

I nderuar z. Shalsi, Kryetar i Komisionit,

Të nderuar zonja dhe zotërinj Deputetë, anëtarë të Komisionit,

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në zbatim të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (neni 164) dhe ligjit organik të KLSH nr.154/2014 (neni 31), ka paraqitur në Kuvend raportin mbi zbatimin e buxhetit të shtetit dhe mendim mbi raportin e Këshillit të Ministrave për shpenzimet e vitit të mëparshëm financiar, si dhe Ligjit për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor.

KLSH ka shqyrtuar dhe analizuar Raportin e përgatitur nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë “Mbi zbatimin e buxhetit vjetor, situatën makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2022” dhe raportet e tjera që e shoqërojnë, krahas rezultateve të auditimeve të kryera për aktivitetin ekonomiko-financiar të subjekteve për vitin 2022, dhe atje ku është vlerësuar e nevojshme edhe para këtij viti.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, krahas zbatimit të detyrimit kushtetues të paraqitjes së këtij Raporti në Kuvend, synon të ndikojë në rritjen e transparencës dhe llogaridhënies nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme, të cilësuar si shtylla të rëndësishme mbi të cilat mbështetet zhvillimi demokratik dhe tregues thelbësor në rritjen e cilësisë së qeverisjes, të cilat mbeten sfidë për çdo qeveri.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, e konsideron raportin e zbatimit të buxhetit një element thelbësor të mbikëqyrjes efektive nga Kuvendi për t’i kërkuar llogari qeverisë mbi cilësinë dhe rregullshmërinë në menaxhimin e financave publike, si dhe në përmbushje të rolit dhe të funksionit të rëndësishëm për të miratuar buxhetin dhe për të monitoruar zbatimin e tij, bazuar dhe në rezultatet e auditimeve të jashtme për këtë qëllim.

Ky raport paraqet një konsolidim të gjetjeve dhe konkluzioneve të auditimeve individuale për të ardhurat, shpenzimet dhe financimin e qeverisjes qendrore dhe vendore, përfshirë fondet speciale, të cilat miratohen me ligj nga Kuvendi i Shqipërisë ose me vendim të Këshillit Bashkiak të njësisë së qeverisjes vendore, duke përfshirë fondet publike të cilat mblidhen, mbahen, shpërndahen dhe shpenzohen nga njësitë e sektorit publik dhe që përbëhen nga të ardhurat, shpenzimet, kreditë dhe grantet për njësitë e sektorit publik.

Në këtë kontekst, Kontrolli i Lartë i Shtetit, paraqet në Kuvend “Raportin për zbatimin e buxhetit të shtetit 2022”, së bashku me opinionin përkatës mbi bazën e rezultateve kryesore të 114 auditimeve të ushtruar në 166 subjekte: Institucione qendrore dhe ente në varësi, fonde speciale, njësi të vetëqeverisjes vendore, shoqëri

publike, projekte me financime të huaja etj., të kryera për çështje të të ardhurave, shpenzimeve, detyrimeve të prapambetura, borxheve kundrejt buxhetit (për të ardhurat), si dhe ato të lidhura me kontabilitetin, menaxhimin financiar dhe kontrollin e brendshëm, duke reflektuar shkallën më të lartë të zbatimit të standardeve profesionale ndërkombëtare të INTOSAI-t.

Ministria përgjegjëse për financat nuk ka përgatitur dhe paraqitur në qeveri dhe në Kuvend pasqyrat e konsoliduara të buxhetit vjetor të ekzekutuar që të krijohet mundësia e auditimit financiar të tyre nga KLSH, qoftë në nivel të përgjithshëm apo në atë qendror. Gjithashtu, nuk janë të mjaftueshme të dhënat që gjenerohen nga Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë (SIFQ), pasi nuk përfshihet informacion i plotë financiar mbi vlerat e aktiveve, të ardhurave dhe shpenzimeve gjatë vitit buxhetor nga të gjitha njësitë shpenzuese.

