

MBI AUDITIMIN E USHTRUAR NË MINISTRINË E FINANCAVE

Raporti Përfundimtar i Auditimit të ushtruar në Ministrinë e Financave, me objekt “Për zbatimin e ligjshmërisë dhe rregullshmërisë ekonomiko-financiare”, për periudhën 01.01.2013 deri 31.12.2013, si dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendim të Kryetarit të KLSH-së nr. 133 datë 24.09.2014.

Bazuar në nenet 9 dhe 16 të ligjit nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, ndryshuar me ligjin nr. 8599, datë 01.06.2000, me shkresën nr. 273/8, datë 24.09.2014, dërguar z. Shkëlqim Cani, Ministër i Financave, krahas Raportit Përfundimtar të Auditimit, Kontrolli i Lartë i Shtetit i ka rekomanduar dhe kërkuar zbatimin e masave të mëposhtëme:

A. PROPOZIME PËR NDRYSHIME APO PËRMIRËSIME NË LEGJISLACIONIN NË FUQI

1. Në drejtim të marrjes së masave për sigurimin e qëndrueshmërisë, kredibilitetit të financave publike dhe konsolidimin e një kuadri, rregulli fiskal.

a. Krijimi i një Këshilli Fiskal me statusin e një autoriteti të pavarur.

Për vitin 2013, ashtu sikurse në vitet e kaluara buxhetore, u konstatua rishikimi i treguesve buxhetore gjatë vitit, kjo për efekt të një parashikimi jo realist të ardhurave buxhetore, gjë e cila është shoqëruar me reduktimin e shpenzimeve buxhetore gjatë vitit dhe që natyrisht shoqërohet me efekte negative në ruajtjen dhe mbajtjen e një disipline fiskale efektive.

Një mënyrë e tillë e planifikimit të buxhetit me shkurtime dhe reduktime eventuale afekton në kah negativ jo vetëm menaxhimin e shpenzimeve publike (krijimi i borxheve të prapambetura etj) por nga ana tjetër cënon rëndë edhe proceset e planifikimit të buxheteve në terma afatmesëm.

Specifikisht për vitin 2013 u konstatua se me aktin normativ nr. 6, datë 4.10.2013 dhe nr. 7, datë 14.12.2013 të KM-ve treguesit e të ardhurave shpenzimeve dhe deficitit të përgjithshëm buxhetor u rishikuan dhe konkretisht:

Të ardhurat buxhetore me buxhetin fillestar u planifikuan në 360.66 miliardë lekë me aktin normativ këto të ardhura u reduktuan në 321.9 miliardë lekë duke u pakësuar me rreth 38.7 miliardë lekë. Me aktin normativ nr.7, datë 14.12.2013 të ardhurat buxhetore u rishikuan përsëri me një rritje të tyre në vlerën prej rreth 4 miliardë lekë duke shënuar vlerën prej 325.92 miliardë lekë si plan përfundimtar i të ardhurave.

Nga shqyrtimi i detajuar i ndryshimit të të ardhurave në plan dhe fakt rezulton se të ardhurat nga tatim doganat me Aktin normativ nr. 6, datë 04.10.2013 janë pakësuar për 35.06 milionë lekë.

Për muajt Tetor Nëntor Dhjetor 2013 rezulton tejkalim i të ardhurave të planifikuara për kategorinë e të ardhurave nga tatim doganat përkatësisht sipas muajve 101 %, 101.2% dhe 102.2 % e shprehur në terma nominale progresive 1.8 miliard lekë, 2.3 miliardë lekë, dhe 4.9 miliardë lekë.

Shpenzimet buxhetore nga 409.6 miliardë lekë të miratuara me ligjin e fillim vitit u reduktuan me 405.4 miliardë lekë dhe me aktin normativ të KM-ve nr 7, datë 14.12.2013 konstatohet një rritje e shpenzimeve të përgjithshme buxhetore prej 4 miliardë lekë.

Sa më sipër me synim:

-Promovimin e një qëndrueshmërie dhe kredibiliteti të financave publike;

-Vlerësimin e planifikimit dhe performancës fiskale, të projeksioneve makroekonomike dhe parashikimeve buxhetore; rekomandoj :

Ministria e Financave të marrë masat për ngritjen e një grupi pune për të shqyrtuar dhe analizuar të gjitha faktoret, kushtet dhe të ndërmarrë iniciativën ligjore për ngritjen e një Këshilli Fiskal i cili të gëzojë statusin e një institucioni publik të pavarur, i cili duhet të ketë një pavarësi operacionale shumë strikte nga politika.

Me ligjin nr 57/2014 “Për krijimin dhe funksionimin e Këshillit Ekonomik Kombëtar” i cili ka hyrë në fuqi në 2 Korrik të këtij viti u krijua Këshilli Ekonomik Kombëtar.

Kontrolli i Lartë i Shtetit **vlerëson pozitivisht** nismën e ndërmarrë nga qeveria për krijimin e këtij Këshilli Ekonomik Kombëtar i cili pa dyshim do të shërbejë si një instrument për vendosjen dhe sigurimin e një dialogu të frytshëm midis biznesit e sipërmarrjes private dhe qeverisë.

Krijimi i këtij organizmi *është një hap përpara dhe vlerësohet pozitivisht* por KLSH nëpërmjet rekomandimit shkon me tutje duke e adresuar këtë çështje në drejtim të sigurimit *dhe forcimit të një mbikqyrje efektive të legjislativit* (Kuvendit) ndaj ekzekutivit (qeverisë) duke krijuar një organizem publik të pavarur dhe që gjeneron ekspertiza teknike për çështjet fiskale siç janë parashikimet fiskale dhe monitorimi i tyre.

Në gjykimin tonë, vende si i yni kanë nevojë për **oponenca të politikave fiskale**, pa ndikime të politikës dhe që të jenë thellesisht teknike dhe të pavarura.

Theksojmë që risku i planifikimit jo realist të të ardhurave është një risk potencial dhe shqyrtimi i këtyre çështjeve nga Këshilli Fiskal si një trupë e pavarur nga ekzekutivi do të minimizonte se tepërmi këtë risk.

Nëse ky Këshill Fiskal do të ngrihej dhe ekzistonte vite me pare pa dyshim që do të shmangej fenomeni i krijimit të borxheve ndaj biznesit rrjedhojë e planifikimeve të buxheteve mjaft optimiste jo realiste.

b.Përcaktimi i një rregulli fiskal

-Referuar zhvillimeve ekonomike ndaj nivelit të borxhit publik dhe risqeve që ai mbart në situatën e brishtë makroekonomike të vendit,

-Referuar faktit që, ndryshimi i kuadrit rregullator të limitimit të borxhit publik ndaj PBB-së, legjitimon mungesën e një tavani për borxhin publik si dhe riskun e rritjes së tij,

- Shqyrtimit të trajektores së borxhit publik ndaj PBB-së ku në harkun kohor të dy viteve të fundit (2012-2013) borxhi publik u rrit në 4.9% të PBB-së dhe në terma nominale në 112 miliardë lekë duke arritur në fund të vitit 2013 një stok prej 884.7 miliardë lekë ose 65.15 % të PBB-së,

-si dhe në vijim të rekomandimeve të dhëna nga KLSH si në vitin 2012 dhe 2013. **Për këtë është rekomanduar që:**

-Ministria e Financave të ndërmarrë të gjitha masat për hartimin e një kuadri rregullator fiskal, i cili të synojë reduktimin e nivelit të borxhit publik në një periudhë të përcaktuar kohore dhe sigurimin e një qëndrueshmërie afatgjatë të borxhit publik.

-Përgatitjen dhe paraqitjen e një iniciative ligjore për vendosjen në Kushtetutë dhe në Ligjin “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” të indikatorit të borxhit publik ndaj PBB-së, në nivelin 60 % dhe arritjen e këtij niveli në terma afat afatgjatë.

Në vijimësi

2. Aktualisht Ministria e Financave është në fazën e Hartimit të Strategjisë Sektoriale për Menaxhimin e Financave Publike, pjesë e Strategjisë Kombëtare për Zhvillim dhe Integrim 2014-2020 (produkt i mbështetjes buxhetore dhënë nga BE, BB dhe FMN) .

Me synim arritjen e pritshmërive të projektuara, bazuar në shtyllat kryesore që kanë të bëjnë me:

-Hartimin e një kuadri të fiskal të qëndrueshëm e realist,

-Planifikimin e buxhetimit e integruar dhe eficient të shpenzimeve publike,

-Rritjen e përgjegjshmërisë në nivel menaxherial,

-Përmirësimin dhe rritjen e transparencës së raportimit financiar të qeverisë

-Forcimin e kontrollit të brendshëm në sektorin publik,

Për këtë është rekomanduar që:

Gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet e KLSH-së, të jenë pjesë përbërëse dhe të skedulohen në Planin e Veprimit dhe në aktivitet kyç që do të ndërmerren në kuadrin e implementimit të

strategjisë së Menaxhimit të Financave Publike 2014-2020. Grupi i punës i ngritur në kuadrin e bashkërendimit, hartimit dhe ndjekjes së zbatimit të strategjisë me synim përmbushjen e objektivit për rishikimin e kuadrit rregullator ligjor të Menaxhimit të Financave Publike të shqyrtoje analizoje dhe adresojë dhe integroje rekomandimet e KLSH në Strategjinë e Menaxhimit të Financave Publike 2014-2020.

Deri në fund të vitit 2015

3. Marrë shkas nga konstatimi që ligji bazë themeltar për menaxhimin e financave publike në vend, Ligji nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” rezulton me një rezistencë të ulët, pra është lehtësisht i thyeshëm nga pikëpamja e vendimmarrjes parlamentare, si dhe referuar faktit që ky ligj është në fazën e ndryshimit dhe rishikimit të tij nga Ministria e Financave, në vijim të rekomandimit të paraqitur nga KLSH gjatë vitit 2013, **Për këtë është rekomanduar që:**

Shqyrtimi i ndryshimeve të parashikuara në Strategjinë për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020 të ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” dhe miratimi i tij në Kuvend të bëhet me një shumicë të cilësuar parlamentare.

Deri në fund të vitit 2014

4. Nga shqyrtimi i përcaktimeve ligjore të përdorimit të të ardhurave nga privatizimi të vitit 2013, konstatohet se të ardhurat nga privatizimi në ligjin nr. 119/2012, datë 17.12.2012 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2013” në nenin 9 përcaktohet që: Të ardhurat nga privatizimi mbi shumën e parashikuar në këtë buxhet përdoren me VKM për rritjen e kufirit të shpenzimeve kapitale dhe/ose uljen e huamarrjes, e cila automatikisht rrit kufirin e deficitit.

Në fakt të ardhurat nga privatizimi janë përdorur për 11.96 miliardë lekë për shpenzimet kapitale dhe rreth 3.47 miliardë lekë për rimbursimin e TVSH-së.

Po kështu konstatohet se pavarësisht tendencës në rritje të buxhetimit të të përndjekurve politikë theksojmë që nevojat dhe detyrimet ligjore për këtë shtresë sociale janë më të larta se financimi faktik nga buxheti i vitit 2013.

Sa më sipër në vijim edhe të rekomandimit të dhënë gjatë vitit 2013 në kuadrin e rishikimit të Ligjit Organik të Buxhetit. **Për këtë është rekomanduar që:**

Në ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, të përcaktohet që të ardhurat nga privatizimet duhet të përdoren së pari dhe kryesisht për të ulur borxhin publik, ku 50% të jetë kufiri i poshtëm, dhe pjesa tjetër prej 30 % të përdoret për financimin e investimeve kapitale si dhe 20% për dëmshperblimin ligjor të ish të përndjekurve politike.

Në vijimësi

5. Nga auditimet e kryera KLSH ka konstatuar mjaft probleme dhe shkelje të dispozitave ligjore në fonde të konsiderueshme që lidhen me keqmenaxhimin financiar të fondeve publike me përcaktimin e përgjegjësisë materiale të punonjësve që shkaktojnë dëme ekonomike, me sanksionet që duhen aplikuar për parregullsitë financiare (e konstatuara,) etj.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të ndërmarrë të gjitha masat për ngritjen e një grupi pune për hartimin e Ligjit “**Mbi përgjegjësinë materiale**” në të cilën të trajtohet përgjegjësia financiare e punonjësve të njësive publike (zyrtarët e lartë dhe punonjësit e të gjithë niveleve) për dëmet ekonomike të shkaktuara qëllimisht apo nga neglizhenca gjatë ose në lidhje me procesin e ekzekutimit të detyrave zyrtare.

Deri në fund të vitit 2015

6. Nga auditimi i ushtruar për zbatimin e buxhetit të disa institucioneve të pavarura për vitin 2013 konstatohet se, buxheti i këtyre institucioneve gjatë vitit 2013 është ndryshuar “në pakësim të fondeve” me Aktin normativ të Këshillit të Ministrave nr. 6, datë 04.10.2013 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 119/2012, datë 17.12.2012 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2013”. Po kështu konstatohet se ky pakësim i fondeve është bërë në mënyrë të menjëhershme, ndërkohë që për këto institucione sikurse është rasti i KLSH-së shkurtimi i fondeve të shpenzimeve koherente cënon rëndë ushtrimin normal të veprimtarisë audituese në funksion të përmbushjes së detyrimeve kushtetuese. Përgjithësisht më rastin e këtyre institucioneve të pavarura si është rast i KLSH-së mënyra e miratimit të buxhetit është parashikuar në Ligjin Organik të organizimit dhe funksionimit të këtij institucioni.

Referuar përcaktimit ligjor, si dhe me synim ruajtjen e pavarësisë financiare, por edhe të ushtrimit të kompetencës së mbikëqyrjes parlamentare, buxheti i institucioneve të pavarura kushtetuese duhet të jetë objekt i shqyrtimit nga Kuvendi, i cili e ushtron këtë kompetencë nëpërmjet Komisionit Parlamentar të Ekonomisë dhe Financave. Thëksojmë që pavarësia financiare e këtyre institucioneve **është një parakusht** për pavarësinë organizative dhe funksionale të tyre.

Për këtë është rekomanduar që:

Në ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë” të parashikohet në një nen të veçantë mënyra e procedimit të skemës së planifikimit dhe miratimit të fondeve të Institucioneve të Pavarura Kushtetuese, si dhe mos cënueshmëria e këtyre fondeve përgjatë vitit.

