



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
KRYETARI

Adresa: Bulevardi "Dëshmorët e Kombit", nr. 3, Tiranë; Tel-Fax: 04-228485

Nr.453/8 Prot.

Tiranë, më 04/10/ 2016

V E N D I M

Nr.130, Datë 04/10/ 2016

PËR
EVADIMIN E MATERIALEVE TË AUDITIMIT TË USHTRUAR
NË MINISTRINË E FINANCIVE TIRANË,
“MBI ZBATIMIN E BUXHETIT TË SHTETIT PËR VITIN 2015”.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit ku jepet një pasqyrë e ecurisë së treguesve kryesore makroekonomike për vitin 2015, përpjekjet dhe reformat të ndërmarra nga Ministria e Financave dhe Qeveria në drejtim të plotësisimit të një kuadri modern për menaxhimin e financave publike, gjithsesi gjykojmë se duhet hapa konkretë që implementimi të ndjekë më shpejt reformat e synuara pasi me keqardhje konstatojmë se jemi akoma larg atij që mund të quhet një sistem efektiv menaxhimi i financave publike, dhe ka risqe dhe kërcënime të cilat duhet jo vetëm të jenë në qëndër të vëmendjes së ekspertëve të Ministrisë së Financave por gjykojmë se kërkojnë ndërhyrje të kujdesshme. Në vlerësim të konstatimeve dhe të projektvendimit të paraqitur nga Grupi i Auditimit të Departamentit të Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditit të Brendshëm, shpjegimet e dhëna nga subjekti i audituar, mendimin për cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Kryeaudituesi i Departamentit të Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditit të Brendshëm, Drejtori i Departamentit të Auditimit të mësipërm dhe Drejtori i Përgjithshëm, në mbështetje të nenit 10 dhe 15 të ligjit nr.154/2014, datë 27.11.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

V E N D O S A:

- I.** Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit “Mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2015”, të ushtruar në Ministrinë e Financave, Tiranë.
- II.** Të miratoj rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave, për sa vijon:

A. MASA ORGANIZATIVE.

I. MBI PROGRAMIMI BUXHETOR AFATMESËM (PBA) DHE VJETOR.

1. Nga auditimi i **procesit të programimit të kuadrit makro dhe PBA-së 2015-2017**, ndryshimeve gjatë vitit të buxhetit, janë konstatuar:

a. Tejkalime të afateve në disa pjesë të procesit. Kështu duke ndjekur hap pas hapi realizimin e detyrave dhe afateve në respekt të kërkesave ligjore u konstatua se, në fazën e I-rë të PBA-së:

-Me VKM nr.36, datë 29.01.2014, është bërë efektiv kalendari i menaxhimit të shpenzimeve publike, por duke tejkaluar afatet e parashikuara sipas ligjit organik të buxhetit (dita e parë e çdo vit (29 ditë);

- Me shkresën nr. 2650, datë 27.02.2014, janë paraqitur për miratim tavanet përgatitore të PBA-së, duke tejkaluar afatin e parashikuar në VKM nr.36, datë 29.01.2014 (15 ditë);

- Me VKM nr.110, datë 27.02.2014 janë miratuar tavanet përgatitore, duke tejkaluar afatin e parashikuar në kalendarin e miratuar me VKM nr.6, datë 29.01.2014 (10 ditë);

- Me VKM nr.433, datë 02.07.2014, është miratuar dokumenti i PBA-së 2015-2017, duke tejkaluar aftin e parashikuar (21 ditë);

- Me shkresën nr.1102, datë 04.08.2014, Drejtoria e Buxhetit në Ministrinë e Financave ka përcjellë për miratim në Këshillin e Ministrave, tavanet e reja përgatitore, duke tejkaluar afatin e parashikuar në kalendarin e miratuar me VKM nr. 36, datë 29.01.2014. Tavanet përfundimtare janë miratuar me vonesë, rreth 2 muaj më vonë nga parashikimi, çfarë ka cënuar edhe realizimin e procesit në fazën e dytë.

b.Në auditimin e procedurave të fazës së dytë të PBA-së 2015-2017, u konstatua se Ministria e Financave ka miratuar udhëzimin plotësues për përgatitjen e buxhetit me nr.7/2, datë 04.07.2014, “Për përgatitjen e PBA 2015- 2017”, por nuk ka përfshirë në këtë udhëzim, tavanet. Nga auditimi u konstatua se në këtë udhëzim nuk janë përcjellë tavanet përgatitore, në një kohë që qëllimi i këtij udhëzimi është pikërisht informimi i Njësitëve të Qeverisjes Qendrore (NJQQ) mbi tavanet përfundimtare të shpenzimeve të programit buxhetor afatmesëm, duke vendosur gjithashtu afate të detyrueshme për njësitë e qeverisjes vendore për të paraqitur kërkesat e rishikuara buxhetore të cilat duhet të jenë detyrimisht brenda tavanëve të miratuara. Në vijim këto tavane janë miratuar, me VKM nr.528, adtë 06.08.2014, duke tejkaluar afatin e parashikuar në Udhëzimin nr.8, datë 29.03.2012 (brenda datës 10.07.2014). Dërgimi i një udhëzimi të tillë, realizimi i objektivit të të cilit lidhet direkt me përcaktimin e tavanëve të reja, pa përcaktuar tavanet, tregon për një akt ligjor formal dhe për një proces të cunguar të programimit buxhetor.

Konstatohet se gjithashtu, ndërsa kërkohet respektimi i afatit të dërgimit të kërkesave të rishikuara nga NJQQ-të (data 01.09.2014), nuk parashikohet asnjë “deadline” për dërgimin nga ana e Ministrisë së këtyre tavanëve.

- Me VKM nr.721, datë 02.11.2014 është dërguar për miratim në Këshillin e Minsitrave, projekt buxheti dhe PBA e rishikuar, duke tejkaluar afatin sipas kalendarit të miratuar (nga data 01-17.10.2014);

- Me VKM nr.721, datë 02.11.2014 është miratuar PBA e rishikuar dhe projektligji për buxhetin e shtetit, duke tejkaluar afatet e parashikuara në ligjin organik të buxhetit si edhe në udhëzimin nr. 8, datë 29.03.2012 (25.10.2014).

c.Nga krahasimi i zërave (të ardhurave dhe shpenzimeve) të programuara në kuadrin makro apo në ligj dhe aktet normative, u konstatuan shmangie të vazhdueshme edhe mes planeve që pasojnë njëri-tjetrit. Konkretisht, referuar treguesve, të parashikuar në kuadrin makro e të miratuar me VKM nr.34, datë 29.01.2014, konstatohet se, totali i të ardhurat të parashikuara për vitin 2015 ka qenë 390,824 milionë lekë pra me një shtesë prej 24,103 milionë lekë më shumë, në krahasim me realizimin faktik të vitit 2014. Kjo rritje rezulton të jetë më së shumti impakt i parashikimit në rritje të të ardhurave tatimore, me 26,256 milionë lekë (ose planifikuar rreth 8% më shumë nga fakti 2014), por që në fund të vitit ushtrimor 2015, kanë rezultuar të realizuara në shumën 342,309 milionë lekë (pra vetëm 2% më shumë nga fakti 2014). E parë në dinamikë, në kuadrin makro u planifikua një rritje e arkëtimeve nga tatimet dhe doganat prej **12% më shumë se fakti i vitit**

2014 (ndërkohë që me ligjin 160/2014, rritja u planifikua edhe më e madhe—16%), ndërkohë që në vijim kontatohet ulje e programit të të ardhurave me aktet normative. Në relacionin “Për aktin normativ “Për disa ndryshime në ligjin 160/2014, datë 27.11.2014, “për buxhetin e vitit 2015”, ndër argumentat e përdorur për nënperformancën e tatimeve dhe doganave është edhe rritja ekonomike më e ulët se pritshmëritë, ndërkohë që mos realizimi i të ardhurave ndikon në mos realizimin e rritjes ekonomike në vetvete.

Programet e mbivlerësuarra kanë inkurajuar shpenzime jo realiste, të cilat gjatë vitit, kanë rezultuar të jenë shkurtuar. Kështu sa i takon **shpenzimeve** përgjatë vitit 2015, nga auditimi u konstatua se, u programuan total shpenzime sipas kuadrit makro në shumën 463,124 milionë lekë, pra 24,275 milionë lekë më shumë nga treguesit faktikë të vitit 2014 (ose 6% më shumë), të cilat u planifikuan edhe më të larta më ligjin nr.160/2014, konkretisht 472,697 milionë lekë ose 33,848 milionë lekë më shumë nga treguesit faktikë të vitit 2014 (ose rreth 8% më shumë). Në përfundim konkludojmë se edhe pse u planifikuan të shpenzoheshin total 463,124 milionë lekë (ose 6% më shumë krahasuar me vitin paraardhës 2014), u realizuan në fakt 437,408 milionë lekë, ose 1,441 milionë lekë më pak nga viti 2014 (ose 0.3% më pak.

d.Nga auditimi u konstatua se, **ndryshimet e buxhetit, që kanë ndodhur gjatë vitit 2015** (si në ndryshimin e ligjit me akte normativ, ashtu edhe në nivelin e realizueshmërisë së tij), janë reflektuar edhe në treguesit e konsoliduar sipas kuadrit makro, duke bërë kështu që edhe pse programimi është për periudhën pas vitit 2015 (pra PBA 2016-2018), **ka vijuar të ndryshohet edhe vetë viti 2015.**

Gjithashtu u konstatua se, në të njëjtin relacion që Ministria e Financave ka përgatitur për Projekt aktin Normativ, gjithashtu ka rivlerësuar situatën makroekonomike (pra ka ndryshuar kuadrin makro të miratuar më parë me VKM nr.68, datë 28.01.2015 “Për miratimin e kuadrit makroekonomik e fiskal për periudhën 2016-2018”). Për të reflektuar ndryshimet në kontekstin makro, është miratuar VKM nr.695, datë 31.07.2015 “Për miratimin e kuadrit makroekonomik e fiskal për periudhën 2016-2018”. Nga auditimi i zërave që përmban kjo VKM u konstatua se, si të ardhurat ashtu edhe shpenzimet në PBA 2015, janë ndryshuar tërësisht në përputhje me ndryshimet e reflektuara në Aktin Normativ nr.1.

Nga auditimi i relacioneve, që shoqërojnë aktet normative u konstatua se, një argument i përdorur për ndryshimet e propozuara është nevoja që Këshilli i Ministrave si ushtruesi më i madh i të drejtës së iniciativës ligjvënëse dhe vetë Kuvendi të veprojnë pa cënuar ekonominë ligjvënëse. Edhe për këtë vit, ka vijuar praktika e ndryshimit të buxhetit të shtetit me Akt Normativ, i cili gjatë viteve të fundit miratohet në Parlament pasi është mbyllur buxheti. Pasojat praktike të akteve normative janë të paqarta. Ato zakonisht miratohen nga qeveria në ditët e fundit të muajit dhjetor dhe ndryshojnë planin e të ardhurave dhe shpenzimeve të buxhetit të shtetit për ta përshtatur me realizimin faktik të të ardhurave dhe shpenzimeve. Në disa raste, aktet normative shërbejnë për të mbuluar ligjërisht shpenzime e kryera, që ndonjëherë mund të jenë edhe në kundërshtim me ligjin e buxhetit.

Në Kushtetutë, neni 101 përkufizon Aktin Normativ, si një vendim qeverie me fuqinë e ligjit, e që merret në raste të jashtëzakoshme dhe miratohet në Kuvend me procedurë të përshpejtuar. Në këtë kontekst, praktika e zaptuar vitet e fundit në lidhje me ndryshimet e buxhetit është një procedurë e debatueshme, por nga ana tjetër paraqet rrezik të shtuar për manaxhimin e financave publike, sidomos nisur nga problematikat e shtuara, të konstatuara gjatë vitit buxhetor 2015. Nisur nga këto praktika, gjykojmë se, **kuadri makro ka humbur konceptin e të qenit mjet strategjik**, pasi duke iu përshtatur kuadri makro ndryshimeve në buxhetin vjetor, ai nuk shërben më si pikë reference.

e.Duke konstatuar gjithashtu **ndryshime të vazhdueshme në treguesit e konsoliduar** (edhe pas publikimit të treguesve KLSH ka konstatuar ndryshime në treguesit e konsoliduar), besueshmëria e Llogarive Financiare Kombëtare vjen si domosdoshmëri edhe në terma të vendosjes së kuadrit të duhur makro-fiskal si edhe përgatitjes së Parashikimeve Buxhetore Afatmesme të besueshme, të cilat deri tani nga auditimi rezultojnë më së shumti formale. **Parimi i 2-të i qeverisjes buxhetore të OECD-së,** kërkon lidhjen e ngushtë mes buxheteve dhe strategjive dhe prioriteteve afatmesme

të qeverisë, e cila kërkon organizmin dhe strukturimin e ndarjeve buxhetore në mënyrë që t'i korrespondojnë objektivave kombëtare. E nëse këto objektiva ndryshojnë vazhdimisht, duke mos treguar stabilitet, atëherë ky parim detyrimisht çënohet. *Trajtuar më hollësisht në faqet 22-59 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

a. PBA si produkti më i rëndësishëm i shtyllës së dytë të Strategjisë së Menaxhimit të Financave Publike “Planifikim dhe buxhetim i mirë integruar dhe eficient i shpenzimeve publike”, duhet të shërbejë si një udhërrëfyes i besueshëm në programimet e ardhshme të burimeve publike.

Në mënyrë që të realizohet ky objektivi i rëndësishëm duhet që:

Prioritetet e politikave buxhetore duhet të udhëhiqen nga planet kombëtare dhe sektoriale, të kufizuara tërësisht nga korniza makroekonomike dhe fiskale, si dhe plotësisht të integruara në kalendarin buxhetor;

Propozimet për projektet e mëdha të investimeve publike të vlerësohen teknikisht dhe financiarisht, paraprakisht dhe para shqyrtimit të tyre nga ana e Komisionit të Kabinetit për Buxhetin dhe përfshirjes e tyre në buxhet. Për projektet e investimeve merr rëndësi **kryerja e analizave ekonomike** (analizat financiare të veçuara nuk kanë vlerën e duhur) në përputhje me praktikatat më të mira që ofron BE (psh “**Udhëzuesi për vlerësimin ekonomik të projekteve të investimeve**” / **DG REGIO / Komisioni Evropian**);

PBA të sigurojë tavane të detyrueshme për përgatitjen e detajuar të buxhetit, si dhe tavane indikative për vitet më tej;

Decentralizimi fiskal të përgatitet në një kuadër ligjor efektiv dhe realist.

Ministria e Financave në mënyrë të përditshme të ndjek financat e qeverisjes vendore dhe respektimin prej tyre të kornizës ligjore të MFP-së

Për sa më sipër **nevojitet që,**

(i) të rritet shqyrtimi dhe analiza e parashikimeve vjetore dhe afatmesme duke kërkuar që dokumentet e parashikimit të buxhetit të përfshijnë edhe krahasime me parashikimet e institucioneve të jashtme si edhe shpjegime rreth çdo ndryshimi sinjifikativ;

(ii) të publikohet së bashku me dokumentet e buxhetimit afatmesëm edhe analiza sasiore por edhe e faktorëve, që kanë shkaktuar ndryshime mes parashikimeve pasardhës; në terma vjetore të publikohen shpjegimet dhe **burimet e gabimeve në planifikim** me qëllim rritjen e cilësisë së parashikimit dhe gabimeve që duhen shmangur në vijim; të ngrihet një këshill i pavarur fiskal për të vlerësuar dhe analizuar parashikimet.

