

AUDITIM PERFORMANCE

ME OBJEKT: “ÇERTIFIKIMI I MALLRAVE NË SISTEMIN DOGANOR SHQIPTAR DHE MARRËDHËNIET E LABORATORIT DOGANOR ME DEGËT DOGANORE DHE BIZNESIN”,

Raporti Përfundimtar i Auditimit të performancës të ushtruar në Drejtorinë e Laboratorit Doganor, pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, me objekt **“Çertifikimi i mallrave në sistemin doganor shqiptar dhe marrëdhëniet e laboratorit me degët doganore dhe biznesin”**, për periudhën 2013-2014 dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendimin e Kryetarit të KLSH nr. 191, datë 31.12.2014.

Bazuar në nenet 9 dhe 16 të ligjit nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, me ndryshimet e bëra me ligjin nr. 8599, datë 01.06.2000, me shkresën nr. 537/6, datë 20.01.2015 Raporti Përfundimtar i Auditimit dhe rekomandimet përkatëse, i janë dërguar z. Shkëlqim Cani, Ministër i Financave dhe zj. Elisa Spiropali, Drejtore e Përgjithshme e Doganave, Tiranë.

Kontrolli i Lartë i Shtetit në zbatim të programit të auditimit miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit me nr. 537/1, datë 01.08.2014 ka kryer auditimin e performancës “Mbi vlerësimin dhe çertifikimin e mallrave në sistemin doganor shqiptar dhe marrëdhëniet e laboratorit doganor me degët doganore dhe biznesin”, realizuar në Drejtorinë e Laboratorit Doganor, Degët Doganore dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave me temë “Vlerësimi objektiv, profesional dhe i pavarur i DLD, në kryerjen me efektivitet, efikasitet dhe ekonomicitet të rolit të saj, për sigurimin e ekspertizës shkencore, analizimin me profesionalizëm dhe saktësi të të gjithë mostrave, për të cilat është kërkuar kryerja e analizave laboratorike nga të tretët”.

Në përfundim të auditimit, pas vlerësimit objektiv dhe profesional të observacioneve nga subjektet e përfshira në auditim, sugjerimeve nga ekspertët e fushës, konsultimit me palët e tjera të interesit, si dhe klimës së bashkëpunimit dhe mirëkuptimit të ofruara nga DPD dhe DLD, Kontrolli i Lartë i Shtetit,

K O N K L U D O I:

Laboratorët Doganorë janë krahu shkencor i doganave, si dhe një instrument thelbësor në sigurimin e integritetit të kufijve. Në vitet e fundit, roli i tyre ka evoluar duke u përshtatur me ndryshimet në modelet e tregtisë dhe evolucionin teknik. Fokusi kryesor i punës së tyre është: **“Përcaktimi i vërtetësisë së origjinës së produkteve, zbulimi i importeve ilegale, mbrojtja e konsumatorëve kundrejt mallrave të rrezikshme, ruajtja e mjedisit si dhe ndihma në luftën kundër terrorizmit”**.

Nga auditimi, KLSH ka vlerësuar se, DLD ka zhvilluar veprimtarinë e tij si një Organizëm i Vlerësimit të Konformitetit, pa u vlerësuar nga një organizëm i autorizuar, konkretisht Drejtoria e Përgjithshme e Akreditimit (DPA). Akreditimi është një mekanizëm që ndikon në rritjen e besueshmërisë dhe ndihmon autoritetet, ekonominë dhe shoqërinë që të gjykojnë nëse laboratorët e provave, organizmat e inspektimit, çertifikimit (Organizma të Vlerësimit të Konformitetit) plotësojnë detyrat specifike. Po kështu gjatë vlerësimit është konstatuar se Laboratori Doganor në kuadër të përfitimit të asistencës teknike nga projekti IPA-2011, nuk është mbështetur me fonde financiare, burime njerëzore të mjaftueshme, me qëllim sigurimin e kushteve sipas standardeve të kërkuara, të përcaktuara këto nga DPA, si dhe të monitoruara dhe vlerësuara gjatë implementimit të projektit IPA-2011.

