

MBI AUDITIMIN E USHTRUAR NË DREJTORINË E PËRGJITHSHME TË DOGANAVE

Raporti Përfundimtar i Auditimit të ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, me objekt “Mbi zbatimin e legjislacionit doganor” për periudhën viti 2013 si dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendimin e Kryetarit të KLSH-së nr. 111, datë 12.09.2014.

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. 433/12, datë 12.09.2014, Raporti Përfundimtar i Auditimit dhe rekomandimet përkatëse, i janë dërguar znj. Elisa Spiropali, Drejtor i Përgjithshëm i Doganave, Tiranë.

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, për periudhën e audituar viti 2013 ka rezultuar me realizim të ardhurash në masën 101,5 %, ku drejtimi pozitiv dhe rritja e performancës në mbledhjen e të ardhurave për periudhën shtator-dhjetor 2013, ka ndikuar drejtpërdrejtë në realizimin dhe tejkalimin e të ardhurave.

Kontrolli i Lartë i Shtetit ka rekomanduar dhe kërkuar zbatimin e masave të mëposhtme:

A. MASA ORGANIZATIVE

1. Rregullorja e Brendshme e DPD-së, nuk është miratuar nga Ministri i Financave në kundërshtim me ligjin nr. 90, datë 27.09.2012 neni 29 pika 2 “Rregulloret e brendshme” ku thuhet: *“Rregulloret që përcaktojnë metodat e brendshme të punës dhe sjelljen e personelit miratohen nga ministri përgjegjës për ministrinë, institucionet e varësisë dhe degët territoriale në varësi të tij”*. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrë masa që në zbatim të ligjit nr. 90 datë 27.09.2012, neni 29, pika 2 “Rregulloret e brendshme”, të miratojë te Ministri i Financave Rregulloren e Brendshme të saj.

2. Nga Nëpunësi Autorizues nuk është kryer roli i koordinatorit të riskut nga dhe nuk ka shkresë nga ana e tij për delegimin e rolit të koordinatorit të riskut tek një nëpunës tjetër i nivelit menaxherial. Nuk janë përcaktuar qartë përgjegjësitë e personave që do të merren me menaxhimin e riskut, pavarësisht se sipas përcaktimeve në ligj kjo është detyrë e vetë NA. Nuk është mbledhur asnjëherë GMS, nga të paktën 4 herë në vit, në kundërshtim me nenin 27 të ligjit “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”, Manualin mbi zbatimin e MFK-së pika 4.2.9 “Grupi për menaxhimin strategjik”. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Nga Nëpunësi Autorizues të përcaktohen përgjegjësitë e personave që do të merren me menaxhimin e riskut, të krijohet GMS, si dhe në zbatim të nenit 27 të ligjit “Për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin”, Manualit mbi zbatimin e MFK-së pika 4.2.9 “Grupi për menaxhimin strategjik”, të kryejë takimet 4 herë në vit.

3. Nuk është dokumentuar asnjë vendim i GMS, në kundërshtim me Manualin për MFK, pika 4.2.9 “Grupi për menaxhimin strategjik”. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrë masa që, në zbatim të Manualit për MFK, pika 4.2.9 “Grupi për menaxhimin strategjik”, ku thuhet: *“Vendimet e Grupit duhet të merren në mënyrë kolegjiale dhe objektive duke patur në vëmendje interesin publik dhe në përputhje me standardet etike të sektorit publik. Vendimet e Grupit duhet të pasqyrohen në dokumente dhe t’i vihen në dispozicion menaxhimit të njësisë”*, të dokumentojë vendimet e Grupit të Menaxhimit Strategjik.

4. Nga DPD në vitin 2000, është hartuar dhe miratuar një Kod i Brendshëm Etike, ku janë inkuadruar parimet bazë të etikës. Ky kod etike nuk ka pësuar asnjë ndryshim që prej miratimit të tij, nuk ka të pasqyruara kërkesat e ligjit nr. 9131 datë 08.09.2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike”, e ligjit nr. 9367, datë 07.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e konfliktit të interesave” me ndryshime. Nuk janë përfshirë kërkesat e ligjit nr. 10296 datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrë masa për hartimin dhe miratimin e Kodit të Brendshëm Etik, ku të pasqyrohen kërkesat e ligjit nr. 9131 datë 08.09.2003 “Për rregullat e etikës në administratën publike”, e ligjit nr. 9367, datë 07.04.2005 “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e konfliktit të interesave” me ndryshime, si dhe të ligjit nr. 10296 datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”.