Në vijimësi

7. Në ligjin nr. 119 /2012 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2013” , neni 18 përcaktohet që:

-Kufiri për rritjen vjetore të totalit ekzistues të borxhit të shtetit dhe atij të garantuar të shtetit, në dobi të palëve të treta përfituese për vitin 2013, është 70,519 milionë lekë. Stoku i borxhit shtetëror, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë deri në 860,722 milionë lekë. Stoku i borxhit të garantuar, përfshirë kursin e këmbimit, vlerësohet të arrijë 70,023 milionë lekë. Përfshihen nga kufijtë e mësipërm garancitë që mund të jepen për sigurimin e furnizimit me energji elektrike. Autorizohet Këshilli i Ministrave që në këto raste të japë garanci përtej limiteve të parashikuara më sipër. Nëpërmjet këtij neni lejohet që Këshilli i Ministrave të japë garanci mbi limitet e përcaktuara në ligjin vjetor, gjë e cila bie në kundërshtim me nenin 58 të ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, në të cilin përcaktohet që:

Në ligjin e buxhetit vjetor vendoset kufiri për:

- a) borxhin e ri shtetëror, për t'u marrë në vitin buxhetor;
- b) totalin e borxhit shtetëror;
- c) garancitë e reja për t'u lëshuar gjatë vitit buxhetor;
- ç) totalin e shumës së garancive.

Sikurse konstatohet më sipër, në ligjin organik të buxhetit e drejta për përcaktimin e kufijve të rritjes së stokut të borxhit gjatë vitit dhe totali i këtij stoku për të dy kategoritë (Borxh shtetëror dhe garancite) është një e drejtë e Kuvendit, i cili i miraton këta kufij nëpërmjet ligjit vjetor të buxhetit.

Për këtë është rekomanduar që:

Në ligjet e vjetore të buxhetit të mos vendosen klauzola përcaktuese të cilat i adresojnë Këshillit të Ministrave të drejtën për rritjen e stokut të borxhit përtej limiteve të përcaktuara me ligj.

Vazhdimisht

8. Gjatë auditimit të rregullshmërisë së **përdorimit të Fondit kontigjencës**, u konstatua se:

Në ligjin vjetor të buxhetit të shtetit të vitit 2013, nuk janë përcaktuar drejtimet e përdorimit të tij, sikurse është përcaktuar në ligjin nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, ku citohet “..Fondi Kontigjencës është fond i pashpërndarë, që krijohet për të mbuluar risqet e mundshme për të ardhurat dhe shpenzimet gjatë zbatimit të buxhetit”, dhe se “Fondi Kontigjencës përdoret sipas përcaktimit në ligjin e buxhetit vjetor, për të

përballuar efektet e mosrealizimit të ardhurave, nevojën e kryerjes së financimeve të reja dhe shtimin e financimeve mbi fondet e miratuara të programeve ekzistuese”. Një mënyrë e tillë e përcaktimit ligjor gjatë vitit 2013, i ka hapur rrugë përdorimit të tij në të njëjtën mënyrë si përdorimi i fondit rezervë të buxhetit të shtetit.

Bazuar në kriteret e ligjit organik të buxhetit të shtetit, duhet të ishte Kuvendi ai i cili duhej të përcaktonte se në çfarë mase fondi i kontigjencës, do të përdorej për mbulim deficitit, për financime të reja dhe sa për shtim financimesh mbi programet ekzistuese. Mungesa e përcaktimit të drejtimeve të përdorimit sipas kategorive të sipërpërmendura, ka sjellë për pasojë që ky fond të përdoret me të vetmin kriter, që është alokimi bazuar në Vendimet e Këshillit të Ministrave.

Për këtë është rekomanduar që:

Të përcaktohet në ligjin vjetor të buxhetit drejtimet e përdorimit të Fondit të Kontigjencës, i cili është fond i pashpërndarë, që krijohet për të mbuluar risqet e mundshme për të ardhurat dhe shpenzimet gjatë zbatimit të buxhetit. Në këtë ligj duhet të përcaktohet sasia e fondit përkatës sipas tre drejtimeve: sa për të përballuar efektet e mosrealizimit të ardhurave, sa për financime të reja dhe sa për shtimin e financimeve mbi fondet e miratuara të programeve ekzistuese.

Vazhdimisht

9. Gjatë auditimit të përdorimit të Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit, u konstatuan mangësi në zbatim të kriterëve të ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, dhe të Udhëzimit nr. 2, datë 06.02.2012 “Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit” që kanë të bëjnë me mungesën e relacioneve shpjeguese, preventivave të shpenzimeve, miratimeve të Ministrisë së Financave, apo përdorim si “shtesë buxheti” për Ministrinë e Linjës dhe Institucione të tjera, fonde këto të cilat duhet të parashikoheshin në përputhje me procedurat dhe kriteret ligjore të planifikimit të buxhetit etj.

Për këtë është rekomanduar që:

Në Ligjin Organik të Buxhetit që do të rinovohet të përcaktohet, që Vendimet e Këshillit të Ministrave për përdorimin e fondit rezervë të buxhetit të Shtetit, të merren pas miratimit paraprak me shkrim i Ministrisë së Financave, duke shmangur në këtë mënyrë përdorimin e këtyre fondeve nga institucionet përfituese pa relacion shpjegues, pa preventiv shpenzimesh, apo përdorimi i këtyre fondeve si “shtesë buxheti”.

Menjëherë

10. Nga auditimi i kryer disa vite radhazi mbi përmbajtjen e ligjeve vjetore të buxheteve të planifikuara dhe atyre faktike rezultojnë përmbajtje të ndryshme e nuk janë të unifikuar, ç’ka e bënë të vështirë krahasimin e shifrave të miratuara me ligj, me pasojë keqinterpretimin zbatimit të limiteve të treguesve të buxheteve të planifikuara të miratuara me ligj.

Për këtë është rekomanduar që:

Nga Ministria e Financave të nxirret një udhëzim në të cilin të përcaktohen qartazi struktura dhe përmbajtja e ligjeve të planifikimit të buxhetit dhe buxhetit faktik i cili paraqitet në Këshillin e Ministrave e më pas në Kuvend.

Në këtë udhëzim të përcaktohen veprimet nga pikëpamja procedurale që duhet të ndiqen nga Drejtoria e Thesarit për nxjerrjen e treguesve buxhetore faktike.

Menjëherë

11. Nga auditimi i kryer mbi menaxhimin e borxhit publik përgjatë vitit 2013 , me synim një menaxhim efektiv të borxhit publik. Për këtë është rekomanduar që:

- Të punohet për të patur një menaxhim të borxhit publik në koordinim të plotë me Politikën Makroekonomike. Politikën fiskale deri vjet kishin për qëllim që të mbanin kufirin e borxhit nën kontroll por për sa kohë ky kufi nuk është më një detyrim ligjor i fiksuar risku i mungesës së koordinimit midis menaxhimit të borxhit publik me politikën fiskale të jetë në rritje. Është

konstatuar mungesa e kësaj strategjie që thekson akoma më shumë faktin që koordinimi i cilësuar më lartë nuk është arritur plotësisht.

Vazhdimisht

12. Banka e Shqipërisë është pjesëmarrëse në ankandet që zhvillohen për bono thesari, me të drejtën e rezervimit të shumës së kërkuar prej saj. Banka e Shqipërisë ka përfituar 66% të shumës për bonot me afat 3/mujor dhe 76% të shumës për bonot me afat 6/mujor. Për 6 ankande shuma për Bankën e Shqipërisë arrin në mbi 85 deri në 94 % të shumës së shpallur dhe të pranuar. Në ankandet me afat 12 mujor, Banka e Shqipërisë është pjesëmarrëse në 20 prej 25 ankandëve të zhvilluara, dhe ka përfituar 14% të shumës së shpallur dhe të pranuar. Gjatë vitit 2013 Banka e Shqipërisë ka blerë edhe bono thesari me të drejta të plota, të paktën për 2 miliardë lekë. Portofoli i Bankës së Shqipërisë në fund të vitit është 25.84 % e bonove të thesarit gjithsej, nga (24.88%) nga fillimi i vitit 2013 ose rreth 1 miliard lekë më shumë.

Për këtë është rekomanduar që:

Një koordinim më të mirë me politikën monetare referuar faktit që kredimarrja nga Banka e Shqipërisë i kalon kufijtë afatshkurtër, ose saktësime ligjore në Marrëveshjen midis Bankës dhe Ministrisë së Financave, të cilat lidhen me kreditimin afatshkurtër.

Brenda vitit 2014

13. Nga auditimi i kryer është konstatuar se gjatë vitit 2013 janë kryer një numër i madh avancimesh të fondeve buxhetore pa pasur përmirësim të treguesve fiskalë nga tejkalimi i të ardhurave, pa balancim fondesh, duke rritur kështu planin e arkës jashtë mundësive të likuiditetit, dhe duke lënë pa limit fondesh për shpenzim në muajt e fundit të vitit disa institucione të cilat kanë avancuar fondet.

Me synim përmirësimin e menaxhimit më të mirë të likuiditetit dhe planifikimit real të planit të arkës, **për këtë është rekomanduar që:**

Nga Ministria e Financave në udhëzimin e zbatimit të buxhetit të përcaktohen kritere dhe limite për shumat e fondeve, të cilat mund të avancohen si dhe periudhën nga do avancohen këto fonde, me qëllim ruajtjen e ekuilibrave të të ardhurave, shpenzimeve dhe defiçitit buxhetor, përgjatë gjithë vitit.

Menjehere

14. Në ligjin nr. 9720, datë 23.04.2007 ***“Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”***, ndryshuar me ligjin nr. 10318, datë 16.9.2010, në nenin 15, përcaktohet se: ***“NJQH/AB është pjesë e strukturës së Ministrisë së Financave. Struktura dhe përbërja organike e saj miratohet nga Kryeministri dhe njësohet me nivelin e Drejtorisë së Përgjithshme. ...”***. Konstatohet se sipas Urdhrit të Kryeministrit nr. 179, datë 18.10.2013 ***“Për miratimin e Strukturës dhe organikës së Ministrisë së Financave”***, është ndryshuar varësia dhe struktura e NJQH/AB, duke u organizuar në nivel Drejtorie në vartësi të Drejtorisë së Përgjithshme Rregullatore dhe Kontrolluese, me 5 punonjës, të organizuar me 1 Drejtor dhe 4 specialistë, nga 14 punonjës që kishte më parë.

Ristrukturimi i NJQH/AB ***duke ulur nivelin e organizimit dhe duke pakësuar mbi 3 herë numrin e punonjësve, është bërë pa një analizë të thelluar për veprimtarinë e saj dhe pa marrë parasysh detyrimet që rrjedhin nga ligji***. Gjykojmë se ulja e nivelit të strukturës qendrore të auditimit, vendosja e saj nën varësinë e Drejtorisë së Përgjithshme Rregullatore dhe Kontrolluese, rrezikon pavarësinë e funksionimit të saj dhe e bën tepër të vështirë realizimin e detyrave që i ngarkon ligji kësaj njësie. E konsiderojmë të rëndësishme të theksojmë se ky ndryshim dobëson akoma më shumë punën për harmonizimin, bashkërendimin e punës, monitorimin dhe ofrimin e asistencës teknike për njësitë e AB në sektorin publik, pavarësisht se duhet thënë se mënyra se si ka funksionuar deri tani auditimi i brendshëm nuk ka arritur të sigurojë forcimin e sistemeve të kontrollit të brendshëm në sektorin publik.

Kemi konstatuar formalitet në mënyrën e planifikimit dhe realizimit të misionëve, si dhe fokus jo në përputhje me kërkesat ligjore të misionëve të auditimit të realizuara nga strukturat e auditimit të brendshëm si dhe anashkalim të misionëve që kanë të bëjnë me vlerësimin e funksionimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm, pra gjykojmë se objektivat kryesorë mbi të cilin janë krijuar këto struktura nuk janë arritur plotësisht me gjithë përpjekjet në drejtim të rritjes së këtyre strukturave.

Gjithashtu konstatuam se në kuadër të detyrimeve që rrjedhin nga procesi i integritetit evropian, po punohet për përmirësimin e akteve ligjore duke përfshirë përgatitjen e propozimeve për ndryshime në Ligjin nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”, i ndryshuar duke e vlerësuar këtë proces shumë të rëndësishëm në drejtim të forcimit të mirëqeverisjes por dhe si një mjet që rrit përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien në sektorin publik. **Për këtë është rekomanduar që:**

-Në përmirësimet ligjore të synohet në radhë të parë konsolidimi i pavarësisë së auditit të brendshëm në sektorin publik, e rëndësishme për të siguruar efekshmërinë e tij në strukturat publike. Një Komiteti Auditimi (jo më shumë se 5 vetë me kohë të plotë), në varësi të dyfishtë nga Kryeministri dhe Ministri i Financave do të siguronte një nivel pavarësie që do plotësonte objektivat e këtij funksioni. Nën këto ndryshime të synohet pavarësia e Njesisë Qendrore të Harmonizimit të Auditit të Brendshëm, duke përcaktuar me kujdes varësinë, strukturën dhe përzgjedhjen e stafit në mënyrë të tillë që të jenë në funksion të realizimit sa më të efektshëm të funksioneve harmonizuese, monitoruese, vlerësuese të cilësisë dhe asistencës teknike për të gjitha strukturat e auditit të brendshëm. Edhe në këtë rast sugjerojmë varësi dyfishe nga Komiteti i Auditimit dhe Ministri i Financave.

Duke vlerësuar se përmirësimet ligjore duhet të jenë procese të cilat paraprihen nga një skanim i plotë i situatës dhe zonave me risk real, diskutime të gjëra me ekspertë të brendshëm dhe të huaj **do të rekomandohej** që ndërhyrjet të ndërmerren të menduara në drejtim të saktësisë të funksioneve të çdo aktori (Ministri i Financave, Komiteti i Auditimit, Njësia Qendrore e Harmonizimit të Auditit të Brendshëm) dhe rolit të tyre në forcimin e auditit të brendshëm në sektorin publik.

Duke ju referuar faktit që bordet dhe komisionet part-time nuk kanë rezultuar funksionale në kontekstin e vendit gjykojmë që Komiteti i Auditimit si një instrument i rëndësishëm në monitorimin dhe mbikëqyrjen e auditimit të brendshëm në sektorin publik të jetë një komitet me kohë të plotë duke sanksionuar kështu edhe predispozicionin për të rritur rolin e strukturave të auditit të brendshëm në mirëqeverisjen e fondeve publike. Shpjegojmë se bazuar në formalitetin e konstatuar në rolin e komiteteve të auditimit të deritanishme, gjykojmë se në kontekstin shqiptar duhet të hiqet dorë nga struktura që shpenzojnë paratë e taksapaguesve me nivel të ulët përgjegjshmërie dhe përgjegjësie.