Sipas të dhënave të MFE dhe auditimit të KLSH të kryer në këtë institucion, rezulton se **të ardhurat buxhetore** gjithsej janë realizuar 98 %.

Nga pesëqind e tetëdhjetë e tre mijë e treqind e pesëmbëdhjetë milion lekë (583,315) të programuara me Aktin Normativ nr. 19, datë 29.12.2022 janë realizuar pesëqind e shtatëdhjetë e dy mijë e shtatëqind nëntëdhjetë milion lekë (572,790), megjithëse ka tejkalim të ndjeshëm krahasuar me ligjin fillestar të buxhetit 2022. Totali i të ardhurave gjithsej përbën 26.8 % të Produktit të Brendshëm Bruto¹, duke pësuar rënie me 0.2 pikë përqindje krahasuar me vitin 2021, megjithëse janë realizuar mbi 62 milion lekë të ardhura më shumë se viti kaluar.

Duhet theksuar se ndryshimi në ulje i raportit të të ardhurave gjithsej ndaj PBB krahasuar me vitin e kaluar, konsiderohet si një masë e shkallës se sa qeveria kontrollon burimet e ekonomisë.

Në realizimin e të ardhurave rezulton se, paketa fiskale në vitin 2022 ka pasur një efekt pozitiv prej 1.7 % në rritjen e të ardhurave gjithsej, megjithëse në miratimin e saj nuk janë respektuar afatet ligjore të miratimit prej tre muajsh para fillimit të aplikimit të saj.

Kanë rezultuar me mosrealizime të theksuara në krahasim me planin e ndryshuar të ardhurat nga taksat nacionale dhe të tjera, të ardhurat nga ndihmat, tatimi mbi të ardhurat personale, kthim kapitali nga Korporata e Investimeve Shqiptare, tatimi mbi vlerën e shtuar, transferim fitimi nga Banka e Shqipërisë etj.

Shpenzimet në total janë realizuar gjashtëqind e pesëdhjetë e një mijë e pesëmbëdhjetë milion lekë (651,015) sipas Aktit Normativ nr.19 ose 98 %,

¹ PBB për vitin 2022 është marrë sipas përcaktimeve të INSTAT në vlerën prej 2,134,464 milion lekë

megjithëse janë më shumë se ligji fillestar i buxhetit, si dhe mbi 55 milion lekë më shumë se në vitin 2021. Edhe totali i shpenzimeve në përqindje ndaj PBB ka rënie krahasuar me një vit më parë: nga 31.5 % në 30.5 %, gjë e cila reflekton ndryshime të politikave ekonomike dhe faktorët që ndikojnë në shpenzimet e qeverisë.

Në lidhje me ecurinë mujore të kryerjes së shpenzimeve, konstatohet se niveli më i ulët është regjistruar në muajin janar dhe niveli më i lartë në muajin dhjetor, muaj në të cilin janë kryer mbi 1/5 e shpenzimeve vjetore, e kushtëzuar kryesisht nga shpenzimet kapitale të cilat në këtë muaj arrijnë 44 % të totalit vjetor.

Kanë rezultuar me tejkalim të shpenzimeve në krahasim me planin përfundimtar shpenzimet për sigurime shoqërore, shpenzimet për mirëmbajtje, fondi i ndihmës ekonomike, fondi i shpronësimeve etj., ndërsa rezultojnë me mosrealizime shpenzimet për fondin e rindërtimit, shpenzimet kapitale me burim të huaj financimi, shpenzimet për buxhetin vendor, shpenzimet kapitale me financim të brendshëm etj. Në tabelën e treguesve fiskal sipas buxhetit të konsoliduar 2022, MFE ka shtuar zërin “Plani me ndryshime 2022 (shpërndarje rezervash)”. Duhet theksuar se, MFE me vendosjen në treguesit e buxhetit të konsoliduar të “Plani me ndryshime 2022 (shpërndarje rezervash)”, ka ndryshuar planin e shpenzimeve për disa zëra të veçantë, duke e shtuar dhe/ose pakësuar ato, për të arritur nivelin mesatar të realizimit të shpenzimeve rreth 100%, pas mbylljes së vitit buxhetor 2022, si dhe pa miratim në Kuvend të këtyre ndryshimeve, duke vepruar në kundërshtim me nenin 46 të ligjit nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, pasi ndryshimet buxhetore duhet të ndjekin të njëjtën procedurë si për miratimin e buxhetit ose të votohen me procedurë të përsheptuar.