Në vijimësi

b. Procesi i programimit të buxhetit të synojë garantimin e kredibilitetit të tij nëpërmjet një politikë fiskale të qëndrueshme, në respekt të plotë të objektivave fiskalë afat mesëm dhe të shërbejë si një instrument efektiv për ta mbajtur qeverinë të përgjegjshme në arritjen e objektivave të saj. Qëndrueshmëria makro-fiskale dhe stabiliteti i sektorit financiar, konsiderohen¹ si një ndër përparësitë më të mëdha, për shkak të ndikimit thelbësor mbi aftësinë e vendit për të kaluar në një model rritjeje të qëndrueshme. Në këto kushte iniciativa për krijimin e Këshillit të Pavarur Fiskal duhet të jetë prioritet.

Menjëherë dhe në vijimësi

c. Objektivat fiskale të jenë të qarta dhe të verifikueshme dhe t'u lehtësohet njerëzve të kuptuarit e politikave fiskale dhe financiare në të gjithë ciklin ekonomik, mekanizmat institucionalë për të siguruar një perspektivë të pavarur në këtë drejtim, pra buxhetimi me qëllim që të jetë një urë lidhëse për llogaridhënie drejt qytetarëve.

¹ Dokument i Bankës Botërore. Kuadri i Partneritetit Bankës Ndërkombëtare për Rindërtim dhe Zhvillim, Korporatës Ndërkombëtare Financiare dhe Agjencisë shumëpalëshe të garantimit të investimeve me Shqipërinë.

Konsultimi me grupet e punës në fazën përgatitore nuk duhet të jetë një proces formal dhe në letra, por një proces efektiv për të kuptuar nevojat dhe vlerësuar burimet në dispozicion, kjo do të ndihmojë procesin për të kaluar drejt një buxheti kredibël. Bashkëpunimi me shoqërinë civile do të shtonte vlerë në këtë proces të rëndësishëm.

Në vijimësi

II.MBI SAKTËSINË E RAPORTIMIT TË TREGUESVE FISKALË.

1. Nga auditimi u konstatua se, **shpenzimet e Fondit të Zhvillimit të Rajoneve** janë regjistruar pjesërisht si shpenzime kapitale për qeverisjen qendrore, në një kohë që raportohen të planifikuara për qeverisjen vendore, duke ulur me pa të drejtë performancën e vendorit dhe rritur atë të qendrorit dhe duke denaturuar transfertën, nga e pakushtëzuar (si pjesë e tabelës 3, te Ligji organik i buxhetit “Shpërndarja e transfertës së pakushtëzuar për bashkitë) në transfertë të kushtëzuar (shpenzime për qeverisjen qendrore).

Ndërkohë për të bërë analiza substantive (thelbësore), sipas standarteve ndërkombëtare të auditimit publik, për të bërë krahasime, nevojitet që, “emëruesi të jetë i përbashkët”. Me qëllim që të raportohet për çfarë është planifikuar dhe jo ndryshe, duhet që këto shpenzime të planifikuara “de facto” për pushtetin qendror, t’i raportojmë si shpenzim, te shpenzimet e vendorit dhe jo diku tjetër. Për më tepër që paraqitja e buxhetit duke denaturuar shpenzimet (sikundër ka ndodhur me shpenzimet kapitale) është çorientuese dhe nuk jep një pamje të qartë dhe transparente të shpenzimeve publike. Aktualisht ende nuk prodhohet një përmbledhje e buxhetit të qytetarit dhe janë të pakta shanset që publiku i gjerë të marrë pjesë në diskutimet për buxhetin.

Mosraportimi i drejtë, në këtë rast, gjithashtu ka ekspozuar përpara riqeve potenciale edhe “përmbushjen” e “rregullit të artë” , i cili është një tregues shumë sensitiv dhe që mund të krijoj risqe të cilat kërkojnë kohë të normalizohen, shoqëruar me krijimin e kostove të larta për të ardhmen. *Trajtuar më hollësisht në faqet 50-59 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

a. Nga Ministria e Financës të kërkohet përfshirja e Fondit të Zhvillimit të Rajoneve në procesin e PBA-së, edhe për arësyen se niveli këtij fondi ka ardhur duke u shtuar nga njëri vit në tjetrin (aktualisht planifikuar 14,979 milionë pra rritur me 210% në krahasim me vitin 2014). Ngritja e strukturave monitoruese në Ministrinë e Financave për investimet kapitale, jo vetëm të qeverisjes qendrore por edhe të vendores merr rëndësi në terma të raportimit financiar.

b. Për të shmangur denaturimin dhe raportimin e saktë të shpenzimeve, në tabelën e treguesve fiskalë të konsoliduar, të identifikohet si zë më vete shpenzimet kapitale për pushtetin vendor, nën zëri i shpenzimeve kapitale dhe të mos vijohet më tej me raportimin e tyre nën zërin e shpenzimeve korrente, duke e përputhur me **parimin 7 dhe parimin 4 të qeverisjes buxhetore, sipas OECD-së.**

Menjëherë dhe në vijimësi

2. Në auditimin e detyrimeve të prapambetura rezultoi:

a. Në raportin e buxhetit faktik që Ministria e Financave ka dorëzuar në Kuvend, nuk ka një raportim të saktë të **detyrimeve të prapambetura** në tabelën 9, të treguesve fiskalë të konsoliduar paraqiten në vlerën prej 17,597 milionë lekë (nga 18,500 milionë lekë të planifikuara ose 903 milionë lekë më shumë), ndërkohë që në pikën 4.3 të këtij raporti, tabela 17 “Detajimi i alokimit të fondeve sipas Strategjisë së Shlyerjes së Detyrimeve të Prapambetura”, e paraqet vlerën e detyrimeve të prapambetura 81 milionë lekë më shumë nga raportimi në treguesit fiskalë të konsoliduar ose në total 17,678 milionë lekë. Kjo është edhe shifra finale e deklaruar dhe publikuar në Ëeb-in e Ministrisë së Financave, por që nuk reflektohet në treguesit fiskalë të konsoliduar. Nga sa më sipër konstatojmë se, diferenca prej 81 milionë lekë vjen nga shtimi i zërit të “detyrimeve të prapambetura” për 3 milionë lekë; shtimi i zërit të “detyrimeve për kontrata për mallra dhe shërbime” prej 844 milionë lekë; dhe pakësimi i zërit “Të tjera” me 766 milionë lekë. Nga auditimi u konstatua se, situata ka mbetur e pazgjidhur që do të thotë se, në treguesit fiskalë të

konsoliduar vazhdon të reflektohet shuma prej 17,597 milionë lekë. Ky fakt të çon në përfundimin se pasqyra e treguesve fiskalë të konsoliduar nuk është e saktë dhe ka nevojë për sistemime të mëtejshme, sa i takon realizimit faktik të treguesve. Tabela e treguesve fiskalë të konsoliduar është produkti më i rëndësishëm, nga të dhënat e të cilit publiku pritet të marrë informacion rreth shpenzimeve dhe kostove publike. Raportimi jo i saktë dhe me gabime çënon besueshmërinë e këtij raporti dhe ofron informacion çorientues. Nga reflektimi i dy informacioneve të ndryshme për të njëjtin zë (atë të shpenzimeve të prapambetura), nga dy burime të ndryshme brenda të njëjtës Ministri (Drejtoria e Thesarit dhe ajo e Detyrimeve të Prapambetura) tregon jo vetëm mungesën e bashkëpunimit dhe koordinimit, por edhe mungesë përgjegjshmërie që çënon transparencën e informacionit se si janë shpenzuar paratë e taksa-paguesve.

b. Nga auditimi i realizuar në **Ministrinë e Mirëqenies Sociale dhe Rinisë**, mbi ligjshmërinë dhe rregullshmërinë e kryerjes së pagesave për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura, u konstatua se nga institucioni i Ministrisë së Mirëqenies Sociale dhe Rinisë (në vazhdim MMSR) është likuiduar **shuma prej 20,455 mijë lekë**, subjektit “.....” sh.a, për shërbimet e telefonisë fikse ndaj shtresës me aftësi të kufizuara (paraplegjik e tetraplegjik dhe të verbër) periudhën qershor 2001- qershor 2008, si detyrim i pretenduar dhe që i referohet kërkesave të VKM nr. 83, datë 26.02.2001 “Për tarifën telefonike dhe për pagesat e energjisë elektrike nga personat me aftësi të kufizuara” i ndryshuar. Detyrimi i mësipërm është paguar në kundërshtim me VKM nr.50, datë 05.02.2014 “Për miratimin e strategjisë për parandalimin dhe shlyerjen e detyrimeve të prapambetura e të planit të veprimit”. Në bazë të Urdhrit nr.242, datë 17.12.2014, të Ministrit të Mirëqenies Sociale dhe Rinisë, është ngritur grupi i punës për rakordimin e detyrimeve ndaj “.....” sh.a, mbi tarifën e shërbimit të telefonisë fikse për personat me aftësi të kufizuara, i përbërë nga 15 anëtarë me përgjegjësi të njëjtë dhe pa përcaktuar kryetarin e grupit. Në pasqyrat financiare të institucionit të MMRS nuk konstatohet të ishte regjistruar një detyrim i tillë dhe nuk ka asnjë marrëveshje apo rakordim, ndërmjet Altelecomit dhe MMSR për njohjen e detyrimit ndër vite. Edhe pas kërkesave të Grupit të Auditimit nuk u gjenden dokumenta vërtetuese dhe pasqyra financiare të “.....” sh.a ndër vite, të çertifikuara nga ekspertë ligjore për të saktësuar dhe provuar këtë detyrim.

Shoqëria publike “.....” sh.a është privatizuar në bazë ligjit nr.9785, datë 19.07.2007 “Për ratifikim e kontratës për blerjen e aksioneve të shoqërisë anonime “.....”sha, ku vihet re se, mungojnë llogaritë e detyrimeve të marra përsipër në momentin e privatizimit.

Në Universitetin “Aleksandër Moisiu”, Durrës fondet buxhetore të përdorura për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura, e të pa kontabilizuara janë realizuar me shkresën nr. 4384/5, datë 14.07.2015, të Ministrisë së Arsimit dhe Sporteve, drejtuar Universitetit “Aleksandër Moisiu”, Durrës në zbatim të shkresës së Ministrisë së Financave nr.7584/73, datë 07.07.2015 “Akordimi i fondeve për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura për vendimet gjyqësore”, në vlerën 52,158 mijë lekë. *Trajtuar më hollësisht në faqet 50-59 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

a. Të merren masa jo vetëm organizative por edhe disiplinore për të gjitha rastet kur çënohet saktësia e treguesve të buxhetit, në mënyrë që të konsolidohet një praktikë e mirë drejt një buxheti që reflekton një llogari të financave publike, të besueshme, gjithëpërfshirëse, korrekte dhe të kujdesshme, ku koordinimi dhe bashkëpunimi mes njësive të ndryshme merr rëndësi esenciale dhe emergjente, në përputhje me kërkesat e **parimit 5, të qeverisjes buxhetore të OECD-së.**

b. Strukturat drejtuese të Ministrisë së Financave, në mënyrë që të risin transparencën e përdorimit të këtyre fondeve, të iniciojnë inspektime financiare në institucione buxhetore, për të verifikuar ligjshmërinë dhe rregullshmërinë e përdorimit të detyrimeve të prapambetura, në mënyrë që të mos përsëriten raste të likuidimit të detyrimeve të pa njohura në pasqyrat financiare të institucioneve, apo të pa kontabilizuara si shpenzime të njohura.

Menjëherë dhe në vijimësi

3. Nga auditimi i llogarisë së Unifikuar të Thesarit “Depozitë qeverie”, rezultoi se:

a. Në marrëveshjen kuadër, midis Ministrisë së Financave dhe Bankës së Shqipërisë është përcaktuar se, “Ministria e Financës është përgjegjëse për të garantuar që llogaritë e qeverisë në Bankën e Shqipërisë, të mos mbeten asnjëherë në gjendje debitore”. Ky përcaktim i pasaktë në marrëveshje për Ministrinë e Financës për llogarinë e unifikuar të thesarit “Depozitë qeverie”, krijon përshtypjen se marrëveshja nuk ka kaluar në një proces vlerësimi në Ministri duke pranuar koncepte të sakta kontabël nga pikëpamja bankare.

b. Lëvizjet dhe gjendja e kësaj llogarie është regjistruar dhe konfirmuar nga dy institucionet (Ministria e Financave dhe BoA) në kohë e për çdo muaj të vitit 2015, por tabelat shoqëruese të shkresave të konfirmimit nga të dy institucionet të kësaj llogarie, janë të pa cikluara nga përpunuesit dhe miratuesit e tyre.

c. Gjendja llogarisë së “Depozitës së Qeverisë” çdo muaj dhe në fund të vitit, është e njëjtë për të dy institucionet (Ministria e Financave dhe BoA) dhe tre departamentet që konfirmojnë këtë llogari, si për llogarinë e qeverisë në lekë dhe atë në valutë. Ndryshim ka vetëm me gjendjen e llogarisë në valutë e të konvertuar në lekë në Departamentin e Kontabilitetit të Bankës së Shqipërisë për faktin se, gjendja e valutës është vlerësuar me kursin e këmbimit të datës 31 dhjetor, ndërsa kur kanë raportuar dhe konfirmuar gjendjen e saj në fund të vitit, e kanë raportuar gjendjen e llogarisë së depozitës së qeverisë në valutë me kursin e ditës së veprimit. Gjendja në fund të vitit e llogarisë së Unifikuar të Thesarit “Depozitë qeverie” në valutë dhe e konvertuar në lekë, ka brenda saj “Interesat e Spot Forëardit” edhe “Vlerën e diferencës së kurseve të këmbimit midis hyrjeve dhe daljeve të valutës. *Trajtuar më hollësisht në faqet 59-72 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të përcaktohet qartë në rakordimin e konfirmimit të kësaj llogarie çdo muaj dhe në fund të vitit nga të dy institucionet (Ministria e Financës dhe Banka e Shqipërisë), gjendja në fillim të periudhës, lëvizjet dhe gjendja në fund të periudhës, e konfirmuar dhe miratuar me gjurmë edhe në pasqyrat shoqëruese të shkresave të konfirmimit, në mënyrë që të dy institucionet (MoF dhe BoA) dhe të tre departamentet që meren me kontabilizimin, konfirmimin e lëvizjes dhe gjendjen e kësaj llogarie, ta konfirmojnë edhe për gjendjen e saj në valutë e të konvertuar në lekë, të njëjtën shumë, duke specifikuar në konfirmim si “Interesat e Spot-Forëardit” për çdo valutë edhe “Vlerën e diferencës së kurseve të këmbimit midis hyrjeve dhe daljeve të saj”.

Menjëherë dhe në vijimësi

4. Kemi konstatuar se realizimi faktik i shpenzimeve **me financim të huaj** është në vlerën 24,926 milion lekë (99%) e vlerës së planifikuar të këtij financimi. Megjithatë ka ekzistuar informacioni mbi ndodhjen dhe ekzistencën e këtyre shpenzimeve, si dhe performancën e projekteve, duke lejuar një zhvendosje të konsiderueshme nga plani i ministrive, në rritje prej 106%-812% dhe në mosrealizim prej 97%-54%, tejkalimet dhe mosrealizimet e shpenzimeve të financimit të huaj midis ministrive nuk janë marrë parasysh në aktin normativ nr.3, që daton në fund të vitit datë 28.12.2015.