Menjëherë

15. Sipas nenin 19 të ligjit nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”, i ndryshuar me Ligjin nr. 10318, datë 16.09.2010, *është kërkesë që audituesit të përzgjidhen ndërmjet punonjësve që **kanë jo më pak se 5 vjet përvojë pune** në fushën e auditimit ose në fusha, si financat, kontabiliteti, apo fusha të tjera të lidhura me to.* Ndërkohë që rezulton se nga 387 punonjës faktik të punësuar në strukturat e auditimit të brendshëm, 164 punonjës ose 42 % e numrit të punonjësve kanë vjetërsi pune në auditim nën 5 vjet, nga të cilët 59 punonjës janë të paçertifikuar dhe 26 prej tyre janë pa eksperiencën minimale për t’u punësuar në këto struktura.

Për këtë është rekomanduar që:

Të kryhen përmirësime në kuadrin rregullativ ligjor të mënyrës së rekrutimit të audituesve të brendshëm në sektorin publik, që të mos lejohet përsëritja e fenomeneve të tilla që rrisin riskun operacional të këtyre strukturave të rëndësishme në auditimin e përdorimit të fondeve publike.

Menjëherë

16. NJQH/AB ka detyrimin ligjor për zhvillimin profesional të audituesve të brendshëm publik për këtë, pranë kësaj njësie ka funksionuar Komisioni i Kualifikimit, si organ përgjegjës i këtij procesi. Gjatë vitit 2013, bazuar në Urdhrin e Ministrit të Financave nr. 6, datë 29.01.2013 “Për fillimin e sezonit të certifikimit për të fituar titullin “Auditues i brendshëm në Sektorin Publik”, për vitin 2013”, u shqyrtuan 500 aplikime, u pranuan 290 kandidatura nga të cilat 287 kandidatë u certifikuan si auditues të brendshëm publik. Është konstatuar që edhe për vitin 2013, fokusi kryesor ka qenë certifikimi i audituesve të rinj dhe jo rritja e kapaciteteve duke vijuar me trajnimin e vazhdueshëm të tyre. **Për këtë është rekomanduar që:**

Të liberalizohet certifikimi nëpërmjet kthimit në një profesion të lirë dhe për të cilin audituesit duhet të kalojnë një provim shtetëror si në rastin e ekspertëve kontabël të certifikuar. Kjo do të lehtësojë nga ky proces Njësinë Qendrore të Harmonizimit të Auditimit të Brendshëm dhe do të bëjë që të fokusohet në rritjen e kapacitetit të audituesve të cilët punojnë në sektorin publik.

Menjëherë

17. Manuali i Auditimit nuk ka përcaktim për auditimet e plota, duke sjellë problematikën e mos përcaktimit të saktë mbi lloje auditimesh që do të planifikohen dhe raportohen në fakt si auditime të plota. Raportet e Veprimtarisë të NJAB dhe Raporti Përmbledhës i Konsoliduar, nuk evidenton dhe raporton se, sa nga vlera e gjetjeve me ndikim financiar është ngarkuar për ç’ dëmtim tregues ky, që do të fliste, sa janë të angazhuara strukturat e auditimit për të vënë përpara përgjegjësisë materiale përfituesit e fondeve publike. Po kështu disa nga njësitë e auditimit të brendshëm raportojnë si gjetje me ndikim financiar për buxhetin e shtetit edhe parregullsi që lidhen me mos respektimin e limitit për blerjet me vlera të vogla, për debitorët e pa arkëtuar në vite, për kontabilizimet e gabuara të AQT, për AQT që nuk janë nxjerrë akoma jashtë përdorimit, etj, duke rënduar padrejtësisht konstatimet me ndikim financiar për fondet publike. **Për këtë është rekomanduar që:**

Të punohet për rishikimin e plotë të Manualit të Auditimit, për ti dhënë plotësinë si në parime dhe në metodologjitë e planifikimit dhe vlerësimit të riskut, në formate raportimi që do të mundësonte lexim të njëjtë të gjetjeve dhe konstatimeve pavarësisht në cilën strukturë raportohen. Duhet të vlerësohen problematikat e punës së përditshme të audituesve në këtë sektor në mënyrë që të reflektohet çdo mangësi e deritanishme për të bërë një material që të jetë në koherencë me standardet ndërkombëtare por edhe ti rezistojë mjedisit shqiptar. Duhet të plotësohet me elementët bazë të parandalimit dhe zbulimit të skemave të mashtrimit nga audituesit e këtyre strukturave.

18. Nga auditimi për organizimin dhe funksionimi i Strukturave të AB në njësitë e sektorit publik rezultoi se:

Nga të dhënat e raportit, rezulton se numri i NJAB në vitin 2013, krahasuar me një vit më parë është ulur me tre njësi, nga 109 në vitin 2012, në 106 njësi në vitin 2013, por bazuar në kërkesat e nenit 17 të LAB në sektorin publik dhe në kërkesat e VKM nr 212, datë 30.03.2012 “ Për miratimin e kriterëve për ngritjen e njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik”, kjo ulje mund të ishte më e madhe, pasi akoma ka njësi të AB me më pak se 3(tre) auditues, në kundërshtim me pikën nr. 2, të këtij vendimi dhe konkretisht, nga 106 NJAB në shkallë sistemi 40 prej tyre ose 38 % e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në kundërshtim me kriteret e përcaktuara në këtë vendimi.

Nga auditimi konstatohet se, po bëhen rreth 4(katër) vite nga ndryshimi i ligjit për Auditimin e Brendshëm Publik me ligjin nr. 10 318, datë 16.09.2010 si dhe, më shumë se 2(dy) vite nga dalja e VKM nr. 212, datë 30.03.2012 dhe, akoma nuk është aplikuar shërbimi i kontraktimit, pavarësisht se në strukturat e auditimit të brendshëm ka shumë njësi që nuk argumentojnë mbajtjen e një numri të caktuar punonjësish si dhe, akoma nga Ministri i Financa nuk janë miratuar kriteret e përcaktuara në bazë të kostos, të cilësisë dhe të përvojës për realizimin e një funksioni auditimi të nënkontraktuar.

Për mos zbatimin e kriterëve të këtij vendimi, ngarkohen me përgjegjësi Titullarët e njësive publike, të cilët janë përgjegjës për ngritjen, funksionimin, garantimin e kapaciteteve, garantimin e

pavarësisë funksionale dhe organizative të njësive të AB brenda njësive të tyre publike. Gjykojmë se sipas pikës 7, të këtij vendimi edhe Ministri i Financave si zyrtari më i lartë i ngarkuar për zbatimin e tij, duhet të ndërhyjë me qëllim që këto struktura të bëhen sa më efikente dhe efektive.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të ndërmarrë iniciativën ligjore për përmirësimin e VKM nr 212 datë 30.03.2012 “Për miratimin e kriterëve për ngritjen e njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik” me qëllim që:

- a. Të përcaktohen kriteret të matshme për ngritjen dhe funksionimin e NJAB, siç mund të ishin:
 - Numri i subjekteve që do të auditohet NJAB.
 - Numri i subjekteve vartëse, objekt auditimi i NJAB.
 - Fondet buxhetore që kanë në administrim Njësitë e Qeverisjes së Përgjithshme, objekt auditimi i NJAB.
 - Numri i punonjësve që janë të punësuar në Njësitë e Qeverisjes së Përgjithshme, objekt auditimi i NJAB; etj.
- b. Për rastet kur në njësitë shpenzuese, nuk ngrihet njësi e auditimit të brendshëm, të përcaktohen mënyra e kontraktimit për realizimin e shërbimit të kontraktimit dhe tarifat që duhet të përfitojnë njësitë e auditimit të brendshëm për realizimin e këtij shërbimi.

19. Në kuadër të detyrimeve, në funksion të Integritetit Evropian të Shqipërisë, NJQH/AB ka punuar për përmirësimin e kuadrit ligjor. Në këtë drejtim ajo ka bashkëpunuar me Drejtorinë e Integritetit në Ministrinë e Financave dhe me strukturat përkatëse në Ministrinë e Integritetit Evropian dhe po punohet për përmirësimin e akteve ligjore që lidhen me AB. Në këtë kuadër përfshihet hartimi i ndryshimeve në Ligjin nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik”, i ndryshuar me ligjin nr.10318, datë 16.09.2010 dhe synohet përcaktimi në ligj, i niveleve të kualifikimit të audituesve të brendshëm dhe shtimi i kompetencave të NJQH/AB, lidhur me procesin e kualifikimit, certifikimit dhe trajnimit të vijueshëm të detyrueshëm, si strukture përgjegjëse për administrimin e këtyre proceseve. Deri në përfundim të këtij auditimi, drafti i ndryshimeve që mendohet t’i bëhen këtij ligji nuk kishte kaluar në Komitetin e Auditimit të Brendshëm. **Për këtë është rekomanduar që:**

- Ministria e Financave të ndërmarrë iniciativën ligjore për përmirësimin e ligjit nr. 9720, datë 23.4.2007 “Për Auditimin e brendshëm në Sektorin Publik”,
- Përmirësimet ligjore të iniciuara duhet të kenë në fokus edhe kriteret për ngritjen e njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik, autoritetin që do të përcaktojë nivelin e këtyre strukturave dhe monitorimin e tyre. Sanksionimi i këtyre kriterëve në ligj do të mundësojë përgjegjshmëri më të lartë në plotësimin e kriterëve dhe do të rrisin përgjegjësinë për shkelësit e ligjit. Në ligj duhet të përcaktohen edhe kushtet e kontraktimit të këtij shërbimi, mënyrën e kontraktimit të këtij shërbimi dhe përgjegjësitë ligjore të kontraktuesit të shërbimit për cilësinë e shërbimit të ofruar, e konkretisht:
 - a. Në nenin 11 “Përgjegjësitë e drejtuesve të subjekteve publike për auditimin e brendshëm”, pas pikës “ç”, të shtohen dy pika, me këtë përmbajtje:
 - d) marrjen e mendimit nga NJQH/AB, lidhur me emërimin, lirimin dhe lëvizjen e audituesve dhe drejtuesve të NJAB.
 - dh) dergimin e ceshtjeve pranë organeve të prokurorisë, kur strukturat e auditimit të brendshëm gjatë auditimeve të kryera, kanë konstatuar parregullsi apo veprime, që përbëjnë vepër penale.”
 - b. Në nenin 16, “Kompetencat e Drejtorisë së Përgjithshme të Auditimit”, pika “gj” të ndryshohet dhe të zëvendësohet me një fjali me këtë përmbajtje:
 - gj) miraton kriteret e rekrutimit të audituesve të brendshëm në të gjitha strukturat e auditimit të brendshëm publik”.
 - Pika “h” të ndryshohet dhe të zëvendësohet me një fjali me këtë përmbajtje:

h) jep mendime për emërimin, lirimin dhe lëvizjen e audituesve dhe drejtuesve të NJAB në sektorin publik.

c. Në nenin 19, “Punësimi” të LAB, të bëhen këto ndryshime:

Në pikën 2, germa “ a” , pas fjalëve “ ...e larta universitare”, të shtohen fjalët “dhe janë pajisur me një diplomë të nivelit të dytë (DND)”.

Të shfuqizohet përmbajtja e pikës 3, e këtij vendimi dhe të zëvendësohet me këtë përmbajtje: “3. Punësimi në strukturat e auditimit të brendshëm publik të bëhet nëpërmjet konkurrimit të hapur të audituesve të certifikuar si “Auditues i brendshëm në sektorin publik” dhe që plotësojnë kriteret e përcaktuara në germën “ b” të pikës 2, të këtij neni”.

d. Në nenin 20, pas paragrafit të parë të shtohet një paragraf më këtë përmbajtje;

“Pas çdo cikli të organizuar për trajnimin e vijueshëm të detyrueshëm, NJQH/AB, pajis pjesëmarrësit me një dëshmi, ku të cilësohen rezultatet e arritura nga pjesëmarrësi me nota “shumë mirë”, “mirë”, “mjaftueshëm, “jomjaftueshëm” dhe shërbejnë për vlerësimin vjetor të audituesit.

e. Në nenin 21, pika 6, fjalët e fundit: “dhe/ose janë të arsyetuara e përbëjnë vepër penale;” të shfuqizohen dhe të zëvendësohen me fjalët: “si dhe kur këto parregullsi përbëjnë vepër penale, i kërkojnë drejtuesit të NJAB, referimin e çështjes në organet e drejtësisë për ndjekje penale”.

f. Në nenin 22, pika 5, pas fjalëve, “...cilësia e auditimit.”, të shtohen fjalët: “ose kur kjo veprimtari audituese është në kushtet e konfliktit të interesit”.

20. Përsa i përket vartësive të njësive të auditimit të brendshëm konstatohen përcaktime të ndryshme të vartësisë dhe te raportimit të njësive të auditimit dhe konkretisht: Në ligjin nr 9936 date 26.06.2008 “Per menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” përcaktohet që njësitet e auditimit varen dhe i raportojnë nëpunësit autorizues, ndërsa ne Ligjin nr 9720 datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm” me ndryshime, përcaktohet që drejtuesit e njësisë së auditimit i raportojnë drejtpërdrejt titullarit të organizatës përkatëse.

Marrë shkas sa më sipër si dhe referuar edhe tipologjisë strukturale organizative që institucioni i KLSH-se aplikon sipas të cilit njësia e auditimit të brendshëm varet dhe raporton drejtpërsëdrejti tek Titullari i institucionit model ky i cili deri tani ka rezultuar efektiv dhe me synim unifikimin e kuadrit rregullator ligjor. **Për këtë është rekomanduar që:**

Ministria e Financave të ndërmarrë iniciativën ligjore për ndryshimin e Ligjit nr. 9936 date 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” në të cilin të përcaktohet që drejtuesit e njësisë së auditimit i raportojnë drejtpërdrejt titullarit të organizatës përkatëse.

Menjëherë

21. Bazuar në kuadrin rregullator ekzistues:

-Ligjin për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin

-Në udhëzimin nr 30 date 27.12.2011 “Për menaxhimin e aktiveve në njësitet e sektorit publik” të Ministrit të Financave

-Shkresën e Ministrit të Financave nr. 2066, date 31.10.2011 “Mbi caktimin e nëpunësve autorizues në njësitet publike “sipas të cilit nëpunësi autorizues i njësisë publike për Ministrinë është Sekretari i Përgjithshëm konstatohet se:

Sekretari i përgjithshëm në cilësinë e Nëpunësit Autorizues ka një sërë kompetencash, për rrjedhojë detyrimesh në fushën e menaxhimit financiar dhe kontrollit në programimin buxhetor, në procesin e zbatimit të buxhetit, urdhërimet e pagesave, në moslejimin e angazhimeve buxhetore, në sistemin e kontabilitetit, në konfirmimin e pasqyrave financiare vjetore, në monitorimin e buxhetit, etj.