Pavarësisht, se me ligjin e buxhetit **deficiti për vitin 2022** është planifikuar në rritje në krahasim me faktin e vitit 2021, me AN nr. 19, janë programuar tetëdhjetë e tre mijë e tetetëqind e gjashtëdhjetë e tre milion lekë (83,863) dhe është realizuar pesë mijë e gjashtëqind e tridhjetë e shtatë milion lekë (5,637) më pak se planifikimi, kjo si rezultat i ecurisë pozitive në grumbullimin e të ardhurave dhe ruajtjes së këtij raporti dhe me nivelin e shpenzimeve gjithsej. Në këtë mënyrë, deficiti i vitit 2022 ka shënuar rënie edhe në përqindjen e PBB në -3.7 % nga -4.5 % në 2021.

Nga auditimi në MFE, **borxhi publik për vitin 2022** ka rezultuar një milion e treqind e shtatëdhjetë e tetë mijë e gjashtëqind e njëzë e tre milion lekë (1,378,623), pothuajse i gjithi borxh qeverisjes qendrore, pasi vetëm një përqindje e papërfillshme i përket pushtetit lokal.

Raporti i borxhit publik ndaj PBB përgjatë vitit 2022, sipas MFE ka rezultuar 64.6%, tregues i cili është në rënie në krahasim me një vit më parë, por gjithsesi më i larti krahasuar me periudhën 2015-2020. Rënia e treguesit të borxhit publik në raport me

PBB në krahasim me vitin 2021 ka ardhur kryesisht nga dy faktorë: si pasojë e rritjes së PBB-së, si dhe nga rënia e nivelit të stokut të borxhit në vlera nominale.

Efektiviteti dhe cilësia e rezultateve të **Kontrollit të Brendshëm Publik** konstatohet se kanë rënie në vitin 2022 krahasuar me një vit më parë, pasi: vlerësimi i përgjithshëm i kontrollit të brendshëm vijon të jetë në të njëjtin klasifikim “Pjesërisht efektiv”, dhe asnjë prej 5 komponentëve nuk është vlerësuar si efektiv; komponenti “Aktiviteti i kontrollit” është përkeqësuar këtë vit duke u renditur “Pjesërisht efektiv” nga “Efektiv” që ishte në vitin 2021. E njëjta gjë ka ndodhur dhe me Parimet 12 dhe 14, respektivisht “Aktivitetet e kontrollit” dhe “Informimi dhe komunikimi”; si dhe asnjë prej 17 parimeve të vlerësuara në vitin 2022 nuk paraqitet në përmirësim nga viti i mëparshëm.

Përgjatë vitit 2022 kanë funksionuar 126 **Njësi të Auditit të Brendshëm**, të cilët kanë përfunduar 1 008 angazhime auditimi ose 91% të Planit vjetor, i cili është më i ulti i pesë viteve të fundit. Nga 499 auditues të brendshëm sipas strukturave organike të institucioneve publike, në fund të këtij viti rezultojnë 435, ose 64 auditues më pak; janë 12 % e audituesve të brendshëm të pa certifikuar, kryesisht në Njësitë e Vetëqeverisjes Vendore; kriteri i eksperiencës për vjetërsi pune mbi 5 vjet plotësohet vetëm nga 245 prej tyre, pra nuk plotësojnë këtë kriter 44% e audituesve të brendshëm; rezultojnë 12 institucione që nuk kanë ngritur njësitë e auditit të brendshëm etj.

Vlerësohet se Njësitë e Auditit të Brendshëm vijojnë të vuajnë mungesën e kapaciteteve njerëzore dhe profesionale, planifikime të pabazuara në mundësitë reale, procedura të zgjata të auditimit, vlerë të gjetjeve në shkelje të disiplinës financiare në ulje krahasuar me një vit më parë etj.