Në Monitorimin e Performancës së Shpenzimeve sipas Ministrive të Linjës, pjesë e Raportit të Zbatimit të Buxhetit të vitit 2015 mungon raportimi në vlerë për Ministrinë e Bujqësisë, Zhvillimit Rural dhe Administrimit të Ujërave, Ministrinë e Arsimit dhe Sportit, Ministrinë e Drejtësisë, Ministrinë e Mjedisit, Ministrinë e Integritit Evropian, Ministrinë e Zhvillimit Urban, në lidhje me shpenzimet kapitale me Financim të Huaj, duke evidentuar një mungesë transparence në raportimin e këtyre shpenzimeve.

Zhvendosja e përgjegjësisë së monitorimit të investimeve publike nga Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes në Ministrinë e Financës në mars 2016, ka ndikuar, që mos publikohet ende një raport përfundimtar, por vetëm paraprak i monitorimit të këtyre investimeve për vitin 2015, pjesë e të cilës janë dhe projektet me financim të huaj, duke

lënë në fuqi një diferencë të konsiderueshme midis raportimeve të këtyre ministrive prej **1,153 milion lekë**.

Gjatë auditimit të regjistrimit të situacionit të raportimit në bazë të Shkresave të Njësisë të Zbatimit të Projekteve me financim të huaj, u konstatua një rritje fiktive e shifrës së shpenzimit kapital me financim të huaj, në vlerë **9,250 mijë lekë**, në lidhje me projektin e zbatuar nga MZHETTS “Mbrotjtja e markave për produktet ndërkufitare” e financuar me grant. Kemi konstatuar se Ministria e Financave ka regjistruar si shpenzim me financim të huaj shpenzimin vetëm disbursimin e kostos lokale me vlerë 4,750 mijë lekë, ndërsa në projektin “Milestone” e zbatuar nga Ministria e Kulturës, Ministria e Financave ka regjistruar si financim të huaj shumën 4,500 mijë lekë, vetëm vlerën e disbursuar nga fondet e Bashkisë Finiq, si bashkëfinancuese në projekt.

Konstatuam se, raportimi nga Ministria e Financës për projektet e investimeve të huaja, të cilat vijnë me statusin “grant”, bazohet në raportimin që bëjnë Njësitë e Zbatimit të Projekteve, pa ndonjë konfirmim në fund të periudhës me rakordim dy palësh.

Në përfundim të auditimit kemi konkluduar se, megjithëse raportimi i projekteve është i detyrueshëm nuk kryhet në mënyrën e duhur nga njësitë zbatuese, duke u shoqëruar me pasaktësi dhe nevojën e korrespondencave të vazhdueshme dhe jo gjithmonë bindëse. Ministria e Financave nuk ka një regjistër të projekteve, bazuar në llogaritë speciale në Bankën e Shqipërisë nëpërmjet të cilit të verifikojë nëse ministritë e linjës raportojnë apo jo në lidhje me shpenzimet me financim të huaj dhe më pas të verifikojnë saktësisë e raportimit, duke minimizuar riskun e pasaktësisë apo joplotësisë që mund të mbartin shifrat që Ministria e Financave raporton në lidhje me financimin e huaj. *Trajtuar më hollësisht në faqet 74-90 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

-Nga Ministria e Financave të merren masat në drejtim të krijimit të një baze të dhënash, jo lehtësisht të modifikueshme për projektet me financim të huaj, me kontroll të shtuar shtetëror për ecurinë e tyre, në funksion të regjistrimit të saktë dhe të plotë të treguesve në lidhje me shpenzimet kapitale me financim të huaj.

-Në mënyrë që të mos ketë devijime të raportimit por edhe të shtohet kontrolli, duhet të orientohen projektet drejt skemës së plotë të thesarit, duke minimizuar grantet dhe projektet e skemës së pjesshme për të cilat humbet gjurma audituese duke ngritur një sistem raportimi mbi bazë të praktikave më të mira të kontabilizimit dhe raportimit të tyre si dhe domosdoshmërisht të ndërpriten praktikat e alokimit të fondeve nga një projekt drejt tjetrit.

-Për të gjitha të hyrat në natyrë nga donatorët të hartohet një udhëzues i veçantë për trajtimin kontabël të tyre deri në momentin e miratimit të standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit publik.

Në vijimësi

III. MBI MANAXHIMIN E BORXHIT PUBLIK.

1. Kemi konstatuar se me ligjin nr.181/2014, datë 24.12.2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.9665, datë 18.12.2006, “Për huamarrjen shtetërore, borxhin shtetëror dhe garancitë shtetërore të huas në Republikën e Shqipërisë” janë bërë ndryshime ndër të tjera dhe ndryshim të titullit të kreut V “Agjenti fiskal i shtetit” në “Këshilltarët, agjentët fiskalë dhe ndërmjetësit financiarë të borxhit shtetëror”, që do të thotë që ka funksione shtesë, por ajo që është më e rëndësishmja nga një agjent fiskal (Banka e Shqipërisë), krijohet hapësira kalimi edhe në agjentë të tjerë duke mos e përcaktuar se çfarë nënkupton kjo hapje.

Është ndërhyrë tek nenit 31 i Ligjit të mëparshëm ku cilësohej se “Ministri i Financave emëron agjentin fiskal të shtetit. Kushtet dhe kriteret për emërimin e agjentit fiskal përcaktohen në aktet nënligjore. Marrëdhëniet me agjentin fiskal përcaktohen nëpërmjet marrëveshjeve të veçanta me Ministrinë e Financave, sipas kushteve dhe afateve të përcaktuara në të” duke e ripërkufizuar në shumës të drejtën e Ministrit të Financave “Ministri i Financave emëron këshilltarët, agjentët fiskalë dhe ndërmjetësit financiarë të borxhit shtetëror. Për qëllim të këtij neni, në përzgjedhjen e

këshilltarëve, agjentëve fiskalë dhe ndërmjetësve të borxhit shtetëror nuk zbatohen rregullat e prokurimit publik. Kushtet dhe procedurat për emërimin e tyre përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave”.

Nga auditimi rezultoi se nuk ka një analizë të kësaj hapje dhe çfarë nënkupton në kontekstin e strategjisë së borxhit publik, kur dihet se banka qendrore është agjenti fiskal i qeverisë, por çfarë nënkupton kjo kërkesë e ligjit me “agjentët fiskalë”, nuk del e qartë jo vetëm këtu, por as në ndonjë akt rregullativ mbështetës. Edhe mbas një viti nuk ka ndonjë plotësim, apo akte rregullative në vijim të kësaj kërkesë të re të ligjit.

Konstatuam gjithashtu se instrumentet e reja të theksuara në amendamente e Ligjit nuk përkufizohen as në lloj as në mënyrë në ndonjë akt normativ rregullues. *Trajtuar më hollësisht në faqet 90-141 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Për të minimizuar risqet operationale të veprimit mbi një bazë rregullative jo plotësisht dhe qartësisht të saktësuar, rekomandojmë që, nga Ministria e Financave të veprohet me shpejtësi për të miratuar aktet normative të cilat plotësojnë dhe shjegojnë frymën e ndryshimeve ligjore në drejtim të huamarrjes shtetërore, borxhit shtetëror dhe garancive shtetërore të huasë në vend. Veprimi bazuar në një kornizë rregullative jo të plotësuar, mbart një rrezik mjaft të lartë dhe në gjykimin tonë kërkon ndërhyrje të menduara mirë për të konkluduar në një bazë rregullative të qëndrueshme dhe larg modeleve eksperimentale, të cilat nuk janë një zgjidhje e përshtatshme për Shqipërinë.

Menjëherë dhe në vijimësi

2.Nga auditimi kemi konstatuar se, Drejtoria e Menaxhimit të Borxhit, e organizuar me dy drejtori atë të huamarrjes dhe atë të strategjisë dhe monitorimit të borxhit larg metodologjive dhe modeleve më të mira ndërkombëtare, lidhur me manaxhimin e borxhit, i cili kërkon një ndarje të drejtë midis tre funksioneve “front, middle and back desk” në këtë strukturë. Nga vlerësimi i riskut operacional kemi konstatuar se:

- Struktura organizative nuk i përshtatet metodologjive të menaxhimit të borxhit publik;
- Burimet njerëzore të saj janë të pamjaftueshme, nën numrin optimal që kërkohet nga struktura (key person risk);
- Borxhi i brendshëm dhe i jashtëm vazhdojnë të ruhen në databaza të veçanta, duke e bërë të vështirë raportimin dhe përpunimin e të dhënave dhe duke e ekspozuar këtë proces ndaj gabimit njerëzor të shtuar;
- Sistemi i regjistrimit të të dhënave të borxhit të jashtëm (DMFAS) nuk është i përditësuar;
- Mungon rregullorja e brendshme me specifikimet e detyrave dhe përgjegjësi të çdo personi dhe të titullarit të njësisë, themi mungon pasi rregullorja aktuale miratuar me UMF nr. 35, datë 12.05.2011, nuk i përgjigjet strukturës dhe organikës së kësaj drejtorie *Trajtuar më hollësisht në faqet 90-110 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Strukturat e Ministrisë së Financave të marrin masa për të vlerësuar të gjitha risqet e vlerësuara nga ky mision auditimi duke e shoqëruar këtë proces me një plan të detajuar masash që do të mundësonin minimizimin e riskut operacional në lidhje me manaxhimin e borxhit shtetëror.

Të hartohet dhe miratohet rregullorja e brendshme e kësaj strukture ku të përcaktohen jo vetëm detyrat, por dhe përgjegjësitë për çdo specialist dhe për titullarët e kësaj drejtorie.

Menjëherë dhe në vijimësi

3.Nga auditimi është konstatuar se indikatorët e borxhit dhe aktivitetet e tij, nuk kanë patur ecurinë e parashikuar në strategjinë e manaxhimit të financave publike 2014–2020, ndërkohë që konstatohen dobësi edhe në strategjitë afatmesme të manxhimit të borxhit publik 2014-2016 dhe 2015-2017. Kështu ka rezultuar se nuk ka përfunduar puna nga INSTAT-i, MF dhe Banka e

Shqipërisë për krijimin e një sistemi statistikor të qëndrueshëm megjithëse është theksuar se përpilimi, shpërndarja, transmetimi, ndarja dhe shkëmbimi i të dhënave statistikore në mënyrë sistematike do të sillte përmirësimin e afateve, besueshmërinë e llogarive kombëtare dhe statistikave të tjera makroekonomike, në përputhje me Kodin e Statistikave Europiane të Praktikave dhe me Kuadrin e FMN-së për Vlerësimin e Cilësisë së të Dhënave.

Sistemi elektronik (AFISAR) (Sistemi qendror i regjistrimit dhe i shlyerjes së titujve të shtetit shqiptar dhe titujve që mund të emetojë banka) i implementuar nga Banka e Shqipërisë i ofruar për ndihmë mbi bazën e një marrëveshje të përbashkët që nga janari i vitit 2015 Ministrisë së Financave, Drejtorisë së Përgjithshme të Borxhit për të menaxhuar instrumentet e brendshme të qeverisë nuk është aplikuar.

Niveli i borxhit publik (si % kundrejt PBB) nuk tenton drejt parametrave të synuar, pasi për vitin 2014 niveli i borxhit publik është rritur në nivelin (73.49%) në krahasim me (65.90%) të vitit 2013, kurse për vitin 2015 niveli i borxhit publik ka arritur në (73.86%) dhe është larg trendit që të con në synimin strategjik të vitit 2017 prej 65.5%.

Në strategjinë afatmesme e menaxhimit të borxhit publik për vitet 2014-2016 mungon një analizë të treguesve mbi qëndrueshmërinë e borxhit të jashtëm, kurse në strategjinë afatmesme për vitet 2015-2017 është kryer një analizë e tillë por gjykojmë se skenarët janë më shumë teorikë se në përshtatje me kushtet në të cilat manaxhohet borxhi në Shqipëri, kjo sjell edhe masa të cilat nuk reflektojnë nivelet me të cilat përballet borxhi. *Trajtuar më hollësisht në faqet 110-118 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të merren masa për monitorim të ecurisë të tragjesve të parashikuar në Strategjitë e Menaxhimit të Financave Publike të lidhur me borxhin publik, të vendosen dhe monitorohen indikatorët kryesor të borxhit, indikatorë të cilët duhet të jenë të qëndrueshëm dhe të publikueshëm.

Nga Drejtoria e Menaxhimit të Borxhit të merren masat për të kompozuar, ose adaptuar nga Banka Botërore dhe FMN mjetet analitike për analizimin e të dhënave të borxhit dhe parashikimin e treguesve të rrezikut, ndër të tjera duke hartuar dhe implementuar një manual të detajuar për Drejtorinë e Përgjithshme të Borxhit Publik, dhe krijimin e një baze të dhënash të integruar, bazë e cila të përfshijë borxhin e brendshëm dhe të jashtëm.

Ministria e financave duhet të angazhohet në drejtim të thellimit dhe përmirësimit të analizave që lidhen me monitorimin e rrezikut sistemik në sistemin financiar, duke ndërtuar tregues të përshtatshëm për të identifikuar rrezikun sistemik në sistemin financiar.

Menjëherë dhe në vijimësi

4. Nga auditimi për vitin 2015, kemi konstatuar se **Borxhi Publik**, (Për vitet 2014, 2015 janë përfshirë detyrimet e prapambetura dhe efektet e kursit të këmbimit si pasojë e zhvlerësimit të monedhës vendase ndaj monedhave të tjera që kompozojnë portofolin e borxhit të jashtëm), rezultoi në vlerën 1,065,712 milionë lekë ose 73.86% të PBB-së (PBB e për vitin 2015 është paraprak, sipas INSTAT dt. 31.05.2016).

Borxhi publik i qeverisjes qendrore, është 1,042,272 milionë lekë, nga 977,102 milionë lekë që rezultoi në fund të vitit 2014 me një rritje në vlerën absolute prej 65,170 milionë lekë ose 6.7%, kur PBB për vitin 2015 kundrejt vitit 2014 është rritur me 3.5%. Borxhi i qeverisë qendrore në përqindje kundrejt PBB-së rezultoi përkatësisht 72.23% për vitin 2015 nga 70.07% që rezultoi në fund të vitit 2014 me një rritje prej 2.16 pikë %.

Borxhi i qeverisjes vendore në vitin 2015, rezultoi 940 milionë lekë ose 0.07 % e PBB-së, nga 855 milionë lekë ose 0.06% e PBB-së që rezultoi në vitin 2014.

Duke parë sjelljen dinamike të borxhit publik dhe rritjes ekonomike, vëmë re se, prirja rënëse e rritjes ekonomike përkon me periudhën kur borxhi publik është në rritje. Nga paraqitja grafike e të dhënave dinamike të serisë së rritjes ekonomike dhe shtesës së borxhit publik real, konstatojmë një marrëdhënie negative, ndërkohë që eksperiencat tregojnë se shtesa e borxhit mund të jetë e

pranueshme vetëm nëse reflekton një rritje ekonomike dhe sjell zhvillim ekonomik dhe mirëqenie për qytetarët.

Ky raport negativ tregon për sinjale shqetësuese, duke nënkuptuar që qeveria duhet të ketë në vëmendje kryesore këto raporte për sa kohë që nuk ka më tavan dhe parametrat nuk kanë limite të përcaktuara. Tendenca në rënie e investimeve kapitale tregon se përdorimi i borxhit publik përgjithësisht nuk është përdorur për rritjen e investimeve. Për më tepër akoma, kur përdorimi i borxhit për financimin e investimeve përgjithësisht është i justifikueshëm, kryesisht kur priten përfitime të mëdha në të ardhmen e për më tepër për investime projektsh të cilat sjellin të ardhura shtesë për vendin.

