

Të nderuar zotërinj Deputetë,

Në vlerësim të prezencës dhe të vëmendjes Tuaj, më lejoni që të paraqes përpara Jush një përmbledhje të shkurtër të Raportit që Kontrolli i Lartë i Shtetit ka përgatitur dhe dorëzuar në Kuvend “Për implementimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2011”, në zbatim të detyrimit kushtetues, të ligjit të tij organik dhe të ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”.

Ne Raport përmbahen si arritjet, ashtu dhe parregullsitë dhe dëmet ekonomike, krahas rekomandimeve të dërguara për përmirësimin e gjendjes, vlerësimeve për menaxhimin financiar, kontrollin dhe auditimin e brendshëm, si dhe nivelin e zbatimit të masave të rekomanduara. Ato janë produkt i raporteve përfundimtare të auditimeve të kryera nga KLSH për buxhetin faktik të vitit 2011 në 87 subjekte të audituara, nga të cilat 51 institucione qendrore dhe 36 institucione të qeverisjes vendore.

Opinionin i përgjithshëm i KLSH për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2011 është se:

- përgatitja, shqyrtimi, miratimi, zbatimi, ndjekja dhe rishikimi 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 2011”, ndryshuar, si dhe

të ligjit “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”. KLSH vlerëson pozitivisht punën e bërë nga Qeveria dhe veçanërisht nga Ministria e Financave në drejtim të konsolidimit të mëtejshëm të reformave të ndërmarra për menaxhimin efektiv të financave publike dhe për ruajtjen e qëndrueshmërisë së treguesve makroekonomikë dhe fiskalë.

Pa u ndalur tek treguesit fiskalë të Buxhetit të Shtetit, sepse i përmendi shumë saktë Ministri i Financave, konstatojmë se në tërësi ata janë realizuar për vitin 2011.

Si KLSH tërheqim vëmendjen që defiçiti buxhetor në fund të vitit 2011 ishte 3.5 përqind e PBB-së, ndërkohë që një vit më parë ka qenë 3 përqind e PBB-së.

Nga analiza e dinamikës së borxhit publik kundrejt PBB-së gjatë tre viteve të fundit 2009-2011, ky tregues luhatet në nivelet 57.8-59.3 përqind të PBB-së, pra shumë afër kufirit prej 60 përqind (quajtur ndryshe në vendet e eurozonës si “zona e rrezikut”), të vendosur dhe në Ligjin “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”

Duke patur parasysh se niveli i lartë i borxhit publik, i amplifikuar si problem edhe nga kriza financiare e vitit 2008 e në vijim, ka marrë përmasa të tilla, aq sa mjaft vende anëtare të BE-së po përpiqen të amendojnë Kushtetutën, për të përfshirë një ligj që do ta kufizojë përfundimisht nivelin e lejuar (ndërkohë mjaft vende të tjera e kanë bërë këtë), duke synuar marrjen e masave parandaluese për ndryshimin e dinamikës së borxhit, me tendencë uljen e nivelit të tij, ***i rekomandojmë Ministrisë së Financave që brenda dy viteve në vijim, të ndërmerret nisma për hartimin e një plani veprimi për të propozuar amendime kushtetuese,*** ku të përcaktohet që: **“Borxhi total publik nuk duhet të tejkalojë kufirin limit prej 60 përqind të PBB-së”.**

Dobia e këtij përcaktimi në Kushtetutë, nga material të ndryshme teorike, të cilat i shkojnë shumë për shtat dhe vendeve si Shqipëria, konsiston:

1. rrit sigurinë në kujdesin që tregon qeveria ndaj shpenzimeve të veta dhe po kështu rrit stabilitetin financiar dhe politik në vend dhe rajon;
2. ul probabilitetin e transferimit të riskut politik në risk vendi apo social;
3. ruan nivelin e ulët të normës së interesit, që stimulon rritjen e shpejtë ekonomike dhe punëzënie të kënaqshme;
4. përmirëson imazhin ekonomik dhe jo vetëm të Shqipërisë në arenën ndërkombëtare;
5. Shqipëria nuk i ka aktualisht kapacitetet prodhuese për të suportuar nivel të lartë të borxhit publik.

