

MBI AUDITIMIN E USHTRUAR NË MINISTRINË E FINANCIVE ME OBJEKT “MBI ZBATIMIN E BUXHETIT TË SHTETIT PËR VITIN 2014”.

Raporti Përfundimtar i Auditimit i ushtruar në Ministrinë e Financave, me objekt “Mbi zbatimin e buxhetit të shtetit për vitin 2014”, si dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendim të Kryetarit të KLSH-së Nr. 133, datë 30.09.2015. Bazuar në nenet 15, 25, 30 dhe 32 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, për përmirësimin e gjendjes, me shkresën nr. 489/6, datë 01.10.2015, Raporti Përfundimtar i Auditimit dhe rekomandimet përkatëse i janë dërguar z. Shkëlqim Cani, Ministër i Financave, ku janë rekomanduar dhe kërkuar zbatimi i masave të mëposhtme:

A. MASA ORGANIZATIVE.

Mbi programimin e një buxheti kredibël dhe në reflektim të plotë të treguesve të synuar makroekonomikë.

1. Buxheti vjetor si një dokument qendror i politikave të qeverisë, duhet të reflektojë objektivat afat mesme dhe si do të arrihen prioritetet, por konstatohet se treguesit makroekonomik të VKM nr. 73, datë 23.01.2013 “Për miratimin e kuadrit makroekonomik e fiskal për periudhën 2014-2016”, janë marrë parasysh pjesërisht në projekt buxhetin e vitit 2014, pasi ka devijime në zëra të rëndësishëm të buxhetit. Kështu konstatohet se të ardhurat e programuara në projekt buxhetin e vitit 2014, janë 363,966 milionë lekë nga 376,272 milionë që ishin programuar në projektin makro, ose më pak për 12,306 milionë lekë. Shpenzimet buxhetore të programuara në projekt/buxhetin e vitit 2014, janë 455,566 milionë lekë nga 411,533 milionë që ishin programuar në projektin makro, ose më shumë për 44,033 milionë lekë, shtesë që argumentohet me programimin e shlyerjes së detyrimeve të prapambetura, në vlerë 35,000 milionë lekë dhe në programimin më shumë se makro të investimeve kapitale për 8,8 milionë lekë.

Deficiti buxhetor në këtë projekt buxhet parashikohet 91,600 milionë lekë, kundrejt 35,261 milionë lekë të programuara në projektin makro 2014-2016, pra deficiti është programuar më shumë për 56,339 milionë lekë, dhe 4,966 milionë lekë më shumë se realizimi i një viti më parë.

Duhet patur parasysh faktin që, buxheti në vetvete është një kontratë në mes të qytetarëve dhe shtetit dhe kjo kontratë duhet të bazohet në parimin e kredibilitetit. Ndryshimet që reflektohen nga miratimi i Aktit normativ Nr. 1, datë 17.09.2014 dhe Aktit normativ Nr. 2, datë 29.12.2014 cenojnë këtë aspekt të rëndësishëm të një buxheti të mirë, kredibilitetin e tij, dhe kjo për shkak të një tendence të programimit me terma optimiste dhe një procesi jo të kujdesshëm dhe të pa monitoruar siç duhet nga strukturat respektive në qendër dhe në bazë. Ndryshimi në zërat buxhetorë, niveli i detyrimeve që vijon të mbetet shqetësues, mundësia e qeverisë për të ndërhyrë në shkurtimin e zërave të buxhetit tregon qartë se kredibiliteti i buxhetit është i ulët.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Procesi i programimit të buxhetit të synojë garantimin e kredibilitetit të tij nëpërmjet arritjes së sigurisë që buxheti është bazuar në 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. Kjo kërkon që projeksionet të bëhen brenda kufijve të qartë, të besueshëm dhe të

parashikueshëm të politikës fiskale, duke reflektuar aspekte që mbështesin qeverinë në realizimin e politikave fiskale me cikël neutral, dhe të garantojnë përdorimin me kujdes të burimeve të trashëguara.

- Duhet të reflektohen objektiva fiskale të qarta dhe të verifikueshme dhe që u lehtësojnë njerëzve të kuptuarin dhe parashikueshmërinë e kursit të qeverisë për politikat fiskale në të gjithë ciklin ekonomik, shoqëruar me mekanizma të tjerë institucionalë për të siguruar një perspektivë të pavarur në këtë drejtim, vetëm kështu gjykojmë se buxheti do të jetë një gurthemeli në arkitekturën e besimit mes shtetit dhe qytetarëve të tij. Aspekt i rëndësishëm që duhet të shoqërojë përgatitjen e buxhetit është konsultimi në fazën përgatitore si për ata që përgatisin draftet por edhe konsultimi me shoqërinë civile do ta ndihmojë procesin dhe përshpejtojë suksesin për të arritur një buxhet kredibël. Ndryshimet në fund të vitit nuk reflektojnë objektiva fiskalë të qarta dhe të besueshme, pasi më tepër se argumentimi i ndryshimit të këtyre treguesve është mbulimi i paaftësisë si në drejtim të mbledhjes së të ardhurave ashtu edhe në drejtim të realizimit të investimeve.

Në vijimësi

Mbi zbatimin e kriterit ligjor për financimin e deficitit në nivel të njëjtë me shpenzimet kapitale. (rregulli i artë)

2. *Deficiti buxhetor* në këtë projekt buxhet u programua me 91,600 milionë lekë, kundrejt 35,261 milionë lekë të programimit makro-ekonomik 2014-2016, pra deficiti është programuar për 56,339 milionë lekë më shumë. Konstatuam se çelja e buxhetit të vitit 2014, me ligjin nr. 185/2013, datë 28.12.2013, ka devijime në zëra nga projekt buxheti i vitit 2014 si në të ardhura, të cilat janë shtuar më shumë në çelje për 738 milionë lekë dhe në shpenzimet buxhetore të cilat janë çelur më shumë për 838 milionë lekë. Si rezultat i këtyre treguesve është rritur dhe deficiti buxhetor për 100 milionë lekë.

Në Ligjin organik të buxhetit nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”, theksohet se “Deficiti i buxhetit të shtetit financohet nga huat e brendshme, ose të huaja dhe si rregull, masa e tij nuk mund të tejkalojë masën e shpenzimeve kapitale të parashikuara në ligjin e buxhetit vjetor”. Konstatohet se për vitin 2014, ky nen i ligjit organik është shkelur që në planifikimin fillestar me shumën 24,440 milionë lekë dhe në planin me ndryshimet në vlerën 22,451 milionë lekë, ndërsa në buxhetin e realizuar deficiti buxhetor, është më i lartë se shpenzimet kapitale për vlerën 13,563 milionë lekë.