Mungesa e Këshillit Fiskal sjell ndër të tjera hapësira për risqe të pavlerësuara drejt ndërkohë që ndihet nevoja për përcaktime të qarta të nivelit të borxhit që nuk riskon treguesit e tjerë makroekonomik në periudhë afatshkurtër dhe atë afatgjatë. Trajtuar më hollësisht në faqet 90-141 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të ketë një vëmendje maksimale nga ana e Ministrisë së Financave, lidhur me nivelet e larta të borxhit publik dhe trendit të tij, që nuk ndjek nivelin e shpenzimeve kapitale. E gjykojmë të nevojshme të ketë një karakter vlerësues të nivelit të borxhit publik korrent. Kjo do të thotë që të përcaktohen, analizohen faktorët që ndikojnë negativisht mbi të dhe të merren masat e duhura për të zbutur efektin e tyre. Duhet që parashikimi i efekteve të rritjes apo uljes së borxhit publik të lidhen me rritjen ekonomike, varfërinë, apo tregues të tjerë ekonomik. Ky element me efekte të rëndësishme në financat publike, por edhe zhvillimin ekonomik të qëndrueshëm, duhet të bëhet me koordinim të Politikës Monetare dhe asaj Fiskale, duke tërhequr vëmendjen në bashkëpunimin ndërinstytucional midis Ministrisë së Financës dhe Bankës së Shqipërisë në rolin e këshilltarit të qeverisë.

Megjithëse është lënë edhe vite më parë, por të shikohet si **prioritet krijimi i Këshillit Fiskal**, si organ i pavarur por me nivel të lartë të ekspertizës dhe eksperincë profesionale të gjatë në fushën e manaxhimit të financave publike.

Në vijimësi

5. Nga auditimi konstatohet se për vitin 2015, rezultojnë një ulje e **stokut të borxhit** të brendshëm me 13,298 milionë lekë krahasuar me vitin 2014. Nga analiza e portofolit të borxhit të brendshëm rezultojnë se në krahasim me një vit më parë ka pasur ulje të instrumenteve afatshkurtër me 36,775 milionë lekë dhe rritje të instrumenteve afatgjatë me 19,070 milionë lekë. Në vitin 2015 stoku i borxhit të brendshëm i financiar nëpërmjet instrumenteve afatgjatë ka qenë më i lartë se ai i financiar nga instrumentet afatshkurtër. Kjo tendencë për të kaluar gradualisht në huamarrje të brendshme me afate më të gjata maturimi ka filluar në vitin 2013. Gjatë vitit 2014 dhe 2015 është thelluar raporti ndërmjet instrumenteve afatgjata dhe afat shkurtër në 49.24 % me 50.76% për vitin 2014 dhe 53.89% me 46.11% për vitin 2015 kur ky raport nga vitet 2010 deri 2012 ka qenë dukshëm në favor të instrumenteve afatshkurtër, të cilat arrinin mesatarisht nga 58% deri 56%. Orientimi kryesisht gjatë tre viteve të fundit në drejtim të titujve qeveritarë me afat të gjatë redukton rrezikun e rrefinancimit pasi ky rrezik është i lidhur me nivelin e lartë të instrumenteve të cilat maturohen brenda një viti.

Portofoli i borxhit të brendshëm, për sa i përket mbajtësve kryesisht gjatë vitit 2015 dhe tre viteve të fundit karakterizohet; nga ulja konstante ndër vite e peshës së mbajtur nga “.....”, BSH, duke bërë të mundur uljen e varësisë për ri-financim nga këta investitorë dhe shpërndarjen e peshës në investitorët e tjerë dhe atyre të tregut primar. Gjithashtu konstatohet rritje konstante ndër vite e peshës së mbajtur nga BKT deri në vitin 2014 kurse për vitin 2015 kemi ulje krahasuar me vitin 2014 me rreth 1.64%. Gjithashtu për vitin 2015 është rritur pesha e individëve në portofol me 2.91% krahasuar me vitin 2014. Për vitet 2013 dhe 2014 rënia e peshës që përfaqësojnë individët tregon se ka pasur një rënie e interesit të individëve kundrejt instrumenteve financiarë shtetërorë, gjë që nuk mund të thuhet për vitin 2015 ku pesha e këtij portofoli tejkalon vitin 2012.

Nga analiza e kompozimit të portofolit të borxhit të jashtëm sipas tipit të interesave për vitet e fundit, si edhe për vitin 2015, vihet re një rritje e vazhdueshme e borxhit me interesa variable. I krahasuar me vitin 2011, ky lloj borxhi është rritur tre herë kurse i krahasuar me vitin 2014 është rritur me 25%, dhe pesha e këtij lloj borxhi për vitin 2015 është 50.4%. Rritja e stokut të borxhit me interesa variable, përbën rrezik për shkak të efekteve që kanë mbi shërbimin e tij normat e interesit.

Stoku i borxhit sipas tipit të koncesionalitetit, përgjithësisht ka trend rritës dhe për vitin 2015 krahasuar me vitin 2014 është rritur 22,940 milionë lekë, ose 10.8%. Rritja e stokut me interesa koncesionalë i atribuohet mbështetjes buxhetore që i është akorduar Shtetit shqiptar me këtë lloj norme interesi. Stoku i borxhit sipas tipit jo koncesional, i cili për vitet 2011 – 2013 ka ruajtur trendin e njëtrajtshmërisë, në vitin 2015 ka pësuar rritje krahasuar me vitin 2014, në shumën 55,528 milionë lekë, ose 27.8%. *Trajtuar më hollësisht në faqet 118-130 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Nisur nga rritja e pjesës së borxhit të brendshëm ndaj totalit të borxhit, mund të shkaktojë presione inflacioniste, rekomandojmë të synohet drejt rritjes së mundësive për investime në kushte të ndryshme, duke shtuar numrin e pjesëmarrësve dhe sqaruar strategjitë e tyre të investimit, duke siguruar një përputhje më të mirë midis ofertës dhe kërkesës dhe duke ofruar norma konkurruese interesi. Diversifikimi i pjesëmarrjes në ankandet e tregut primar për të rritur pjesëmarrjen e individëve në blerjen e obligacioneve duhet të jetë një nga synimet afatshkurtra dhe afatmesme. Synimi i borxhit të brendshëm duhet të jetë drejt tregjeve financiare për tu zhvilluar dhe më shumë në pikëpamjen e rritjes së pjesëmarrësve dhe shumëllojshmërisë së produkteve kryesisht në krijimin e ndërmjetësuesve financiarë jo banka të cilët në fokus kryesor të veprimtarisë së tyre kanë kanalizimin e kursimeve drejt investimeve në letra me vlerë, duke e bërë tregun më konkurrues.

Të ndiqet me prioritet mbajtja nën kontroll i stokut të borxhit të jashtëm duke u munduar të ulët nivelin e tij ndaj totalit të borxhit për sa kohë, ai është nën efekte dhe risqe të cilat janë nën ndikimin e treguesve të jashtëm. Ekspozimi ndaj riskut të kurseve të këmbimit është i lartë dhe kërkon një analizë të kujdesshme në trend afatgjatë.

Në vijimësi

6. Nga auditimi i titujve të qeverisë u konstatua se:

-Sipas kalendarëve të ndryshuar janë programuar bono thesari në vlerë 332,200 milion lekë, pra 39,300 milionë lekë më shumë se kalendari fillestar (ose rreth 13% më shumë), ndërsa obligacione për 96,400 milion lekë, pra 3,100 milionë lekë më pak (ose rreth 3% më pak) nga programimi fillestar, duke nxjerrë në pah orientimin drejt financimit afatshkurtër (rritjen e nevojës së planifikuar të këtij të fundit) dhe tërheqjen nga financimi afatgjatë (rënien e nevojës së planifikuar me 3%).

-Kalendari i emetimit të letrave me vlerë për 3 mujorin e parë, Janar-Mars 2015, është rishikuar nga Ministria një herë, nga **ku vihet re se janë ndryshuar datat e ankandëve e konkretisht:** është anuluar ankandi i datës 02.03.2015 dhe është shtuar ankandi i datës 30.03.2015, në kundërshtim me kërkesat e Udhëzimit nr. 30, datë 26.12.2013, ku përcaktohet se, “Ministria, **në varësi të kushteve të tregut**, dhe nevojave të huamarrjes, rezervon të drejtën e ndryshimit të **shumave të shpallura**”, (pra jo të afateve) në kalendarin tremujor.

-Nga auditimi u konstatua një diferencë totale prej 2,000 milionë lekë, si shumë e shpallur jashtë kalendarit, në ankandin e bonove të thesarit 3 mujore, nga ku rezultoi se, shuma e shpallur në seritë kohore është 4,400 milionë lekë, nga 2,400 milionë lekë të shpallura në kalendarin e tre mujorit të parë. Nisur nga sa më sipër, konstatohet se shuma e pranuar për këtë ankand është 3,633 milion lekë, që do të thotë se janë emetuar 1,233 milionë lekë më shumë nga sa janë shpallur sipas kalendarit (ose tejkalkuar në masën 51% vlera e shpallur).

-Edhe pse ka një propozim për miratim të shtimit të shumës së shpallur nga 2,400 milionë në 4,400 milionë, që reflektohet te njoftimi për fillimin e ankandit, ky ndryshim vijon të mos reflektohet në kalendarin e ndryshuar, më datë 30.01.2015, për 3 mujorin e parë të vitit 2015.

-Në Memon e datës 23.01.2015 Ministria argumenton që nevoja për të shtuar shumën e bonove lidhet me mungesën e likuiditetit, të nevojshëm për të mbuluar shpenzimet për paga dhe ndihma për rreth 7,000 milionë lekë. Por nga ana tjetër, nga auditimi i korrespondencës shkresore me Ministrinë konstatohet se, në Memon e datës 28.01.2015, mbi planin e realizimit të huamarrjes në tregun e brendshëm për tremujorin 2015 dhe parashikimet mbi gjendjen e likuiditetit për këtë periudhë, theksohet se një ndër faktorët që ndikon në mosrealizimin e ankandeve është **edhe niveli i lartë i likuiditetit që mbahet në TSA**, krijuar për të të suportuar nevojat e planifikuara për shpenzime gjatë muajit janar. Në vijim, nuk konstatohet asnjë propozim për shtimin e shumës së shpallur nga 2,400 në 4,400 milionë lekë. Kjo gjë konfirmohet edhe në vijim me dërgimin e kalendarit të rishikuar me shkresën nr. 2602, datë 30.01.2015, ku kjo vlerë rezulton e pandryshuar. *Trajtuar më hollësisht në faqet 118-130 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Marrjen e masave me qëllim kryerjen e një planifikimi dhe ekzekutimi të kujdeshëm të titujve të borxhit, në mënyrë që emetimi i titujve të justifikojë nevojën për likuiditete. Vendosja e një afati kohor brenda të cilit të mund të lejohen ndryshime në kalendarë, merr rëndësi duke konsideruar që, kalendarit i organizimit të ankandeve është mjet i rëndësishëm në planifikimin e nevojave për likuiditet dhe huamarrje në tregun e brendshëm të qeverisë dhe si i tillë, nuk duhet të përdoret rëndom sa herë ka nevoja emergjente për likuiditete. Parashikimi i kalendarit të titujve duhet të jetë produkt i një analize të detajuar, efektive dhe të qëndrueshme në kohë, të nevojave reale të qeverisë.

Në vijimësi

7. Nga auditimi i shumave të shpallura për **obligacionet 5 vjeçare** u konstatua se, ka pasur një shtesë prej 2,000 milionë lekësh (shtim) ka ardhur si pasojë e “ri-hapjes” së ankandit të datës 10.08.2015 (pra tremujori I tretë) për shitjen e obligacioneve 5 vjeçare varabël.

Nga auditimi i shumave të shpallura për **obligacionet 10 vjeçare** u konstatua se, janë emtuar me procedurë rihapjeje 1,000 milionë lekë fiks dhe 500 milionë lekë (ankandi i datës 23.01.2015).

Nga auditimi u konstatua se, si marrëveshja midis Ministrisë së Financave dhe Bankës së Shqipërisë, ashtu edhe udhëzimi nr. 30, datë 26.12.2013, edhe pse parashikojnë “rihapjen e ankandeve”, nuk shprehen se në cilat raste, për ç’arsye dhe në ç’kushte procedurat e rihapjes duhet të ndërmerren. Kështu nga procedurat e rihapjes së obligacioneve 5 vjeçare, shuma e kërkuar ka qenë më e lartë se shuma e shpallur (e më pas është rihapur ankandi), ndërsa në rastin e obligacioneve 10 vjeçare shuma e kërkuar ka qenë më e vogël se shuma e shpallur dhe përsëri është rihapur ankandi. Pra megjithëse janë dy situata të ndryshme, është vepruar po njësoj, në kuadër të rihapjes së ankandeve. Veprimet e mësipërme kanë cuar në tejkalime të shumave të shpallura sipas kalendarëve për rastet specifike, edhe pse në total shuma e pranuar nuk e ka tejkaluar shumën e shpallur. *Trajtuar më hollësisht në faqet 118-130 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Rishikimin e udhëzimeve dhe kuadrit ligjor e rregullator, që rregullojnë procesin e emetimit të titujve të qeverisë, me qëllim përcaktimin e qartë dhe transparent të procedurave të rihapjes, të mbështetura mbi një llogjikë të shëndoshë financiare, (nevojës, argumentimit, limitet e afateve, kushtet sipas të cilave procedurat e rihapjes mund të zhvillohen, kosto-përfitimet nga rihapja, etj).

Brenda tremujorit të parë 2017

8. Nga auditimi i nënhuave, garancive shtetërore dhe huamarrjen vendore, u kostatua se: - Stoku për kreditë ekzistuese ka arritur në masën 507 milionë Eurove. Rreth 50% e shumës së investuar në sektorin publik nëpërmjet skemës së nënhuazimit i përket sektorit të energjisë, rreth 32% i përket sektorit të ujësjellësve dhe rreth 18% janë në sektorët transport, mikrokredi dhe për qëllime sociale. Stoku i nënhuasë krahasuar me të njëjtën periudhë të vitit të kaluar rezultoi i rritur në rreth 79 milionë euro. Për vitin 2015 nga rreth 4,245 milionë lekë që duhet të ishin hyrjet nga nënhuaja (ripagesat principal dhe interesa), janë arkëtuar vetëm 1,222 milionë lekë, ose 29% e planit të arkëtimeve, me një impakt në buxhet prej 3.023 milionë lekë të ardhura të munguara.

-Konstatuam se **KESH sh.a.** ka shlyer vetëm 3,1 milionë lek ndërsa ka detyrime të pashlyera ndaj Ministrisë së Financave 1,274 milionë lekë. **OST sh.a.** ka shlyer 452 milion lekë ose 54% të detyrimeve të saj dhe ka detyrime të pashlyera ndaj Ministrisë së Financave 329 milion lekë. Detyrimet e krijuara deri më 31.12.2014, të KESH, sh.a, ndaj Ministrisë së Financave, për huatë e marra nga KESH, sh.a.-ja, për të cilat Ministria e Financave ka hyrë në marrëdhënie nënhuazimi, garancie shtetërore apo kredidhënieje, sipas aktrakordimit, janë shuar me kompensim deri në vlerën 9 miliardë lekë, bazuar në VKM nr.126, datë 11.02.2015 “Për përcaktimin e shumave të shuarjes, me kompensim, të detyrimeve ndërmjet institucioneve buxhetore dhe jo buxhetore që financohen nga buxheti, KESH, sha, OSHEE, sha dhe Ministrisë së Financave”. Për këtë është mbajtur akt rakordimi përkatës midis Ministrisë së Financave dhe Përfaqësuesit të KESH sh.a. Institucione shtetërore kanë një detyrim prej 8 miliardë lekësh detyrimet të energjisë elektrike OSHEE dhe janë kryesisht Bashki, Komuna, Borde kullimi, Burgje, Çerdhe, Komisariate, Konvikte, Kopshte, QST, Reparte, Shkolla Spitale, ujësjellës e pompa, ku vetëm këta të fundit kanë detyrimin prej 6.26 miliardë lekë, rreth 75%.