Modeli i ushtrimit të shume kompetencave/detyrimeve nga një person i vetëm reflekton efektet negative që japin kufizimet e kontrollit të brendshëm (referuar COSO model) drejtim të miremenaxhimit të financave publike. Organizimi në këtë mënyrë i dhënies së kompetencave/detyrimeve të shumta **dhe të pa prioritarizuara nga më të pa rendesishmet deri**

ne ato te cilat janë me prioritet te larte për menaxhimin e sistemeve ekonomike-financiare të ministrive dhe institucioneve, sjell në mënyrë të pashmangshme keq menaxhimin dhe uljen e efencës së përdorimit të fondeve buxhetore. Për më tepër kompetenca të tilla kërkojnë doemos profesioniste dhe teknikienë të fushave financave publike. Ndërkohë që Sekretarët e Përgjithshëm të Ministrive dhe institucioneve qendrore vijnë nga fusha të ndryshme të ekonomisë. Kjo doemos impakton negativisht dhe performancën në punë të këtyre punonjësve, duke ulur efencën e kontrollit të brendshëm. **Për këtë është rekomanduar që:**

Në ligjin për menaxhimin financiar dhe kontrollin dhe aktet nënligjore, nxjerrë në zbatim të tij të parashikohet mundësia e delegimit të kompetencave të Nëpunësit Autorizues dhe të përcaktohen në mënyrë strikte se në cilat drejtime të sistemit të menaxhimit financiar duhet delegohen, duke përqendruar në kompetencat e Sekretarit të Përgjithshëm ato që kane prioritet të lartë dhe që janë me efekte në veprimtarinë ekonomike të njësisë.

Menjëherë

22. Për vitin 2013, Ministria e Financës nuk arritur të nxjerrë përmbledhësen e llogarive të konsoliduara vjetore, por vetëm mbylljen e llogarive vjetore të buxhetit të vitit 2013, të gjeneruar nga Degët e Thesarit në rrethe. Që nga viti 2011, përgjegjësia për konsolidimin e llogarive vjetore dhe nxjerren e bilancit patrimonial të shtetit në këtë institucion është shpërndarë në 2 drejtori të ndryshme, që sejcila ka vështirësitë e veta, të shpehura në përgjigjet e pyetësorëve për këtë qëllim.

Nga të dy informacionet e marra nga Ministria e Financës, pra nga Drejtoria Operacionale e Thesarit dhe nga Njësia Qendrore e Harmonizimit, Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit të Brendshëm, rezulton që edhe për vitin 2013, përmbledhësja e llogarive vjetore i njësive Qendrore dhe Lokale, si dhe disa vite më parë, nuk është realizuar për shumë vështirësi si:

- Mungesë strukture në kontabilitet,

- Mungesën e një manual i ri për dizenjimin dhe përfshirjen e të gjitha llogarive në sistem informatikë të qeverisë,

- Rishikimi i ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008, “Për sistemin buxhetor në Republikën e Shqipërisë” me aktorët kryesore të Ministrisë së Financave, konsulencën e huaj, donatorët dhe aktorë të tjerë jashtë Ministrisë së Financave;

- Nëse sistemi informatik i Thesarit duhet të përfshijë të gjitha informacionet për elementet pasurore në sistemin informatikë të qeverisë **Për këtë është rekomanduar që:**

Strukturat drejtuese të Ministrisë së Financave, në bashkëpunim me asistencën e huaj të përgatitin një draft për hartimin e një ligji të ri për kontabilitetin dhe një udhëzim të ri për mbylljen e llogarive vjetore të institucioneve buxhetore, duke përcaktuar një strukturë të plotë për hartimin e bilancit të shtetit, në mënyrë që çdo vit shteti shqiptar të disponojë përmbledhësen e llogarive vjetore të gjithë institucioneve të tij.

Menjëherë

23. Marrë shkas nga mënyra e procedimit të transferimit të Ministrisë së Financave në Ministrinë e Mbrotjtjes dhe kjo e fundit në një godinë tjetër. Për këtë është rekomanduar që:

Nga Ministria e Financave të nxirret një udhëzim, në të cilën të përcaktohen procedurat që duhen ndjekur në rastin e transferimit të veprimtarive institucionale të Ministrive apo institucioneve shtetërore dhe që shoqërohen me shpenzime të fondeve buxhetore. Në këtë udhëzim ndër të tjera të parashikohet që nga institucionet të ndërmeret një analizë e hollësishme e preventivimit të shpenzimeve të ardhshme të nevojshme, të cilat do të mundësojnë kryerjen e veprimtarisë normale, të konsiderohen investimet e kryera më parë deri në momentin e transferimit, duke mos shkaktuar dëme ekonomike për buxhetin dhe të kryhet një analizë kosto perfitim.

Menjëherë

24. Në ligjin nr. 119/2012 “Për buxhetin e vitit 2013” të ndryshuar, në nenin 15 është përcaktuar se: “Fondi i kompensimit nga totali i transfertës së pakushtëzuar përdoret nga Ministria e Financave në përputhje me kriteret e përcaktuara në aneksin nr. 2 që i bashkëlidhet këtij ligji”, ku në aneksin 2 citohet se “Kriteret për shpërndarjen e fondit të Kompensimit” janë:

- a. Kompensimi për rishpërshtatjen e kapacitetit fiskal, apo tregues të tjerë jo të saktë në përllogaritjen e formulës.
- b. Për nevojat financiare të bashkive dhe komunave.
- c. për konviktet e transferuar në nivel vendor.

Mbështetur në këtë ligj si dhe në fondet e miratuara për fondin e kompensimit në shumën 162,836 mijë lekë, për vitin 2013 dhe i përdorur në shumën 100,500 mijë lekë, ka rezultuar se ky fond i është alokuar disa komunave dhe bashkive referuar kriterin nr. 2 “**Për nevojat financiare të bashkive dhe komunave**”, të vendosur në ligj dhe që përfaqëson në vetvete një kriter shumë të përgjithshëm. Referuar mangësive në procedurat e shpërndarjes së këtij fondi konstatuar nga auditimi për vitin 2013 si dhe sasisë së fondit të flokuar, krahasuar me transfertën e pakushtëzuar të përfituar, me synim shmangien praktikave arbitrare të alokimit të fondit të kompensimit e jo sipas kriterëve të specifikuar, të cilat mungojnë në aktet në fuqi. **Për këtë është rekomanduar që:**

Në ligjet e buxhetit në vazhdim të përcaktohet si kriter për shpërndarjen e fondit të kompensimit nga totali i transferues së pakushtëzuar, vetëm kriteri i parë “Kompensimi për rishpërshtatjen e kapacitetit fiskal, apo për efekt të treguesve të tjerë jo të saktë në përllogaritjen e formulës” dhe për këtë kriter për secilin rast: të kapacitetit fiskal, apo treguesve të tjerë, që kanë rezultuar të pa saktë në përllogaritjen e formulës, të përcaktohen nënkriteret e llogaritjes dhe dokumentacioni i domosdoshëm që duhet të paraqitet për të përfituar shtesën e fondeve.

Të përcaktohet në ligjin vjetor, se fondi i pa përdorur nga fondi i kompensimit të transfertës së pakushtëzuar për vitin aktual, ti shtohet kësaj transferte në vitin pasardhës.

Të përcaktohen përqindjet maksimale të alokimit nga fondi i kompensimit referuar transfertës së pakushtëzuar të përfituar nga ligji.

Menjëherë

25. Udhëzimi i monitorimit nr. 11/1, datë 10.07.2008 “Për zbatimin e procedurave të monitorimit” i referohet kryesisht procedurave që duhet të ndjekin institucionet buxhetore në menaxhimin dhe monitorimin e zbatimit të programeve të tyre të shpenzimeve dhe planeve të performancës në vitin aktual dhe nuk përcakton konkretisht standardet e paraqitjes së këtij menaxhimi dhe monitorimi, duke rezultuar në mangësitë e vazhdueshme të konstatuara në raportet e monitorimit të ministrive, por për rrjedhojë dhe të Ministrisë së Financave paraqitur në parlament për buxhetin faktik të vitit 2013.

Me synim rritjen e transparencës së menaxhimit dhe monitorimit të përdorimit të fondeve buxhetore për realizimin e objektivave të institucioneve buxhetore. **Për këtë është rekomanduar që:**

Në udhëzimin e monitorimit të buxhetit nga Ministria e Financave të përcaktohet standardi i paraqitjes së një raporti monitorimi për pjesën e analizave monitoruese ku domosdoshmërisht duhet të përmbajë:

- a. Ndryshimet buxhetore nga plani fillestar deri në planin përfundimtar.
- b. Analizat e ndryshimeve të produkteve të programeve nga planifikimi fillestar si rezultat i: shtesave/paksimeve të fondeve buxhetore me akte ligjore apo nënligjore; ndryshime të fondeve buxhetore brenda programeve, ku ndryshohen emërtimet e projekteve apo produkteve; ndryshime të fondeve buxhetore si rezultat i transferimeve të fondeve nga programi në program, duke ndryshuar kështu sasinë e produkteve apo kostot e tyre.
- c. Argumentimet e mosrealizimit të produkteve dhe masat e marra për ti realizuar ato në të ardhmen.

d. Argumentet e ndryshimit të kostove të produkteve dhe sidomos kur ato paraqiten me kosto shtesë.

e. Të dhënat për realizimin e financimit të huaj dhe analiza e tyre

f. Të dhënat për realizimin e të ardhurave jashtë limitit dhe analiza e tyre.

- Nga Ministria e Financave të përmirësohen formatet e treguesve të realizimit të buxhetit që i bashkëlidhen raportit analizë të monitorimit dhe kryesisht formatet e paraqitjes të realizimit të produkteve të programeve në sasi dhe vlerë ku këto të paraqiten në prognozë duke pasqyruar të gjitha ndryshimet e buxhetit.

Menjëherë

B. MASA ORGANIZATIVE

1. Nga të dhënat mbi ankandet e zhvilluara gjatë vitit 2013 për bono thesari me afat 3, 6 dhe 12 mujor konstatohet se vlera totale e kërkuar, përgjithësisht ka qenë më e lartë se vlera e shpallur, gjë që ka lehtësuar zhvillimin e ankandeve. Kërkesat për bono thesari me afat 3/mujor kanë qenë për mbi 9 miliardë lekë më shumë (28%), për bonot me afat 6/mujor 12.4 miliardë lekë më shumë (15%), ndërsa për bonot me afat 3/mujor për 72 miliardë lekë më shumë (35 %). Përgjithësisht kërkesat sipas muajve kanë qenë më të larta se shumatat e shpallura, sidomos për bono thesari me afat 12/mujor, nga 10 % deri në dyfishin e shumës së shpallur. Megjithatë, ka patur edhe raste kur kërkesat kanë qenë të barabarta me shumën e shpallur (në katër ankande me afat 3/mujor, një me afat 6/mujor dhe një me afat 12/mujor), pa përfshirë edhe rastet kur kërkesat kanë qenë më të vogla dhe kanë rrezikuar objektivat (një rast për bonot me afat 3/mujor, një për bonot me afat 6/mujor dhe dy për bonot me afat 12/mujor).

Për këtë është rekomanduar që:

- Duke konsideruar faktin se pavarësisht nga faktorët që kanë ndikuar, huamarrja e brëndshme ka përmbushur objektivat e saj në tërësi, por jo plotësisht në ankande të caktuara, Ministria e Financave duhet të vlerësojë mundësinë e rregullimit të procedurave duke kaluar nga përcaktimi i kufijve për çdo ankand, në përcaktimin e kufijve mujorë të huamarrjes.

Tremujori i parë 2015

2. Kemi konstatuar se për vitin 2013 është lidhur një marrëveshje nënhuaje me Bashkinë e Tiranës në shumën 240,000,000 dirhame të Emirateve të Bashkuara, e cila nuk ka qenë e parashikuar nga Drejtoria e Huamarrjes për vitin 2013. Marrëveshja e nënhuasë ka një format shumë të thjeshtuar dhe nuk ka kushte shtrënguese në rastet e pagesave të vonuara të detyrimeve. Referuar faktit që në dosje nuk ishin të dokumentuara negociatat e huasë por as të dhëna mbi projektin, analiza kosto-përfitim etj **Për këtë është rekomanduar që:**

- Në çdo marrëveshje të re për huamarrje të huaj domosdoshmërisht duhet të bëhet dokumentimi i negociatave, vlerësimi i projekteve sidomos atyre të që kalojnë në nënhua, analiza kosto përfitimi i kësaj vendimmarrje etj, pasi kjo do të shërbejë rritjes së efektivitetit të borxhit në të ardhmen dhe do të rrisë përgjegjshmërinë dhe mirëadministrimin e fondeve publike. Transparenca e këtij procesi është një vlerë e shtuar në mirëmenaxhimin e borxhit dhe shërbimit të tij.

Vazhdimisht

3. Nga auditimi u konstatua se Drejtorisë së Menaxhimit të Borxhit Publik i është pakësuar ndjeshëm numri i punonjësve të saj si dhe nuk ka ndarje të qartë të detyrave dhe përgjegjësi (kështu specialist që hedh të dhënat e borxhit të jashtëm edhe i raporton ato). Nëse ndryshimet do të kishin reflektuar funksionet dhe detyrat e çdo posti në këtë Drejtori gjykojmë se nuk do të kishte ndodhur kjo ulje drastike e punonjësve të kësaj drejtorie, duke e ekspozuar këtë funksion ndaj një

risku të lartë lidhur me sigurinë dhe saktësinë e deklaramit të të dhënave mbi borxhin. **Për këtë është rekomanduar që:**

- Strukturat e menaxhimit të borxhit duhet të kthehen në gjëndjen e mëparshme, duke përcaktuar qartësisht funksionet dhe përgjegjësitë e gjithsecilit në mënyrë që të sigurohet saktësia e të gjithë proceseve, por edhe kontrolli i punës së gjithsecilit. Për më tepër, është e domosdoshme të merren masa për të siguruar përpunimin e informatizuar të të gjithë të dhënave të borxhit publik.

Brënda vitit 2014

- Të sigurohet ngritja e kapaciteteve të kësaj strukture me rëndësi në menaxhimin e financave publike, me trajnime e kualifikime të vazhdueshme.