Konstatuam se për vitin 2014, deficiti buxhetor rezultoi 72,128 milionë lekë, kundrejt 66,940 milionë lekë rezultuar një vit më parë, pra me rritje në nivelin 5,188 milionë lekë. Por po të bëjmë një analizë të kujdesshme të të dhënave mujore, rezulton që deficiti buxhetor ka rezultuar shumë i lartë në muajin dhjetor në nivelin 30,808 milionë lekë, ndërkohë që investimet e muajit dhjetor kanë rezultuar në 17,245 milionë lekë. Sa më i lartë deficiti aq më i lartë borxhi dhe aq më shumë shtohen risqet në aspektin afat mesëm dhe afatgjatë.

Konstatohet se në totalin e shpenzimeve kapitale që vihet në raport me nivelin e deficitit buxhetor, Ministria e Financave shton edhe nivelin e investimeve të zërit Fondi i Zhvillimit të Rajoneve, pavarësisht natyrës së trajtimit të tij, si fonde të kushtëzuara. Për vitin 2014, konstatohet se fondet në këtë zë janë shtuar ndjeshëm duke rezultuar **në 8.42 miliardë lekë, dhe krahasuar me vitin 2013 konstatohet një rritje me 6.42 miliardë lekë.**

Sa më sipër është rekomanduar:

- Nisur nga sa është konstatuar, duke vlerësuar me kujdes ndikimin negativ që ka një nivel në rritje i deficitit buxhetor në rritjen ekonomike, por veçanërisht në rritjen e borxhit në

nivel afatgjatë, duke vënë në rrezik përmbushjen e objektivave fiskalë kërkojmë që, nga ana e Ministrisë së Financave të ketë një përqasje të kujdesshme dhe vëmendje maksimale, për të gjetur mundësitë e mbajtjes së nivelit të deficitit nën kontroll dhe në nivele të njëjta me financimin e investimeve, pasi nivelet e deficitit dhe mënyra e mbulimit të tij, është një tregues shumë sensitiv dhe që mund të krijoj risqe të cilat do kohë të normalizohen, shoqëruar me krijimin e kostove të larta për të ardhmen, si për financat publike dhe për situatën e vendit në një kontekst më të gjerë. Konsiderojmë si një rrugë më efikente vlerësimin e kujdesshëm të shpenzimeve duke synuar në eliminimin e kostove që nuk përbëjnë vlerë të shtuar për financat publike duke programuar me ulje shpenzimet shtetërore apo rritje të efektivitetit të tyre, shoqëruar me masa për rritje të administrimit tatimor dhe doganor.

- Nëse do të vijohet me rritje të fondeve të programuara për zërin Fondi i Zhvillimit të Rajoneve, duke patur parasysh përdorimin e tyre me një shtrirje më të gjatë se viti buxhetor, por edhe faktin se monitorimi i tyre është më i vështirë për shkak të natyrës së tyre dhe një përgjegjësie që ndahet në disa institucione që përfshihen në këtë vendimarrje, sugjerojmë që ato të trajtohen nën zërin e shpenzimeve kapitale dhe në respekt të kriterëve të alokimit dhe ndjekjes të këtyre shpenzimeve.

Në vijimësi

Realizimi i buxhetit të investimeve dhe përdorimi i Letër Kredisë (LC).

3. Konstatuam se investimet kapitale për vitin 2014, janë realizuar në masën 60,749 milionë lekë ose realizuar 5,255 milionë lekë më pak se plani i ndryshuar nga dy Aktet Normative të buxhetit gjatë vitit 2014 (ndryshe 92%) dhe 4,728 milionë lekë më pak se një vit më parë, i ndarë në:

Investime me financim të brendshëm nga 36,093 milionë lekë të planifikuar janë realizuar në masën 94% ose 2,129 milionë lekë më pak. Ndërsa krahasuar me nivelin e vitit 2013, konstatohet se janë realizuar 2,737 milionë lekë më pak;

Investime me financim të huaj nga 29,911 milionë lekë të planifikuar janë realizuar në masën 89.5% ose 3,126 milionë lekë më pak. Ndërsa krahasuar me nivelin e vitit 2013, konstatohet se janë realizuar 1,991 milionë lekë më pak.

Kemi konstatuar se në çeljen e fondeve për investime kapitale ka ndodhur një ngurtësim nga Ministria e Financave, kështu në referencë të shkresës nr. 2112, datë 18.02.2014, drejtuar Ministrit të Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes “*Mbi ngurtësimin e shpenzimeve kapitale*”, në zbatim të ligjit të buxhetit të vitit 2014 dhe udhëzimit plotësues nr. 3, datë 17.01.2014 “*Mbi zbatimin e buxhetit të vitit 2014*”, dhe në vijim të diskutimeve dhe marrëveshjes paraprake me FMN është kërkuar ngurtësimi i vlerës prej 5 miliardë lekë të shpenzimeve kapitale.... me argumentin “*për shkak të pasigurisë së të ardhurave në marrëveshje me FMN-në u përcaktua si instrument ngurtësimi i shpenzimeve kapitale në masën e të ardhurave të pasigurta*”. Qeveria nën presionin e kreditorëve për nivelin e lartë të borxhit transferon të ardhura fiskale nga shpenzimet me ndikim në ecurinë ekonomike drejt amortizimit të borxhit të jashtëm si garanci të aftësisë ripaguese.

Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, nr. 1833/4, datë 16.06.2014 “*Për ç’ngurtësimin e shpenzimeve kapitale*”, ka kërkuar nga Ministria e Financës: “*...nisur nga niveli i ulët i realizimit të investimeve të planifikuara për vitin 2014, lutemi ç’ngurtësimin e plotë të shpenzimeve kapitale për të gjitha institucionet, për të cilat ky fond akoma nuk ju është ç’ngurtësuar, ose ç’ngurtësimi është bërë në mënyrë të pjesshme*”.