Nga veprimtaria audituese e KLSH, për auditimet e kryera dhe të evaduara, të cilët kanë pasur periudhë të plotë ose të pjesshme auditimi aktivitetin e subjekteve të vitit 2022, ka rezultuar dëm ekonomik gjithsej katër milion e gjashtëqind e tridhjetë e një mijë e tetëqind e gjashtëdhjetë e tre mijë lekë (4,631,863), të cilat ju përkasin shpenzimeve operative, dëmit në fushën e investimeve, si dhe shpenzimeve të tjera.

Nga auditimet kanë rezultuar të ardhura të munguara vlerësuar paraprakisht në vlerën prej gjashtëdhjetë e tre milion e njëqind e pesëdhjetë nëntë mijë e njëqind e nëntëmbëdhjetë mijë lekë (63,159,119), pothuajse tërësisht si rezultat i parregullsive dhe shkeljeve të legjislacionit tatimor dhe doganor, që i përket kryesisht periudhave para vitit 2022, si dhe nga zëri të ardhura të tjera, nga shkeljet e zbatimit të legjislacionit për taksat dhe tarifatat vendore, si dhe nga keqadministrimi i pronës shtetërore të dhënë me qira dhe koncesion

Nga auditimet rezultojnë pesëdhjetë e katër milion e gjashtëqind e tetë mijë tetëqind e tridhjetë e shtatë mijë lekë (54,608,837) menaxhim joefektiv të të ardhurave dhe shpenzimeve (mungesë efektiviteti, eficiencë dhe ekonomiciteti- 3 E-të), në pjesën më të madhe në fushën e shpenzimeve kryesisht në zërin “shpenzime të tjera”, në shpenzimet për investime, si dhe në shpenzimet për paga, shpërblime, sigurime shoqërore dhe në ato operative.

Menaxhimi jo efektiv i të ardhurave ka rezultuar në shumën trembëdhjetë milion e tetëqind e pesëdhjetë e dy mijë e pesëqind e tridhjetë e pesë mijë lekë (13,852,535), nga e cila në të ardhurat e tjera 88 %, si dhe nga shkeljet në zbatimin e legjislacionit për taksa dhe tarifa vendore dhe nga keqadministrimi i pronës shtetërore të dhënë me qira dhe koncesione.

Situata ekonomike në vendin tonë është përballur dhe vijon të përballet me presione të shtuara mbi buxhetin publik, si pasojë e globalizimit, tërmetit, pandemisë, konflikteve, luftërave etj., e cila ka sjellë në vëmendje të veçantë përmirësimin e efektivitetit, eficiencës dhe ekonomicitetit të shpenzimeve publike, duke e konsideruar si rrugë potenciale të mirëmenaxhimit të financave publike.

Në këtë kuadër, në këndvështrimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, përdorimi i fondeve publike në mungesë të efektivitetit, eficiencës dhe ekonomicitetit është parë dhe vlerësuar si një element i rëndësishëm që gërryen ekonominë, frenon zhvillimin e qëndrueshëm dhe konsolidimin fiskal të vendit.

Megjithëse mungesa e efektivitetit, eficiencës dhe ekonomicitetit në përdorimin e shpenzimeve publike vijon të mbetet një sfidë në veprimtarinë e administratës publike, Kontrolli i Lartë të Shtetit vijon ta trajtojë këtë çështje me kujdes, objektivitet dhe vlerësim profesional, me një rëndësi të veçantë po aq sa edhe dëmi ekonomik, me synim efektin parandalues nëpërmjet identifikimit dhe rekomandimeve për përmirësim, në funksion të mirëmenaxhimit dhe të mirëqeverisjes.