Konstatohet se KESH-sha. ka të çelura rreth 223 milionë euro, linja overdrafti me garanci shtetërore në bankat e nivelit të dytë për të cilat Ministria e Financave nuk ka iniciuar apo ndihmuar në një proces negocimit me kreditorët për rishikimin e termave dhe kushteve të portofolit të overdrafteve, për vitin 2015, overdrafti prej 33 milionë EURO ka patur interes prej 3.75%.

-Sektori i ujësjellës -kanalizimeve, ka shlyer në buxhet 42 milion lekë. Detyrimet e pashlyera arrijnë në rreth **1,057 milionë lekë**. Sistematikisht ky sektor nuk paguan detyrimet për financimet e huaja, duke rritur detyrimet ndaj buxhetit të shtetit për vitin 2015 në 1,014 milionë lekë.

Për ujësjellës kanalizime stoku i nënhuasë është rreth 155 milionë euro, detyrime të pashlyera gjatë vitit 2015 për marrëveshjet e nënhuasë rreth 7.4 milionë euro, detyrime progresive deri 30.12.2015 për marrëveshjet e nënhuasë, 30 milionë euro, detyrime të pashlyera gjatë vitit 2015 për financimet me garanci shtetërore rreth 1 milionë euro.

Pra detyrimet progresive deri 31.12.2015 për financimet e huaja me garanci shtetërore, janë rreth 7.4 milionë euro.

-Bashkia Tiranë nuk ka shlyer për vitin 2015 asnjë detyrim nga **377 milion lekë** detyrime.

Trajtuar më hollësisht në faqet 90-110 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Për sa më sipër rekomandojmë:

-KESH sha, Ministrisë së Energjisë dhe Industrisë dhe MZHETS-it, si aksionere e vetme e kësaj shoqërie të angazhohen konkretisht në kryerjen e një analize të kujdesshme të situatës, faktorëve që ndikojnë në këtë përkeqësim dhe gjetjen e mundësive që kjo kompani të punojë me fitim, eficiencë dhe financa të përmirësuara gjë që mund të krijojë mundësinë për përmirësimin e situatës në të cilën ndodhet KESH sh.a.

Mbulimi i nevojave financiare të KESH sh.a. për blerje energjie nuk duhet të vazhdojë të jetë huamarrja, ashtu siç është vepruar deri tani, (rrjedhimisht shuarja e detyrimeve me kompensim) por të synohet rregullimi i marrëdhënieve financiare brenda sektorit të energjisë dhe shlyerja e detyrimeve ndërmjet tyre jo nëpërmjet të shuarjes të shumave me kompensim.

Në rastet e mosshlyerjeve sidomos në marrëveshjet e vjetra në kohë të nënhuasë, rekomandojmë riskedulimin e huave, vendosjen e klauzolave në rast të mosshlyerjeve dhe për marrëveshjet e vjetra në kohë shuarjen e detyrimeve.

-Edhe për ujësjellës kanalizimet, në rastet e mosshlyerjeve sidomos në marrëveshjet e vjetra në kohë të nënhuasë, rekomandojmë riskedulimin e huave, vendosjen e klauzolave në rast të mosshlyerjeve dhe për marrëveshjet e vjetra në kohë shuarjen e detyrimeve.

Në vijimësi

IV. MBI PËRDORIMIN E FONDIT REZERVË TË BUXHETIT TË SHTETIT DHE FONDIT TË KONTIGJENCËS.

1. Nga auditimi për këtë vit i përdorimit të **Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit**, por edhe vite më parë, ka rezultuar se:

a. Nga auditimi për këtë vit i përdorimit të fondit rezervë të buxhetit të shtetit ka rezultuar se, në kundërshtim me udhëzimin standart të zbatimit të buxhetit të shtetit:

-Në **8** Vendime të Këshillit të Ministrave, në vlerë 236,530 mijë lekë, ose rreth **16%** e vlerës së këtij fondi, në dosjet e vendimeve të Këshillit të Ministrave, nuk janë relacionet shpjeguese për shpenzimet që kërkohen nga institucionet përfituese për përdorimin e këtij fondi.

-Në **17** Vendime të Këshillit të Ministrave, në vlerë 819,391 mijë lekë, ose rreth **55%** e vlerës së këtij fondi, dosjet e vendimeve të Këshillit të Ministrave, nuk kanë preventiv shpenzimesh nga institucionet përfituese për përdorimin e këtij fondi;

-Në **8** Vendime të Këshillit të Ministrave, në shumën 580,320 mijë lekë, ose rreth **40%** vlerës së këtij fondi, nuk kanë miratimin e Ministrisë së Financave;

-Në **9** Vendime të Këshillit të Ministrave, në vlerë 438,971 mijë lekë, ose **30%** të vlerës së këtij fondi, Fondi Rezervë i Buxhetit të Shtetit është përdorur si “shtesë buxheti”, fonde të cilat, duhet të parashikoheshin në përputhje me procedurat dhe kriteret ligjore të planifikimit të buxhetit, dhe të miratoheshin me ligjin vjetor të tij.

b. Nga auditimi për këtë vit i përdorimit të fondit rezervë të buxhetit të shtetit ka rezultuar se, në kundërshtim me udhëzimin e zbatimit të buxhetit të shtetit, në **11** dosje të Vendime të Këshillit të Ministrave, në vlerë 350,904 mijë lekë, ose rreth **70%** e vlerës së vendimeve të aprovuar **për investime**, nuk disponohet miratimi i Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Tregëtisë, Turizmit dhe Sipërmarrjes, në kundërshtim me Udhëzimin nr.2, datë 09.01.2015 “Për zbatimin të buxhetit të vitit 2015”, pika 3: “Projektvendimet e Këshillit të Ministrave, të cilat lidhen me investime publike, duhet të paraqiten për mendim në Ministrinë e Financave, pas marrjes së miratimit nga Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregëtisë dhe Sipërmarrjes”.

c. Nga auditimi i këtij viti, por edhe më parë Ministria e Financës ka sqaruar se, shumë nga këto mangësi të konstatuara nga auditimi i KLSH në përdorimin e këtij fondi, nuk varen nga strukturat e kësaj ministrie, sepse disa nga këto vendime merren pa kaluar dokumentacioni nga ky institucion, pra miratohen me Vendime të Këshillit të Ministrave, pa miratimin e Ministrisë së Financave. Kjo mangësi e shkelje në marrjen e këtyre vendimeve duhet të detyrojë këtë institucion të përcaktojë rregulla dhe kushte më të prera në përdorimin e këtij fondi, por sidomos në alokimin e tij.

d. Nga auditimi i përdorimit të fondit rezervë për këtë vit, por edhe vite më parë ka rezultuar se në udhëzimin standart të zbatimit të buxhetit:

-Nuk ka procedura të mirë përcaktuara se si kërkohet dhe argumentohet pamundësia e financimit nga buxheti vjetor, pra si dokumentohet dhe justifikohet kërkesa dhe përdorimi i fondit reserve;

-Nuk ka asnjë procedurë mbi paraqitjen e mënyrës së llogaritjes së kostos për fondin e kërkuar, si dhe as rregulla të qartë mbi afatet e paraqitjes për mendim para se të shqyrtohet në Këshillin e Ministrave;

-Nuk ka rregulla mbi mënyrën e përdorimit dhe raportimit në zbatimin e këtij fondi. *Trajtuar më hollësisht në faqet 141-152 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për këtë rekomandojmë:

Ministria e Financës të hartojë, apo përmirësojë udhëzimin standard të zbatimit të buxhetit me:

a. Procedura të mirë-përcaktuara si për argumentimin e pamundësisë së finacimit nga buxheti vjetor, për dokumentacionin e domosdoshëm që duhet të justifikojë kërkesën për përdorimin e fondit rezervë, po ashtu, edhe të përcaktojë procedurë mbi llogaritjen e kostos për fondin e kërkuar, si dhe rregulla të qartë mbi afatet e paraqitjes për mendim para se të shqyrtohet në Këshillin e Ministrave.

b. Për institucionet kërkuese e përfituese të Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit, në udhëzim të përcaktohen klauzola shtrënguese në rast mosplotësimi të kërkesave ligjore për përfitimin e tij, në mënyrë që t'i pritët rruga përfitimit dhe alokimit të këtyre fondeve, pa plotësuar kërkesat ligjore dhe duke anashkaluar filtrin financiar të Ministrisë së Financave, si e vetmja Agjente Fiskale e qeverisë.

Brenda tremujorit të parë 2017

2. Nga auditimi për këtë vit i përdorimit të **Fondit të Kontigjencës**, por edhe vite më parë, ka rezultuar se:

a. Fondi i Kontigjencës është përdorur me kriteret e përdorimit të Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit, dhe jo sikurse është përcaktuar në ligjin nr.9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, kreun e I, nenin 3, në pikën 16, në të cilën përcaktohet: “Fondi Kontigjencës, është fond i pashpërndarë, që krijohet për të mbuluar risqet e mundshme për të ardhurat dhe shpenzimet gjatë zbatimit të buxhetit”. Në kreun e II, nenin 5, përcaktohet 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. Ndërsa në zbatim të ligjit vjetor është përcaktuar fondi i kontigjencës, përdoret me vendim të Këshillit të Ministrave për të përballuar nevojën e kryerjes së financimeve të reja dhe shtimin e financimeve mbi fondet e miratuara të programeve ekzistuese dhe për ekzekutimin e pagesave për detyrime ndërkombëtare.

b. Sipas Udhëzimit nr.2, datë 06.02.2012 “Për procedurat standarte të zbatimit të buxhetit”, nuk ka asnjë ndryshim pika 90 e tij, nga sa përmban paragrafi i mësipërm i nenit 5 të ligjit nr.9936, datë 26.06.2008 “Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, ndërkohë që me udhëzime nuk ka parashikuar asnjë procedurë, apo proces nëpër të cilin të kalojë kërkesa, shqyrtimi, miratimi apo dokumentimi i fondit të kontigjencës, ashtu sikurse ka disa të tilla në udhëzimin e zbatimit të buxhetit për Fondin Rezervë.

c. Fondet për kontigjencat këtë vit janë përdorur vetëm për detyrime të shtetit shqiptar për pagesa të vendimeve të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut dhe për pagesa të vendimeve të Arbitrazhit Ndërkombëtar dhe jo për nevojën e financime të reja, apo për të përballuar efektet e mosrealizimit të të ardhurave.

d. Çeljet e buxhetit nga fondi i kontigjencës për pagesa të vendimeve të Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, janë bërë në llogarinë ekonomike të shpenzimeve operative (602999), kur në klasifikimin e llogarive kontabël në Sistemin Informatik Financiar të Qeverisë (SIFQ) nuk ka një llogari të tillë dhe nuk ka asnjë nën-kategori buxhetore të llogarisë 602, e cila t'i përshatet natyrës së këtyre fondeve.

e. Fondet për kontigjencat këtë vit kanë një ndryshim shumë të madh midis buxhetit të miratuar, planit përfundimtar dhe realizimit të tyre, pra nga 6,500 milion lekë programuar në ligjin e buxhetit vjetor, në planin përfundimtar të tyre me aktin normativ nr.2, datë 11.12.2015 “Për disa ndryshime në ligjin nr.160/2014, datë 27.11.2014 “Për buxhetin e shtetit të vitit 2015”, të ndryshuar, këto fonde rezultojnë në vlerë 1,740 milion lekë, ose sa **26.8%** e vlerës së planifikuar, apo **3.74 herë më pak** se vlera e tyre e përcaktuar në ligjin vjetor.

f. Fondi i kontigjencës për ritjen e pensioneve dhe pagave këtë vit është përdorur me **2 VKM**, në vlerë **584,600 mijë lekë**, por të pa egzekutuara, sepse mbas 7 ditëve është miratuar në kuvend Akti normativ nr.1, datë 29.07.2015, i cili ka bërë të mundur mosegzekutimin e këtyre vendimeve. *Trajtuar më hollësisht në faqet 152-156 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për këtë rekomandojmë:

a. Ministria e Financës të hartojë, apo përmirësojë udhëzimin standard të zbatimit të buxhetit me procedura për përdorimin e Fondit të Kontigjencës, për të siguruar argumentimin e pamundësisë së financimit nga buxheti vjetor, si dhe të përcaktojë dokumentacionin e domosdoshëm për të justifikuar kërkesën dhe përdorimin i tij, po ashtu, të përcaktojë procedurë mbi llogaritjen e kostos për fondin e kërkuar, si dhe rregulla të qartë mbi afatet e paraqitjes për mendim, para se të shqyrtohet në Këshillin e Ministrave.

b. Për pagesa të vendimeve të Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut, të hapet një llogari ekonomike në Sistemin Informatik Financiar të Qeverisë (SIFQ), në mënyrë që dhe raportimi për shpenzimet për këto vendime të gjykatave ndërkombëtare, të dalë i qartë dhe në tabelën fiskale të çdo viti buxhetor.

