

Fjala e Kryetarit të KLSH-së për Raportin e Zbatimit të Buxhetit faktik 2023

*I nderuar Kryetar i Komisionit për Ekonominë dhe Financat,
Të nderuar zonja dhe zotërinj Deputetë, anëtarë të Komisionit,
I nderuar z. Ministër,*

Kontrolli i Lartë i Shtetit ka përgatitur dhe paraqet raportin “Për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2023” në zbatim të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 “Për organizmin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, ligjit nr. 9936, datë 26.6.2008, “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, ligjit nr.10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, si dhe të ligjit nr. 84/2022, datë 24.11.2022, “Për Buxhetin e vitit 2023”, i ndryshuar.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, me paraqitjen në Kuvend të “Raportit për zbatimin e buxhetit 2023”, së bashku me konkluzionin përkatës, përmbush detyrimin kushtetues e ligjor, në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit dhe afatin përkatës. Ky raport është fokusuar në vlerësimin dhe shqyrtimin e Raportit të përgatitur nga Ministria e Financave “Mbi zbatimin e buxhetit vjetor, situatën makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2023” dhe të raporteve të tjera që e shoqërojnë. Për hartimin e raportit kanë shërbyer rezultatet e auditimeve për çështje të të ardhurave, shpenzimeve, detyrimeve të prapambetura, si dhe ato të lidhura me kontabilitetin, menaxhimin e financave publike etj., duke reflektuar shkallën më të lartë të zbatimit të standardeve profesionale ndërkombëtare të INTOSAI-t. Në këtë mënyrë, raporti përmbledh gjetjet kryesore në lidhje me çështjet e planifikimit, zbatimit, monitorimit dhe raportimit të buxhetit, miradministrimit të fondeve publike, duke përfshirë dhe fondin rezervë e kontigjencën, borxhin publik, si dhe Kontrollin e Brendshëm Financiar Publik.

KLSH ka audituar përputhshmërinë e treguesve fiskal sipas buxhetit të konsoliduar, nëpërmjet auditimit të sistemeve qendrore të Ministrisë së Financave, të tilla si: Drejtoria e Përgjithshme e Buxhetit, Thesarit, Borxhit Publik, Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik etj.; Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Doganave; shpenzimet dhe të ardhurat e ISSH dhe të FSDKSH; si dhe të një numri të konsiderueshëm të institucioneve të tjera qendrore dhe enteve në varësi, institucioneve të pavarura, njësitë të vetëqeverisjes vendore, shoqërive publike, projekte me financim të huaj etj. Në këtë kontekst, për hartimin e raportit kanë shërbyer edhe rezultatet kryesore të auditimeve financiare dhe/ose të përputhshmërisë, të teknologjisë së informacionit, të performancës, të ushtruar në institucione qendrore dhe ente të varësisë, institucione të pavarura, fonde speciale, njësi të vetëqeverisjes vendore, shoqëri publike, projekte me financime të huaj etj.

Rezultatet e auditimit mbi realizimin e treguesve fiskalë sipas buxhetit të konsoliduar dhe menaxhimit financiar konfirmojnë se:

Buxheti i vitit 2023 është miratuar me Ligjin nr. 84/2022, datë 24.11.2022, dhe është ndryshuar gjatë vitit me Aktin Normativ nr.5, datë 18.10.2023 dhe Aktin Normativ nr.6, datë 14.12.2023.

Referuar ndryshimit përfundimtar të buxhetit të vitit 2023, rezulton se **të ardhurat** gjithsej janë realizuar në shumën 643,678 milionë lekë në krahasim me planin prej

650,109 milionë lekë ose 99 %. Në totalin e të ardhurave janë realizuar të ardhurat tatimore dhe paraqiten me mosrealizim të ardhurat nga ndihmat dhe jo tatimore.

Shpenzimet gjithsej janë realizuar 96 % ose 674,857 milionë lekë nga 705,607 milionë lekë të planifikuara. Rezultojnë me tejkalim shpenzimet për subvencionet (19%), personelin dhe buxhetin vendor nga (4 %), fondet speciale dhe shpenzime të tjera nga (1%), ndërsa nuk janë realizuar kategoritë e shpenzimeve kapitale (përfshirë dhe fondin e rindërtimit), për interesat, operative dhe mirëmbajtje etj.

Financimi i deficitit buxhetor është realizuar 31,180 milionë lekë nga 55,498 milionë lekë të planifikuara, dhe në strukturë në vlera më të larta nga burimi i huaj në krahasim me burimin e brendshëm të financimit.