Drejtoria e Laboratorit Doganor është ende larg realizimit të kushteve dhe standardeve të kërkuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Akreditimit (DPA) për akreditim. Mos akreditimi i Laboratorit Doganor, si një objektiv i tij i përcaktuar që prej vitit 2011 e në vazhdim, cënon qëllimin e tij për kryerjen e një game sa më të gjerë analizash dhe me rezultate të pakontestueshme. DLD është në fazën e dytë “Aplikimi për akreditim”, të procesit të akreditimit (gjithsej 8 faza) fazë e cila kërkon realizimin e një sërë kriteresh dhe plotësim dokumentacioni ku krahas përpilimit të procedurave të reja dhe rritjen e kapaciteteve teknike, duhet gjithashtu të realizohen dhe objektivat e kushtet që lidhen me procesin e akreditimit.

Faktori kryesor që ka ndikuar negativisht në ecurinë e këtij procesi është mos realizimi i kushteve nga ana e Laboratorit Doganor, të cilat lidhen ngushtësisht me mungesën e fondeve për realizimin e kriterëve dhe standardeve që duhet të plotësojë DLD në kuadër të projektit IPA-2011, pavarësisht përpjekjeve dhe kërkesave për fonde gjatë vitit të fundit nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave.

Mesazhi kryesor i këtij auditimi është: **“Rritja e rolit të Laboratorit Doganor, si një hallkë e rëndësishme në përcaktimin e vërtetësisë së origjinës së mallrave ka si nevojë imediate rritjen e gamës dhe cilësisë së shërbimeve, nëpërmjet akreditimit të tij nga institucione të autorizuar, proces i cili kërkon mbështetje financiare, burime njerëzore dhe logjistike”.**

Laboratori Doganor është i vetmi që ofron këtë shërbim ndaj Degëve Doganore, Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave dhe organeve shtetërore të tjera, për rrjedhojë të gjithë këto institucione, kanë peshën e tyre specifike në përmirësimin e performancës së tij. Bashkëpunimi që DPD dhe DLD ofruan në këtë auditim, tregon dëshirën e tyre për të modernizuar Laboratorin Doganor dhe sistemin doganor në përgjithësi.

Por, me gjithë punën e mirë të deri tanishme, arritja e standardeve në përmbushjen e kërkesave për akreditim të Laboratorit Doganor Shqiptar, mbetet objektivi dhe sfida kryesore e tij dhe gjithë institucioneve të cilat kanë rolin e tyre në arritjen e këtij objektivi.

Në mënyrë të detajuar të gjitha mangësitë janë trajtuar hollësisht në Raportin Përfundimtar të Auditimit rast pas rasti si gjetje konkrete me konkluzionet përkatëse.

Disa nga mangësitë e konstatuara gjatë këtij auditimi në mënyrë të përmbledhur janë:

- Drejtoria e Laboratorit Doganor (DLD), nuk ka plotësuar kushtet dhe standardet e kërkuara nga Drejtoria e Përgjithshme e Akreditimit (DPA) për akreditim.
- Mos akreditimi i Laboratorit Doganor, si një objektiv i DLD-së, i përcaktuar që prej vitit 2011 e në vazhdim, cënon qëllimin e tij për kryerjen e një game sa më të gjerë analizash dhe me rezultate të pakontestueshme.
- Faktori kryesor që ka ndikuar në ecurinë e procesit të akreditimit lidhet ngushtësisht me:
 - Pamjaftueshmërinë e fondeve në vite për plotësimin e kushteve sipas standardeve të kërkuara, detyrim i DLD në kuadër të projektit IPA-2011, “Support to the Albanian Customs Administration” Komponenti IV, ne veçanti akreditimi i tij;
 - Ministria e Financave dhe DPD në vite nuk i ka dhënë vëmendjen e duhur DLD, në mbështetjen financiare që kërkon plotësimi i kushteve, arritja e standardeve, e besueshmërisë dhe operimi i këtij laboratorit edhe për të tretë jashtë sistemit;
 - Në projektbuxhetin e vitit 2014, DPD ka kërkuar një mbështetje financiare për vitin 2015 në vlerën prej 143,223,705 lekë nga Ministria e Financave, në kuadër të modernizimit të DLD dhe

plotësimin të standardeve, për të cilën Ministria e Financave ka miratuar në buxhetin e vitit 2015, vetëm vlerën prej 15,700,000 lekë;