Vlerësojmë përgjegjshmërinë dhe profesionalizmin e treguar nga ana e Ministrisë së Financave me dakordësinë e shprehur për këtë rekomandim të dhënë.

Nga auditimi në këtë Ministri konstatohet se në ligjin për buxhetin e vitit 2011 nuk janë vendosur kufijtë në lidhje me totalin e borxhit shtetëror dhe totalin e shumës së garancive, sikurse përcakton ligji “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH”. Rekomandojmë që në ligjin “Për zbatimin e buxhetit të shtetit të vitit 2013” të përcaktohet kufiri për totalin e borxhit shtetëror dhe borxhit të garantuar, ndërkohë Ministria e Financave të ngrejë një grup pune për rishikimin e nenit 58 “Kufijtë e borxhit publik”, të ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH”.

Lidhur me borxhin e garantuar, vërejmë se mungojnë memorandumet e mirëkuptimit për marrëveshjet e garancive të lidhura me Ministrinë e Financave. Rekomandojmë që Ministria e Financave (Drejtoria e Përgjithshme e Borxhit) të përgatisë dhe t’i propozojë Këshillit të Ministrave përmirësimin e ligjit, ku në një nen të veçantë të përcaktohen kushtet dhe kriteret e specifikuar të marrëdhënieve të mirëkuptimit midis Ministrisë së Financave dhe përfituesit të garancisë, duke i kthyer këto në detyrime ligjore.

Duke u nisur nga shuma e konsiderueshme e papaguar nga huamarrësit dhe përfituesit e garancive (*deri në fund të vitit 2011 arrin në 1.69 miliard lekë*), dhe nga mungesa e zgjidhjes së kësaj problematike gjatë viteve të fundit, rekomandojmë që Drejtoria e Inspektimit Financiar Publik të *nisë kryerjen e inspektimeve financiare në ndërmarrjet e ujësjellsave përfituese të nënhuave dhe garancive*.

Me synim: rritjen e efektivitetit të menaxhimit të fondeve për shpenzime publike, rekomandojmë që në Udhëzimin plotësues që Ministri i Financave nxjerr çdo vit për zbatimin e buxhetit vjetor, Kapitulli I “Procedura specifike shtesë për zbatimin e buxhetit të shtetit “Detajimi i fondeve buxhetore”, të shtohet si detyrim përfshirja në financimin e vitit “*në radhë të parë*” e të gjitha investimeve të kontraktuara, për punime të cilat rezultojnë të realizuara dhe nuk janë financuar për vitin ushtrimor, si dhe atyre të cilave u mbaron afati kontraktual i punimeve në vitin që po programohet, për diferencën e punimeve të mbetura. Kjo jo vetëm si detyrim ligjor dhe ekonomik, por edhe si dëshmi e bashkëpunimit të sinqertë dhe të drejtpërdrejtë Qeveri-Biznes,

Për projektet e investimeve “objekte të reja”, rekomandojmë të synohet në financimin e projekteve në vlerën e plotë të tyre, kur kjo vlerë është e realizueshme brenda vitit buxhetor.

Konstatojmë se fondi i subvencionit i MF është alokuar nga fondi i kontigjencës për ruajtjen e deficitit që në 6/mujorin e parë të vitit 2011. Mbështetur në përcaktimet në Ligjin Organik të Buxhetit dhe në ligjin vjetor të buxhetit, rekomandojmë planifikimin në ligjin vjetor të buxhetit të vitit 2013 dhe në vazhdim nga MF të *fondeve kontigjencë për ruajtjen e deficitit buxhetor, me të drejtë të përdorimit nga Kuvendi i Shqipërisë. E drejta e rialokimit të këtij fondi të përcaktohet nga Kuvendi*, për përdorim nga KM vetëm në fund të periudhës vjetore buxhetore, atëherë kur realizimet e të ardhurave dhe shpenzimeve janë progresivisht konform treguesve buxhetorë të miratuar të vitit.