Brenda tremujorit të parë 2017

V. MBI FONDIN E ZHVILLIMIT TË RAJONEVE.

1. Nga auditimi u konstatua se aktualisht nuk ka një kuadër ligjor të plotë për zhvillimin rajonal, mjet i të cilit është FZHR, për të siguruar një qasje për një zhvillim të qëndrueshëm socialo-ekonomik të të gjithë rajoneve të vendit, me qëllim uljen e pabarazisë së tyre. Gjithsesi ekzistojnë ligje dhe akte nënligjore që formojnë një paketë legjislative mbi të cilat rregullimi është i pjesshëm dhe pasohet edhe nga problematikat e konstatuara në auditimet e vitit 2015.

a. Fondi i Zhvillimit të Rajoneve (FZHR) është një shumë e kushtëzuar e cila shpërndahet në njësitë e qeverisjes vendore dhe qëndrore me bazë konkurimi. FZHR është një instrument zhvillimor që nxit dhe mbështet financiarisht nga të ardhurat e buxhetit të shtetit dhe donatorët, programet dhe projektet zhvillimore vendore dhe rajonale dhe përbëhet nga dy shtylla: shtylla I “Programet e zhvillimit Vendor dhe Rajonal” dhe shtylla II “Shqipëria Digitale” e cila është bërë pjesë për herë të parë e FZHR 2015. Shpërndarja në bazë të parashikimit të ecurisë së punimeve të projekteve në vazhdim, pas procesit të vlerësimit nga sekretariatet teknike të ngritura në Ministrinë përgjegjëse dhe rishpërndarja e fondeve brenda një viti buxhetor, kur verifikohen pengesa në ecurinë e punimeve përgjatë periudhës, krijon një situatë problematike në lidhje me monitorimin, raportimin si dhe krijon kushte për lindjen apo mosllogaritjen e saktë të detyrimeve të prapambetura. Rialokimi i fondeve, mungesa e saktësisë në lidhje me raportimin e detyrimeve të prapambetura të krijuar nga FZHR dhe lejimi i trashëgimit të fondit të papërdorur në më shumë se një periudhë buxhetore, e rrit dhe përforcon vështirësinë e monitorimit dhe mbart në vetvete risk të lartë në menaxhimin e këtij fondi.

b. Gjatë auditimit u konstatua se shpërndarja e FZHR sipas qarqeve paraqet një disproporcion të nivelit të fondeve të shpërndarë në rajone. Kështu nga auditimi konstatohet se në nivel të përgjithshëm shpërndarja sipas rajoneve reflekton **një disnivel shpërndarjeje prej 63%**, por ky disnivel është i ndryshëm po të analizojmë shpërndarjen brenda programeve të vecanta. Kështu në programin “Shqipëria dixhitale” disnivele midis qarqeve që kanë përfitur nga ky fond rezultojnë më i larti **prej 91%**, në programin “Infrastruktura vendore dhe rajonale rezultojnë një disnivel **prej 27%**, për programin “Arsimi” ka një disnivel **prej 21%** për programin “Ujësjellës-Kanalizime” ka një disnivel ndërmjet qarqut që ka përfitur më shumë dhe atij më pak **prej 60%**. **Konstatohet se fondet e alokuara në pushtetin qëndror kundrejt atij vendor kanë një diferencë prej 6% në favor të pushtetit qëndror, ndërkohë që qëllimi i këtij fondi i referohet zhvillimit rajonal dhe vendor.**

c. Në vitin 2015, sipas Vendimit të KZHR nr.1, datë 19.1.2015 “Për përcaktimin e drejtimeve prioritare të investimeve dhe miratimin e dokumentit strategjik operacional për fondin e zhvillimit të rajoneve, 2015-2016”, Komiteti për Zhvillimin e Rajoneve ka vendosur detajimin e buxhetit të investimeve nga Fondi për Zhvillimin e Rajoneve në: a) Grantin konkurrues për infrastrukturën vendore dhe rajonale, pjesë e programeve të shtyllës I, të Fondit për Zhvillimin e Rajoneve, **në vlerën 10 miliardë lekë.** b) Grantin konkurrues për programin "Shqipëria dixhitale", pjesë e shtyllës II, të Fondit për Zhvillimin e Rajoneve, në vlerën **2.189 miliard lekë.** Kjo vlerë 12.189 miliardë lekë e planifikuar në Vendimin e KZHR nr.1, megjithëse është mbështetur në Ligjin nr.160, datë 17.11.2014, "Për buxhetin e vitit 2015", nuk përputhet me planifikimin e tij të vlerës

12.109 miliardë lekë (ose 12,109 milion lekë) për FZHR, me **një diferencë në rritje prej 80 milion lekësh duke tejkeluar parashikimin e ligjit.**

d. Gjatë auditimit u konstatua se në përgatitjen e buxhetit vendor në kuadrin makroekonomik 2015-2017 nuk është planifikuar vlera e Fondit të Zhvillimit të Rajoneve duke e nxjerrë atë nga regjimi i PBA dhe parashikimi për periudhën 3 vjecare në kundërshtim me Udhëzimin Nr. 8, datë 29.03.2012 “Për procedurat standarte të përgatitjes së programit buxhetor afatmesëm”, si dhe në planifikimin vjetor 2015 të pjesës së Fondit të Zhvillimit të Rajoneve të përfshirë në treguesit plan të pushtetit vendor janë marrë parasysh fondet e planifikuara për programin “Infrastruktura vendore dhe rajonale” dhe programin “Shqipëria Dixhitale”, ndërkohë që këto janë fonde të destinuara për tu shpërndarë midis dy pushteteve. Sipas Vendimeve të KZHR janë çelur në total **12,657 milion lekë** në 33 vendime përgjatë vitit, për pushtetin qendror dhe vendor ku në buxhetin e pushtetit vendor përfshihet plani i fondit FZHR për programin e “Infrastrukturës vendore dhe rajonale” me vlerë **8,100 milion lekë** dhe programin e “Shqipërisë Dixhitale” me vlerë **2,075 milion lekë**, pra në total 10,175 milion lekë, i cili përbën 68% të planit përfundimtar sipas Aktit Normativ nr. 3, datë 28.12.2015. Fondet për programin “Infrastruktura vendore dhe rajonale” dhe programin “Shqipëria Dixhitale” janë të konceptuara në planifikim së bashku, me justifikimin por jo argumentimin e plotë, të faktit që të dy janë fonde që mund të mbarten në vitin e ardhshëm nëse nuk realizohen deri në fund të vitit. Përfshirja e fondeve të programit “Shqipëria dixhitale” në vlerën 1,958 milion lekë dhe e programit “Infrastruktura vendore dhe rajonale” me vlerë 2,288 milion lekë, në planifikimin e pushtetit vendor kur ato shpërndahen për pushtetin qendror dhe menaxhohen prej tij përbën një deformim jo të natyrshëm të treguesve të pushtetit vendor rritur fiktivisht me vlerë 4,246 milion lekë.

e. Në relacionin apo treguesit e buxhetit faktik 2015 nuk raportohet një shifër e vetme dhe e veçantë për FZHR, megjithatë gjatë auditimit u konstatua se FZHR përdoret faktikisht nga pushteti qendror dhe vendor dhe shifrat raportuese të tyre janë në zëra të veçantë të ndarë nga njëri-tjetri. Fondi i Zhvillimit të Rajoneve në Buxhetin e Konsoliduar është 1) pjesë e Shpenzimeve kapitale të Pushtetit Vendor të çelura në vlerën 10,175 milion lekë, që në tabelën e treguesve fiskale është pjesë e shpenzimeve korrente të buxhetit të shtetit ndërkohë që ai nuk përbën shpenzim korrent por është një fond investimesh për projekte, si dhe emërtohet “Fondi i Zhvillimit të Infrastrukturës Vendore” ndërkohë që nuk është një fond i përdorur vetëm për infrastrukturën vendore, por dhe fond për programin “Shqipëria Dixhitale” dhe 2) pjesë e shpenzimeve kapitale të pushtetit qendror të çelura në vlerën 2,483 milion lekë.

Mungesa e raportimit faktik të FZHR, të përfshirë në treguesit e buxhetit vendor përbën një ngërc në MoF, që rrjedh që nga problematika në planifikim, pasi kjo FZHR programohet si një fond pjesë e buxhetit vendor, kur realisht është një fond që planifikohet për tu shpërndarë si për pushtetin vendor dhe atë qendror në Ministrinë e Linjës. Si rezultat i mbartjes së kësaj paqartësie, alokimi i FZHR si në pushtetin qendror dhe atë vendor, nuk lejon një mënyrë të saktë të raportimit të treguesve faktik tij, duke çuar në një pështjellim në trajtimin e këtij fondi.

f. Realizimi faktik i FZHR, që lidhet me pjesën e fondit të përdorur nga ministrinë e Linjës për realizimin e projekteve në përputhje me programet e FZHR, nuk është lehtësisht i identifikueshëm në sistemin financiar të qeverisë, pasi këto fonde janë të përfshira në zërin “Investime”, por të palidhura me një kod përkatës identifikues, si dhe MoF nuk disponon informacion në lidhje me fondet e përdorura realisht nga njësitë vendore për zbatimin e projekteve të financuara nga FZHR. Vlerat e plota të këtij realizimi ndodhen në Sekretariatet Teknike në Ministrinë e Linjës për secilin nënprogram si dhe në Sekretariatet e Përgjithshëm të KZHR në Kryeministri për të dy shtyllat dhe nënprogramet përkatëse. Si rezultat në raportin e buxhetit faktik mungon një pasqyrim transparent i realizimit të zërit Fond Zhvillimi të Rajoneve duke përbërë një risk të lartë për financat publike, në mangesinë e transparencës së raportimit faktik të tij. Trajtuar më hollësisht në faqet 156-179 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Për sa më sipër kemi rekomanduar:

a. Ministria e Financave në Udhëzimin vjetor të zbatimit të buxhetit, në një seksion të veçantë, të përcaktojë qartë kriteret me të cilat do të alokojë fondet për FZHR, të evitohet rialokimin e mundshëm, si dhe pasi të ketë detajuar kushtet e trashëgimit të fondeve, të përcaktojë qartësisht mënyrën e trashëgimit të tyre pas mbylljes së vitit buxhetor, të krijojë rregulla të shkruara, si vendime të mirëfillta në fundvit mbi vlerën e fondit që do të dalë jashtë ciklit normal buxhetor, si dhe afate të mëtejshme, në një datë të fiksuar të mëvonshme të vitit të ardhshëm, për monitorimin e tij, dhe në rast se gjykohet pamundësi në përdorim, të procedohet me fshirjen e fondeve konkrete dhe moslejimin e mbarjes së mëtejshme, duke parandaluar parregullsitë dhe në funksion të krijimit të një procesi të standardizuar të projektimit dhe implementimit të FZHR.

b. Të merren masa në drejtim të plotësimit të kuadrit ligjor të zhvillimit rajonal, ku të përcaktohet në mënyrë të saktë dhe të qartë qëllimi dhe destinacioni, në lidhje me shpërndarjen e Fondit të Zhvillimit të Rajoneve midis pushtetit qëndror, atij vendor dhe midis programeve, në bazë të nivelit përkatës social-ekonomik, në përputhje me objektivat e zhvillimit rajonal, strategjinë e decentralizimit dhe barazinë midis rajoneve, në drejtim të konsolidimit të praktikave të alokimit dhe realizimit të FZHR.

c. Nga MoF të merren masa që pjesa e Fondit të Zhvillimit të Rajoneve, si fond që menaxhohet nga KZHR dhe shpenzohet në njësitë vendore duhet të përfshihet kuadrin makroekonomik dhe në kërkesat buxhetore afatmesme të njësisë së qeverisjes së përgjithshme, me qëllim që, në to të bëhen pjesë dhe pasqyrohen shpërndarja e buxhetit të shtetit dhe politikat e programit të Qeverisë që kanë lidhje me këtë fond për periudhën 3-vjeçare, përmirësim që do të sjellë dhe kufizimin e alokimit të tij në fillim të vitit, me qëllim ruajtjen e vlerës në kohë të parasë të fondeve në financim të projekteve.

d. Nga MoF të merren masa në drejtim të pasqyrimin të saktë dhe lehtësisht të evidentueshëm, në një zë të veçantë, të vlerës së planifikuar dhe faktike të Fondit të Zhvillimit të Rajoneve të shpërndarë dhe përdorur nga njësitë e pushtetit vendor dhe ato qëndror, duke lejuar një analizë dhe pasqyrim të kthjellët të treguesve të planifikuar dhe faktik të buxhetit të shtetit.

e. Nga MoF të merren masa në lidhje me çeljen e një kodi të veçantë për FZHR, i përdorshëm nga Ministrinë e Linjës, që do të lejojë evidentimin e shifrave faktike të realizimit të këtij fondi direkt nga sistemi informatik financiar, në funksion të analizës krahasuese dhe gjurmës së auditit të të ardhurave të buxhetit të shtetit të alokuara në këtë fond.

Në vijimësi

VI. MBI LLOGARITË E KONSOLIDUARA VJETORE.

1. Konstatohet se edhe për vitin 2015, Llogaritë e konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit, nuk janë pjesë e raportit vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit.

Në Ligjin nr.9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, neni 62 citohet: “Ministri i Financave paraqet brenda muajit Maj për miratim në Këshillin e Ministrave raportin vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit shoqëruar me një informacion për arritjen e objektivave, situatën e menaxhimit dhe të kontrollit të brëndshëm financiar, i cili përmban: Llogaritë e konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit. Mungesa disave të pasqyrave të konsoliduara të shtetit në gjykim tonë ndikon jo vetëm në nivelin e transparencës por është e lidhur ngushtë me analizën e treguesve makroekonomik.

Mbajtja e kontabilitetit në sektorin publik rregullohet mbi bazë të “Planit kontabël të Organeve të Pushtetit Lokal dhe Institucioneve Shtetërore Qendrore dhe Lokale dhe njësisve që varen prej tyre” të miratuar me VKM nr.248, datë 10.04.1998, ndryshuar me VKM nr.25, datë 20.01.2001 “Për disa shtesa dhe ndryshime në vendimin nr.248, datë 10.04.1998 të Këshillit të Ministrave”. Duhet theksuar se VKM nr.248, datë 10.04.1998 dhe VKM nr.25, datë 20.01.2001 janë hartuar në mbështetje të nenit 100 të Kushtetutës dhe neneve 3, 5, dhe 74, të Ligjit nr.7661, datë 19.1.1993 “Për kontabilitetin”, Ligj i cili është shfuqizuar me ligjin nr.9228, të datës 29.04.2004 “Për kontabilitetin dhe pasqyrat financiare”, ndryshuar me ligjin nr.9477, datë 09.02.2006. Pra bazë mbi të cilën rregullohet kontabiliteti publik është e shfuqizuar. Megjithë konsistimin tonë në

drejtim të nevojës për miratimin e ligjit “Për kontabilitetin në sektorin publik”, përpjekjet e Ministrisë së Financave në këtë drejtim janë larg emergjencës që reflekton kjo situatë.

Konstatohet mungesa e një manuali të kontabilitetit publik (apo udhërfyesi për mbajtjen e kontabilitetit në sektorin publik) i cili do të bënte të mundur vendosjen e rregullave dhe procedurave kontabile për mbajtjen e kontabilitetit dhe hartimin e Pasqyrave Financiare në mënyre që të kishim konsistencë të trajtimit kontabël dhe përdoruesit (NJQP) të orientoheshin mbi rregulla unike për mbajtjen e kontabilitetit dhe raportimin financiar.

Spektori i Raportimit Financiar dhe Kontabilitetit, në Drejtorinë e Operacioneve të Thesarit ka ndër përgjegjësitë e tij kontabilitetin publik dhe raportimin e Pasqyrave Financiare të Konsoliduara të Qeverisë. Këto detyra të rëndësishme dhe që kërkojnë një angazhim të vazhdueshëm, kryhen vetëm nga dy specialistë të sektorit, të cilët ndër të tjera janë përgjegjës edhe për përgatitjen e Buxhetit Faktit të entiteteve, përpilimin e Tabelave Financiare Statistikore të Qeverisë sipas manualit të Fondit Monetar Ndërkombëtar, bashkëpunimin me misionet e asistencës teknike të FMN për përmirësimin e cilësisë së Statistikave Financiare të Qeverisë, bashkëpunimin me INSTAT dhe Bankën e Shqipërisë për raportimin e Excessive Deficit Procedure etj. Pra konstatohet se nuk ka vemëndjen e duhur struktura e cila jo vetëm ka detyra të rëndësishme të lidhura me llogaridhënien publike, por ka një përgjegjshmëri të shtuar për sa raporton si në nivel shtetëror dhe atë me institucione ndërkombëtare. Mungesa e stafit por edhe mbivendosja e funksioneve dhe përgjegjësi në një periodicitet të shtuar sjell një risk operacional të lartë dhe hapësira për të mos përmbushur misionin kryesor atë të kujdesit për një raportim financiar sipas parimeve kryesore të kontabilitetit në sektorin publik. Kjo situatë që përsëritet me vite reflekton nënvlerësimin e rëndësishme që ka një raportim i saktë i financiar në llogaridhënien por edhe transparencën e gjëndjes në të cilën ndodhen financat e shtetit.