Vazhdimisht

4. Në kuadër të mirë organizimit të proceseve që lidhen me menaxhimin e borxhit publik, cilësojmë nevojën për një Manual të Borxhit Publik, ku në referencë të standardeve dhe praktikave më të mira të përcaktohet metodologjia për parashikimin, zhvillimin e aktivitetit të huamarrjes, të shërbimit, monitorimit dhe raportimit të borxhit, procedurat dhe teknikat për vlerësimin e risqeve si dhe treguesit e matjes së performacës së veprimtarisë së huamarrjes publike.

Brenda vitit 2015

5. Referuar faktit që Banka e Shqipërisë dhe Ministria e Financave analizojnë në mënyrë të ndryshme borxhin e jashtëm (megjithëse të dhënat janë ato të Ministrisë së Financave) e gjykojmë të nevojshme hartimin e një marrëveshje ku të përcaktohet procedura dhe metodologjia e raportimit të borxhit të jashtëm në mënyrë që të ketë të paktën krahasueshmëri të pjesshme në analizat e dy institucioneve. Sa më sipër trajtuar hollësisht në faqet 81-87 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Brenda vitit 2015

6. Nga auditimi rezultoi se draftet për projektligjet për buxhetin vjetor të planifikuar, që Ministria e Financave çon për miratim në Këshill të Ministrave, ndryshohen nga ky i fundit për treguesit kryesor të buxhetit dhe për rrjedhojë Ministria e Financave bën korrektime përkatëse të këtyre ndryshimeve, sipas konkluzioneve në mbledhjen e Këshillit të Ministrave. Referuar konstatimeve nga auditimi, se këto ndryshime nuk kanë gjurmë dokumentare, pra të konkluzioneve me shkrim dhe të kërkesës institucionale të Këshillit të Ministrave për ndryshimin e draft ligjit bashkëlidhur argumentimin e ndryshimeve, dhe për efekt të transparencës dhe komunikimit ndërinstitutional në zbatim të ligjit, si dhe përputhshmërisë së projektligjit të paraqitur me relacionet bashkëlidhur këtij projektligji. **Për këtë është rekomanduar që:**

Nga Ministria e Financave, për çdo ndryshim të draftit të saj të paraqitur për miratim, të ketë bashkëlidhur praktikën zyrtare të ndryshimit dhe relacionet përkatëse, për rrjedhojë çdo ndryshim nga drafti fillestar i saj, duhet të bëhet domosdoshmërisht mbi bazën e dokumentacionit justifikues që ka rezultuar nga komunikimi zyrtar ndërinstitutional.

Në vijimësi

7. Mbështetur në faktin e rishikimit të shpërndarjes territoriale të njësive të qeverisjes vendore dhe në ndryshimet strukturore organizative të ndodhura së fundmi në Ministri të Financave, ku është suprimuar struktura që mbulon çështjet e hartimit dhe monitorimit të buxhetit vendor dhe ndër të tjera në detyrat funksionale të saj ishte grumbullimi i të dhënave nga pushteti vendor dhe llogaritja e grandit sipas formulës (transfertes së pakushtëzuar), me synim menaxhimin e një planifikimi dhe një shpërndarje sa më efektive dhe ligjore të fondeve për pushtetin vendor. **Për këtë është rekomanduar që:**

-Në strukturën organizative të Ministrisë së Financave të përcaktohet struktura e ngarkuar për hartimin monitorimin e buxhetit vendor si dhe për grumbullimin e të dhënave nga pushteti vendor dhe llogaritjen e transfertës së pakushtëzuar sipas formulës së miratuar. Kompetencat dhe funksionet e saja në zbatim të akteve ligjore, të bëhen pjesë e rregullores, që do të miratohet në zbatim dhe funksion të strukturave organizative të miratuara.

Menjëherë

8. Referuar faktit të konstatuar nga auditimi i kryer në disa ministri, ku fondet që menaxhohen nga aparati i ministrive nuk kufizohen vetëm tek programi “Planifikim, menaxhim, administrim” por dhe në programet e tjera dhe ku këto fonde të përdorura nga programet i tejkalojnë në mënyrë të konsiderueshme fondet për kostot e programit, që aktualisht janë pjesë e strukturës së aparatit të ministrisë, me synim eliminimin e praktikave të përdorimit të fondeve në mënyrë të përqendruar dhe jo siç e përcaktojnë parimet e planifikimit buxhetor nga menaxherët e programeve. **Për këtë është rekomanduar që:**

Nga Ministria e Financave në procesin e monitorimit të fondeve buxhetore të ministrive, të mbikëqyrret fenomeni i përqendrimit dhe përdorimit të fondeve nga programet e tjera në funksion dhe vartësi të ministrive, dhe të merren masa si dhe të përcaktohen procedura për parandalimin e këtij fenomeni.

Vazhdimisht

9. Nga shqyrtimi i raportimit dhe evidentimit të shpenzimeve dhe disbursimeve të projekteve me financim të huaj, rezultoi se njësitë e zbatimit të projekteve nuk zbatojnë afatet kohore ligjore të raportimit, çka sjell mos pasqyrimin në kohë të treguesve fiskalë të qeverisë dhe deformim të shifrave zyrtare të publikuara. Gjithashtu konstatohet se disa projekte që kanë patur disbursime/shpenzime direkte, nuk e kanë shoqëruar raportimin e tyre me konfirmën bankare, shuma e të cilës duhet të përputhet me raportimin e njësisë.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave t’u tërheqë vëmendjen njësisë të zbatimit të projekteve dhe të procedojë me masat përkatëse administrative në përputhje me ligjin nr.9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, jo vetëm për vonesat në raportime, por edhe për rregullshmërinë e tyre, duke kërkuar për çdo rast konfirmën bankare dhe respektimin e kërkesave të raportimit të cilësuara në udhëzimin e Ministrisë së Financave nr.8, datë 17.02.2003 “Për evidentimin, regjistrimin, përdorimin dhe raportimin e financimeve të huaja në kuadrin e projekteve dhe marrëveshjeve me donatorët dhe kreditorët e huaj”.

Menjëherë

10. Për vitin 2013, megjithëse gjendja e llogarisë “**Depozitë e Qeverisë**” në total është e njëjtë për të dy institucionet (Ministria e Financave dhe Banka e Shqipërisë), në rakordimet mujore e vjetore midis tyre ka diferenca të rezultuara midis zërave të ardhurave dhe shpenzimeve, ndryshime të ardhur si rezultat i regjistrimit të ndryshëm nga të dy institucionet të llogarisë “Depozitë e Qeverisë”, apo rakordimit të saj me sisteme të ndryshme regjistrimi, pra Ministria e Financës rakordon me regjistrim kontabël, ndërsa Banka e Shqipërisë rakordon me regjistrimin statistikor të Departamentit të Operacioneve Monetare dhe jo me regjistrimin e Drejtorisë së Kontabilitetit. **Për këtë është rekomanduar që:**

Në rakordimet mujore dhe në rakordimin vjetor për gjendjen e llogarisë “Depozitë e Qeverisë”, të kërkuara nga Ministria e Financës për Bankën e Shqipërisë, konfirmimi për gjendjen e kësaj llogarie të bëhet edhe nga Drejtoria e Kontabilitetit të Bankës së Shqipërisë.

Menjëherë

11. Nga auditimi i rakordimit të bankave të nivelit të dytë me Bankën e Shqipërisë dhe me Degët e Thesarit në rrethe, kanë rezultuar vonesa në konfirmimet midis tyre dhe në dy raste kaluar me bankën [REDAKTUAR] për degët e thesarit Pogradec dhe Sarandë, në vlerë 441,757 lekë, nuk janë sqaruar nga kjo bankë në fund të vitit, diferencat midis saj dhe degëve të thesarit Pogradec dhe Sarandë. Këto diferenca janë sistemuar në llogarinë “Depozitës së Qeverisë” në muajin shkurt të vitit 2014. **Për këtë është rekomanduar që:**

Bankat e nivelit të dytë, në konfirmimin dhe rakordimin vjetor me Bankën e Shqipërisë dhe me Degët e Thesarit në rrethe, për mosrakordimet e mundëshme me subjektet që operojnë, duhet të sqarojnë më parë mosrakordimet e mundëshme me subjektet dhe mënyrën e sistemimit të tyre, para rakordimit me Bankën e Shqipërisë.

Vazhdimisht

12. Nga auditimi është konstatuar se ne strukturat e Auditimit të brendshëm, përsëri vazhdojnë të ketë probleme për sa i takon përzgjedhjes së tyre ndërmjet personave që plotësojnë kriteret tashmë të përcaktuara në nenin 19 të LAB në sektorin publik. Në shkallë sistemi, në fund të vitit 2013 në strukturat e AB, jenë të punësuar 16 auditues të brendshëm, jashtë fushave që lidhen me auditimin apo me veprimtarinë e institucionit dhe, për asnjërin prej tyre nuk është marrë miratimi i Drejtorit të Përgjithshëm të Auditimit, në kundërshtim me pikën 2/a të nenit 19, të LAB. Rastet më flagrante janë; ISSH ka punësuar si auditues të brendshëm një ushtarak, KESH-sha ka punësuar si auditues të brendshëm një punonjës që ka mbaruar studimet për Filologji në Universitetin e Tiranës, Albkontroll ka punësuar si auditues të brendshëm një punonjës që ka mbaruar studimet për Shkenca Politike në Fakultetin e Shkencave Sociale, Prefektura Durrës ka punësuar si auditues të brendshëm një punonjës që ka mbaruar studimet në Degën e Inxhinierisë Elektrike të Universitetit Politeknik dhe Bashkia Bilisht ka punësuar si auditues të brendshëm një punonjës që ka mbaruar studimet në Degën e Agronomisë të Universitetit Bujqësor të Tiranës, etj. **Për këtë është rekomanduar që:**

Nga Ministria e Financave t’i kërkohet njësisë të qeverisjes së përgjithshme ndërprerja e marrëdhënieve të punësimit për te gjithë punonjësit (drejtues njësie auditimi dhe auditues) që arsimimi i tyre nuk përputhet me veprimtarinë e institucionit që auditojnë (rastet e përmendur me lart) si dhe rezultojnë të pa certifikuar.

Menjëherë

13. Nga auditimi për hartimin dhe zbatimin e planeve vjetore dhe strategjike, u konstatua se, nga 2,496 subjekte të sektorit publik janë planifikuar 2,270 auditime për vitin 2013 ose 91 % e totalit, numër ky tepër i lartë, frekuenca e auditimit rezulton të jetë 1.1 herë në vit. Rritja e konstatuar e numrit të auditimeve të planifikuara sipas viteve, tregon se NJAB ose nuk kanë treguar kujdesin e duhur për hartimin e planit vjetor e strategjik, ose ky planifikim është rritur artificialisht për të mbuluar numrin e tepërt të audituesve që janë të angazhuar në disa nga këto struktura, mangësi që nuk është konstatuar nga Komiteti i Auditimit i cili ka miratuar formalisht këto plane. Mangësi konstatohen në të dhënat që paraqet plani strategjik dhe vjetor referuar parashikimit të ditëve efektive mesatare për kryerjen e një auditimi. Pra konstatohet formaliteti të theksuar në procesin e hartimit dhe miratimit të planeve strategjike dhe vjetore. **Për këtë është rekomanduar që:**

NJQH/AB për të nivelin e hartimit të strategjisë në fushën e auditimit të brendshëm publik, të organizojë trajnime me të gjithë drejtuesit e NJAB dhe të përgatisë përgjithësimet për mënyrën e hartimit dhe të raportimit të Planit Strategjik dhe atij vjetor me qëllim që të ketë një uniformitet dhe vërtetësi për sa i takon treguesve që paraqesin këto plane.

Menjëherë

14. Në tremujorin e katërt të vitit 2013 është punuar për hartimin e Planit strategjik për vitet 2014-2018 dhe atij vjetor 2014, por nuk është miratuar nga Ministri i Financave, me arsyetimin se, “...miratimi i planeve strategjike apo vjetore nuk është përgjegjësi e Ministrit.”. Citojmë nenin 10, të ligjit, ku theksohet se Ministri i Financave është përgjegjës për: “a) bashkërendimin e përgjithshëm të veprimtarisë së auditimit të brendshëm; si dhe.....”. Në këtë kuadër, si autoriteti kryesor dhe përgjegjës për bashkërendimin e veprimtarisë së auditimit të brendshëm në sektorin publik, Ministri i Financave duhet të shprehet nëse e pranon planin e konsoliduar strategjik dhe vjetor në shkallë sistemi, pasi këto plane shërbejnë si bazë për përgatitjen dhe paraqitjen në Këshillin e Ministrave të Raportit Vjetor të Veprimtarisë së Auditimit të Brendshëm Publik, brenda tremujorit të parë të vitit pasardhës. **Për këtë është rekomanduar që:**

Me qëllim që, shifrat që paraqesin planin e konsoliduar strategjik dhe ai vjetor, të cilat merren si bazë krahasimi për raportimin vjetor të jenë sa më të besueshme, Ministri i Financave si autoriteti përgjegjës për bashkërendimin e përgjithshëm të veprimtarisë së auditimit të brendshëm publik, të zgjidhë problemin e shprehjes për pranimin e këtyre planeve në përputhje me kompetencat dhe rregulloren e brendshme të organizimit dhe funksionimit të kësaj Ministrie.

Menjëherë

15. Nga auditimi për vlerësimin e funksionimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm të subjekteve në auditim u konstatua se, në Raportin e Konsoliduar të Veprimtarisë për AB dhe në raportet e veprimtarive të NJAB për vitin 2013, nuk është raportuar vlerësimi i funksionimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm, çka tregon se akoma nuk është bërë objekt i auditimit të brendshëm të NJAB-ve. **Për këtë është rekomanduar që:**

NJQHAB të marrë masat e duhura që në të ardhmen NJAB në raportet e tyre vjetore që paraqesin të raportojnë vlerësimin e funksionimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm në njësitë që auditojnë me qëllim që ky raportim të bëhet pjesë e Raportit të konsoliduar për veprimtarinë e auditimit të brendshëm publik

Menjëherë

16. Manuali i Auditimit nuk ka përcaktim për auditimet e plota duke sjellë problematikën e mos përcaktimit të saktë mbi lloje auditimesh që do të planifikohen dhe raportohen në fakt si auditime të plota. Raportet e Veprimtarisë të NJAB dhe Raporti Përmbledhës i Konsoliduar, nuk evidenton dhe raporton se, sa nga vlera e gjetjeve me ndikim financiar është ngarkuar për ç’dëmtim. Po kështu disa nga njësitë e auditimit të brendshëm raportojnë si gjetje me ndikim financiar për buxhetin e shtetit edhe parregullsi që lidhen me mos respektimin e limitit për blerjet me vlera të vogla, për debitorët e pa arkëtuar në vite, për kontabilizimet e gabuara të AQT, për AQT që nuk janë nxjerrë akoma jashtë përdorimit. Nga Rezulton se nga 106 njësi që kanë paraqitur raportet e veprimtarisë audituese, 62 prej tyre ose 58 % nuk kanë parashikuar asnjë auditim për zbatimin e rekomandimeve dhe 26 prej tyre nuk kanë realizuar asnjë auditim të tillë gjatë vitit 2013. Disa nga NJAB kanë rekomanduar tek titullarët e tyre dërgimin e çështjeve në Prokurori për ndjekje penale, por nuk evidentohet se, sa nga personat përgjegjës për dëmet që i kanë shkaktuara buxhetit të shtetit janë kallëzuar penalisht në prokurori. **Për këtë është rekomanduar që:**

NJQHAB të marrë masat e duhura për përmirësimin e pasqyrave të raportimit me qëllim që të evidentohen dhe të raportohen tregues të tillë si; vlera e dëmit ekonomik të shkaktuar, sa nga kjo vlerë është ngarkuar për ç’dëmtim dhe sa nga personat përgjegjës për dëmet që i kanë shkaktuara buxhetit të shtetit janë kallëzuar penalisht në prokurori, si dhe masat disiplinore dhe administrative që rekomandohen nga NJAB.