Pavarësisht treguesve të përfshirë në Raportin Vjetor të përgatitur nga Qeveria për zbatimin e buxhetit vjetor dhe situatës makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2022, bazuar në gjetjet dhe rezultatet e auditimeve tona, nënvizojmë se:

- 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 2022 dhe Aktet Normative për ndryshimet të tij. Por, nga kryerja e procedurave të auditimit rezulton se në disa njësi shpenzuese janë konstatuar parregullsi dhe veprime në kundërshtim me dispozitat ligjore në fuqi ose transaksionet financiare të kryera prej tyre nuk janë në përputhje me ligjin. Institucioni i Kontrollit të Lartë të Shtetit tërheq vëmendjen për procedurat e kryera në kundërshtim me

kriteret e buxhetit të shtetit dhe parashikimet kryesore buxhetore për financat e pushtetit qendror dhe vendor dhe fondet e veçanta gjatë vitit buxhetor 2022.

- Zbatimi i kontrolleve dhe masave parandaluese, zbuluese dhe korigjuuese që do të garantonin disiplinën fiskale të sektorit publik nuk është i plotë dhe paraqet dobësi, veçanërisht në institucionet e vetëqeverisjes vendore. Proceset dhe veprimtaritë mbështetëse të sistemit të kontrollit të buxhetit, rishikimi, ekzekutimi, monitorimi dhe raportimi i tij, vazhdojnë të jenë ende të pa konsoliduara sa duhet, për të parandaluar dhe minimizuar shkeljet e disiplinës fiskale nga subjektet publike, veçanërisht kjo, në kushtet e presioneve në treguesit e deficitit dhe të borxhit publik.
- Bazuar në rezultatet e auditimeve të kryera, evidentohen: raste të papajtueshmërisë apo shkelje të disiplinës fiskale në kuadër të gjithë subjekteve publike të audituara nga KLSH, për pjesën takuese të mbulimit me auditim për vitin 2022; që jo të gjitha transaksionet dhe aktivitetet janë kryer në përputhje me kriteret e përcaktuara të auditimit që burojnë nga legjislacioni i zbatueshëm për subjektet e audituara në kontekstin e përdorimit të burimeve financiare buxhetore; se janë identifikuar në subjektet e audituara parregullsi e shkelje të konsideruara materiale në kontekstin e auditimit dhe të vlerësuara të rëndësishme në zbatimin e akteve të buxhetit të shtetit; risqe ekzistuese operacionale 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.

Bazuar në të gjitha sa cilësuar më sipër, **KLSH arrin në dhënien e një opinioni të kualifikuar të përputhshmërisë**² mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2022 për shkak të rëndësisë dhe shkallës së përhapjes së parregullsive të trajtuara në këtë raport, ku identifikohen devijime materiale (sasiore dhe cilësore) në drejtim të hartimit, ekzekutimit, raportimit dhe monitorimit të buxhetit, jo në përputhje me legjislacionin për menaxhimin e sistemit buxhetor, për buxhetin e vitit 2022 dhe aktet normative për ndryshime të këtij ligji; për huamarrjen shtetërore, borxhin shtetëror dhe garancitë shtetërore të huasë, për menaxhimin financiar dhe kontrollin, për auditimin e brendshëm në sektorin publik etj., si dhe aktet e tjera nënligjore në zbatim të tyre.

² *Opinion i kualifikuar.* Audituesi shprehë një opinion të kualifikuar, kur ka marrë dëshmi të mjaftueshme dhe të përshtatshme të auditimit dhe arrin në përfundimin se anomalitë apo rastet e mospërputhshmërisë, individualisht ose së bashku, janë materiale por jo të përhapura.

Kontrolli i Lartë i Shtetit vlerëson se, pavarësisht përpjekjeve të Qeverisë e cila nëpërmjet buxhetit të vitit 2022 ka synuar të arrijë balancimin e nevojave të mbështetjes së rikuperimit të ekonomisë dhe reduktimit të efekteve të tërmetit dhe të pandemisë, përfshirë dhe influencën e faktorëve rajonalë, si dhe ruajtjes dhe konsolidimit të qëndrueshmërisë së financave publike, institucionet publike, nuk kanë rezultuar plotësisht efektive në procesin e planifikimit, zbatimit, monitorimit dhe mbikëqyrjes së buxhetit, gjë që kërkon në të ardhmen forcimin e disiplinës fiskale, drejtimin e shpërndarjes së burimeve sipas objektivave të politikës dhe përmirësimin e ofrimit të shërbimeve publike.