- Pamjaftueshmërinë e kapaciteteve teknike-profesionale për përballimin e gamës së analizave laboratorike dhe sigurimin e pakontestueshmërisë së tyre;

- Mosplotësimin e kushteve për ambientet e punës, gjendja e godinës jo në parametra normale në zonat që janë objekt i parametrave të veçantë meteorologjik si (temperatura, lagështia, pluhuri, energjia, vibracioni, steriliteti) të cilat nuk garantojnë kushtet optimale të punës;

- Nivelin shumë të ulët të kushteve të sigurisë në punë, nuk kryhen matje për nivelin e ndotjes në ambientet e punës si dhe nuk është parashikuar dalje në rastet e emergjencës;

- Kushte të papërshtatshme për mbajtjen dhe administrimin e Mostrave të ardhura, të analizuara.

- Nga vlerësimi i kryer në kuadër të projektit IPA-2011, rezultoi se përpara fillimit të implementimit të këtij projekti, nga ana e DPD-së dhe DLD-së nuk janë kryer trajnime në nivelin e kërkuar, trajnimet e zhvilluara nuk i përgjigjen plotësisht nevojave të institucionit në lidhje me kërkesat sipas vendit të punës dhe kapaciteteve profesionale të disponueshme;

- Nga DLD, ka munguar bashkëpunimi me laboratorë të rajonit të Ballkanit për të ndarë burimet, eksperiencat dhe informacionin, një nga kërkesat edhe të projektit IPA-2011. Ky bashkëpunim është realizuar vetëm me Laboratorin e Doganës së Kosovës dhe ende nuk janë lidhur marrëveshje bashkëpunimi me laboratorë të tjerë rajonalë, gjë e cila do të sillte përfitime reciproke, për sa i takon analizave praktike, aparaturave që përdoren për kryerjen e tyre po ashtu edhe për klasifikimin tarifor, nivelit të ekspertizës, si dhe rritjes së besueshmërisë;

- Laboratorët Doganorë të Komunitetit Evropian kanë si objekt të punës së tyre kryerjen e analizave laboratorike dhe nxjerrjen e rezultatit. DLD përveç sa më sipër pas nxjerrjes së rezultatit kryen edhe klasifikim tarifor të mallrave, por është vlerësuar se në shumicën e rasteve analizat kimike nuk mjaftojnë për të dhënë një klasifikim tarifor korrekt, gjë që varet edhe nga të dhëna të tjera për të cilat Laboratori nuk ka informacione shtesë (destinacioni i mallit, origjina e mallit etj.) për klasifikimin tarifor përfundimtar;

- Nga DLD nuk janë marrë masa për sigurimin e një pc-net i brendshëm midis kompjuterëve të stafit, instalimin e një software antivirus për të mbrojtur të dhënat e LD nga dëmtimi ose humbja, instalimin e procedurave back –up për ripërfitim të të dhënave në rast dëmtimi apo humbje, me qëllim përshpejtimin dhe unifikimin e marrjes dhe shpërndarjes së informacionit dhe dokumenteve të Laboratorit Doganor;

- Në degët doganore nuk disponohen të gjitha mjetet për marrjen e mostrave (kryesisht për mallra të caktuara me specifika të veçanta). Nga intervistat u konstatua se vetëm në Doganën e Elbasanit disponohen mjetet specifike për marrjen e mostrave të sjella nga Laboratori Doganor;