Kjo situatë ka reflektuar zhvendosjen e investimeve me financim të brendshëm në 3 muajt e fundit të vitit, duke arritur nivelin më të lartë në muajin dhjetor. Kështu në muajin dhjetor 2014 janë realizuar 17,245 milionë lekë investime, ose 28.4% e tyre, të ndara shpenzime kapitale me financim të brendshëm realizuar në nivelin 13,302 milionë lekë, ose 39.2% e tyre dhe shpenzime kapitale me investim të huaj realizuar në 3,943 milionë lekë, ose 14.7% e realizimit vjetor të tyre.

Kjo u shoqërua edhe me përdorimin e Letër Kredisë, si formë për realizimin e investimeve publike por jo vetëm. Nisur nga fakti se Letër Kredia ka të bëjë me bllokimin e fondeve në llogarinë e institucioneve shtetërore, në një bankë të nivelit të dytë, për llogari të operatorëve ekonomikë, në analizë të thelluar të situatës gjykojmë se jemi më shumë në kushtet e paradhënies se sa të letër kredisë.

Në kuptimin origjinal Letër Kredia është një ndër instrumentet më të sigurtë financiarë që vihen në dispozicion të tregtarëve ndërkombëtarë, pra është një angazhim i një banke në emër të blerësit (*shteti në rastin konkret*), që pagesa do të kryhet te përfituesi, në momentin kur termat dhe kushtet e parashikuara në kontratën e LC-së do të përmbushen. Përdorimi i LC-se nevojitet në ato raste kur nuk ka informacion të besueshëm për blerësin (*në rastin konkret përsëri shteti*), por shitësi i huaj ka besim te banka e blerësit. Nëse do të ishte realisht një përdorim i LC-së, nuk do të kishim implikim dalje cash-i nga depozita e qeverisë, pasi fondet realisht do të vijonin të ishin në llogari të kësaj të fundit, deri sa plotësohen kushtet e specifikuar në kontratë, duke theksuar faktin që përdorimi i LC nuk do të kishte efekte në treguesit fiskalë të vitit (*efekti është 3,426 milionë lekë*). Ngurtësimi i fondeve në llogari bankare të institucioneve për llogari të klientëve, në masën e plotë të shpenzimit/investimit dhe në kushtet kur punimet/shërbimet dhe mallrat nuk janë realizuar, është jo vetëm përdorim në kushte të një instrumenti të parregulluar në praktikën buxhetore, por dhe në shkellje të parimeve të anualitetit, transparencës dhe besueshmërisë, pasi janë referuar në treguesit fiskalë *shpenzime potenciale*. Gjykojmë se arsyetimi i këtij parapagimi me “*mos-djegjen*” e fondeve, në favorizim të operatorëve privatë edhe duke krijuar hapësira për zbehje të kontrollit buxhetor dhe rregullave të menaxhimit dhe kontrollit financiar, është në rastin më të mirë naivitete, ose përpjekje për të ndryshuar realitetin.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Ministria e Financave bazuar në parimet më të mira të qeverisjes buxhetore dhe referuar praktikave më të mira ndërkombëtare, të bëjë rregullimet e instrumenteve financiarë që mund të përdoren në zbatimin e buxhetit, duke përcaktuar qartë rastet, kur mund të përdoren dhe të mos lihen hapësira interpretimi apo aspekte në gjykim të drejtimit.
- Të sanksionohet që Letër Kreditë të jepen vetëm nga depozita e qeverisë dhe kundrejt kushteve të përgjithshme të përcaktuara mirë dhe qartë, në një marrëveshje midis Bankës së Shqipërisë dhe Ministrisë së Financave. Deri në plotësimin e rregullimit ligjor këto instrumente bankare duhet të minimizohen në zbatimin e buxhetit. Në këtë kontekst të gjitha pagesat e bëra me LC në dy muajt e fundit të vitit, të transferuara në llogaritë bankare në bankat e nivelit të dytë, ngurtësuar në emër të institucioneve buxhetore, (*në kushtet kur punimet/shërbimet dhe mallrat nuk janë realizuar brenda vitit ushtrimor*) të reflektuara në treguesit e realizimit të shpenzimeve për vitin 2014, nuk duhet të paraqiten në treguesit fiskal si realizim buxhetor. Në këtë rast shpenzimet korrente në pasqyrat e treguesve fiskalë duhej të ishin 435,423 milionë lekë, ndërsa shpenzimet kapitale në pasqyrat e treguesve fiskalë duhej të ishin 57,536 milionë lekë.

Në vijimësi

4. Nga krahasimi i raportimit të realizimit të shpenzimeve kapitale me financim të huaj ndërmjet Ministrisë së Financës dhe *Ministrisë së Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes*, kjo referuar Udhëzimit nr. 3, datë 17.01.2014 “Për zbatimin e Buxhetit të vitit 2014” pika 6, dhe Udhëzimit nr. 28, datë 18.12.2014 “Për procedurat e mbylljes së llogarive vjetore të buxhetit të vitit 2014” pika 20, bazuar në të dhënat faktike të Drejtorisë së Thesarit pranë Ministrisë së Financës si dhe në raportin “Monitorimi i Investimeve Publike 2014” të publikuar nga MZHETTS, rezultoi se ndërmjet këtyre dy raportimeve ka diferenca të konsiderueshme, të cilat llogariten në vlerën prej **98 milionë lekë**.

Njësitë e Zbatimit të Projekteve nuk zbatojnë afatet kohore ligjore të raportimit, çka sjell mos pasqyrimin në kohë të treguesve fiskalë të qeverisë dhe deformim të shifrave zyrtare të publikuara, problematikë e vërejtur nga vitet e kaluara. Raportimi i shpenzimeve kapitale me Financim të Huaj në lidhje me evidentimin, regjistrimin, dhe raportimin e Financimeve të Huaja në kuadrin e projekteve dhe marrëveshjeve me donatorët e huaj nuk bëhet komform udhëzimit të MF. Formularët plotësohen me gabime, mungojnë të dhënat e gjendjes së llogarisë së projekteve si në çelje ashtu edhe në mbyllje të periudhës raportuese etj. Njësitë e Zbatimit të Projekteve nuk japin shpjegime në lidhje me mosrakordimin e situacionit të raportimit. Drejtoria e Operacioneve të Thesarit dhe Drejtoria e Buxhetit pranë Ministrisë së Financës nuk kanë rakorduar për konfirmimin e vlerave të realizuara të Shpenzimeve Kapitale me Financim të Huaj. Referuar treguesve të raportit “Buxheti faktik i vitit 2014”, i Ministrisë së Financës, dërguar KLSH-së, me treguesit faktikë të Drejtorisë së Operacioneve të Thesarit, ka gjeneruar diferenca raportimi.