Në referencë të pozicioneve të verifikuara dhe konstatimeve të bëra nga vetë Drejtoria e Përgjithshme e Thesarit arrijmë në përfundimin se pasqyrat financiare të konsoliduara (paraprake) të gjeneruara nga Sistemi Financiar i Qeverisë (SIFQ) nuk japin një pamje të drejtë të pozicionit financiar, performancës financiare dhe fluksit të mjeteve monetare të Qeverisë. Në këto kushte pasqyrat financiare të konsoliduara të shtetit nuk u japin mundësinë përdoruesve të interesuar, të brendshëm dhe të jashtëm të marrin informacion të saktë që të bëjnë krahasime ndërmjet ushtrimeve të ndryshme si dhe të nxjerrin konkluzione të arsyeshme.

Konstatuam se bilanci i çeljes të vitit ushtrimor 2015, të printuar nga Sistemi Financiar i Qeverisë në data të ndryshme të muajit Qershor, Korrik të vitit 2016, kishte të dhëna të ndryshme që do të thotë se, Degët e Thesarit deri në këtë periudhë kryhenin akoma veprime për llogari të vitit ushtrimor 2015, megjithëse bilanci i cdo njësie të qeverisë mbyllet më datë 28 shkurt të vit pasardhës. Konstatuam se Drejtoria e Thesarit, nuk ka një informacion të saktë në lidhje me institucionet të cilat nuk kanë dorëzuar pasqyrat financiare. Aktivitetet e Qëndrueshme për vitin 2014, sipas të dhënave të publikuara, paraqiten në vlerën neto për 352,212,024,551 lekë. Bilanci i çeljes të vitit 2015, ka si vlerë të Aktivitetit të Qëndrueshme, 352,832,319,613 lekë. Pra diferenca vetëm në celje e Aktiveve të Qëndrueshme, është 620,295,062 lekë më tepër. Ministria e Financave si përgjegjëse për hartimin e pasqyrave të konsoliduara të shtetit shqiptar, nuk disponon një regjistër të aktiveve.

Konstatohet dhe pranohet nga vetë Drejtoria e Thesarit se, ka diferenca midis bilanceve manuale të dorëzuara nga institucionet buxhetore në degët e thesarit dhe pasqyrave financiare të gjeneruara nga SIFQ. Kështu në pasqyrat financiare të gjeneruara nga SIFQ, pasqyrohen shpenzimet faktike të vitit ndërsa në bilancet manuale të institucioneve buxhetore pasqyrohen detyrimet e konstatuara dhe të pa paguara. Në pasqyrat financiare të gjeneruara nga SIFQ, pasqyrohen arkëtimet e vitit, ndërsa në pasqyrat fizike (manuale) pasqyrohen të drejtat e konstatuara dhe të pa arkëtuara nga vitet e mëparshme. Në SIFQ nuk është pasqyruar gjendja e stokut (para implementimit të sistemit) për llogaritë speciale me financim të huaj në Bankën e Shqipërisë dhe në Bankat e Nivelit të II, veprime këto që duhet të kryhen nga Spektori i Llogarisë së Unifikuar të Thesarit, e njëjta situatë konstatohet edhe për llogaritë speciale në Bankën e Shqipërisë, veprime këto që duhet të kryhen

nga Sektori i Llogarisë së Unifikuar të Thesarit. Pasqyra e Lëvizjes së Mjeteve Monetare, nuk paraqet gjendjen e saktë të likuiditetit në mbyllje të periudhës ushtrimore.

Nga auditimi financiar i realizuar në disa entitete kemi konstatuar se nuk hartohen pasqyrat financiare të konsolidura (aparatur plus njësi varësie) si në rastin e Ministrisë së Mirëqënies Sociale dhe Ministrisë së Mjedisit, ose raste kur konsolidimi i pasqyrave financiare të njëjësive të varësisë është një proces mekanik formal dhe nuk jep siguri për pasqyrim të drejtë dhe të saktë të transaksioneve financiare, ndërkohë që ky fakt nuk është identifikuar nga strukturat e thesarit.

Konstatohet se vëmendja për kontabilitetin dhe raportimin në sektorin publik është e pakët, shtuar kjo me mungesë të një kornize adekuate të kontabilitetit publik dhe raportimit financiar, mungesa e standardeve kontabël për këtë sektor dhe niveli i ulët i përgatitjes së punonjësve që mbulojnë kontabilitetin në sektorin publik (e theksuar kjo kryesisht në pushtetin vendor), reflektojnë një risk të lartë që ndikon në manaxhimin e financave publike. Kultura e ulët manaxheriale reflektohet në mungesë vëmendje ndaj informacionit kontabël që është në fakt gjuha e komunikimit jo vetëm për Kuvendin por edhe për publikun. *Trajtuar më hollësisht në faqet 179-185 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër kemi rekomanduar:

a. Ministria e Financave të marrë të gjitha masat për pasqyrimin në Sistemin Informatik Financiar të Qeverisë të gjendjes së llogarive speciale në Bankës së Shqipërisë, para implementimit të sistemit Oracle (gjendje llogarie bankare më 31.12.2011), të gjendjes së llogarisë së borxhit, të gjendjes së llogarisë së nënhuasë dhe llogarisë së ISSH, para implementimit të sistemit Oracle.

b. Ministria e Financave të marrë të gjitha masat për krijimin e një drejtorie të veçantë për kontabilitetin dhe raportimin financiar, e cila të merret me hartimin dhe zbatimin e metodologjive të nevojshme për Kontabilitetin Publik dhe Raportimin Financiar.

c. Ripërsërisim rekomandimin që Këshilli Kombëtar i Kontabilitetit të publikojë, menjëherë Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit Publik IPSAS, si baza kryesore metodologjike mbi të cilën do të hartohen pasqyrat financiare të shtetit, edhe për të familjarizuar punonjësit e administratës publike me kërkesat e reja.

d. Duke parë hezitimin dhe indiferencën e treguar në lidhje me përgatitjen dhe hedhjen për diskutim në nivele teknike të draft-ligjit “Për Kontabilitetin Publik”, nga ana e Ministrisë së Financave, KLSH ka përgatitur një draft të këtij ligji të rëndësishëm të cilin do ta prezantojë në Kuvend si një iniciativë ligjore në ndihmë të forcimit dhe fuqizimit të sistemit të manaxhimit të financave publike.

Në vijimësi

VII. MBI ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E AUDITIMIT TË BRENDSHËM DHE MENAXHIMIT FINANCIAR.

1. Megjithë vlerësimin tonë lidhur me përpjekjet për të përafuar legjislacionin me praktikën më të mira europiane, konstatojmë se mënyra e zgjedhur për të rregulluar auditimin e brendshëm në sektorin publik nuk është në unison me kulturën e drejtimit dhe mjedisin shqiptar ku vepron auditimi i brendshëm publik. Gjykojmë se kërkesat në ligjin e ri për auditimin e brendshëm në sektorin publik reflektojnë minimizim të rolit të strukturave përgjegjëse të auditimit të brendshëm në luftën ndaj krimit ekonomik dhe korrupsionit, pavarësisht se ka shumë nevojë për këtë rol, nisur nga niveli i lartë i korrupsionit në Shqipëri.

Kështu në ligjin Nr.114/2015, datë 22.10.2015 “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik”, në nenin 7, janë përcaktuar **parimet e përgjithshme** të funksionimit të auditimit të brendshëm dhe përkatësisht “ç) pavarësisht dhe objektivitetit, i cili nënkupton pavarësi në ushtrimin e veprimtarisë audituese dhe dhënien e mendimeve e të gjykimeve objektive gjatë kryerjes së auditimit.” Por kjo frymë e ligjit nuk është në unison me kulturën e drejtimit në institucionet publike në Shqipëri. Mungesa e kulturës drejtuese bën që strukturat e auditit të brendshëm, në varësi të drejtpërdrejtë

të titullarit nuk qëndrojnë dot jashtë ndikimit të tij apo të strukturave të tjera të menaxhimit të lartë të njësisë publike që bëjnë rekrutimin. Kjo situatë mbart riskun që strukturat audituese në çdo kohë mund të cenohen dhe të ndikohen në objektivitetin e procesit e veçanërisht në planifikimin dhe realizimin e shërbimeve të auditimit.

Sipas ligjit të ri, njërive ekzistuese të auditimit të brendshëm, në referencë të nenit 13, futet koncepti i “Komiteti i Auditimit të Brendshëm”, të përcaktuar si: “Komiteti i Auditimit të Brendshëm **është organ i pavarur**, monitorues e këshillues për titullarin e njësisë publike, si dhe mbështetës për NJAB”, pavarësia e të cilit është e sanksionuar, por nuk cilësohet dhe argumentohet si sigurohet. Në VKM nr.160, datë 2.3.2016 “Për mënyrën e funksionimit kompetencat dhe përbërjen e Komitetit të Auditimit të Brendshëm në njësitë publike”, kreu II-të pika 1, është përcaktuar se: “Komiteti i Auditimit të Brendshëm krijohet nga titullari i njësisë publike dhe ...” dhe në pikën 4, është përcaktuar se: “Anëtarët e Komitetit të Auditimit të Brendshëm emërohen me urdhër të titullarit të njësisë publike, si ..”. Konstatuam se në ligj është përcaktuar se Komitetet e Auditimit të Brendshëm kanë rol “., **monitorues e këshillues për titullarin** e njësisë publike, ...”, ndërsa në VKM nr.160, Kreu i I-rë, pika 1, përcaktohet se: “Roli i Komitetit të Auditimit të Brendshëm është të monitorojë, të ofrojë ...”, pa përcaktuar qartë se kë do të monitorojë. Gjithashtu në Kreun II, pika 1 të VKM nr.160 përcaktohet “Komiteti i Auditimit të Brendshëm krijohet nga titullari i njësisë publike dhe përbëhet nga tre anëtarë me të drejta të plota, të cilët nuk duhet të jenë pjesë e strukturës organizative të njësisë publike”, të cilët sipas Kreut II, pika 6 kanë mandat 2 vjeçar. Duke synuar një linjë të drejtpërdrejtë mbikëqyrjeje dhe raportimi por pa arritur të krijojë mekanizma të përshtatshëm për të garantuar këto parime, Komitetet e Auditimit përbëjnë një kosto shtesë për buxhetin e shtetit, duke penguar njëkohësisht përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien e drejtpërdrejtë brënda institucioneve publike.

Në nenin 16 të ligjit nr.114/2015“Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” janë përcaktuar përgjegjësitë e audituesve të brendshëm, të cilët kanë përgjegjësinë të: “....ë) raportojnë menjëherë te drejtuesi njësisë së auditimit, kur zbulon parregullsi apo veprime, që në vlerësimin e audituesve të brendshëm përbëjnë veprë penale”, si dhe në nenin 14, janë përcaktuar përgjegjësitë e drejtuesit të njësisë së auditimit të brendshëm, i cili është përgjegjës për: “....d) raportimin menjëherë në formë të shkruar tek titullari i njësisë publike dhe te Ministri i Financave, i cili ka në varësi strukturën e inspektimit financiar publik, kur zbulon parregullsi apo veprime, që në vlerësimin e njësisë së auditimit përbëjnë veprë penale”. Kalimi i përgjegjësisë për paraqitjen e rasteve kur zbulon parregullsi apo veprime, që në vlerësimin e audituesit të brendshëm apo të drejtuesit të njësisë së auditimit të brendshëm përbëjnë veprë penale, nga njëra strukturë e ekzekutivit tek tjetra si dhe kalimi i kësaj përgjegjësie tek struktura e inspektimit financiar gjykon se sfumon dhe dekurajonin audituesit në punën e tyre dhe nuk forcon luftën ndaj krimit ekonomik dhe korrupsionit. Gjykojmë se një përcaktim i tillë është në përputhje me kërkesat dhe kuadrin rregullator të Bashkimit Europian, por nuk reflekton as kulturën dhe as praktikën kombëtare të drejtimit. Shpjegojmë se nëse çmohet se një parregullsi apo veprim i konstatuar përbën veprë penale, ai duhet referuar menjëherë në organin e prokurorisë nga titullari i njësisë publike të audituar, kjo në referencë të **nenit 281, pika 1, të Kodit të Procedurave Penale**, ku përcaktohet se: “Nëpunësit publik, të cilët gjatë ushtrimit të detyrës ose për shkak të funksioneve a të shërbimit të tyre, marrin dijeni për një veprë penale që ndiqet kryesisht, detyrohen të bëjnë kallëzim me shkrim edhe kur nuk është individualizuar personi të cilit i atribuohet vepra penale”, fakt që është harruar nga legjislatori. *Trajtuar më hollësisht në faqet 185-206 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

a. Të shqyrtohet një qasje e re ndaj organizimit dhe funksionimit të auditimit të brendshëm në shkallë vendi si një pjesë e rëndësishme që garanton sisteme efektive kontrolli të brendshëm në sektorin publik. Një qasje që bazuar në nivelin kulturor dhe mjedisin ku veprojnë këto struktura të garantojë pavarësinë, paanësinë dhe integritetin e profesionit të auditimit të brendshëm. Gjykojmë të nevojshme ngritjen e një Njësie të vetme (Drejtori e përgjithshme apo Agjensi) për Auditimin e

Brendshëm dhe Inspektimit Financiar në sektorin publik në vartësi të Kryeministrit, apo dhe varësi dyfishe me Ministrin e Financave. Kjo strukturë të mbulojë funksionet e auditimit të brendshëm dhe inspektimit financiar si hallkë e strukturës së angazhuar në luftën antikorrupsion. Një strukturë e tillë me funksione të përqëndruara do të jetë më afër nivelit më të lartë të qeverisjes dhe do të mundësojnë që të përcojnë frymën qeverisëse në mënyrë të njëjtë. Si njësi qendrore duhet të ketë fillimisht në varësi funksionale (metodologjike dhe raportimi) të gjitha strukturat e auditimit të krijuara në nivel të qeverisjes së përgjithshme, model që afron shërbimin e strukturave të auditit të brendshëm me nevojat e sektorit publik për llogaridhënie.

b. Njësitë e auditimit të qeverisjes qendrore dhe institucioneve të pavarura të kenë detyrimin të raportojnë dhe të jenë në varësi funksionale nga kjo Njësi me funksione të përqëndruara, ndërkohë që të gjitha njësitë e auditimit në nivel më të ulët të kenë varësi funksionale nga strukturat e auditit të brendshëm në qendër. Kjo mënyrë varësie funksionale (jo si struktura) gjykojmë se krijon kushte të favorshme për pavarësi, profesionalizëm por dhe garanton një nivel raportimi në kohë reale duke inkurajuar dhe masa për përmirësim të problematikave, përmes bërjes së zbatueshme të rekomandimeve të dhëna nga këto struktura.

Në vijimësi

2. Nga auditimi konstatohet se, nga një numër i konsiderueshëm i titullarëve të njësive të qeverisjes së përgjithshme, **nuk është siguruar shërbimi i auditimit të brendshëm në njësitë e tyre** në njërën nga format e përcaktuara në nenin 17 të LAB nr.9720, datë 23.04.2007 “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik” i ndryshuar, si dhe në nenin 10 të LAB nr. 114/2015, date 22.10.2015, në kundërshtim me germën “a” të nenit 12 të këtij ligji, pasi në njësinë përgjegjëse për AB në Ministrinë e Financave, për Planin Strategjik 2016-2020, kanë raportuar treguesit e tyre vetëm 99 NJAB dhe për realizimin e programit të auditimit të brendshëm për vitin 2015 kanë paraqitur raportet e tyre 103 NJAB dhe nuk ka informacion se si është organizuar ky shërbim në mbi 70 njësi publike. Për këtë **mbajnë përgjegjësi titullarët e njësive publike**, por nga ana e Ministrit të Financave si përgjegjës për bashkërendimin e përgjithshëm, harmonizimin dhe monitorimin e veprimtarisë së AB në njësitë e sektorit publik dhe njësia përgjegjëse për harmonizimin e AB në Ministrinë e Financave, e cila zhvillon, administron dhe zbaton strategjinë e harmonizua në fushën e ABP, si dhe e monitoron këtë veprimtari në nivel kombëtar, duhet të gjejnë formën e duhur që ky shërbim tepër i rëndësishëm i cili jep mbështetje për titullarin në arritjen e objektivave të njësisë të organizohet në njërën nga mënyrat e përcaktuara me ligj nga të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme të përcaktuara në nenin 3, të këtij ligji.