Gjatë auditimeve në disa ministri, institucione të tjera qendrore dhe vendore, kemi konstatuar pagesa të detyrimeve që rrjedhin nga zbatimi i vendimeve gjyqësore të formës së prerë për kthimin e nëpunësve civilë në vendin e punës me impakte negative financiare të konsiderueshme. Në disa raste specifike, kemi vërejtur pagesa njëkohësisht të dy punonjësve në një vend pune, si p.sh. pagesën e vendimeve gjyqësore në administratën tatimore për vitin 2011 me rreth 35 milionë lekë.

Theksojmë që si KLSH do të kryejmë vitin që vjen auditim të performancës për një vlerësim tërësor të marrjes së vendimeve gjyqësore për njësitë publike, duke u përqëndruar në analizën e shkaqeve që çuan në këto vendime. Jemi të vetëdijshëm dhe nuk duam kurrësi të cënojmë pavarësinë dhe padiskutueshmërinë e vendimeve të gjyqësorit, por përballë shumë vendimeve arbitrare që kanë sjellë dëm të konsiderueshëm financiar në Buxhetin e Shtetit, në bashkëpunim me organet e Drejtësisë dhe me strukturat e tjera të specializuara, do të përpiqemi të identifikojmë përgjegjësitë institucionale duke dhënë rekomandimet përkatëse dhe duke informuar Presidencën, Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe Gjykatën e Lartë.

Mbi administrimin e të ardhurave buxhetore nga organet tatimore

Në vlerësim të performancës së administratës tatimore, si KLSH theksojmë punën dhe përpjekjet për realizimin e të ardhurave për vitin 2011, me impakt dinamikën në rritje të të ardhurave nga njëra periudhë në tjetrën.

Por konstatojmë që në vlerë nominale të ardhurat nuk janë realizuar kundrejt parashikimit dhe borxhi tatimor është rritur. Rekomandojmë që nga administrata tatimore të merren të gjitha hapat ligjore për pakësimin e gjendjes së borxhit, nëpërmjet zbatimit në kohë dhe me rigorozitet të procedurave ligjore të vjeljes së tij, me qëllim që subjekteve debitoare të mos ju parashkruhet borxhi, madje cilësia dhe shpejtësia në mbledhjen e borxhit të jetë një faktor kyç në realizimin e të ardhurave të programuara të Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve.

Më gjerë problematikat e administrimit të të ardhurave buxhetore trajtohen në Kapitullin 3.2, Pika 3.2a “Realizimi i të ardhurave nga tatimet dhe doganat” të Raportit të KLSH “Për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2011”.

Mbi administrimin e të ardhurave buxhetore nga organet doganore

Vlerësojmë se për vitin 2011 administrata doganore ka ndërmarrë përpjekje serioze për reformim dhe modernizim, duke përmirësuar Kodin Doganor dhe thelluar dixhitalizimin e regjistrimit të të dhënave doganore. Ajo ka realizuar dhe tejkaluar të ardhurat e programuara për vitin 2011. Borxhi doganor rezulton 2.9 miliardë lekë, nga 12.3 miliardë lekë në fillim të vitit 2011, ose një ulje e madhe prej 76 përqind. Ulja (për të qenë tërësisht të sigurtë, duhet të pohojmë se vjen si efekt i Ligjit të Faljes së një pjese të borxhit), paraqitet si në vlerë dhe në numër subjektesh. Kundrejt të ardhurave doganore të realizuara në vitin 2011, vlera e borxhit doganor zë rreth 2.3 përqind, nga 10.3 përqind % që zinte një vit më parë.