- Marrja e mostrave realizohet me mjetet e rastit dhe sipas ambalazhimit e paketimit të mallrave të importuara, në raste të veçanta rezultonte marrje mostre në sasi më të madhe e të pa nevojshme me justifikimin e llojit dhe madhësisë së ambalazhimit të mallrave të importuara;

- Asnjë doganë nuk disponon mjetet e përshtatshme për marrjen e mostrave të gazrave nën presion;

- Degët Doganore nuk kanë ambiente e kushte për ruajtjen e magazinimin e mostrave sipas parametrave të kërkuara nga momenti i marrjes deri në dërgimin në laborator, sipas kërkesave të Udhëzimit të DPD-së nr. 8909/1, datë 10.04.2014 “Për procedurat e mostrimit, transportit, ruajtjes së mostrave, administrimit të rezultateve të analizave laboratorike”. Mostrat specifike dhe me

probleme në ruajtje vendosen në mënyrë spontane e jo zyrtare në zyrat e Autoritetit Kombëtar Ushqimor që janë të pajisura me frigoriferë e mjete për ruajtjen e mallrave ushqimore;

- Në Degët Doganore mungon personeli për transportin e mostrave në laborator për analizim, ato kryhen nga doganierë rastësorë dhe me mjetet e tyre personale duke bërë që të mos kryhen procedurat në afatin e kërkuar në Udhëzimin e DPD nr. 8909/1, datë 10.04.2014 dhe sipas kushteve optimale;

- Shumica e Degëve Doganore nuk e respektojnë afatin 5 ditor, të dërgimit të mostrave në DLD, gjë e cila kondicionohet nga mungesa e kushteve të mësipërme, por edhe për shkak se ka kosto shtesë;

- Nga Degët Doganore nuk është zbatuar kërkesa e Udhëzimit nr. 8909/1, datë 10.04.2014 që certifikatat e rezultateve të analizave t'i dërgohen zyrtarisht subjekteve. Nga mos njoftimi në kohë e zyrtarisht, subjekteve u hiqet e drejta dhe mundësia për të zbatuar afatet e ankimit;

- DLD herë pas here ka dërguar kërkesë Degëve Doganore që produktet aditivë të vajrave lubrifikantë, ushqim për kafshë ti shoqërojnë me skadat e tyre teknike, por nga DD nuk zbatohet kjo kërkesë, deri tani nuk janë dërguar skadat teknike. Kjo merr rëndësi të veçantë nisur nga fakti që nga kryerja e analizave laboratorike për periudhën 2013-2014, kanë rezultuar me ndryshim kodi tarifor respektivisht në 830 dhe 693 raste;

- Përgjigjet për mostrat e përgatitura dhe të deleguara për mostrim në Laboratorin Italian, kanë rezultuar me vonesë në kthimin e përgjigjeve;

- Vonesat në dërgimin e faturave të paguara (nga ana e subjekteve për analizat e deleguara në laboratorë të tretë) mbetet një problematikë që vështirëson bashkëpunimin me laboratorët me të cilët aktualisht DLD ka marrëveshje zyrtare bashkëpunimi;

- Marrja e mostrave kryhet për çdo import 4, për të njëjtin mall, të importuar nga i njëjti subjekt si dhe nga i njëjti shitës. Në të gjitha rastet e analizimit të mostrave ka rezultuar se nga këto subjekte nuk ka patur shmangie të kodit tarifor, çka flet për një historik pozitiv të tyre;

- Në praktikën e vendosjes në qarkullim të lirë të biokarbureve si dhe referuar detyrimit sipas nenit 46-Procedurat e rimbursimit, të dispozitave zbatuese të Ligjit të Akcizës, evidentohet dublimi i procedurës së marrjes së mostrave në ambientet e Magazinës Fiskale për biokarburet;

- Stafi i DLD, nuk ka njohuri specifike mbi Ligjin "Për menaxhimin financiar dhe kontrollin".