5. Nga DPD nuk është hartuar harta e proceseve të punës, ku të përshkruhen dhe dokumentohen me hollësi; procesi, nënproceset, objektivi i procesit, struktura përgjegjëse, përshkrimi i procesit, njësitë dhe strukturat që përfshihen në proces, kuadri ligjor dhe afati kohor, si dhe nuk është përcaktuar gjurma e auditimit. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrë masa që të hartohet harta e proceseve të punës, si dhe gjurma e auditimit, ku të përshkruhen dhe dokumentohen me hollësi; procesi, nën proceset, objektivi i procesit, struktura përgjegjëse, përshkrimi i procesit, njësitë dhe strukturat që përfshihen në proces, kuadri ligjor dhe afati kohor (sipas shtojcës 3 dhe 4 të Manualit, për MFK).

6. DPD nuk ka udhëzim të brendshëm për përshkrim të hollësishëm të proceseve kryesore operacionale dhe financiare, qarkullimin e dokumentacionit dhe informacionit, hallkat e vendimmarrjes dhe kontrollet e brendshme të vendosura. (*Trajtuar në faqet 17-25 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave të marrë masa për nxjerrjen e një udhëzimi të brendshëm për përshkrim të hollësishëm të proceseve kryesore operacionale dhe financiare, qarkullimin e dokumentacionit dhe informacionit, hallkat e vendimmarrjes dhe kontrollet e brendshme të vendosura.

7. Nga auditimi i praktikave për udhëtim e djeta brenda vendit rezultoi se, për punonjësit e Departamentin Operativo-Hetimor të DPD-së, ditët e shërbimit fillojnë, ditën e dielë dhe përfundojnë ditën e dielë, gjithsej 7 net hotel dhe 7 ditë dieta. Ky Departament për specifikën e natyrës së punës është i detyruar të punojë me këtë sistem, ku përfshihen edhe ditët e pushimit zyrtar, por nuk disponohet ndonjë udhëzim apo urdhër ku të trajtohet si rast përjashtimor, në

zbatim të VKM-së nr. 997 datë 10.12.2010. *(Trajtuar në faqet 25-34 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Nga Drejtoria e Përgjithshme e Doganave në bashkëpunim me Ministrinë e Financave të hartohet udhëzim mbi mënyrën e pagesave të shpenzimeve për udhëtim e dieta brenda vendit, për punonjësit e Departamentit Operativo-Hetimor të DPD-së (Antikontrabanda), si rast specifik, për arsye të natyrës së punës së këtij Departamenti, në zbatim të VKM-së nr.997 datë 10.12.2010 “Për trajtimin financiar të punonjësve që dërgohen me shërbim jashtë qendrës së punës, brenda vendit” konkretisht të pikës 1 ku thuhet: *“Punonjësit e njërive të qeverisjes së përgjithshme, të cilët gjatë ditëve zyrtare të punës shkojnë me shërbim jashtë qendrës së punës, brenda vendit, trajtohen financiarisht për përballimin e shpenzimeve të shërbimit”*.

8. Shpërblimet dhe masa e shpërblimit të tërthortë për punonjësit, që përfitojnë nga të ardhurat e krijuara nga vjelja e gjobave, nuk janë të motivuara sipas shkallës hierarkike, në kundërshtim me Udhëzimin nr. 48, datë 08.12.2009 “Për rregullat e shpërblimit të personelit doganor nga të ardhurat e realizuara nga sanksionet e shkeljeve doganore”, si dhe ka dhënie shpërblimesh të tërthorta edhe për disa punonjës që kanë përfituar shpërblim të drejtpërdrejtë. *(Trajtuar në faqet 34-47 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Bordi menaxherëve, të kërkojë nëpërmjet Drejtorisë së Financë Kontabilitetit dhe personit të autorizuar përgatitjen e të dhënave paraprake për shërbimin korrekt të punonjësve sipas Udhëzimit nr. 48, datë 08.12.2012 të Ministrisë së Financave “Për rregullat e shpërblimit të personelit doganor nga të ardhurat e realizuara nga sanksionet e shkeljeve doganore”. Për këtë qëllim duhet të hartohet informacioni mujor dhe progresiv mbi gjokat e vëna, të arkëtuara në fakt dhe shpërndarja e përfituesve të tërthortë duke përcaktuar shkallën e ndikimit dhe hierarkinë e secilit punonjës për procesin e vënies së gjobës.

9. Nga auditimi u konstatuan veprime në kundërshtim me kërkesat Kodit Doganor nenin 14.2 dhe VKM nr. 205, datë 13.04.1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, nenet 11.11, 11.7.1/a. b.4, 11.8/a. b. d.v.iii dhe 11.9.3. *(Trajtuar në faqet 34-47 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtorja e Përgjithshme e Doganave në zbatim të ligjit specifik, Kodit Doganor, dhe dispozitave zbatuese, të marrë masa për rishikimin e procedurave të rekrutimit dhe ngritjes në kategori për testimin e kryer më datë 26.08.2013, si dhe të marrë të gjithë hapat e duhur ligjore për rregullimin e situatës për gjithë punonjësit e rekrutuar jo në përputhje me kriteret e vendit të punës si dhe për të gjithë punonjësit që vazhdojnë kryerjen e detyrave funksionale të komanduar.