Raportimi nga Ministria e Financës për projektet e investimeve të huaja, të cilat vijnë me status “grande”, bazohet në raportimin që bëjnë Njësitë e Zbatimit të Projekteve, pa u konfirmuar në fund të periudhës me rakordim dy palësh duke sjellë pasaktësi në raportimin e këtij zëri por dhe pamje jo reale të grandeve të cilat janë përfituar (apo statusin e tyre).

Sa më sipër është rekomanduar:

Ministria e Financës dhe Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Turizmit, Tregtisë dhe Sipërmarrjes të hartojnë një akt rakordimi “tip” me të dhëna të rakorduara me Njësitë e Zbatimit të Projekteve dhe degët e thesarit, në mënyrë që në mbyllje të periudhës ushtrimore, shifrat e raportimit të këtyre dy institucioneve të jenë të barabarta. Raportimi për treguesit e realizimit të planit të bëhet vetëm pas këtij rakordimi duke saktësuar në çdo moment të dhënat e raportuara me të dhënat e kontabilizuara dhe të paraqitura në pasqyrat financiare të shtetit, kjo sidomos në rastin e grandeve.

Në vijimësi

Nga auditimi i “Depozitës së Qeverisë” për vitin 2014.

5. Nga Ministria e Financës, e cila administron llogarinë “Depozita e Qeverisë” dhe nga Instituti i Sigurimeve Shoqërore (për pjesën e kontributeve të sigurimeve shoqërore dhe shëndetësore të derdhura në llogarinë “Depozita e Qeverisë” rezultojnë **285 milionë lekë**, por të pa derdhura në llogarinë e ISSH-së) nuk ka aktrakordim për gjendjen e kësaj llogarie si në çelje, ashtu edhe në mbyllje të periudhës ushtrimore. Me gjithë korrespondencën e vazhdueshme të dy institucioneve rezulton se, gjendja në çelje të llogarisë vjetore të vitit 2014 të ISSH-së, e trashëguar nga viti 2011 dhe 2012 nuk konfirmohet nga Ministria e Financave. Për shkak të mosrakordimeve në kohë kjo diferencë e cila nuk njihet nga Ministria e Financave si detyrim, mbartet në llogarinë e detyrimeve të ISSH-së.

Nga të dhënat e raportuara nga Ministria e Financës, referuar zbatimit faktik të buxhetit, krahasuar me ato të Fondit të Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor, rezulton një

diferencë në të ardhurat për **166.5 milionë lekë**, të cilat i përkasin transfertës së buxhetit për shërbimin spitalor dhe që raportohen më shumë nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor. Ndërsa, në shpenzime rezulton një diferencë për **3.5 milionë lekë**, përkatësisht në shpenzimet e shërbimit spitalor, të cilat raportohen më pak nga Fondi i Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor

Nga raportimi i Ministrisë së Financave të ardhurat faktike tatimore të mbledhura janë në vlerën 103,138 milionë lekë, ndërsa bazuar në të dhënat e siguruara nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve rezulton se të ardhurat tatimore janë realizuar në nivelin 106,815 milionë lekë nga 104,293 milionë lekë sipas planit të ndryshuar nga dy Aktet Normative të buxhetit gjatë vitit 2014, ndryshim ky që vjen si pasojë e qëndrimeve të ndryshme si në klasifikim ashtu edhe në vlerë.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Drejtoria e Operacioneve të Thesarit pranë Ministrisë së Financave, përgjegjëse për konsolidimin e llogarisë së Unifikuar të Thesarit (*depozitës së qeverisë*) dhe e pasqyrave financiare vjetore të qeverisë, të bëjë rakordimet e diferencave të trashëguara nga viti 2011-2012 me Institutin e Sigurimeve Shoqërore prej 285 milionë lekësh, të parakorduara me llogarinë “*Depozitë e qeverisë*” dhe të sistemohet kjo situatë.
- Ministria e Financave, të rakordojë me Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve, Fondin e Sigurimit të Detyrueshëm të Kujdesit Shëndetësor lidhur me raportimin për sa i përket klasifikimit të zërave dhe shifrave të raportuara. Raportimi për treguesit e realizimit të planit të bëhet vetëm pas këtij rakordimi.

Menjëherë dhe në vijimësi

6. Nga auditimi për realizimin e të ardhurave për buxhetin e vitit 2014, rezultoi se nuk është vepruar në përputhje me nenin 4 të Marrëveshjes së lidhur midis Ministrisë së Financave dhe Bankës së Shqipërisë, ku kërkohet se çdo muaj të transferohet paradhënia e fitimit, duke filluar në muajin shkurt e deri në janar të vitit pasues. Konstatuam se në 8 muaj të këtij viti nuk është derdhur fare paradhënie, për shkak të dakordësisë midis dy institucioneve duke sjellë si pasojë që të ardhurat në “Depozitën e Qeverisë” nga fitimi i Bankës së Shqipërisë, të jenë të ulta. Konstatohet se fitimi ka ardhur duke u zvogëluar çdo muaj të vitit 2014, nga 316,855 mijë lekë që ka rezultuar në muajin janar të 2014, në muajin tetor ka rezultuar me një humbje prej 561,823 mijë lekë dhe në muajin dhjetor me një humbje prej 68,676 mijë lekë.

Sa më sipër është rekomanduar:

Ministria e Financave të kërkojë zbatimin e praktikës në përputhje me nenin 4 të Marrëveshjes së lidhur me Bankën e Shqipërisë, *ku kërkohet që çdo muaj të transferohet paradhënia e fitimit* të Bankës së Shqipërisë në llogarinë “*Depozitë e qeverisë*”, pasi një anashkalim i tillë sjell mungesa të ardhurash për shtetin me efekt në rritjen e borxhit të brendshëm. Gjykojmë se marrëveshja midis Bankës së Shqipërisë dhe Ministrisë së Financave, nuk duhet të jetë e cenueshme sa herë që ka vështirësi në plotësimin e kushteve nga palët në marrëveshje.

Në vijimësi

Mbi nivelin dhe menaxhimin e borxhit publik.