Krahas performancës së mirë, kemi konstatuar parregullsi dhe shkelje në disa degë doganore. Si pasojë e moszbatimit korrekt të dispozitave të legjislacionit doganor (Kodi Doganor dhe dispozitat zbatuese të tij) nga ana e administratës doganore, është akumuluar *një efekt negativ financiar në të ardhurat e buxhetit të vitit 2011, në formën e të ardhurës së munguar në shumën 50,323 mijë lekë.*

Rekomandojmë rritjen e rolit mbikëqyrës të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave mbi degët doganore, nëpërmjet kontrolleve të ndryshme, sidomos për funksionimin e rregjimeve ekonomike, duke shfrytëzuar të gjithë bazën ligjore fiskale për maksimizimin e të ardhurave doganore, si dhe marrjen e masave për rekuperimin e borxhit doganor.

Problematikat, masat e rekomanduara dhe për gjigjet e subjekteve të audituara paraqiten në mënyrë të detajuar në Kapitullin III.2, Pika III.2.a “Realizimi i të ardhurave nga tatimet dhe doganat”.

Mbi zbatimin e buxhetit të pushtetit vendor.

Konstatojmë se të ardhurat nga pushteti vendor paraqiten në ulje për vitin 2011, në krahasim me një vit më parë. Në të gjitha bashkitë dhe komunat niveli i realizimit të të ardhurave luhet nga 50-80 përqind.

Nga auditimet e ushtruara në bashki dhe komuna, vërejmë mjaft parregullsi dhe shkelje të dispozitave ligjore në fuqi, me dëm ekonomik në shumën 24,7 milionë lekë

Problematikat, masat e rekomanduara dhe përgjigjet e subjekteve të audituara paraqiten në mënyrë të detajuar në Kapitullin IX “Administrimi i Buxhetit të Pushtetit Vendor” të Raportit të KLSH “Për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2011”.

Në mënyrë të përmbledhur, gjetjet tona në terma financiare shprehen në Aneksin Nr. 4 të Raportit, faqe 225 dhe konkretisht :

Të dhëna përmbledhëse për vlerën e efektit negativ financiar në të ardhurat dhe të dëmeve në shpenzimet shkaktuar buxhetit të shtetit të vitit 2011.

Në milionë/lekë

I. Vlera e efektit negativ me pasojë në të ardhurat e buxhetit:		813.6
1.	Në sistemin e tatimeve dhe doganave	50.6
2.	Në koncensionet	606,9
3.	Në pushtetin vendor përfshi ALUIZNI	155.8
4.	Në sigurimet shoqërore	0.3

II. Vlera e shkeljeve me pasojë dëm ekonomik në shpenzimet:		174.2
1.	Në shpenzimet e personelit	15.0
2.	Në shpenzimet operative	10.3
3.	Në zbatimin e procedurave të prokurimit;	2.9
4.	Në projektet me financim të huaj (pa shpenzimet operative)	49.0
5.	Në pushtetin vendor	24.7
6.	Në sigurimet shoqërore	69.0
7.	Të tjera kryesisht shkaktuar në MTKRS për reklama televizive	3.3

në një kohë kur në vitin 2011 për vitin 2010, vlefata e dëmit të zbuluar nga shkeljet financiare nga KLSH ishte 131 milionë lekë.

Mbi Menaxhimin financiar dhe kontrollin

Konstatohet se Ministria e Financave ka hartuar kuadrin rregullator ligjor për implementimin e një sistemi modern të menaxhimit financiar dhe kontrollit. Është ngritur Drejtoria e Inspektimit Financiar Publik në MF dhe ka nisur puna për funksionimin e sistemit të menaxhimit financiar dhe kontrollit në të pesë komponentët e tij. Në komponentin e *mjedisit të kontrollit të brendshëm*, nga auditimet kemi konstatuar se në disa njësi shpenzuese, nëpunësit zbatues nuk përmbushin kriteret e përcaktuara në kuadrin rregullator ligjor të MFK-së, *si arsimimi dhe linjat e raportimit*. Nuk janë bërë vlerësimet e sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit të brendshëm dhe rregulloret e brendshme për organizimin dhe funksionimin e Njesise nuk pasqyrojnë kërkesat e ligjit për MFK-në. Në komponentin e *Menaxhimit të riskut*, nuk janë përcaktuar procedurat e menaxhimit të riskut, nuk janë caktuar koordinatoret e riskut sipas ligjit të MFK-së si dhe nuk janë hartuar strategjitë për menaxhimin e riskut. Në komponentin e *Aktivitetëve të kontrollit* ka disa mangësi në drejtim të funksionimit të sistemeve të IT, sidomos për hedhjen e të dhënave rezervë (back-up) dhe për ri-përfitimin e tyre në raste aksidentale. Në komponentin e *Informimit dhe komunikimit* sistemi i teknologjisë së informacionit nuk ofron informacionin e duhur për monitorimin e progresit dhe nuk ka një rregullore të shkruar për mënyrën e komunikimit brenda njësisë