Menjëherë

17. NJQH/AB dhe Ministria e Financave, gjatë vitit 2013, nuk kanë treguar kujdesin e mjaftueshëm për plotësimin e nevojave që ka sistemi i auditimit të brendshëm për trajnimin e vijueshëm të detyrueshëm, duke i dhënë përparësi certifikimit të audituesve mbi nevojat që ka sistemi, si dhe duke certifikuar auditues pa përvojën e mjaftueshme për t'u punësuar në sistemin e Auditimit të Brendshëm Publik.

Për këtë është rekomanduar që:

NJQHAB të marrë masat e duhura për rishikimin dhe plotësimin e nevojave që ka sistemi i AB për trajnimin e vijueshëm të detyrueshëm si një nga faktorët kryesor që ndikon në rritjen e cilësisë së auditimit të brendshëm publik.

Nga Ministria e Financave të ndalohet trajnimi dhe dhënia e certifikatës “Auditues i brendshëm në Sektorin Publik” i punonjës pa përvojën e mjaftueshme për t'u punësuar në strukturat e auditimit të brendshëm, që nuk plotësojnë kërkesat e pikës 2/b të nenit 19, të LAB.

Menjëherë

18. Nisur nga fakti se sipas Urdhrit të Kryeministrit nr. 179, datë 18.10.2013 “*Për miratimin e Strukturës dhe organikës së Ministrisë së Financave*”, është ndryshuar varësia dhe struktura e NJQH/AB, duke u organizuar në rang Drejtorie në vartësi të Drejtorisë së Përgjithshme Rregullatore dhe Kontrolluese, me 5 punonjës, të organizuar me 1 Drejtor dhe 4 specialistë, nga 14 punonjës që kishte më parë. Ristrukturimi i NJQH/AB **duke ulur nivelin e organizimit dhe duke pakësuar mbi 3 herë numrin e punonjësve**. Nisur nga konstatimet se numri i NJAB në vitin 2013, krahasuar me një vit më parë është ulur me tre njësi, nga 109 njësi (2012) në 106 njësi (2013), dhe bazuar në konstatimet se jo të gjitha strukturat e auditimit janë të ngritura në përputhje me kërkesat ligjore ka njësi të AB me më pak se 3 (tre) auditues. Është konstatuar se nga 106 NJAB në shkallë sistemi 40 prej tyre ose 38% e tyre zhvillojnë veprimtarinë e tyre në kundërshtim me kriteret e përcaktuara në këtë vendimi.

Për këtë është rekomanduar që:

NJQHAB të organizojë kryerjen e një auditimi të plotë për performancën e të gjithë sistemit të auditimit të brendshëm, me qëllim që të vlerësohet dhe të evidentohet ngarkesa dhe kapacitetet audituese për të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme, e mbi këtë bazë Ministri i Financave të bëjë propozimet përkatëse për përbërjen dhe strukturat e Komitetit të AB, NJQH/AB dhe të Njësive të Auditimit të Brendshëm.

Gjykojmë se ky vlerësim duhet ti paraprijë ndryshimeve ligjore për të sjellë një produkt të konsoliduar.

Menjëherë

19. Me ndarjen e re administrative e cila do të mundësojë eliminimin e një sere komunave Ministria e Financave të marrë masa në lidhje me zbatimin e kërkesave Ligjit Nr.10296 date 08.07.2010 “Per Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin” në drejtim të përmbushjes së kriterit të arsimimit dhe të linjës së raportimit për nëpunësit zbatues të këtyre institucioneve. Nga Ministria e Financave të mos aprovohet në asnjë rast konfirmimi i kryerjes së veprimeve në thesar për Nëpunësat Zbatues të NJQP, të cilët rezultojnë në kundërshtim me kriteret e kuadrit rregullator.

Në vijimësi

20. Nga verifikimi i zbatimit të rekomandimeve të lëna në auditimin e mëparshëm rezulton që një pjesë e tyre nuk janë zbatuar. Sa më sipër konsideruar faktin që zbatueshmëria e rekomandimeve të KLSH-se është e lidhur drejtpërsëdrejti me miremenaxhimin e financave publike kërkojmë që Ministria e Financave të analizoje dhe të marrë të gjithë masat e nevojshme për zbatimin e rekomandimeve të cilat rezultojnë të pazbatuara.

PËR APARATIN E MINISTRISË SE FINANCËVE.

1. Nga auditimi i inventarizimit të aktiveve u konstatua se:

a. Ministria e Financave nuk ka kryer inventarizimet e aktiveve për vitin 2013 ky fakt është konsideruar shqetësues nga grupi i auditimit pasi me VKM nr. 965, datë 25.10.2013 “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Financave dhe Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, të pronës nr. 37. Ministrisë së Financave i ka kaluar në përgjegjësi administrimi sipërfaqja e përgjithshme 4.951 m², nga e cila sipërfaqe nën objekt 2.199 m², duke u shoqëruara me planimetrinë dhe planvendosjen, që i është bashkëlidhur këtij vendimi dhe janë pjesë përbërëse e tij. Aktualisht deri më sot Ministria e Financave ka kryer vetëm lëvizjet fizike të pajisjeve e materialeve të ndryshme. Nuk ka evidencë kontabël apo dokumentacion të tillë që të evidentojë lëvizjen në godinën e re, kështu nuk janë kryer veprimet e inventarizimeve fizike të pasurive të godinës së marrë në dorëzim, dhe në këto kushte këto lëvizje nuk gjejnë pasqyrim në pasqyrat financiare të vitit 2013. Pra aktivet që pasqyrohen në pasqyrat financiare të Ministrisë së Financave janë ato që administrohen nga Kryeministria. Vlera e aktiveve në dispozicion nuk reflekton situatën reale të tyre.

b. Vlera e llogarisë 231 “Shpenzime proces për rritjen e Aktiveve të Qëndrueshme të Trupëzuara (AQT)”, rezulton me saldo kreditore në vlerën prej 55,862,553 lekë, vlerë e cila tregon se në të ardhmen do të kapitalizojë aktivet e qëndrueshme të trupëzuara. Rezulton se vlera 47,190,689 lekë tregon investime që do të rrisnin vlerën e godinës së ish Ministrisë së Financave, godinë e cila nuk është më në administrim të saj. Në mbyllje të bilancit të vitit 2013, kjo vlerë nuk duhej të ishte në bilancin aktual të Ministrisë së Financave për atë kohë sa një kapitalizim i kësaj vlere nuk mund të bëhej më nga vetë ministria. Një paraqitje e tillë duke patur parasysh që nuk do ketë mundësi të kapitalizohet në AQT në të ardhmen, krijon mundësinë e mos shpërndarjes së këtij shpenzimi gjatë periudhave kur shpenzimi do të konsiderohej se do të riste vlerën e funksionimit të godinës respektive, pra e çon direkt këtë vlerë në humbje potenciale të këtij investimi. **Ndërsa** vlera prej **10,471,864 lekë**, rezulton se është gjendje e mbartur që nga viti 2009, vlerë e cila është TVSH e paguar për financimin nga donatore të huaj, për rikonstruksionin e zyrave të Degëve të thesarit në rrethe, vlerë e cila duhej të ishte sistemuar të paktën gjatë viteve 2010 apo 2011. E pasqyruar kështu kjo shumë përbën një shpenzim joefektiv të investimeve të kryera për të ritur vlerën e godinës ku ushtronte aktivitetin Ministria e Financës.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të marrë të gjitha masat, që të kryhet inventarizimi i aktiveve të qëndrueshme dhe të bëhet saktësimi i vlerës kontabël dhe amortizimit, që duhet të pasqyrohen në pasqyrat financiare të Ministrisë së Financave si dhe veprimet për dorëzimin dhe marrjen në dorëzim të aktiveve nga të dyja institucionet: Ministria e Financave dhe Kryeministria, të finalizuar me proces verbal përkatës. Të përgatitet një udhëzim, që të rregullojë këtë problematikë, në të gjitha Institucionet, që patën lëvizje sipas vendimit të Këshillit të Ministrave. Gjithashtu të kryhen veprimet e duhura kontabël, natyrisht mbas kryerjes së kolaudit të objektit, të kryerjes së pagesave të plota të mbikëqyrësit të punimeve si dhe sistemimin e TVSH-së së paguar për financimin nga donatorët e huaj për rikonstruksionet e degëve të thesarit nëpër rrethe, për të mos lejuar humbjen e shumë të evidentuar si shpenzime në proces për rritjen e aktiveve të qëndrueshme të trupëzuara, duke e zëruar vlerën e llogarisë 231 “Shpenzime proces për rritjen e Aktiveve të Qëndrueshme të Trupëzuara (AQT)”, të paraqitur në bilancin e vitit 2013, që rezulton me saldo në vlerën prej **55,862,553 lekë**.

2. Nga auditimi lidhur me programin 01130 “Ekzekutim i pagesave të ndryshme”, u konstatua se në fondin buxhetor për Aparatin e Ministrisë së Financave janë përfshirë edhe fondet për financimin e

shpenzimeve operative të Bursës së Tiranës sh.a në vlerën prej **10 milion lekë**, konstatim të cilën e ka dokumentuar edhe auditimi i brendshëm i Mof. Kështu që mbulimi i humbjes së kësaj shoqërie aksionere me fondet e buxhetit nuk ka mbështetje ligjore dhe bie në kundërshtim me kërkesat e ligjit “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në RSH” si dhe të ligjit “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të marrë masa për të përcaktuar një rrugë të ligjshme të financimit të këtij aktiviteti duke synuar kryesisht në futjen në efikasitet të aktivitetit të Bursës së Tiranës. Pra, kjo gjetje shtrën domosdoshmërinë e realizimit të një procesi planifikimi të studiuar dhe të bazuar plotësisht në kërkesat për sistemin buxhetor në Shqipëri.

Menjëherë

3. Gjatë auditimit të regjistrimeve kontabël dhe praktikave dokumentare të hyrjeve e daljeve të arkës në lekë dhe në valutë u konstatuan raste të cilat bien ndesh me UMF nr. 30, datë 27.12.2011 “Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik”, pasi dokumentacioni i lëvizjeve të arkës si mandat arkëtimet, që nuk janë të nënshkruara nga punonjësit, që kryejnë derdhjet në arkë si dhe veprime të tjera të korrigjuar e sistemuar gjatë kohës së kryerjes së auditimit.

Për këtë është rekomanduar që:

Drejtoria e Financës të marrë të gjitha masat për të ardhmen për rregullimin e dokumentacionit të lëvizjes së arkës, plotësimin e praktikave me nënshkrimet sipas kërkesave të UMF nr. 30, saktësimin e numrave rendor dhe regjistrimin e tyre sipas kërkesave të standardeve të kontabilitetit publik.

4. Gjatë auditimit u konstatua:

-mungesë të dokumentacionit, që shoqëron urdhrat e shërbimit jashtë shtetit (problematike janë rastet kur punonjësit ftohen dhe shpenzimet përballohen nga pala pritëse; ka mungesa të specifikimeve të faturave të hotelit, që përcakton VKM nr. 870, datë 14/12/2011, pika 9, si dhe UMF nr. 22, datë 10/07/2011, pika 5,

-problematika referuar sigurimit të hoteleve me koston më të ulët, apo nivelit të dietave, që u llogariten punonjësve kur dërgohen me shërbim jashtë vendit, ose mbi metodën e llogaritjes së dietave (mangësi që lidhen me saktësimin e orarit të nisjeve dhe kthimeve në urdhër shërbimet përkatëse), pasi nuk ka dalë ndonjë urdhër konformë legjislacionit të sipër cilësuar.

Për këtë është rekomanduar që:

Sekretari i Përgjithshëm të marrë të gjitha masat për nxjerrjen e menjëhershme e një urdhri të brendshëm, lidhur me procedurat dhe dokumentet, që duhet të shoqërojnë urdhrat e shpenzimeve për udhëtime jashtë shtetit.

Duke u nisur nga vështirësitë praktike, që ka jo vetëm për Institucionin e Ministrisë së Financave, ndjekja e plotë e praktikave sipas VKM nr. 870, datë 14/12/2011 dhe UMF nr. 22, datë 10/07/2011, **kërkojmë**, që të rishikohet kjo procedurë duke sugjeruar që përcaktimi i koston dhe niveli i shpenzimeve të bëhet sipas vendit ku shkohet dhe nivelit të nëpunësit që udhëton dhe të mos ngarkohet Institucioni me kontroll faturash hoteli dhe të tjera. Pra, të përcaktohet nivel dietash i cili mund të jetë i rishikueshëm në çdo fillim viti nga Ministria e Financave, kjo do të lehtësonte praktikën dhe do të mbante nën kontroll koston e shërbimeve jashtë vendit.