7. Konstatohet se Borxhi publik i qeverisjes qendrore, është 977,102 milionë lekë, nga 884,692 milionë lekë që rezultoi në fund të vitit 2013 me një rritje në vlerë absolute prej 92,410 milionë lekë ose 10.4%. Nëse marrim parasysh mbështetjen buxhetore nga FMN dhe

Banka Botërore në kuadër të marrëveshjes për shlyerjen e detyrimeve të prapambetura në shumën prej 33,900 milionë lekë, borxhi pëson rritje të mëtejshme duke arritur në **71.76%**.

Borxhi i brendshëm, është 564,673 milionë lekë, nga 520,786 milionë lekë që rezultoi në fund të vitit 2013 me një rritje në vlerën absolute prej 43,887 milionë lekë ose 8.42% të PBB-së. **Konstatohet se borxhi i brendshëm gjatë vitit 2014 ka pësuar rritje të konsiderueshme krahasuar me vitet e mëparshme.**

Borxhi i jashtëm, është 412,426 milionë lekë, në përqindje kundrejt PBB-së rezulton përkatësisht 29,17 % për vitin 2014

Në strategjinë e Menaxhimit të Borxhit Publik për periudhën afatmesme 2014-2016, sipas skenarit bazë stoku i borxhit për vitin 2014 parashikohet të jetë 72.07% e PBB me tendencë ulje 1% për vitet në vazhdim. Në këtë strategji konstatohet vetëm një vlerësim pjesor i riskut kryesisht nga kursi i këmbimit duke u fokusuar vetëm tek ndryshimi i stokut të borxhit në euro, pra analiza është e pjesshme dhe e segmentuar duke mos reflektuar mbi të gjithë faktorët që ndikojnë në nivelin e borxhit.

Në raportin e Ministrisë së Financave, lidhur me borxhin faktik për vitin 2014, konstatohet se nuk ka një analizë të detajuar ku të jenë krahasuar prirjet kohore të borxhit të jashtëm me tregues të tjerë ekonomikë që lidhen ngushtësisht të cilët mund të masin aftësinë ripaguese të vazhdueshme ndaj kreditorëve ndërkombëtarë dhe mjaftueshmërinë e likuiditetit për ripagimin e detyrimeve ndaj borxhit të jashtëm. Analiza e borxhit faktik të jashtëm bruto sipas kompozimit të portofolit, llojit të monedhës, kreditorëve, tipit të interesit, koncensionalitetit etj. përbën një vështrim statik mbi situatën dhe evoluimin e tij, duke mos arritur në një vlerësim ose përfundim të mundshëm mbi dinamikën dhe qëndrueshmërinë në kohë.

Mungon analiza e këtyre treguesve për borxhin faktik për vitin 2014, kështu mungon analiza e treguesit relativ të borxhit të jashtëm bruto kundrejt eksportit të mallrave dhe të shërbimeve, tregues që në fund të vitit 2014 ishte rreth 184.45%. Ngadalësimi i eksportit të mallrave dhe shërbimeve ka ndikuar në përkeqësimin e këtij treguesi me rritje 3.4 pikë % në krahasim me vitin 2013, të dhëna të marra nga publikime të Bankës së Shqipërisë. Nga analiza jonë konstatohet se ky tregues ka shfaqur një prirje afatgjatë rënese deri në vitin 2012, mbas këtij viti ka filluar trendi rritës duke u vlerësuar me 9.2 pikë % për vitin 2013 dhe me 2.1 pikë % për vitin 2014. *Sipas këtij treguesi konstatohet mjaftueshmëria e flukseve të rregullta hyrëse financiare në valutë, në mbulimin e borxhit të jashtëm afatshkurtër.*

Një tregues tjetër që përdoret nga institucionet financiare ndërkombëtare, në analizat e borxhit është edhe mjaftueshmëria e rezervës valutore krahasuar me borxhin e jashtëm. Konstatohet se në kushtet e një depërtimi të limituar në tregjet ndërkombëtare të kapitalit, mjaftueshmëria e rezervës valutore mund të ndihmojë në përballjen e detyrimeve afatshkurtra të borxhit të jashtëm, *stoku aktual i rezervës valutore vlerësohet se është i mjaftueshëm për të përballuar borxhin e jashtëm afatshkurtër.* Përgjithësisht pragu kritik i mbulimit të borxhit prej stokut të rezervës valutore është 100% dhe raportet poshtë këtij pragu dëshmojnë për pamjaftueshmëri të stokut të rezervës valutore financiare. Për vitin 2014 *borxhi i jashtëm regjistron një ritëm më të përshpejtuar rritës krahasuar me rezervat valutore.*

Konstatohet se stoku i borxhit të jashtëm bruto dhe borxhit të jashtëm bruto të qeverisë qendrore përgjithësisht regjistrojnë një ritëm më të përshpejtuar rritës krahasuar me të ardhurat tatimore. Analiza e këtij treguesi tregon se raporti i borxhit të jashtëm bruto kundrejt të ardhurave tatimore është në nivelin 254.4%. Ky tregues ka shfaqur prirje rënese me 10.4 pikë % krahasuar me vitin 2013, kurse treguesi i borxhit të jashtëm bruto të qeverisë

qendrore kundrejt të ardhurave tatimore ka një dinamikë rritëse për çdo vit dhe me 2.9 pikë % për vitin 2014 krahasuar me vitin 2013.

