tona kemi evidentuar problematikën e mungesës së pasqyrave financiare të konsoliduara të Shtetit, situatë që është përsëritur edhe për vitin 2012. Drejtorja e Përgjithshme e Thesarit, që në bazë të ligjit është përgjegjëse për raportimin financiar, nuk ka bërë të mundur hartimin e këtyre pasqyrave në përputhje me të gjitha kërkesat ligjore dhe rregullatore që lidhen me raportimin financiar. Informacioni i plote, i përgjegjshëm dhe profesional për llogarite e Shtetit kërkon përgatitjen e pasqyrave financiare të konsoliduara.

Hartimi i bilancit pasuror të shtetit, në përputhje me standartet ndërkombëtare të kontabilitetit publik është një objektiv strategjik për të cilin është parashikuar realizim gradual. Duke vlerësuar si të domosdoshme pasqyrat financiare të konsoliduara të Shtetit në marrjen e një pamje të qartë të situatës financiare të Shtetit, por dhe duke njohur rëndësinë e tyre për të siguruar një qeverisje më të mirë, kemi rekomanduar që Ministria e Financave (Drejtorja e Përgjithshme e Thesarit) të marrë masa të menjëhershme për përgatjen e pasqyrave financiare të konsoliduara të Shtetit për vitin 2012, dhe në vijim të realizohet rishikimi brenda një kohe të shkurtër i kuadrit të plotë rregullator të raportimit financiar në sektorin publik, duke mbajtur parasysh Standartet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik, si dhe duke i dhënë rëndësinë e duhur fuqizimit të sektorit të kontabilitetit dhe raportimit financiar në Drejtorinë e Përgjithshme të Thesarit.

Fondi rezervë i Këshillit të Ministrave dhe ai i kontigjencave

Nga auditimi i përdorimit të Fondit Rezervë të Këshillit të Ministrave për vitin 2012, në shumë nga projektet u konstatua përdorimi korrekt, ekonomik dhe ligjor i këtij fondi nga Këshilli i Ministrave.

Gjatë auditimit të përdorimit të Fondit të Kontigjencës për ruajtjen e defiçitit, konstatuam përdorimin e tij me Vendim të Keshillit të Ministrave, për qëllime të tjera. Kemi rekomanduar që në Ligjin për Buxhetin e Shtetit të vitit 2014, Ministria e Financave të kërkojë që përdorimi i Fondit të Kontigjencës për ruajtjen e defiçitit buxhetor, të bëhet me miratim nga Kuvendi i Shqipërisë.

Auditimi i kryer në Bankën e Shqipërisë

Duke vlerësuar maksimalisht rolin e rëndësishëm që ka patur Banka e Shqipërisë në ruajtjen e stabilitetit monetar, si dhe duke patur parasysh gjendjen e ekonomisë të prekur ndjeshëm nga pasojat e krizës globale, theksojmë se konstatimet e auditimit nuk mund të zhvlerësojnë përpjekjet e mëdha që Banka e Shqipërisë ka bërë për të arritur objektivat e saj.

Vërejtëm se sipas ligjit “Për Bankën e Shqipërisë” të vitit 1997, Këshilli Mbikëqyrës i Bankës ka të drejtën për të përcaktuar nivelin e pagave dhe të shpërblimeve të stafit të Bankës së Shqipërisë. Nga auditimi rezultoi rregullshmëria ligjore e pagesave të mbështetura në vendimet e këtij Keshilli, por konstatuam mosrespektim të ndjeshmerisë qytetare në lidhje me nivelet shumë të larta të pagesave për drejtuesit, krahasuar me nivelin e pagës dhe trajtimet e punonjësve të institucioneve të tjera kushtetuese. Kemi rekomanduar që të fillojë nisma ligjore për rishikimin e Ligjit për Bankën e Shqipërisë, në frymën e minimizimit të riskut potencial të abuzimit me pavarësinë dhe shmangies së konfliktit të interesit, që evidentohet në praktikën e përcaktimit të pagave dhe shpërblimeve për nivelet drejtuese. Kërkojmë që të përcaktohet një kornizë e kujdesshme rregullatore në lidhje me nivelin e pagës së Guvernatorit, e cila duhet të ndjekë trendin e pagave të tregut bankar, por gjithmonë duhet të jetë në raporte të pranueshme, krahasuar me pagën e Presidentit të Republikës, bazuar kjo në përvojat dhe

praktikat më të mira të vendeve të ngjashme, por pa harruar përshtatshmërinë me realitetin shqiptar. Kerkuam gjithashtu, të vendosen nivele të arsyeshme për shpërblimin e anëtarëve të Këshillit Mbikëqyrës të Bankës, në mënyrë që pagat e tyre së bashku me shpërblimin në BSH, të mos jenë më shumë se sa paga e anëtarëve të Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë.