Nga analiza e të dhënave rezulton se njësitë e qeverisjes së përgjithshme që kanë raportuar treguesit e tyre për aktivitetin e auditimit të brendshëm **kanë paraqitur tregues jo të saktë për sa i përket planifikimit të objekteve për tu audituar.** Disa njësi shpenzuese në parashikimin e planit vjetor 2015 raportojnë një numër auditimesh disa herë më të lartë se numri i objekteve për tu audituar. Kështu, Ministria e Zhvillimit Urban ka paraqitur 7 objekte për tu audituar ndërsa për vitin 2015 ka parashikuar 18 auditime ose 2.6 herë më shumë; nga 47 institucionet e varësisë që përfshihen në planin strategjik të konsoliduar, 6 prej tyre kanë raportuar nga 1 objekt për tu audituar, ndërsa në planin e vitit 2015 kanë planifikuar nga 6 deri në 16 objekte për tu audituar nga secila strukturë e AB dhe 5 prej tyre kanë parashikuar për tu audituar në vitin 2015 nga 2 deri 3 herë më shumë. E njëjta situatë paraqitet edhe në mbi 20 institucionet kushtetuese dhe të pushtetit vendor.

Konstatohet se, nga NJAB nuk ka uniformitet për sa e përket përcaktimi të objekteve për tu audituar dhe ka mbivendosje të objekteve për tu audituar nga NJAB e ministrive dhe atyre të njësive varëse duke bërë që plani strategjik i konsoliduar të mos paraqesë numrin e saktë të objekteve për tu audituar çka reflektohet edhe në planifikimin e treguesve për vitin 2015 e në vazhdim për vitet e tjera, mangësi për të cilat mbajnë përgjegjësi drejtuesit e NJAB dhe Titullarët e njësive publike. Nga 99 NJAB që kanë paraqitur planet strategjike dhe vjetore janë evidentuar 1596 objekte për tu audituar ose 252 objekte pak se ato të planifikuara për vitin 2015 dhe për vitin 2016 janë planifikuar 1637 auditime. Për kryerjen e këtyre auditimeve në këto njësi janë

angazhuar 364 auditues të brendshëm. *Trajtuar më hollësisht në faqet 185-206 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Me qëllim hartimin e një plani strategjik sa më gjithëpërfshirës, SPHAB të kërkojë nga të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme që plotësojnë dhe paraqesin në degët e thesarit pasqyrat financiare, të raportojnë pranë kësaj strukture çdo vit masat e marra për organizimin e shërbimit të auditimit të brendshëm.

SPHAB të përgatisë një udhëzim për të gjitha NJAB të njërive të qeverisjes së përgjithshme që raportojnë treguesit e shërbimit të auditimit të brendshëm, ku të unifikohet paraqitja e objekteve për tu audituar prej tyre.

Në vijimësi

3. Si pjesë përbërëse e raportit të konsoliduar të veprimtarisë së auditimit të brendshëm për vitin 2015, janë edhe pasqyrat statistikore që shoqërojnë këtë raport të cilat nuk janë të plota dhe nuk pasqyrojnë të gjithë treguesit statistikor që shërbejnë për hartimin e raportit të konsoliduar pasi:

a. Në formularin nr.1, “Përbërja Profesionale dhe Niveli i Kualifikimit të Punonjësve për periudhën....” pasqyrohen të dhëna për strukturën, për arsimimin të ndarë sipas specialiteteve, të dhëna për vitet e punës si AB dhe të dhënat për certifikimin si AB. Për të qenë më e plotë kjo pasqyrë duhet të pasqyrohen edhe të dhënat për vitet e punës në profesion, pasi koha e punën në profesion është detyrim ligjor për tu punësuar në strukturat e AB, si dhe duket të evidentohen edhe ditët e trajnimit të vijueshëm të detyrueshëm si një detyrim ligjor për çdo të punësuar në këto struktura.

b. Në formularin nr.2, “Realizimi i programit nga Njësia e Auditimit të Brendshëm për periudhën.....” pasqyrohen të dhëna për auditimet e planifikuara dhe të realizuara për çdo NJAB. Në këtë pasqyrë paraqiten të dhënat për shërbime të sigurisë me bazë sistemi të ndara, të plota dhe të pjesshme. Auditimet e plota të pasqyruara në këtë pasqyrë, nuk janë të përcaktuara në llojet e auditimit sipas pikës 1, të nenit 9, të LAB dhe as në Manualin e AB dhe për to nuk ka asnjë shpjegim në asnjë nga aktet ligjore e nënligjore për AB në sektorin publik .Në auditimet e pjesshme pasqyrohen të dhënat për auditimet e përputhshmërisë, të performancës dhe financiare dhe në kolona të veçanta evidentohen të dhënat për ndjekjen dhe zbatimin e rekomandimeve, si dhe të dhënat për forma të tjera auditimi. Në këtë pasqyrë si për planin ashtu për realizimin, duhet të pasqyrohen të dhënat për llojet e auditimit të planifikuara dhe të realizuara sipas llojeve të shërbimeve të auditimit të përcaktuara në pikën 1, të nenit 9, të LAB nr.114/2015, të lilat janë; auditimet e përputhshmërisë, auditimet e përputhshmërisë, auditimet e performancës, auditimet e financiare, lloje të tjera auditimi, si dhe angazhimet e këshillimit.

c. Në formularin nr.3, “Gjetjet të ndara sipas sistemeve nga NJAB për periudhën..” pasqyrohen të dhëna në numër dhe vlerë për parregullsitë me ndikim financiar sipas sistemeve, por pa cilësuar se, sa nga vlera e gjetjeve përbën dëm ekonomik për fondet publike, për sa prej tyre është kërkuar kthimi i shumave në buxhetin e shteti. Po kështu nuk ka asnjë të dhënë se, sa nga këto parregullsi janë vlerësuar se përbëjnë vepër penale, për sa prej tyre drejtuesit e NJAB kanë raportuar tek titullarët e njërive publike dhe tek Ministri i Financave dhe se sa çështje u kanë kaluar organeve të drejtësisë. Grumbullimi i treguesve të tillë, analiza dhe përgjithësimi i gjetjeve me ndikim të rëndësishëm për financat publike dhe informimi i Qeverisë dhe i Kuvendit për marrjen e masave parandaluese do të ishte kontributi më i madh për forcimin e luftës kundër krimit ekonomik dhe korrupsionit në administratën publik.

d. Në formularin nr.4, “Rekomandimet e dhëna nga NJAB për periudhën.....”, pasqyrohen të dhënat për rekomandimet e pranuar dhe të zbatuara gjithsej, sipas prioriteteve, por nuk pasqyrohen të dhënat për rekomandimet gjithsej në total që kanë lënë NJAB. Është e pabesueshme që të gjitha rekomandimet e lëna të jenë pranuar nga subjektet e audituara, ashtu siç është e pa pranueshme që subjekte të veçanta nuk kanë zbatuar asnjë rekomandim pavarësisht se raportohet se i kanë pranuar. *Trajtuar më hollësisht në faqet 185-206 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Me qëllim që t'ju shërbejnë më mirë titullarëve të njësive publike për përmirësimin e veprimtarisë dhe rritjen e efektivitetit të sistemit të kontrollit të brendshëm në njësitë e sektorit publik, SPHAB të marrë masat e duhura për përmirësimin e pasqyrave statistikore me të gjithë treguesit e nevojshëm.

Në vijimësi

4. Nga auditimi u konstatua se, 22 NJAB për vitin 2015 në auditimet e kryera, kanë lënë për zbatim 2044 rekomandime ose rreth 27.4 % e totalit në shkallë sistemi, nga të cilat janë zbatuar vetëm 41, ose 0,5% e tyre, pavarësisht se janë pranuar nga menaxheri. Shqetësuese është gjendja për NJAB në Ministrinë e Transportit dhe Infrastrukturës, në Ministrinë e Drejtësisë, në e Arsimit dhe Sporteve në Zyrën Qendrore të Regjistrimit të Pasurive, në Bashkitë Tiranë, Kavajë, Shkodër, etj, të cilat nuk kanë zbatuar asnjë rekomandim, apo në Ministrinë e Punëve të Brendshme e cila ka zbatuar vetëm 8% të rekomandimeve, në Autoritetin Kombëtar të Ushqimit i cili ka zbatuar vetëm 4% të rekomandimeve, në Zyrën e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor e cila ka zbatuar vetëm 2% të rekomandimeve, etj.

NJAB në këto institucioneve kanë konstatuar parregullsi me efekte financiare për fondet publike dhe kanë raportuar gjetje me vlera të konsiderueshme, por fakti që nuk kanë zbatuar asnjë nga rekomandimet e lëna tregon se mundësia e kthimit të tyre në buxhetin e shtetit e vogël si psh; në Ministrinë e Transportit dhe Infrastrukturës, me vlerën 159,144 mijë lekë, në Ministria e Arsimit dhe Sporteve me vlerën 202,986 mijë lekë, në Ujësjiellës Kanalizime Shkodër me vlerën 159,144 mijë lekë, në Prefektura Vlorë me vlerën 56,987mijë lekë, në Bashkinë Shkodër me vlerën 90,584 mijë lekë, në Bashkinë Berat me vlerën 145,719 mijë lekë, në Bashkinë Bulqizë me vlerën 28,201mijë lekë, në Bashkinë Librazhd me vlerën 19,702 mijë lekë, etj.

Niveli i ulët i zbatimit të rekomandimeve apo, niveli zero i zbatimit të rekomandimeve nga këto subjekte, tregon për punë të dobët të NJAB-ve dhe performancë të ulët të audituesve të brendshëm, duke sjellë si pasojë që rekomandimet të jenë pa asnjë vlerë për subjektin e audituar, apo rekomandimet janë lënë në mënyrë formale dhe nuk kanë gjetur zbatim, trajtuar hollësisht në faqen 13, të këtij projektraporti. *Trajtuar më hollësisht në faqet --- të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

SPHAB të marrë masat e duhura dhe tu kërkojë të gjitha NJAB përfshirjen në planet e auditimit vjetor si një detyrim ligjor i përcaktuar në Manualin e Auditimit të Brendshëm Publik auditivin e zbatimit të rekomandimeve të lëna për çdo objekt auditimi.

Në vijimësi

5. Në Raportin e konsoliduar të veprimtarisë së AB për vitin 2015, lidhur me vlerësimin e cilësisë së NJAB-ve nga Struktura Përgjegjëse për H/AB nuk ka informacion për kryerjen e angazhimeve për vlerësimin e cilësisë së njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik. Nisur nga numri prej 103 NJAB në shkallë sistemi dhe nga numri prej 1515 angazhimeve të auditimit të realizuara prej tyre, vlerësimi i jashtëm i cilësisë nga struktura përgjegjëse për harminizimin e auditimit të brendshëm duhej ndërmarrë në jo më pak se 20 angazhime për vlerësimin e cilësisë së NJAB. Mos kryerja e angazhimeve për vlerësimin e cilësisë është në kundërshtim me kërkesat e standardit 1312 të IIA-së, i cili përcakton detyrimin që “Vlerësimet e jashtme duhet të kryhen të paktën një herë në 5 vjet nga një rishikues i kualifikuar dhe i pavarur, ose nga një grup rishikuesish jashtë njësisë”. Gjykojmë se praktika e deri tanishme për hartimin dhe zbatimin e manualit të vlerësimit të cilësisë nuk arrin të identifikojë problemet e brendshme të NJAB dhe Struktura Përgjegjëse për H/AB, si struktura përgjegjëse për hartimin dhe zbatimin e manualit të vlerësimit të cilësisë, me kapacitetet që ka në organikë, nuk është në gjendje të realizojë procesin e monitorimit dhe vlerësimit në mënyrë periodike të veprimtarisë së NJAB dhe të veprojë menjëherë për të parandaluar

parregullsitë që evidentohen në praktikën e përditshme. *Trajtuar më hollësisht në faqet 185-206 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër rekomandojmë:

Ministri i Financave të ngrejë një grup pune me specialistë të fushës për të studiuar strukturën organike të SPHAB në raport me përgjegjësitë që ka kjo strukturë sipas detyrimeve ligjore të përcaktuara në LAB dhe në përfundim të bëjë rregullimet përkatëse.

Në vijimësi

6. Nga auditimi lidhur me zbatimin e **ligjit për menaxhimin financiar dhe kontrollin** është konstatuar se nga aktivitetet e parashikuara për përfundimin brenda vitit 2015, në Strategjinë e Menaxhimit të Financave Publike, nuk është realizuar vendosja në punë e Sistemit Informatik Qendror Shqiptar (SIQSH) në shumicën e institucioneve buxhetore, si edhe gjithashtu nuk është kryer integrimi i këtij sistemi me Sistemin Informativ të Menaxhimit Financiar Shqiptar (SIMFSH). Një integrim i tillë i parashikuar për vitin 2015, nuk ka lejuar sigurimin kryqëzimin e informacioneve për efekt të krijimit të një baze të fuqishme të dhënash që siguron raportim dhe analizë të tyre të mirëfilltë.

Është konstatuar gjithashtu se nga ana e DH/KBFP janë ndërmarrë iniciativa për përmirësimin e bazës ligjore siç është miratimi i ligjit nr.110/2015, datë 15.10.2015 ‘Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.10296, datë 08.07.2010 ‘Për menaxhimin financiar dhe kontrollin’ dhe Urdhrit të Ministrisë të Financave nr.89, datë 28.12.2015 “Për miratimin e metodologjisë për monitorimin e performancës së njësive publike”, por nga ana tjetër vërehen vështirësi në zbatimin praktik të metodologjisë për monitorimin e performancës së njësive publike, për aq kohë sa ende nuk është kryer integrimi i sistemeve që do të lejonte shkëmbimin e informacioneve të nevojshme.

Trajtuar më hollësisht në faqet 206-214 të Raportit Përfundimtar të Auditimit.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Duke vlerësuar dhe inkurajuar punën e mëtejshme të DH/KBFP në këtë fushë, në raportimin e muajit maj 2017, lidhur me performancën e sistemeve të menaxhimit financiar dhe kontrollit, **të jetë përcaktuar qartë niveli i integritetit të SIQSH me SIMFSH, nga të cilët do të përfitohen të dhënat thelbësore për vlerësimin e performancës së njësive publike**, duke mos e bazuar atë ekskluzivisht në vetëvlerësimin e përvitshëm të tyre, por duke siguruar në këtë mënyrë paanshmërinë dhe objektivitetin e rezultateve të arritura individualisht nga njësitë publike dhe tërësisht nga sistemi i menaxhimit financiar dhe kontrollit në Shqipëri.

Brenda 6/mujorit të parë 2017

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të Brendshëm.

Bujar LESKAJ

K R Y E T A R