Në referencë të shqyrtimit të Raportit “Mbi zbatimin e buxhetit vjetor, situatën makroekonomike dhe fiskale gjatë vitit 2022” dhe të raporteve të tjera të përgatitura nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, si dhe nga rezultatet e auditimeve në fushën e të ardhurave dhe shpenzimeve, Kontrolli i Lartë i Shtetit i rekomandon Qeverisë:

- *Orientimin drejt konsolidimit fiskal, të mbështetur në reformën për rritjen e të ardhurave dhe minimizimin e shpenzimeve jo efektive, si dhe vijimit të reduktimit të borxhit publik, si çështje thelbësore për uljen e risqeve, të cilat pengojnë rritjen ekonomike dhe shkaktojnë paqëndrueshmëri makroekonomike.*
- *T’i kushtojë një vëmendje të veçantë planifikimit të të ardhurave dhe buxhetimit të mirë-integruar dhe efikas të shpenzimeve publike, me qëllim që të rritet saktësia në planifikim, duke marrë në shqyrtim dhe analizë të gjithë faktorët e brendshëm dhe të jashtëm që ndikojnë zhvillimin e vendit, me qëllim arritjen e objektivave për konsolidimin e mëtejshëm të rimëkëmbjes ekonomike.*
- *Në fushën e shpenzimeve publike, në vijim duhet të përqendrohet gjithnjë e më shumë në aspektin e tyre cilësor përkundër aspektit sasior, në përpjekje të vazhdueshme për rritjen e shpenzimeve efektive dhe eficiente që ndikojnë në qëndrueshmërinë dhe rritjen e ekonomisë kombëtare.*
- *Të sigurohet një lidhje më e mirë ndërmjet politikave strategjike dhe Programit Buxhetor Afatmesëm, me prioritetet përkatëse në buxhetet vjetore, në funksion të qëndrueshmërisë ekonomike dhe forcimit të menaxhimit të financave publike.*
- *Në kushtet e një ekonomie të vogël dhe të hapur, vendi ynë vijon të jetë e ekspozuar ndaj ngjarjeve rajonale dhe më gjerë, e cila kërkon marrjen e masave efektive për të zbutur risqet e brendshme potenciale të lidhura me partneritetet publike-private, shoqëritë publike (kryesisht ato të sektorit energjetik), si dhe detyrimet e prapambetura, përfshirë dhe kontigjencat për vendimet e gjykatave ndërkombëtare.*
- *Të tregohet kujdes i shtuar në hartimin dhe zbatimin e ndryshimeve të politikave fiskale, jo vetëm në respektim të afateve dhe diskutimeve me palët e interesit, por të synojë zgjerimin e bazës së tatimpaguesve për të mbledhur më shumë të ardhura*

tatimore, në harmoni të plotë të barrës fiskale me zhvillimet ekonomike brenda vendit dhe atyre rajonale, në funksion të zhvillimit të qëndrueshëm.

- *Zhvillimin dhe konsolidimin e kapaciteteve institucionale të administratës fiskale (tatimore dhe doganore) për të pasur efektivitetet në luftën kundër informalitetit, evazionit dhe nënraportimit, me qëllim që të rritet mbledhja e të ardhurave brenda potencialeve të sistemit fiskal shqiptar, me një kosto optimale për buxhetin e shtetit.*

Ne besojmë se, zbatimi i rekomandimeve të mësipërme do t'i shërbejë edhe procesit të shpërndarjes së burimeve publike, në kuadër të shqyrtimit dhe miratimit të Projektbuxhetit të vitit 2024.

Duke ju falënderuar për vëmendjen, në mënyrë më të detajuar të gjitha çështjet janë trajtuar në Raportin “Për zbatimin e buxhetit të shtetit të vitit 2022” dërguar Kuvendit dhe Komisionit me shkresën nr. 590, datë 30.10.2023.