Ne, si Institucion Suprem Auditimi mendojmë që Komisioni i Ekonomisë, Komisioni i Ligjeve dhe Kuvendi duhet ta trajtojnë këtë problematikë në thellësi, në mënyrë që, duke mos cënuar pavarësinë e këtij Institucioni të rëndësishëm dhe në kujdes të ruajtjes së qëndrueshmërisë së burimeve njerëzore cilësore të tij, të bëhen ndryshimet e nevojshme ligjore, në bashkëpunim dhe në respekt të Bankës së Shqipërisë dhe drejtuesve të saj, por mbi të gjitha, në respekt të ndjeshmërisë qytetare.

Të ardhurat buxhetore nga tatimet

Për vitin 2012, borxhi tatimor rezultoi në një nivel shumë të lartë, me rreth 70 miliardë lekë, ose 500 milionë euro, me një rritje 8% nga viti 2011. Rritja e borxhit tatimor, megjithë pakësimin e debitorëve, si pasojë e zbatimit të ligjit "Për legalizimin e kapitalit dhe faljen e një pjese të Borxhit Tatimor dhe Doganor", thekson paaftësinë e administratës tatimore në mbledhjen e borxhit tatimor.

Të ardhurat buxhetore nga organet doganore

Gjatë vitit 2012, borxhi doganor rezultoi me rritje, i shtuar në subjekte dhe në vlerë. Konstatuam përpjekje të pafinalizuara të autoriteteve doganore kompetente dhe strukturave të specializuara të Administratës Doganore, për rikuperimin e borxhit doganor, qoftë dhe me forcë, ndërkohë që gjatë auditimeve në gjashtë degë doganore, kemi konstatuar dëm ekonomik.

Buxheti i pushtetit vendor

Për të mundësuar dhënien e një opinioni të bazuar për zbatimin e ligjshmërisë nga njësitë e pushtetit vendor, kemi audituar 40 subjekte, nga të cilat 22 bashki, 11 komuna, 2 këshilla qarqesh, 2 prefektura dhe 3 ndërmarrje në varësi të Bashkisë Tiranë.

Nga auditimi ka rezultuar se, të ardhurat në total në pushtetin vendor janë realizuar me ulje 9.2 përqind nga viti 2011.

Kemi rekomanduar marrjen e masave urgjente nga organet e pushtetit vendor, për permiresimin e gjendjes dhe shpërblimin e demit ekonomik të konstatuar.

Buxheti i Sigurimeve Shoqërore

Sigurimet shoqërore sigurojnë 15% të të ardhurave të Buxhetit të Shtetit. Për vitin 2012, ato grumbulluan 49,3 miliardë lekë, ose 2.8 % me pak se plani vjetor. Konstatuam mosrealizim të të ardhurave të programuara. Kemi rekomanduar marrjen e masave të menjëhershme nga ISSH, Ministria e Financave dhe DPT dhe hartimin e një udhëzimi të Ministrit të Financave, ku të përcaktohet mënyra e raportimit dhe evidentimit të kontributeve, mënyra e raportimit të të dhënave mujore dhe progresive për detyrimet e kontributeve të papaguara në afat dhe për kamatvonesat e tyre, si dhe sanksione më të ashpra për mosdorëzim të listepagesave brenda afateve.

Tregu informal i punës

Nga auditimi i Inspektoratit Shtetëror të Punës dhe Shërbimeve Shoqërore, rezulton nga të dhënat zyrtare se niveli i informalitetit paraqitet shumë i ulët. Nëse kjo do të ishte gjendja reale, arritjet e Ministrisë së Punës, Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta dhe Inspektoratit Shtetëror të Punës dhe Shërbimeve Shoqërore do të ishin madhore, duke na renditur ndër vendet me informalitet më të ulët në botë. Në fakt, për gjendjen e informalitetit të