Menjëherë

5. Gjatë auditimit të regjistrimeve kontabël dhe praktikave dokumentare të hyrjeve e daljeve të bankës u konstatuan raste të cilat bien ndesh me legjislacionin në fuqi, e sidomos me UMF nr. 30, datë 27.12.2011, si dhe VKM nr. 243, datë 15.05.1995 “Për shpenzimet për pritje, përcjellje dhe trajtimin, që u bëhet delegacioneve të huaja”, e konkretisht:

-Urdhër shpenzimet e bankës nuk regjistrohen në mënyrë kronologjike dhe sistematike, për efektet e kryerjes së veprimeve kontabël (ku negativisht ka influencuar Dega e Thesarit Tiranë, duke u dhënë

rrugë kalimeve të likuidimeve nëpërmjet Udhëzimit të MF nr. 2, datë 06/02/2012 “Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”, pika 139, sipas përparësive;

-Shpenzimet për pritje e përcjellje të delegacioneve të huaja në disa raste janë kryer në kundërshtim të VKM nr. 243, datë 15.05.1995, me ndryshimet, pika 12, duke patur mangësi në dokumentacionin që plotëson dhe vërteton nivelin e shpenzimeve.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të marrë të gjitha masat, që udhëzimin nr. 2 të sipër cilësuar, pika 139 ta rakordojë me UMF nr. 30, datë 27.12.2011 “Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik”, për të mos i ngarkuar me përgjegjësi për rastet e mos regjistrimeve të dokumentacionit të daljeve të bankës në mënyrë kronologjike e sistematike. Gjithashtu të merren masa që pritet e përcjelljet e delegacioneve të huaja të bëhen, duke i shoqëruar me listat e emrave përkatës si të palës shqiptare ashtu edhe atë të huaj. Shpenzimet të programohen me preventivin paraprak, sipas pikës nr. 12 të VKM nr. 243, datë 15.05.1995, i ndryshuar.

Menjëherë

6. Nga auditimi u konstatuan problematika në dokumentacionin që shoqëron shpenzimet për dieta e hotele të punonjësve që janë dërguar me shërbim jashtë qendrës së punës, brenda vendit (pasaktësi në datat e prerjeve të faturave të printuara, nëpërmjet kasave elektronike dhe datave të urdhër shërbimeve apo fatura kase elektronike jo me logon e hotelit të përcaktuar në faturë.

Janë paguar shpenzime dietash e hotelesh të punonjësve që janë dërguar me shërbim jashtë qendrës së punës, brenda vendit në një largësi **nën 100 km**, (rastet e shërbimeve Tiranë-Shkodër) si dhe janë kryer pagesa për bileta transporti të punonjësve jo me legjislacionin që është aktualisht në fuqi, veprime të cilat bien ndesh me VKM nr. nr. 997, datë 10.12.2010, urdhrit të Ministrisë së Punëve Publike e Transportit nr. 125, datë 26/12/2011 “Për miratimin e hartave të azhurnuara të rrjetit rrugor, e kombinuar, dhe të distancave kilometrike ndërmjet qyteteve të Shqipërisë” si dhe shkresës së Ministrisë së Financave nr. 4703/3, datë 07/05/2012 “Për përcaktimin e distancave kilometrike dhe tarifave të transportit të udhëtarëve”.

Për këtë është rekomanduar që:

Nëpunësi autorizues të marrë të gjitha masat, që të mos dërgoj me shërbim punonjësit e tyre me dieta dhe hotele për distancat nën 100 km nga qendra e punës si dhe Drejtoria e Financës të marrë masat për të mos lejuar më pagesën e shpenzimeve të pa dokumentuar sipas bazës rregullative dhe të mos njihen shpenzime dietash dhe hotelesh për rastet e cilësua më lart.

Menjëherë

7. Nga auditimi u konstatuan raste të kryerjes së pagesave për shërbime e blerje të vogla mbi limitin e caktuar si dhe pa mbajtur regjistrin përkatës për të kontrolluar limitin prej 480 mijë lekë për grupet e blerjeve dhe shërbime të vogla. Gjithashtu nuk kishte përcaktime të sakta për grupet e blerjeve e shërbimeve të vogla.

Për këtë është rekomanduar që:

Drejtoria e Burimeve Njerëzore dhe Shërbimeve të marrin masat, që të zbatohet legjislacioni në fuqi i blerjeve e shërbimeve të vogla. Ndërsa për respektimin e limitit detyrimisht të bëhet mbajtja e regjistrit në mënyrë analitike nga Drejtoria e Burimeve Njerëzore dhe Shërbimeve duke përcaktuar saktë grupin e mallrave apo shërbimeve, që do të realizohen nëpërmjet prokurimeve me shërbime e blerje të vogla, konformë Udhëzimit të APP nr. 7 datë 20.12.2012, pika 3, ku shpjegohet qartë kush konsiderohen grupe blerjesh apo shërbimesh të vogla si dhe duke bashkëpunuar me Drejtorinë e Financës.

Menjëherë

8. Gjatë auditimit me zgjedhje të regjistrimeve kontabël dhe listë pagesave e strukturave organike, u konstatuan se listë pagesat nuk janë kontrolluar dhe nënshkruar nga punonjësi i caktuar për menaxhimin e burimeve njerëzore, si dhe nëpunësi zbatues (që u korrigjuan gjatë kohës së auditimit), siç kërkon UMF nr. 30, datë 27.12.2011, vendosje mbiemrash të ndryshëm në listë

pagesa krahasuar me strukturën organike, si dhe në 80 raste të pagesave të punonjësve për raporte mjekësore brenda kuadrit 14 ditor në vit, nuk është llogaritur dhe derdhur sigurim shoqëror si dhe tatim mbi të ardhurat në burim në kundërshtim me udhëzimin nr. 26, datë 16.04.2009, dhe udhëzimin nr. 5, datë 30.01.2006, si dhe me shkresën sqaruese të Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe Drejtorisë së Procedurave të Ministrisë së Financave nr. 5950/1, datë 23/07/2007, germat (a,b).

Për këtë është rekomanduar që:

Drejtoria e Burimeve Njerëzore të marrë të gjitha masat për të ardhmen, që çdo ndryshim i mbiemrit të punonjësve në listë pagesa, në rastet e ndryshimit të mbiemrit në gjendjen civile, të justifikuar me dokumentet ligjore, duhet të bëhen nëpërmjet një shkrese zyrtare të Drejtorisë së Burimeve Njerëzore, si dhe të vërtetimit për bankat për numrin e llogarisë të çelur për efekt marrje pagash.

Nga Ministria e Financave të iniciohet dalja e një VKM, ku të saktësohet për të gjitha njësitë publike shpenzuese trajtimi i pagesave për raporte mjekësore deri në 14 ditë nga institucionet si dhe procedurat përkatëse.

Menjëherë

9. Gjatë auditimit me zgjedhje të veprimeve kontabël dhe praktikave dokumentare të hyrjeve e daljeve të magazinës u konstatua:

Kontabilizimet e fletë hyrjeve dhe fletë daljeve në ditarët përkatës, janë bërë me mangësi, si korrigjim, e, një pjesë pa u shoqëruar me urdhër dorëzimet përkatëse të menaxherët të institucionit, etj. të cilësuar në raportin përfundimtar të auditimit, veprime që bien ndesh me UMF nr. 30, datë 27.12.2011, pika 34. Pra, janë prerë në vazhdimësi fletë hyrje apo fletë dalje edhe për mallrat e blera dhe të dhëna tek të tretët ose mallra të karakterit të shpenzimeve (konsumit) si dhe ato që evidentojnë qarkullimin për përdorimin e brendshëm (aktivet me kartelat personale për punonjësit e kësaj ministrie) në një bllok të vetëm, në një kohë që kontabilizohen në ditarë të ndryshëm, çka paraqitet kapërcime numrash përkatës.

Janë prerë fletë dalje dhe kontabilizuar në ditarin përkatës, pa u shoqëruar me dokument të rregullt nga punonjësi i autorizuar, për dhënie urdhrash punonjësit të magazinës, si urdhër dorëzimi apo autorizim për tërheqje mallrash e materialeve nga magazina, si dhe raste të siglimeve të personit të autorizuar direkt në këto fletë dalje (vetëm firmë pa vendosur emër e mbiemër), veprime të cilat u korrigjuan gjatë kohës së auditimit nga ana e magazinieres, veprime këto që bien ndesh me UMF nr. 30, datë 27.12.2011, pika 38.

Për këtë është rekomanduar që:

Drejtoria e Financës të marrë të gjitha masat, për të saktësuar mënyrat dhe dokumentacionin, që do të shoqërojnë lëvizjet e aktiveve dhe të zbatohet rigorozisht ai në evidentimin e lëvizjes së aktiveve të përgjithshme dhe atyre me përdorim personal. Kontabilizimi të bëhet në përputhje të plotë me standardet ndërkombëtare të kontabilitetit publik në mënyrë sistematike.

Gjithashtu të marrë masat që për të ardhmen të veprohet konform legjislacionit të sipër cilësuar si dhe të mos kontabilizohen fletë daljet e magazinës pa u shoqëruar me urdhër dorëzimi apo autorizim për tërheqje mallrash.

Menjëherë

10. Nga auditimi u konstatua se njësia shpenzuese aktualisht nuk ka kryer inventarizimet fizik të vlerave të materialeve e aktiveve për vitin 2013.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave nëpërmjet drejtorive përkatëse të marrë të gjitha masat, që brenda muajit Tetor 2014 të kryhen të gjitha inventarizimet fizike të vlerave materiale duke përfshirë edhe aktivet për godinën që aktualisht administrohet nga Ministria e Financave, sipas VKM nr. 965, datë 25.10.2013 “Për ndryshimin e përgjegjësisë së administrimit, nga Ministria e Mbrojtjes te Ministria e Financave ..”.

11. Nga auditimi i prokurimeve publike u konstatuan mangësi në procedurat e prokurimit duke filluar që nga përgatitja e dokumenteve të tendera, hartimit të kërkesave kualifikuese dhe kualifikimet e skualifikimet të operatorëve ekonomik konkurrues e pjesëmarrës në tendera. Në përfundim të auditimit të procedurave të prokuruar fokusuar në parimet themelore të prokurimit publik, si transparenca, nxitja e konkurrencës, stimulimi i biznesit të vogël dhe të mesëm, barazia e kandidatëve për përdorimin efektiv të fondeve publike, u konstatuan mangësi të lidhura me mungesën e harmonizimit të punës midis njësisë së hartimit të dokumentacionit dhe komisionit të vlerësimit të ofertave dhe qëndrime të ndryshme teknike të këtyre strukturave, interpretime dhe keqinterpretime, të cilat ndikojnë edhe në nxitjen e ulët të konkurrencës në këto tenderime. Bazuar në këtë fakt, në drejtim të përmirësimit të punës, do të shoqërohej me një efikasitet të plotë të fondeve në arritjen e objektivave të këtij institucioni.

Për këtë është rekomanduar që:

Ministria e Financave të marrë masa, për të bërë të mundur që të funksionojë Njësia e Prokurimit me strukturë më vete, mbështetur edhe në legjislacionin e prokurimeve në fuqi, duke kryer njëkohësisht edhe procedurat e blerjeve e shërbimeve të vogla. Gjithashtu të tregohet kujdes në përzgjedhjen e punonjësve që do të përfshihen në Njësinë e Prokurimit dhe ato në KVO-të dhe kapacitetet e tyre.

Njësia e Prokurimit, të marrë të gjitha masa, që kërkesat kualifikuese të veçanta, të hartohen në përputhje me natyrën dhe përmasat e objektit, që kërkohet të prokurorët, të vendosen kritere të nevojshme, pa lënë shteg për interpretime si dhe të jenë shumë të kuptueshme deri tek bizneset e vogla dhe të detajohen sipas rregullave të prokurimit publik. Për kërkesat kualifikuese të miratuara, detyrimisht të kërkohen shoqërimet me dokumentet vërtetues si dhe të përcaktohen organet përkatëse, që lëshojnë dokumente të tilla vërtetuese.

KVO-të të merrnin masa, që fituesit e shpallur nga realizimi i tenderave, detyrimisht duhet të jenë me plotësim 100% të kërkesave kualifikuese të miratuara, e kjo në zbatim të rregullave të prokurimit publik, ku cilësohet se mos plotësimi i kërkesave kualifikuese është kusht s'kualifikimi.

Ministria e Financave, për të ardhmen, të marrë të gjitha masat, që procedurat e prokurimit publik, të fillojnë, që në ditët e para të muajit Janar e të vazhdojnë deri në momentin e shpalljes së fituesit, duke pritur për aq kohë, sa do të çelen fondet përkatëse, siç konfirmon VKM nr. 1, datë 10/01/2007 me ndryshimet, Kreu V, germa (ç).

12. Nga auditimi i auditit të brendshëm është konstatuar se kanë filluar 72 angazhime auditimi (nga të cilat 36 zbatim rekomandimesh) dhe kanë përfunduar prej tyre brenda vitit 62 angazhime, ndër të cilat 10 angazhime janë në proces (6 janë zbatim rekomandimesh). Janë dhënë 257 rekomandime gjithsej për përmirësimin e punës, ndreqjen e pa rregullsive dhe për organet kompetente në rastet e abuzimeve për vitin 2013. Janë dhënë 85 masa disiplinore, si dhe 4 kallëzime penale ndaj 13 punonjës dhe 14 personave të tretë që kanë pasur lidhje me to. Janë gjetur parregullsi në menaxhimin e fondeve publike në vlerën prej **1,428,196,000 lekë**, nga të cilat janë ngarkuar për zhdëmtim **635,378,000 lekë**. Ajo që u konstatua është se për vitin e fundit ka një ndryshim tepër të lartë të rritjes së forcës zbuluese për çdo auditues, kryesisht rezultuar nga puna në 4/mujorin e tretë të vitit 2013. Kështu flitet për 204 milionë lekë zbulime për çdo auditues të kësaj drejtorie.

Për këtë është rekomanduar që:

Drejtoria e Auditimit të Brendshëm të ruaj këtë ritëm auditimesh dhe gjetjesh edhe për periudhën në vazhdim edhe për faktin se Ministria e Financave ka një nivel të madh njësisht në varësi mbi të cilat Kontrolli i Lartë i Shtetit e ka të pamundur të fokusohet për misionet auditimi, kështu që mbeten jashtë fokusit të kontrollit për mënyrën e shpenzimit të fondeve buxhetore

Vazhdimisht

13. Janë konstatuar problematika në organizimin dhe funksionimin e Drejtorisë së Kontrollit pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve, si të lidhura me bazën rregullative të funksionimit të saj

ashtu dhe të lidhura me funksionet dhe mungesën e standardeve (si në procedura dhe në dokumentacion) të lidhura me një procedurë kontrolli në terren apo me administrimin e tyre në dosje janë gjykuar si element të pamundësisë së realizimit të një procedure të saktë vlerësimi dhe nga ana tjetër e bëjnë të pamundur auditimin e këtij funksioni. Audit i brendshëm ka konstatuar parregullsi në procedurën e miratimit të ri-kontrollit për subjektet në kushtet e nenit 85 të Ligjit.