10. Nga auditimi mbi ekzekutimin e Vendimeve të Gjykatës të cilat kanë marrë formë të prerë, lidhur me marrëdhëniet e punës për punonjësit e Administratës Doganore rezultuan, veprime në kundërshtim me pikën 11.12.2, 17.1 dhe 18.1.4 germa “e” të VKM nr.686, datë 02.11.2005 “Për disa ndryshime dhe shtesa në VKM nr.205, datë 13.04.1999 të ndryshuar. *(Trajtuar në faqet 92-94 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtorja e Përgjithshme e Doganave për rastin e z. Haxhi Nuraj, si dhe në rastet e vendimeve të gjykatave të formës së prerë, në përputhje me nenin 517 të ligjit nr.8116, datë 29.3.1996, “Kodi i Procedurës Civile i Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar, të bëjë ekzekutimin vullnetar të

Urdhër Ekzekutimit dhe të shfrytëzojë gjithë hapat e duhur ligjorë për eliminimin e kostove shtesë në dem të Buxhetit të Shtetit.

11. Për të gjitha ndryshimet dhe përditësimet nga Sektori i të Dhënave të Disponueshme nuk ka gjurmë mbi veprimet e kryera në ndjekjen e luhatjes së çmimeve. Për të gjithë procesverbalet e Degëve për përcaktimin e vlerës për qëllime doganore, nga Sektori i të Dhënave të Disponueshme nuk ka propozim për komisionin AD-HOC për vendimmarrje dhe unifikim të ndryshimeve apo argumentim për mos pranim konkluzioneve të Degëve Doganore, veprime në kundërshtim me; kërkesat e Udhëzimit nr. 25, datë 30.11.2007 të Ministrisë së Financave dhe me ligjin nr. 10296, datë 8.7.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin” neni 4 pika 19 ku në mënyrë eksplicite përcaktohet: “Gjurma e auditimit” përfaqëson rrjedhën e dokumentuar të transaksioneve financiare dhe të transaksioneve të tjera, nga fillimi deri në përfundim të tyre, që synon të ripërshkojë të gjitha veprimtaritë individuale dhe vendimmarrjen lidhur me to. Ajo përfshin mbajtjen e dokumentacionit, raportimin, kontabilitetin dhe sistemin e mbajtjes së dosjeve”. *(Trajtuar në faqet 88-92 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Vlerës, Sektori i të Dhënave të Disponueshme, në zbatim të ligjit “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin” Të dokumentoje gjurmët e auditimit për të gjithë ndjekjen e luhatjes së çmimeve për plotësimin e kërkesave të Udhëzimit nr. 25, datë 30.11.2007 të Ministrisë së Financave dhe propozimeve për Komisionin Ad-Hoc, si dhe për të gjithë procesverbalet e Degëve Doganore në vlerësimin e vlerës për qëllime doganore.

12. Niveli i lartë i borxhit tregon edhe punën e pamjaftueshme që kanë bërë strukturat e specializuara të Administratës Doganore dhe stafet drejtuese të autoriteteve doganore kompetente, lidhur me zbatimin e legjislacionit doganor, për administrimin dhe rikuperimin e borxhit doganor në kundërshtim me ligjin nr. 8449, datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, neni 18, pika 4, neni 245 pika 1, germa a, pika 2, germa a dhe b, pika 4, ligjin nr. 10296, datë 08. 07.2012 “Për menaxhimin Financiar dhe Kontrollin” neni 12, Udhëzimin nr.4, datë 04.08.2006 “Për Zbatimin Praktik të Procedurës së Evidentimit, Kontabilizimit dhe Vjeljes së Borxhit Doganor” pika 7.2.7, Rregulloren e Brendshme të D.P. Doganave nr. 10168, datë 07.06.2011, neni 74, pika 4.3. *(Trajtuar në faqet 74-86 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).*

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme të Doganave të analizojë shkaqet, të nxjerrë përgjegjësitë për rritjen e borxhit doganor të rrisë bashkëpunimin dhe mbështetjen e degëve doganore dhe të përcaktojë masat me afate konkrete për rikuperimin e borxhit doganor.