Nisur nga konkluzionet mësipërme dhe rezultatet e punës audituese, duke synuar përmirësimin e mëtejshëm të këtij shërbimi, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka rekomanduar dhe kërkuar zbatimin e masave të mëposhtme:

1. Rekomandim:

Ministria e Financave në mbështetje të realizimit të objektivave kryesore të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave për Laboratorin Doganor, si i vetmi i këtij lloji në vend, për sigurimin e kushteve sipas standardeve të kërkuara për akreditimin e tij nga DPA, duhet të plotësojë fondet për investime sipas kërkesave të bëra nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave për mbështetje financiare në infrastrukturën e Laboratorit Doganor, pasi mosfunksionimi në kohë i objektivave rrezikon të bllokojë procesin e akreditimit.

Menjëherë

2. Rekomandim:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave dhe Drejtoria e Laboratorit Doganor si strukturë në varësi të saj, me qëllim realizimin e kushteve, kritereve dhe dokumentacionit që i kërkohet nga Drejtoria e Përgjithshme e Akreditimit, për marrjen e akreditimit, të bashkëpunojnë dhe të rakordojnë veprimet për realizimin e këtyre detyrimeve. Për këtë duhet që të hartojnë një plan të detajuar masash, ku të përcaktohen strukturat, personat përgjegjës, fondet dhe afatet për realizimin e tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

3. Rekomandim:

DLD duhet të vazhdojë me intensitet procedurat për plotësimin e një prej kushteve që duhen për t'u akredituar, si: pjesëmarrja në testet nder laboratorikë të zotësisë, për të vlerësuar performancën teknike të tij.

Në vazhdimësi

4. Rekomandim:

DPD të marrë masa të menjëhershme për përmirësimin e kushteve të punës të DLD-së, në funksion të:

- Sigurimit të ambienteve të nevojshme, kryerjen e investimeve të menjëhershme edhe në ambientet e ekzistuese të DLD-së, si një domosdoshmëri dhe në funksion të procesit të akreditimit.
- Krijimit të kushteve optimale për shëndetin e punonjësve, duke bërë në mënyrë periodike matjen e nivelit të lëndëve të dëmshme për shëndetin në ambientet e punës, nga institucione të autorizuar. Të kryhen ekzaminime periodike shëndetësore të punonjësve.
- Marrjes së masave për ruajtjen e administrimin e mostrave në kushte optimale, plotësimin e standardeve, në përputhje me kërkesat e përcaktuara në Udhëzimin e Mostrimit dhe Manualin e Cilësisë.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

5. Rekomandim:

Nga DLD të organizohen trajnimeve të vazhdueshme si nga ana e saj dhe në bashkëpunim me institucione dhe organizata homologe duke siguruar një pjesëmarrje sa më të gjerë të stafit me qëllim rritjen e kapaciteteve teknike dhe profesionale, në funksion të realizimit të objektivit kryesor të DLD-së për akreditimin.

Në vazhdimësi

6. Rekomandim:

DLD në bashkëpunim me DPD të nisë bashkëpunimin me laboratorët rajonalë, për njohjen e kapaciteteve teknike dhe analitike, me qëllim jo vetëm të shkëmbimit të eksperiencave, por edhe të plotësimit të nevojave të ndërsjella duke ulur kostot e shërbimit.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

7. Rekomandim:

Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të merret në konsideratë objekti i punës së laboratorëve doganorë evropianë, praktikat më të mira të tyre, me qëllim ristrukturimin e objektit të punës të DLD-së, fokusimin e tij vetëm në dhënien e rezultateve të analizave laboratorike.

Menjëherë

8. Rekomandim:

Nga DPD dhe DLD të merren masa të menjëhershme, me qëllim realizimin e këtij objekti, i cili do të sjellë përshpejtim të shkëmbimit të informacionit, akses në këtë informacion nga i gjithë stafi i DLD-së, si dhe rritjen e sigurisë së ruajtjes të informacionit.