Konstatohet se gjatë vitit 2014 është punuar për të realizuar përmirësime ligjore të cilat në çdo rast nga ana jonë vlerësohen maksimalisht si një përpjekje për një përafrim sa më të plotë me kuadrin rregullator evropian, por duke qenë se në çdo ndërhyrje ligjore e shikojmë në një kontekst më të gjerë, që ka të bëjë, me sa ndikojnë këto amendime në kuadrin fiskal të vendit jo në periudhë afatshkurtër por duke konsideruar qëndrueshmëri të këtij kuadri të rëndësishëm do ndalojmë në disa aspekte.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Ministria e Financave të ndërmarrë të gjitha masat për hartimin e një kuadri rregullator fiskal, i cili të synojë reduktimin e nivelit të borxhit publik në nivele të përcaktuara në mënyrë që brenda një periudhë 3 vjeçare të sigurohet që indikator i borxhit publik ndaj PBB të arrijë në nivelin 60%, kjo do të kërkonte paraqitjen e një iniciative ligjore për vendosjen në Kushtetutë dhe në Ligjin “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” të niveleve të pranueshëm të borxhit publik ndaj PBB-së, shoqëruar me një nivel variance të pranueshme në referencë të kushteve makroekonomike të vendit.
- Referuar faktit që këta tregues janë sinjale alarmi, dhe shërbejnë si indikatorë për të sinjalizuar kapacitetin e qeverisë qendrore për të ndërhyrë në raste krize duke synuar evitimin e humbjes së besueshmërisë së vendit ndërkundërsisht e huaj dhe duke mundësuar monitorimin dhe identifikimin e nivelit të borxhit të jashtëm të qeverisë i cili në rastet kur është shumë i lartë, mund të ndikojë në transferimin e të ardhurave fiskale nga shpenzimet me ndikim në ecurinë ekonomike drejt amortizimit të borxhit të jashtëm, rekomandohet një analizë e plotë e thelluar në bashkëpunim me Bankën e Shqipërisë për të patur skenarë shpëtimi nëse vlerësohet një situatë e përkeqësuar apo në përkeqësim.
- Duke vlerësuar rëndësinë por dhe cënueshmërinë e vendimmarrjes, debatit që mund të prodhojë ajo e konsiderojmë të rëndësishme të theksojmë se në çdo rast vendimmarrjet në lidhje me marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë, duhet të jenë vendimmarrje politike të konsoliduara dhe transparente, fakt që sigurohet nëpërmjet ratifikimit të tyre në Kuvendin e Shqipërisë.
- Për të garantuar efektivitetin në proceset e menaxhimit të borxhit të jashtëm, në referencë të aspekteve që rregullojnë përzgjedhjen e agjentit fiskal, këshilltarëve dhe ndërmjetësve të borxhit, kërkojmë që kjo përzgjedhje të realizohet në respekt të rregullave të prokurimit publik, duke realizuar kështu dhe transparencën e nevojshme që shoqëron kostot e këtij procesi përpos faktit që garantohet edhe një pjesëmarrje e gjerë në garë në funksionin të cilësisë së shërbimit të ofruar.

Në vijimësi

8. Borxhi i brendshëm në fund të vitit 2014, arrin në nivelet 564,673 milionë lekë, nga 520,786 milionë lekë që rezultoi në fund të vitit 2013 me një rritje në vlerën absolute prej 43,887 milionë lekë ose 8.42%, të PBB. Konstatohet se borxhi i brendshëm gjatë vitit 2014 ka pësuar rritje të konsiderueshme krahasuar me vitet e mëparshme. Konstatuam se në vitin 2014 stoku i borxhit të brendshëm i financuar nëpërmjet instrumenteve afatgjatë ka qenë më i lartë se ai i financuar nga instrumentet afatshkurtër. Kjo tendencë për të kaluar gradualisht në huamarrje të brendshme me afate më të gjata maturimi ka filluar në vitin 2013. Konstatohet se është thelluar raporti ndërmjet instrumenteve afatgjata dhe afat shkurtra në 52% me 48% kur ky raport nga vitet 2010 deri 2012 ka qenë dukshëm në favor të

instrumenteve afatshkurtër, mesatarisht 43%-45%. Ky raport krahasuar me objektivat afatmesme të strategjisë së borxhit publik 2014-2016 përafrohet më shumë me skenarin konservator, ku ky raport ishte parashikuar 51% me 49% dhe larg parashikimeve të skenarit optimist.

Sa më sipër është rekomanduar:

Orientimin kryesisht në drejtim të titujve qeveritarë me afat të gjatë maturimi të cilët përmirësojnë strukturën e borxhit të brendshëm dhe mund të reduktojnë riskun e rifinancimit pasi ky risk është i lidhur me nivelin e lartë të instrumenteve të cilat maturohen brenda një viti, por kërkojnë një planifikim të kujdesshëm të nevojave për huamarrje të brendshme, bazuar në analiza të plota dhe vlerësim të kujdesshëm të niveleve të cash në dispozicion (*konstatohen nivele të larta të depozitës qeveritare*). Ndërkohë që ripërsërisim kërkesën që Banka e Shqipërisë dhe Ministria e Financave të unifikojnë dhe plotësojnë kërkesat për raportim të borxhit mbi të njëjtat kritere në mënyrë që analizat të jenë të krahasueshme.

Në vijimësi

9. Konstatohet se borxhi i jashtëm në fund të vitit 2014, rezulton në nivelin 412,426 milionë lekë, ose 29,17 % kundrejt PBB-së. Pjesa më e madhe e stokut të borxhit të jashtëm është në Euro (rreth 57%), por edhe gjatë vitit 2014 huamarrja e jashtme kryesisht është realizuar në këtë monedhë. Ky fakt tregon se portofoli në periudhë afatgjatë është e ekspozuar ndaj riskut të kursit të këmbimit me euro. Stoku i borxhit në SDR është në nivelet 26%, me një tendencë ulje krahasuar me vitet e mëparshme. Stoku i borxhit në USD është në nivelet rreth 10% ndërsa stoku në monedha të tjera arrin në 6% të totalit. Stoku i borxhit të jashtëm është llogaritur nga të dhënat e stokut të paraqitur në milionë Euro (*llogaritjet në lekë janë bërë me kurset e këmbimit euro/lekë të datës 31 dhjetor*). Nëse i referohemi stokut të borxhit të jashtëm shprehur në lekë sipas kursit të fund vitit për monedhat përbërëse të portofolit të tij, shuma e stokut të borxhit sipas monedhave do të jetë e ndryshme si pasojë e efektit të kurseve të këmbimit. Në fund të vitit 2014, efekti i kursit të këmbimit mbi stokun e borxhit të jashtëm rezulton 12,930 milionë lekë ku efektet më të mëdha nga lëvizja e kursit janë gjeneruar nga monedhat SDR dhe USD, vlerësimi i të cilave në raport me monedhën vendase lekun ka shkaktuar një rritje të stokut të borxhit me rreth 11,000 milionë lekë.

Për sa i përket kompozimit të stokut të borxhit sipas kreditorëve, vërehet një rritje e kredive të nënshkruara me kreditorë shumëpalësh. Niveli i borxhit shumëpalësh krahasuar me fund vitin 2013 ka një rritje me 22%. Për sa i përket tipit të interesave për vitet e fundit si dhe për vitin 2014, vihet re një rritje e vazhdueshme e borxhit me interesa variabël. Pesha specifike e këtij lloji financimi në vitin 2013 është 44.4% kurse për vitin 2014 është 48.1%. Borxhi me kreditorë privatë në vitin 2014 ka pasur ulje me 4.4% krahasuar me vlerat e vitit 2013. Në vitin 2014 ky lloj borxhi zë 17.23% të stokut, ndërkohë që konstatohet se nuk ka pasur nënshkrime të reja me kreditorë privatë.