Mbi mbikqyrjen e auditimit të brendshëm

Vlerësojmë se *përgjithësisht Njësitë e Auditimit të Brendshëm(NJAB) kanë funksionuar sipas ligjit*, por vërejmë se ka ende auditues të brendshëm të paçertifikuar (mbi 10 përqind e totalit). Në fund të vitit 2011, në NJAB nga 392 auditues, 349 prej tyre janë të çertifikuar dhe në proces kualifikimi “Auditues të Brendshëm në Sektorin Publik”, ndërsa 43 janë të paçertifikuar. Konstatojmë shmangie nga numri i auditimeve të planifikuara, sidomos mosrealizim të numrit të auditimeve të plota.

Në disa raste, vërejmë tendencën që strukturat e auditimit të funksionojnë *si struktura inspektimi*, ndërsa në shumë raste auditimi i brendshëm ka luajtur rol pasiv, duke u përqëndruar në dhënien e rekomandimeve, disa herë të paqarta dhe të paaplikueshme.

Rekomandojmë që Njësia Qëndrore e Harmonizimit të Auditimit të Brendshëm të hartojë një metodikë për kontrollin e jashtëm të cilësisë dhe vlerësimin e njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik.

Problematikat, masat e rekomanduara dhe përgjigjet e subjekteve të audituara paraqiten në mënyrë të detajuar në Pjesën e Tretë, Kapitulli I “Mbi menaxhimin financiar dhe kontrollin, si dhe auditimin e brendshëm” të Raportit të KLSH “Për zbatimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2011”.

**

Duam të theksojmë se krahas rritjes së borxhit publik dhe masave që duhen marrë në këtë drejtim, sikurse e trajtuam më sipër, shqetësim për ekonominë tonë përbëjnë borxhet që Buxheti i Shtetit ka kundrejt sipërmarrësve privatë. Në kushtet aktuale, sugjerojmë shqyrtimin me realizëm të gjendjes së borxheve, përcaktimin e masave për t’i dhënë mundësi dhe për të lehtësuar sa të jetë e mundur kompanitë private nga kosto e kredive që ato mund të kenë marrë për përmirësimin e situatës së tyre financiare, nëpërmjet:

ndërhyrjes për ristrukturimin e kredive dhe ndërkohë mbledhjen e borxheve të këqija, duke kërkuar dhe ndikuar, gjithmonë konform ligjit dhe pavarësisë totale të sistemit bankar, që ky i fundit të mos bllokojë dhënien e kredive.

* Gjatë implementimit të Buxhetit të Shtetit për vitin 2013, rekomandojmë që të mos ndërhyhet në buxhetin e institucioneve të pavarura në asnjë situatë në mes apo fund të vitit dhe për asnjë lloj arsyeje, në respekt të statusit të tyre dhe të standardeve ndërkombëtare të fushës që shumica e tyre zbatojnë.

▪ Së fundmi, për hartimin e Buxhetit të Shtetit të vitit 2013, rekomandojmë që nga ana e strukturave përgjegjëse të kryhet *nje analizë dhe vlerësim real i ndikimeve të krizës në Eurozone dhe i situatës në vend*, me impakt reflektimin në këtë buxhet të parashikimeve realiste të treguesve në nivele agregate, duke synuar shmangjen e praktikave të rishikimit të buxhetit gjatë zbatimit të tij.

-/-