perhapur tek ne kanë paraqitur shqetësim edhe organizmat ndërkombëtare si Fondi Monetar Ndërkombëtar, Banka Botërore, etj. Nga studimet e kryera prej tyre ose organizmave të tjere, informaliteti paraqitet në nivele të larta. Konstatuam se inspektorët nuk e njohin situatën e subjekteve që zhvillojnë aktivitet në territorin që mbulojnë. Inspektorati Shtetëror i Punës ka 57 mijë subjekte më pak (kompani të rregjistruara) se sa Instituti i Sigurimeve Shoqërore. Mungesa e të dhënave të dixhitalizuara në nivel kombëtar ka bërë që drejtorite rajonale të kryjnë inspektime në një numër të vogël subjektesh. Për të ulur subjektivizmin e strukturave inspektuese, kemi rekomanduar inspektime me grupe të përbashkëta, ku të përfshihen Inspektoriati Shtetëror i Punës, Drejtorja e Përgjithshme e Tatimeve dhe veçanërisht Instituti i Sigurimeve Shoqërore, i cili është përfituesi direkt nga minimizimi i punës së zezë. Ky Institut, me legjislacionin ekzistues është përjashtuar nga kjo e drejtë.

Referuar dobisë ekonomike të auditimeve të KLSH, për vitin 2012, për çdo lek të Buxhetit të Shtetit të investuar në KLSH, ky institucion ka kërkuar për t'u shdëmtuar 51.7 lekë, ose 87 përqind më shumë se një vit më parë.

Disa mendime për Raportin e Këshillit të Ministrave për të ardhurat dhe shpenzimet e vitit financiar 2012, si dhe për përgatitjen e projekt-Buxhetit të vitit 2014

Me synim miradministrimin e fondeve publike gjatë vitit të ardhshëm buxhetor 2014, duke patur parasysh porosinë e përmbajtur në Deklaratën e Pekinit të Kongresit të XXI-të të INTOSAI dhe nën këndvështrimin e rekomandimeve të Kongresit të V-të të EUROSAT-t për rritjen e rolit të Parlamentit në përgatitjen e Buxhetit të Shtetit, duke përdorur me efektivitet SAI-n, sygjerojmë:

Përgatitjen e një Buxheti realist, duke shmangur praktikën e vërejtur vitet e fundit të korigjimit të Buxhetit në gjysmën e vitit financiar;

Vendosjen e një tavani kushtetues për borxhin publik në përqindje të PBB-së, me kusht që ai të tejkalohet vetëm në rastet e emergjencave, katastrofave natyrore, dhe krizave ekonomike. Në rastet e tejkalimit të kufirit, Qeveria të marrë masa për balancimin e Buxhetit. Të vendoset në ligjin “Për Menaxhimin e Buxhetit një nen që të ardhurat nga privatizimi të përdoren në rradhë të parë dhe jo më pak se 50 përqind, për uljen e Borxhit;

Për borxhin e Qeverisë ndaj kontraktorëve privatë, vendosjen në Ligjin “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2014” të një neni që në të ardhurat nga privatizimet, pjesa e mbetur pas përdorimit të 50 përqind e lartë të fondeve për të ulur borxhin publik, të shkojë për uljen e detyrimeve për faturat e papaguara ndaj sipërmarrësve privatë për punët publike të realizuara. Kërkesën ndaj sistemit bankar që të mos bllokojë dhënien e kredive për kompanitë, të cilave Shteti u ka borxh;

Vendosjen në Ligjin “Për Buxhetin e Shtetit të vitit 2014” të një neni që përdorimi i Fondit të Kontigjencës për ruajtjen e defiçitit buxhetor, të bëhet me miratim nga Kuvendi i Shqipërisë;

Zvogëlimin deri në arkëtimin e plotë të vlerës së borxhit tatimor dhe doganor;

Konsolidimin dhe mirëfunksionimin e strukturave të menaxhimit financiar, kontrollit dhe auditimit të brendshëm, në përputhje me kërkesat e legjislacionit të miratuar dhe me kërkesat e parashtruara nga BE për vendin tonë, në kuadër të Kontrollit të Brendshëm Financiar të Sektorit Publik.

Bazuar në Rekomandimet e Deklaratës së Pekinit dhe Rezolutën e Kongresit të V-të të EUROSAT-t për rolin e SAI-t në përgatitjen e Buxhetit dhe, të ndërgjegjshëm që përgatitja e Projekt-Buxhetit të Shtetit për vitin 2014 është

një sfidë e madhe, jemi të gatshëm që të kontribuojmë në përgatitjen e tij, në rast se Kuvendi do ta gjykojë të arsyeshme.

ⁱ Botuar në Gazetën “Telegraf” dt.14 Nëntor 2013

ⁱⁱ Ky shkrim ka shkurtime të konsiderueshme