Stoku i borxhit sipas tipit të koncesionalitetit përgjithësisht ka trend rritës krahasuar me vitet e mëparshme por viti 2014 ka pësuar një rritje të konsiderueshme e krahasuar më vitin 2013 prej 42,180 milionë lekë ose 25.2% me një rritje me rreth 4.94 pikë përqindje. Rritja e stokut me interesa koncensionale i atribuohet mbështetjes buxhetore që i është akorduar Shtetit Shqiptar me këtë lloj norme interesi. Disbursimet e borxhit të jashtëm gjatë vitit 2014 janë rreth 385 milionë Euro, ose 53,880 milionë lekë, nga të cilat 384.6 milionë Euro ose 53,814 milionë lekë i përkasin borxhit shtetëror.

Disbursimet e projekteve me financim të huaj janë në nivele relativisht të ulta krahasuar me vitin e kaluar, (rreth 19 milionë euro më pak). Rreth 87% e disbursimeve të projekteve me

financim të huaj i atribuohen sektorëve të transportit, ujësjellës kanalizimeve dhe sektorit të energjisë, përkatësisht 45.85%, 22.51% dhe 19.05%. Shuma e angazhuar dhe e pa disbursuar është në nivele të larta rreth 790 milionë euro.

Si konstatuam më lart se, në vijimësi borxhi i jashtëm regjistron një ritëm më të përshpejtuar rritës krahasuar me eksportin e mallrave dhe shërbimeve, të njëjtën prirje të përafërt tregojnë të dhënat e borxhit të jashtëm ndaj PBB ku prirja rritëse e stokut të borxhit të jashtëm ndaj PBB është më e përshpejtuar dhe ka divergjencë në trajektoren e këtyre dy treguesve.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Ministria e Financave në kuadër të mbajtjes nën kontroll të risqeve të portofolit, menaxhimit të riskut të kursit të këmbimit, prioritet duhet të jetë mbajtja nën kontroll e borxhit të jashtëm. duke vendosur tavan vjetor për totalin e borxhit të jashtëm në përbërje të borxhit publik në përputhje dhe strategjinë afatmesme të menaxhimit të borxhit publik. Theksojmë se rritja e stokut të borxhit me interesa variable dhe efektet e shtesës që mund të sjellë mbi shërbimin e borxhit nga ndryshimi i normave të interesit përbën risk. Menaxhimi i borxhit publik me qëllim minimizimin e riskut të normave të interesit duhet të synojë të orientojë borxhin kryesisht drejt instrumenteve që afrojnë norma të favorshme duke synuar rritjen e jetëgjatësisë së borxhit.
- Dukuria e zgjerimit të borxhit të jashtëm bruto me ritme më të përshpejtuara se *eksporti total i mallrave e shërbimeve* sinjalizon zvogëlim të kapaciteteve ripaguese të vendit dhe vështirësi në përmbushjen e detyrimeve kontraktuese ndaj borxhit të jashtëm afatgjatë. Divergjenca midis ecurive afatgjata të borxhit të jashtëm dhe të eksportit të mallrave dhe shërbimeve duhet të ndiqet me kujdes nga ana e Ministrisë së Financës, pasi kjo analizë shërben për të sinjalizuar kapacitetin e qeverisë qendrore për të ndërhyrë dhe për të mundësuar evitimin e humbjes së besueshmërisë së vendit ndaj kreditorëve të huaj.
- Aftësia ripaguese duhet të monitorohet edhe nëpërmjet analizimit që mund ti bëhet gjenerimit të të ardhurave tatimore të mjaftueshme për të mbuluar një raport të caktuar të borxhit të jashtëm bruto dhe të stokut të borxhit të jashtëm të qeverisë qendrore. Kjo analizë do ti shërbejë marrjes së masave paraprake për të evituar transferimin e të ardhurave fiskale nga shpenzimet me ndikim në ecurinë ekonomike drejt amortizimit të borxhit të jashtëm.

Në vijimësi

10. Konstatuam se Drejtoria e Drejtimit të Borxhit Publik për vitin 2014 ka pasur 11 punonjës me 1 drejtor dhe është e organizuar me tre sektorë, atë të huamarrjes, shërbimit të borxhit dhe atë të statistikave financiare dhe analizave. Konstatojmë se me gjithë rekomandimet e lëna në vitin e mëparshëm, shikohet se nuk ka asnjë përmirësim në drejtim të zvogëlimit të riskut operacional të konstatuar. Edhe për këtë vit risku operacional është i lartë për shkak të mungesës së një strukture të përshtatshme e cila do të bënte ndarjen e qartë të detyrave funksionale. Vijohet të punohet me mungesë kapacitetesh njerëzore dhe profesionale, plotësimi i të cilave do të krijonin një siguri të mjaftueshme në drejtim të menaxhimit dhe administrimit të borxhit. Vijohet të operohet bazuar në rregulloren miratuar me Udhëzimin nr. 35, datë 12.05.2011, që nuk i përgjigjet strukturës dhe organikës së kësaj drejtorie, për të cilën kemi theksuar se mungon një ndarje e qartë e detyrave dhe përgjegjësi, me ndikim në rritjen e riskut operacional. Për një proces të mirë administruar, ministria duhet të ketë angazhime të qarta, struktura të brendshme dhe kapacitete të stafit teknik, të cilat bëjnë të mundur zhvillimin e qëndrueshëm të proceseve të borxhit duke menaxhuar edhe riskun