Për këtë është rekomanduar që:

Në kushtet e konfliktit të funksioneve që i atribuon Ligji për Procedurat Tatimore dhe Rregullorja e brendshme e Institucionit kësaj drejtorie kërkojmë rishikimin e bazës rregullative që të eliminohen mbivendosje funksionesh dhe përgjegjësish duke lënë hapësira për keqpërdorim të këtij funksioni.

Në këtë kontekst do të sugjeronim që Ministria e Financave të iniciojë punën për ripunimin e një Kodi Tatimor do të përmbliedhte në një manual të vetëm të gjithë bazën që rregullon sistemin fiskal dhe do të eliminonte përplasjet dhe konfliktet me ligjet e tjera dhe nga ana tjetër do ti bënte këto rregulla më të qëndrueshme për një kohë relativisht të gjatë.

14. Nga auditimi i zbatimit të procedurave të kërkesës për rimbursim pranë DTPM audit i brendshëm ka konstatuar se nuk ka një regjistër ku të mund të përcaktohet moment i kërkesës dhe do të bënte të mundur evidentimin por dhe respektimin e radhës së kërkesave kronologjike. Janë evidentuar raste të mos planifikimit të kontrolleve bazuar në radhën kronologjike të kërkesave të administruara. Janë evidentuar vonesa në realizimin e kontrolleve të cilat variojnë nga 4 muaj në 8 muaj nga administrimi i kërkesës. Por nuk janë evidentuar raste të realizimit të kontrollit në mënyrë të menjëhershme. Arsyet e krijimit të TVSH së rimbursueshme në 80% të rasteve të kontrolluara janë si rezultat i aktiviteteve të eksportit, veprimtarisë fason apo subjekteve në fazën e investimit. Përgjithësisht aktivitete tregtare nuk kanë patur rimbursime.

Të dhënat tregojnë se gjatë vitit 2013 (9-mujori) rreth 36% e TVSH së mbledhur nga tatimpaguesit kontribuues, është shpërndarë përsëri në bizneset me gjendje kreditore TVSH-je. Nga kjo 72% është rimbursuar me kalim në llogari pra (cash). Ose thënë ndryshe 26% e TVSH së rimbursueshme ka kaluar cash në llogaritë e subjekteve përfituese. Auditimi ka konsideruar vlerën 21,4 milionë lekë si të pasaktë në nivelin e miratuar për rimbursim. Është konstatuar se nuk është kërkuar të lidhet një marrëveshje për njohjen e kësaj vlere për uljen e detyrimeve të mëvonshme tatimore. Mungesa e kësaj marrëveshje e ekspozon drejtorinë e tatime ndaj riskut për kërkesa të kamatëvonesave të llogaritura për shumat e pa përfituara në kohë. Niveli i pagesave tregon se nuk ka një standard të ndjekur për shumën e rimbursuar dhe raportin e saj ndaj detyrimit të përgjithshëm.

Për këtë është rekomanduar që:

Audit i brendshëm të kryejë auditime të herëpashershme lidhur jo vetëm me procedurat por dhe përmbajtjen e kontrolleve të cilat miratojnë shumat të konsiderueshme të rimbursimit të TVSH, kjo edhe për faktin se audit i Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve është një strukturë inekzistente.

Vazhdimisht

15. Nga auditimi i procedurave të rimbursimit të TVSH në Drejtorinë Rajonale Tiranë, ka rezultuar se drejtorja e kontrollit tatimor nuk ka respektuar radhën kronologjike në planifikimin dhe kryerjen e kontrolleve. Nga verifikimi që audit i ka bërë planeve të kontrollit është konstatuar se disa subjekte janë planifikuar menjëherë për kontroll dhe disa të tjerë me disa muaj me vonesë por ka dhe subjekte që nuk janë kontrolluar akoma. Pra nga ana e Kontrollit tatimor nuk ka një standard të ndjekur për mënyrën e planifikimit të kontrollit për rimbursim TVSH.

Është konstatuar një devijim i plotë nga qëllimi i rimbursimeve pasi rezultojnë 60 subjekte me aktivitete tregtar që kanë përfituar rimbursime, ndërkohë që kanë rezultuar për një periudhë mbi 2 vjeçare me teprice kreditore të krijuar kryesisht nga referenca e çmimeve në sistemin doganor (70%). Një numër i madh subjektesh nga transporti dhe shërbimet turistike kanë përfituar rimbursime. Këto dy grupe përbëjnë 45,5% të totalit të subjekteve që kanë përfituar rimbursim. Pra rezulton që për këtë periudhë 10 mujore 38.4% e TVSH së mbledhur nga tatimpaguesit kontribuues, është shpërndarë përsëri në biznese jo kontribuues (me gjendje kreditore), ndërsa me xhirim në llogari është rimbursuar 78.8% e TVSH ndaj 92.1% të rezultuar në vitin 2012. Në këtë auditim u

konstatua dhe skema e vjedhjes së pasurisë shtetërore në shumën **675.406.505 lekë**, për të cilën u bë dhe kallëzim penal.

Për këtë është rekomanduar që:

Auditi i brendshëm të kryejë auditime më të shpeshta në këto njësi duke zbërthyer jo vetëm procedurën por edhe përmbajtjen e kontrolleve për miratim rimbursimi për të certifikuar këto shuma të cilat kanë një impakt jo të vogël në buxhetin e shtetit, theksojmë nevojën për thellësi pasi auditi i ministrisë së Financave është i vetmi që mund të auditojë procedurat në Drejtoritë Rajonale të tatimeve dhe të nxjerrë problematikat e këtij sistemi, kjo në kushtet kur auditi i brendshëm i drejtorisë së tatimeve është formal dhe ne si KLSH nuk lejohejmë të auditojmë në kundërshtim të plotë me standartet e auditimit dhe vendimin e Gjykatës së Apelit Tiranë nr 83 datë 29.10.2013.

Vazhdimisht

16. Nisur nga konstatimi i bërë gjatë auditit në Bankën e Shqipërisë se nuk ka një ndarje të saktë kuotizacioneve që zotëron shteti shqiptar pranë Institucioneve Ndërkombëtare dhe problematikës së gjatë të kësaj çështje i kërkojmë Auditit të Brendshëm të verifikojë dhe saktësojë kuotën që i takon Qeverisë pranë këtyre Institucione dhe të bëjë paraqitjen e saktë të saj në bilancin e konsoliduar të shtetit.

Menjëherë

17. Auditi i brendshëm ka kryer auditimin e prokurimeve publike të MF, por nga mbikëqyrja e bërë nga grupi i KLSH-së rezultoi se nuk është shprehur qartë si për hartimin e dokumenteve të tenderëve në lidhje me miratimin e kërkesave kualifikuese nga autoriteti kontraktor ashtu edhe me plotësimin e kërkesave kualifikuese të konkurrenteve, që janë paraqitur në konkurrim, qoftë edhe me zgjedhje.

Për këtë është rekomanduar që:

Që duhet të jenë më rezultativ dhe më të mbështetur në legjislacionin e prokurimeve publike për të saktësuar mangësitë dhe shkeljet e procedurave të prokurimeve publike nga autoriteti kontraktor.

Vazhdimisht

18. Me USH nr. 448, datë 5/7/2013 me vlerë 1,800,000 lekë për tenderin me objekt: “Projekt preventiv për objektin Rikonstruksionin e MF dhe sallës pranë godinës së thesarit”, ku nuk cilësohet se ku ndodhet projekti në fjalë, pasi nuk është i bashkëlidhur. Është marrë në dorëzim po nga komisioni [REDAKTUAR], [REDAKTUAR] dhe [REDAKTUAR] dhe nuk është dorëzuar në arkiv. **Për këtë është rekomanduar që:**

Të merren masa nga Drejtoria e Burimeve Njerëzore dhe Shërbimeve për të dorëzuar në arkivin e Ministrisë së Financave projektin në fjalë, brenda rregullave përkatëse.

Menjëherë

C. MASA PËR SHPËRBLIM DËMI

1. Të kryhet kontabilizimi dhe të kërkohet në rrugë ligjore duke ndjekur të gjitha procedurat e nevojshme administrative dhe procedurat e tjera në të gjitha shkallët e gjykimit, me qëllim për shpërblimin e shumave me efekt negativ financiar, në vlerën prej **498,688 lekë** dhe **125 usd**:

a. Nga autorizuesi dhe konfirmuesi i dërgimeve me shërbime brenda vendit me dieta të punonjësve me largësi nën 100 km. nga qendra e punës, [REDAKTUAR] me detyrë Sekretari i Përgjithshëm e në cilësinë e nëpunësit autorizues, për 11 raste në vlerën prej **357,500 lekë**, sipas listës nr. 2 të bashkëlidhur, pagesa në kundërshtim me VKM nr. nr. 997, datë 10.12.2010, i ndryshuar, kapitulli III, pika 1, që cilëson: “Për shërbime në një largësi deri në 100 km jashtë qendrës së punës, trajtimi financiar i punonjësit përfshin vetëm shpenzimet e transportit...”, si dhe urdhrit të Ministrisë së Punëve Publike e Transportit nr. 125, datë 26/12/2011 “Për miratimin e hartave të azhurnuara të

rrjetit rrugor e kombinuar dhe të distancave kilometrike ndërmjet qyteteve të Shqipërisë” si dhe shkresës së Ministrisë së Financave nr. 4703/3, datë 07/05/2012 “Për përcaktimin e distancave kilometrike dhe tarifave të transportit të udhëtarëve”.

b.Nga 8 punonjës në vlerën prej **120,000 lekë**, sipas listës nr. 2 bashkëlidhur, për kryerje pagesash për shpenzime hotelesh, të punonjësve që janë dërguar me shërbim jashtë qendrës së punës, brenda vendit, ku datat e faturave të printuara nëpërmjet kasave elektronike, që njohin shpenzimet e kryera, nuk janë të njëjta me datat e mbylljes së shërbimeve të shënuara në urdhërsërbimet përkatëse, si: janë 1 ditë më para se të fillohet shërbimi ose 1 ditë para se të mbyllet shërbimi.

c.Nga [REDAKTUAR], me detyrë ish Sekretari i Përgjithshëm, e në cilësinë e nëpunësit autorizues, për 1 raste me vlerë prej **21,094 lekë** për shpenzime të kryera në kundërshtim me VKM nr. 243, datë 15.05.1995 “Për shpenzimet për pritje, përcjellje dhe trajtimin, që u bëhet delegacioneve të huaja”, ndryshuar me VKM nr. 258, datë 03.06.1999.

Menjëherë

Mbi opinionin e KLSH-së për zbatimin e ligjshmërisë të administratës tatimore për vitin 2013.

1. Gjatë ushtrimit të auditimit në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve për zbatimin e ligjshmërisë për vitin 2013, Grupi i auditimit u ndesh me një kufizim të aksesit ndaj dokumentacionit të auditimit. Rezultoi që nga 8 drejtime kryesore të auditimit të planifikuara, u grumbullua evidencë e pamjaftueshme për auditim vetëm për 40 % të tyre, në formën e informacionit të përgatitur nga strukturat e DPT-së.

2. Nga evidenca e grumbulluar në formën e informacionit të përgatitur nga DPT, për shkak të kufizimeve të auditimit ishte e pamundur për Grupin e Auditimit vlerësimin e përputhshmërisë së informacionit, vetëm si evidencë statistikore, pa audituar burimet e tij.

3. Nga auditimi rezultoi se evidenca e grumbulluar për qëllim të auditimit është e pamjaftueshme nga ana sasiore dhe cilësore për të arritur në konkluzione të sakta mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së DPT-së për vitin 2013, me kriteret dhe kërkesat e legjislacionit në fuqi. Kufizimet në evidencat e auditimit shkuan deri në mos vënien në dispozicion të Grupit të Auditimit të KLSH-së të evidencës së kërkuar për vlerësim të përputhshmërisë së veprimeve të DPT në procesin e vendimmarrjes për rekrutimin në punë të punonjësve, për ndërprerjen e marrëdhënieve të punës dhe për masat disiplinore dhe administrative, me kërkesat dhe kriteret e kuadrit rregullator që rregullon marrëdhënjet e punës dhe të pagave.

Bazuar sa më sipër Kryetari i KLSH-së miratoi me Vendimin nr. 102 datë 06.08.2014 sa më poshtë vijon (citimi i vendimit): *“KLSH nuk konfirmon konkluzionet e Ministrisë së Financave dhe Këshillit të Ministrave në VKM nr. 448, datë 09.07.2014 “Për propozimin e projektligjit “Për miratimin e buxhetit faktik të shtetit të vitit 2013”, por me qëllim që të mos bllokojë miratimin e buxhetit faktik 2013, KLSH në përmbushje të detyrimeve kushtetuese, do të paraqesë raportin për zbatimin e buxhetit faktik duke theksuar mosdhënien e opinionit të kualifikuar në lidhje me Administratën Tatimore për vitin 2013 si dhe bazuar në standardet ISSAI 1610 “Auditimi i jashtëm përdor punën e auditimit të brendshëm” dhe në Marrëveshjen e bashkëpunimit me Ministrinë e Financave, nënshkruar më 08.05.2012, në Raportin e Auditimit do të përfshihen pjesë nga raportet e auditimit të kryer nga auditimi i brendshëm i Ministrisë së Financave në DPT”.*

Mbështetur në standardet ndërkombëtare të auditimit ISSAI 4100.149.b) të INTOSAI, mbështetur në rezultatet e auditimit për arsye të kufizimit në shkallë të gjerë të qëllimit dhe evidencave të auditimit

Kontrrolli i Lartë i Shtetit e ka të pamundur të japë një opinion te kualifikuar mbi përputhshmërinë e veprimtarisë së Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve për vitin 2013, me kërkesat dhe kriteret e ligjit nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” i ndryshuar, kryesisht, si dhe legjislacionit tjetër në fuqi.

Vendimin nr. 102, datë 06.08.2014 të Kryetarit të KLSH-së për auditimin e kryer në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve e kemi përcjellë me shkresën nr 432.13 datë 07.08.2014 tek Ministri i Financave dhe Kryeministri e me shkresën nr 432/14 datë 03.09.2014 tek Kryetari i Kuvendit dhe Komisioni i Ekonomisë dhe Financave.

KLSH me synim vazhdimin e procesit të miratimit të buxhetit faktik nga Kuvendi shpreh bindjen se vitin e ardhshëm nga ana e Ministrisë së Financave dhe Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve do të mundësohet lejimi i KLSH-së të kryejë auditim të plotë dhe pa kufizim konform Standarteve Ndërkombëtare të Auditimit duke mundësuar në këtë mënyrë një mbikëqyrje efektive parlamentare në menaxhimin e financave publike.

KONTROLI I LARTË I SHTETIT