Stoku i borxhit publik për vitin 2023 ka rezultuar 1,362,828 milionë lekë, brenda kufirit të vlerësimit në ligjin e buxhetit vjetor të ndryshuar në vlerën prej 1,454,139 milionë lekë dhe përbëhet pothuajse plotësisht nga stoku i borxhit të qeverisjes qendrore (përfshirë dhe stokun e borxhit të garantuar nga qeverisja qendrore) dhe shumë pak nga stoku i borxhit të qeverisjes vendore. Në vitin 2023 stoku i borxhit publik përbën 58.9 % të PBB, me një ulje prej 5.6 % në krahasim me vitin 2022 që ishte 64.5 %.

Performanca e **sistemit të kontrollit të brendshëm** në njësitë e qeverisjes së përgjithshme për vitin 2023 konsiderohet “*pjesërisht efektiv*”, ndonëse vlerësohet progresi në efektivitetin e kontrollit të brendshëm. Nga analiza e të dhënave mbi vlerësimin e jashtëm të veprimtarisë së njërive të auditimit të brendshëm (AB) nga MF, lidhur me zbatimin e standardeve ndërkombëtare të auditimit (SNA), evidenton se, janë konsideruar dhe grupuar në kategorinë “Veprimtaria e AB në mospërputhje të pjesshme ose të plotë me SNA”.

Nga shqyrtimi i raportit të MF “Mbi zbatimin e buxhetit vjetor, situatën makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2023” dhe i raporteve të tjera që e shoqërojnë, si dhe nga rezultatet e auditimeve mbi bazën e të cilave është hartuar ky raport, **KLSH konstaton se nga Ministria e Financave si dhe njësitë e tjera të qeverisjes, duhet të ketë një vëmendje të shtuar, lidhur kryesisht me situatat e mëposhtme:**

- Ministria e Financave ka dërguar në qershor Raportin mbi zbatimin e buxhetit të vitit 2023, ndërkohë që afati ka qenë brenda muajit maj 2024, si dhe ky raport ka mangësi të analizës për fusha apo për tregues të veçantë, duke u mjaftuar me pasqyrim të njëjtë me vitin e kaluar.

- Menaxhimi i financave publike në vitin 2023 është kryer në mungesë të një dokumenti strategjik, pasi Strategjia Sektoriale për Menaxhimin e Financave Publike 2023-2030 është miratuar në qershor 2024, duke krijuar shkëputje nga strategjia e mëparshme 2019-2022.

- Ndryshimi i ligjit të buxhetit 2023 ka vijuar të bëhet me dy Akte Normative, pa ndjekur procedura të zakonshme parlamentare, si dhe koha e ndryshimeve të tyre është në fund të vitit kryesisht në fushën e shpenzimeve, me pasoja në përdorimin racional dhe të balancuar të fondeve publike.

- Fenomeni i përqendrimit të shpenzimeve publike në muajin dhjetor, rrezikon të ndikojë negativisht në disa tregues të tjerë ekonomik si në kursin e këmbimit, presionet

inflacioniste, si dhe rrit riskun e parregullsive në përdorimin e fondeve publike.

- Ndryshimet e konsiderueshme të treguesve gjatë fazave të hartimit dhe zbatimit të buxhetit shfaqin mangësi në aftësinë e parashikimit dhe planifikimit me saktësi të arsyeshme të tyre, e konstatuar në vijimësi nga ana e Kontrollit të Lartë të Shtetit.

- Janë miratuar tre ligje tatimore me efekte në të ardhurat buxhetore në muajin dhjetor 2023, jashtë afatit të përcaktuar në Ligjin Organik të Buxhetit për t'u miratuar, jo më vonë se tre muaj përpara fillimit të vitit të ri fiskal.

- Ministria e Financave nuk e shoqëron rritjen e të ardhurave nga TVSH me rritjen e shumave për rimbursimin e saj, duke rezultuar në vijimësi me tejkalim të këtij treguesi me ndikim në uljen e të ardhurave në dispozicion të buxhetit të shtetit për këtë lloj tatimi.

- Një numër i konsiderueshëm i njësive të qeverisjes qendrore por edhe ato vendore nuk kanë arritur plotësimin e strukturave të tyre, duke shfaqur jo vetëm mangësi planifikimi, por duke rrezikuar dhe performancën institucionale, me riskun për ofrimin e shërbimeve publike pa cilësi dhe jo në afatin e duhur.