9. Rekomandim:

DPD, të marrë masa të menjëhershme për zgjidhjen e problematikave që hasin Degët Doganore në marrjen e mostrave, ruajtjen e mostrave dhe transportin e tyre në DLD. Kjo vlen si për mjetet e transportimit edhe për personin shoqërues të saj, në zbatim të kushteve dhe kritereve të përcaktuara në Udhëzimin “Mbi procedurat e mostrimit, transportimit, ruajtjes së mostrave dhe administrimit të rezultateve të analizave laboratorike”.

Menjëherë

10. Rekomandim:

Degët Doganore, të marrin masa të menjëhershme për zbatimin e kërkesave të përcaktuara në Manualin e Cilësisë mbi shoqërimin e mostrave me skedat teknike, të cilat dërgohen për analizim në DLD, veçanërisht për analizimin e produkteve të veçanta si: aditivë të vajrave lubrifikantë, ushqim për kafshë etj.

Menjëherë

11. Rekomandim:

Degët Doganore të marrin masa të menjëhershme për dërgimin në rrugë zyrtare të përgjigjeve të analizave, subjekteve private.

Menjëherë

12. Rekomandim:

DLD të marrë masa të menjëhershme për zbatimin me rigorozitet të Udhëzimit “Mbi procedurat e mostrimit, transportimit, ruajtjes së mostrave dhe administrimit të rezultateve të analizave laboratorike”.

Menjëherë

13. Rekomandim:

DLD të marrë masa për kryerjen e analizave brenda afateve të përcaktuara, duke bashkëpunuar dhe duke respektuar marrëveshjet e lidhura me laboratorët e tjerë, si dhe duke sensibilizuar subjektet private për kryerjen në kohë të pagesave në rastet e delegimit të analizave në laboratorë të tjerë.

Menjëherë

14. Rekomandim:

DPD në bashkëpunim me DD, të shqyrtojë dhe të analizojë faktet më sipërme, dhe të vlerësojë mundësinë për mos përsëritjen e panevojshme të marrjes së mostrave për çertifikim, në rastet e subjekteve me historik pozitiv në deklarime, për të njëjtat mallra dhe të importuara nga i njëjti subjekt, si dhe për mallrat të cilët janë të identifikuar në ambientet e magazinave fiskale, dhe të certifikuara më parë nga DLD dhe IQT, duke u bazuar në analizën riskut për çdo subjekt.

Menjëherë

15. Rekomandim:

DLD të marrë masa për njohjen dhe implementimin e Ligjit nr. 10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin” nëpërmjet kryerjes së trajnimeve në këtë fushë, me qëllim pjesëmarrjen e gjithë stafit të DLD në identifikimin, monitorimin dhe marrjen e masave për minimizimin e risqeve, si dhe në hartimin e regjistrit të risqeve.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Shënim: Auditimi u krye nga grupi i auditimit Albana Agolli-p/grupi, Brunilda Zeneli, Artan Mirashi dhe Marvin Karalli, anëtarë, u mbikëqyr nga Drejtori i Departamentit zj. Albana Agolli

dhe Drejtori i Departamentit të Performancës z. Rinald Muça, më tej u shqyrtua nga Drejtori i Drejtorisë Juridike, Sigurimit të Cilësisë dhe Analizës së Riskut z. Ermal Yzeiraj si dhe u verifikua si praktikë nga Sekretari i Përgjithshëm znj. Luljeta Nano.

KONTROLI I LARTË I SHTETIT

Mbi zbatimin e rekomandimeve:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave ka kthyer përgjigje për zbatimin e rekomandimeve të mësipërme me shkresë nr. 537/7, datë 18.02.2015 ku ka vlerësuar dhe ka marrë masat e nevojshme për zbatimin e plotë të 14 rekomandimeve për Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave.

Ministria e Financave ka kthyer përgjigje me shkresë nr. 537/8, datë 14.04.2015 për zbatimin e rekomandimit mbi plotësimin e kërkesave të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave për fondet e nevojshme për realizimin e procesit të akreditimit të Laboratorit Doganor, duke akorduar fondin prej 48,700,000 lekë me Tvsh për vitin buxhetor 2015.