13. Gjendja e borxhit doganor në nivele shumë të larta, si në vlerë dhe në numër subjektsh dhe me tendencë në rritje, ndërsa arkëtimi dhe vjelja e debitorëve është në nivele shumë të ulta është rrjedhojë edhe e një pune të pamjaftueshme veçanërisht në:

-Mos zbatimin e Urdhrave Ekzekutive të nxjerra nga Autoritetet Gjyqësore të vendit në mbështetje të titujve ekzekutiv të nxjerra nga autoritetet doganore kompetente.

-Mos zbatimin nga D.P.Tatimeve e D.R.Tatimore të kërkesave të paraqitura nga D.P. Doganave e Degët Doganore për zbatimin e aktmarrëveshjes së nënshkruar ndërmjet institucioneve nr. 1340/3, datë 17.06.2002 dhe nr. 2248/1, datë 17.06.2002.

-Bashkëpunim i pamjaftueshëm ndërmjet autoriteteve doganore kompetente dhe Sistemit Bankar të nivelit të dytë.

-Bashkëpunim i pamjaftueshëm ndërmjet autoriteteve doganore kompetente dhe Zyrave Vendore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme.

-Mos angazhimi korrekt i Zyrtarëve të Përmbarimit Gjyqësor të shtetit, etj.

(Trajtuar në faqet 74-86 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).

Sa më sipër rekomandojmë:

Drejtoria e Përgjithshme të Doganave të rrisë bashkëpunimin me të gjitha strukturat doganore dhe me strukturat e specializuara të shtetit që merren me administrimin dokumentar dhe fizik të aktiviteteve ekonomike-tregtare të vendit, nëpërmjet nënshkrimit të marrëveshjeve të përbashkëta kryesisht; me Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve, me Qendrën Kombëtare të Regjistrimit të Biznesit, me Sistemin Bankar të Nivelit të Dytë, me Zyrtarët Vendore të Regjistrimit të Pasurive, si dhe me Zyrtarët e Përmbarimit Gjyqësor duke përcaktuar saktë dhe detyrimet e ndërsjella për mbledhjen e borxhit doganor.

14. Komisioni për blerje me vlera të vogla, gjatë vitit 2013 ka ndryshuar përbërjen e tij në 14 raste, në kundërshtim me pikën 2 të udhëzimit nr. 2 datë 28.03.2013. Në dy raste prokurimi është realizuar në rrugë shkresore duke anashkaluar procedurën e prokurimit elektronik, në kundërshtim me pikën 5 të udhëzimit nr. 2 datë 28.03.2013, si dhe janë konstatuar shkelje të legjislacionit me dëm ekonomik (në vlerë të vogël).

Sa më sipër rekomandojmë:

Nga DPD të analizohen shkeljet dhe përgjegjësitë për prokurimet me vlera të vogla sipas trajtimit në faqet 47-51 të Raportit të Auditimit.

B. MASA DISIPLINORE

Mbështetur në nenin 59, të ligjit nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil” dhe VKM nr. 115, datë 5.3.2014 “Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregullave për krijimin, përbërjen e vendimmarrjen në komisionin disiplinor në shërbimin civil”, i kërkojmë Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, që në vlerësimin e shkeljeve sipas shkallës së përgjegjësisë për punonjësit e atakuar në Raportin Përfundimtar të Auditimit, të bëjë klasifikimin e tyre dhe të urdhëroje fillimin e procedurave përkatëse për shqyrtimin e dhënien e masave përkatëse disiplinore, sipas VKM nr. 115, datë 5.3.2014 dhe ligjit nr. 152/2013, për nëpunësit civil në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave.

Shënim: Auditimi u krye nga audituesit Artan Mirashi, p/grupi, Agron Opari, Aqif Klosi, Brunilda Zeneli dhe Xhovani Domi, më tej u shqyrtua nga Kryeauditues z. Albert Thoma, Drejtori i Drejtorisë Juridike, Sigurimit të Cilësisë dhe Analizës së Riskut z. Ermal Yzeiraj, Drejtori i Departamentit znj. Albana Agolli si dhe u verifikua si praktikë nga Sekretari i Përgjithshëm, znj. Luljeta Nano.

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të të Ardhurave të Buxhetit të Shtetit.

Mbi zbatimin e rekomandimeve:

Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, me shkresën nr. 433/13, datë 07.10.2014 ka kthyer përgjigje për zbatimin e rekomandimeve të lëna nga KLSH nga ku rezulton se janë vlerësuar dhe janë marrë masat përkatëse për zbatimin e rekomandimeve të KLSH. Nga Drejtori i Përgjithshëm i DPD ka dalë Urdhër i Brendshëm me nr. 21469/5, datë 03.10.2014 ku janë përcaktuar masat e

marra për zbatimin e masave organizative të propozuara, masave për shpërblim dëmi dhe masave disiplinore.

KONTROLI I LARTË I SHTETIT