- Në vitin 2023 ka një nivel të ulët të realizimit të shpenzimeve kapitale me burim të huaj financimi krahasuar me planin dhe një vit më parë, duke shfaqur mangësi të ministrive të linjës lidhur me planifikimin e saktë të projekteve me financim të huaj.

- Fondi i rindërtimit vijon të mbetet një çështje emergjente, për vetë karakterin social por dhe peshën që zë në shpenzimet e buxhetit të shtetit. Ndryshimet e shpeshta dhe të konsiderueshme të buxhetit për rindërtimin shfaqin mungesë qartësie në objektiva dhe mangësi në monitorimin e ecurisë së këtij procesi.

- Fondi rezervë është denaturuar gjatë përdorimit të tij, pasi është akorduar dhe përdorur për rastet e financimit të shpenzimeve të njohura dhe mund të parashikoheshin gjatë procesit të përgatitjes së buxhetit.

- Kontrolli i Lartë i Shtetit vijon të konsiderojë risqe fiskale me impakt buxhetor çështjet që kanë të bëjnë me performancën e ndërmarrjeve shtetërore kryesore; shpenzimet për kontratat koncesionare dhe të partneritetit publik privat (PPP) me mbështetje buxhetore; detyrimet e prapambetura të qeverisjes së përgjithshme dhe detyrime të tjera kontigjente për çështjet gjyqësore ndërkombëtare.

Ne besojmë se evidenca e auditimit e marrë është e mjaftueshme dhe e përshtatshme për të ofruar një bazë për konkluzionet tona të auditimit. Kriteret, gjetjet dhe konkluzionet tona janë zhvilluar në mënyrë profesionale dhe të arsyetuar në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit, kombinimi i të cilave dhe me shqyrtimin raporteve që shoqërojnë zbatimin e buxhetit të vitit 2023, arrijnë në konkluzionin se me përjashtim të disa situatave të evidentuara në raportet përfundimtare të auditimeve individuale dhe në këtë raport të zbatimit të buxhetit, kontrollet e brendshme dhe procedurat për hartimin, miratimin dhe ekzekutimin e buxhetit janë përgjithësisht në përputhje me kuadrin ligjor dhe nënligjor në fuqi.

Përkatësisht, planifikimi dhe realizimi i të ardhurave, shpenzimeve dhe transfertave, me disa problematika të evidentuara në këtë raport, janë në përputhje me shumatat dhe

dedikimet e përcaktuara në buxhetet e miratuara të njërive shpenzuese buxhetore, si dhe është siguruar mbajtja nën kontroll e treguesve të deficitit buxhetor dhe borxhit publik.

Sa më sipër, KLSH jep konkluzion të “Kualifikuar të përputhshmërisë” për buxhetin e vitit 2023, bazuar në devijimet materiale sasiore dhe cilësore (ISSAI 4000/125-130 dhe ISSAI 4000/194/a), dhe shpreh se: referuar veprimtarisë audituese, me përjashtim të çështjeve të evidentuara më poshtë, veprimtaritë e subjekteve publike të audituara në drejtim të hartimit, ekzekutimit, monitorimit dhe raportimit të buxhetit, janë në përputhje në të gjitha aspektet materiale me kriteret e aplikuara për këtë qëllim.

Pavarësisht treguesve të përfshirë në Raportin e përgatitur nga Qeveria për “Zbatimin e buxhetit vjetor dhe situatës makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2023”, bazuar në gjetjet dhe rezultatet e auditimeve tona, KLSH vlerëson se:

- Në përgjithësi, transaksionet ekonomike të shtetit në të gjitha aspektet materiale janë kryer në përputhje me Ligjin për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor, Ligjin për Buxhetin e Shtetit të vitit 2023 dhe aktet normative për ndryshimet të tij. Megjithatë, nga rezultatet e auditimeve të kryera, në disa njësi shpenzuese janë konstatuar parregullsi dhe veprime të cilat nuk janë në përputhje me dispozitat ligjore në fuqi ose transaksionet financiare të kryera prej tyre nuk janë në përputhje me kuadrin rregullator përkatës.
- Nga auditimi në Ministrinë e Financave ka rezultuar se ky institucion nuk ka arritur që të rregullojë me ligj të veçantë kontabilitetin dhe raportimin në sektorin publik, si dhe të nxjerrë udhëzime për standardet e kësaj fushe, i cili vijon të rregullohet me një udhëzim mbi procedurat e kontabilitetit për njësitë e qeverisjes së përgjithshme.
- Siç ka konfirmuar procesi auditues në Ministrinë e Financave, nuk është realizuar detyrimi ligjor për të miratuar dhe përcjellë në Kuvend pasqyrat e konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit dhe KLSH e ka të pamundur të kryejë auditim financiar për pasqyrat e konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit dhe për pasojë shqyrtimin dhe certifikimin e tyre. Në këto kushte, KLSH nuk mund të formulojë opinionin për auditimin financiar të pasqyrave të konsoliduara të buxhetit, për pasojë është vijuar me hartimin e konkluzionit të përputhshmërisë së buxhetit, sipas evidencës së mbledhur dhe të vlerësuar kundrejt kriterëve të rëna dakord.
- Evidentohen raste të papajtueshmërisë apo shkelje të disiplinës fiskale në kuadër të gjithë subjekteve publike të audituara, për pjesën takuese të mbulimit me auditim për vitin 2023; jo të gjitha transaksionet dhe aktivitetet janë kryer në përputhje me kriteret që burojnë nga legjislacioni i zbatueshëm për subjektet e audituara në kontekstin e përdorimit të burimeve financiare buxhetore; janë identifikuar në subjektet e audituara parregullsi e shkelje të vlerësuara të rëndësishme materiale në zbatimin e akteve të buxhetit të shtetit; risqe ekzistuese operationale dhe strategjike, mungesë efikasiteti të masave për minimizimin e riskut për veprimet ekstra-buxhetore, si dhe atyre mbi shmangien e shpërdorimit, të parregullsive apo mashtrimit; dobësi në funksionimin e duhur dhe efektiv të kornizës së kontrollit të brendshëm të harmonizuar në njësitë buxhetore, për të parandaluar dhe zbutur risqet kryesore të subjekteve publike.
- Zbatimi i kontrolleve dhe masave parandaluese, zbuluese dhe korrigjuese që garantojnë disiplinën fiskale të sektorit publik nuk është i plotë dhe me mangësi, veçanërisht në institucionet e vetëqeverisjes vendore.

- Komponentët e Sistemit të Kontrollit të Brendshëm Financiar Publik në njësitë e qeverisjes së përgjithshme vijojnë të konsiderohen “*pjesërisht efektive*”, ku vetëm një nga 17 parimet e vlerësuara nga Ministria e Financave ka shënuar progres për vitin 2023.
- Nga auditimet që i përkasin aktivitetit të vitit 2023 të ardhura buxhetore të munguara në shumën 16,935 mijë lekë; në fushën e shpenzimeve dëm ekonomik në vlerën prej 104,374 mijë lekë; si dhe përdorim pa efektivitet, efizienz dhe ekonomicitet i fondeve publike në vlerën gjithsej 5,205,396 mijë lekë.

Të nderuar deputetë të Komisionit të Ekonomisë dhe Financave:

Në përfundim të këtij raportimi, Kontrolli i Lartë i Shtetit vlerëson se, rritja e cilësisë së planifikimit dhe raportimit buxhetor, në funksion të përgjegjshmërisë, llogaridhënies dhe transparencës së shpenzimeve publike, si dhe përmirësimi i monitorimit të buxhetit në tërësi, menaxhimit dhe mirëadministrimit të risqeve fiskale në rritje, duke përfshirë dhe çështjet e menaxhimit financiar dhe kontrollit të brendshëm, janë të rëndësishme për sigurimin e financave të shëndetshme publike dhe besueshmërisë së kuadrit fiskal.

K Kontrolli i Lartë i Shtetit, nëpërmjet paraqitjes në Kuvend të këtij Raporti, krahas zbatimit të detyrimeve kushtetuese dhe ligjore, synon të nxisë transparencën, parashikueshmërinë, gjithëpërfshirjen, unitetin dhe universalitetin në menaxhimin e sistemit buxhetor e të fondeve speciale; disiplinën fiskale; shpërndarjen e burimeve, në përputhje me objektivat strategjike të Këshillit të Ministrave; përdorimin ekonomik, eficient dhe efektiv i burimeve publike; përgjegjësi të qarta për menaxhimin operacional; respektimin me rreptësi të tërësisë së procesit etj., në shërbim të mirëqeverisjes dhe në funksion të përmirësimit të jetesës së taksapaguesve, qytetarëve shqiptarë.