operacional. Në këtë kontekst ndërhyrja në drejtim të përmirësimit cilësor të menaxhimit të borxhit duke ju drejtuar transparencës dhe një menaxhimi strategjik dhe të qëndrueshëm është imediat.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Ritheksojmë nevojën për hartimin dhe implementimin e një Manuali të Borxhit Publik, ku në referencë të standardeve dhe praktikave më të mira të përcaktohet metodologjia për parashikimin, zhvillimin e aktivitetit të huamarrjes, të shërbimit, monitorimit dhe raportimit të borxhit. Të përcaktohen procedurat dhe teknikat për vlerësimin e risqeve si dhe treguesit e matjes së performacës së veprimtarisë së huamarrjes publike dhe krijimi i një baze të dhënash të integruara të borxhin të brendshëm dhe të jashtëm.
- Në kushtet e verifikimit të një mungese ekstreme të stafit për kryerjen e analizave dhe menaxhimit të portofolit të borxhit si dhe kapaciteteve ligjore të nevojshme për garantimin e mirë menaxhimit të borxhit, e konsiderojmë të rëndësishme që të ndërmerren hapa konkretë për përmirësimin cilësor të menaxhimit të borxhit duke u drejtuar drejt një menaxhimi strategjik për të arritur qëndrueshmërinë e borxhit publik, duke e kombinuar me minimizimin e riskut të normave të interesit nëpërmjet orientimit drejt instrumenteve të borxhit që afrojnë norma të favorshme dhe jetëgjatësinë e tij.

Në vijimësi

Mbi nënluanë dhe garancitë shtetërore.

11. Referuar të dhënave të stokut dhe arkëtimeve në thesar për zërin “Të ardhura nga nënhuaja” vërehet se gjatë vitit 2014, kompania KESH sha. nuk ka shlyer asnjë detyrim për marrëveshjet e nënhuasë. Theksohet se problematika e shlyerjes së detyrimeve vazhdon të jetë për shkak të situatës së rënduar financiare dhe mungesës së likuiditeteve (nuk shlyen detyrimet ndaj Ministrisë së Financave duke filluar nga 6/mujori i dytë i vitit 2011 e në vijim i cili përbën 47% të ardhurave të munguara). *Vetëm për kompaninë KESH sh.a. gjatë vitit 2014 janë paguar nga buxheti i shtetit 23.5 milionë euro dhe janë rimbursuar rreth 5.7 milionë euro, duke bërë që detyrimet neto të kompanisë të jenë 17.7 milionë euro.*

Në Sektorin e Ujësjellës Kanalizimeve, nga 1,050 milionë lekë arkëtime të pritshme për vitin 2014, janë arkëtuar rreth 62,5 milionë lekë ose 6% kryesisht nga UK Korçë dhe UK Berat. Sistematikisht ky sektor nuk paguan detyrimet për financimet e huaja, duke rritur detyrimet ndaj buxhetit të shtetit për vitin 2014 në 987 milionë lekë ose 38% të ardhurave të munguara. Arsytet e mos pagesës gjatë periudhave të mëparshme, e në vijim, kanë qenë mungesa e likuiditetit, mungesa e dokumentacionit ose dokumentacion i pjesshëm për vërtetimin e kryerjes së punimeve (kur projektet realizohen me Agjenci Zbatimi (PIU)). Pranimi i aseteve nga shoqëritë përfituese ka qenë i pjesshëm, për rrjedhojë edhe kontabilizimi dhe njohja e detyrimit.

KESH-sha. ka të çelura rreth 190.5 milionë euro linja overdrafti me garanci shtetërore në bankat e nivelit të dytë dhe 73 milionë euro linja kredie pa garanci shtetërore. *Ekspozimi i kompanisë KESH për importin e energjisë në total arrin rreth 263,5 milionë euro.* Detyrimet progresive, deri 31.12.2014 për financimet e huaja me garanci shtetërore janë 48.7 milionë euro ndërsa për ujësjellës kanalizime stoku i nënhuasë është rreth 129 milionë euro, detyrime të pashlyera gjatë vitit 2014 për marrëveshjet e nënhuasë rreth 7 milionë euro, detyrime progresive deri 30.12.2014 për marrëveshjet e nënhuasë, 22 milionë euro, detyrime të pashlyera gjatë vitit 2014 për financimet me garanci shtetërore 1 milionë euro. Detyrimet progresive deri 31.12.2014 për financimet e huaja me garanci shtetërore, janë rreth 6.8 milionë euro.

Sa më sipër është rekomanduar:

Edhe pse gjatë gjithë vitit 2014 sektori i energjisë është mbështetur me politika dhe angazhime qeveritare për daljen nga kriza e likuiditetit, në të cilën operatorët e energjisë ndodhen prej disa vitesh (*financime të brendshme e të jashtme, si dhe VKM nr. 198, datë 03.04.2014 "Për faljen e detyrimeve."*) KESH sh.a. gjatë vitit 2014 nuk ka mundur të shlyejë asnjë detyrim për fondet e nënhuazuara me burim financimin e huaj. Në vlerësimin tonë është rekomanduarmë se mbulimi i nevojave financiare të KESH sh.a. për blerje energjie nuk duhet të vazhdojë të jetë huamarrja, ashtu siç është vepruar deri tani, por të synohet rregullimi i marrëdhënieve financiare brenda sektorit të energjisë dhe shlyerja e detyrimeve ndërmjet tyre. Ministria e Financave mund të iniciojë dhe ndihmojë në një proces negocimi me kreditorët për rishikimin e termave dhe kushteve të portofolit të overdrafteve.

Në vijimësi

Mbi përdorimin e Fondit Rezervë të Këshillit të Ministrave dhe Fondit të Kontigjencës.

12. Nga auditimi mbi ligjshmërinë e përdorimit të *Fondit Rezervë të Këshillit të Ministrave dhe Fondit të Kontigjencës*, rezultoi se me ligjin nr.185/2013, datë 28.12.2013, të ndryshuar vlera e këtyre fondeve është në masën 1.3% vlerës së fondeve të miratuara, pra brenda limit të përcaktuar me ligj. Edhe vlera e realizimit të këtyre fondeve është në masën 1.2% të vlerës totale të fondeve të realizuara për këtë vit, pra brenda limit të përcaktuar ligjërisht. Por nga auditimi i likuidimit të disa vendimeve gjyqësore të GJEDNJ, apo "të detyrimeve të prapambetura" shumat e këtyre vendimeve janë alokuar fillimisht nga grupi 70 "Detyrimet e prapambetura", të cilat edhe ato klasifikoheshin "fond kontigjence". *Pra të gjitha likuidimet për "Detyrimet e prapambetura", janë alokuar me të njëjtin emërtim dhe me të njëjtin numër grupi 70 (fonde kontigjence), duke bërë kështu prishjen e raportit 3% të fondeve të miratuara për këto dy fonde, në kundërshtim me ligjin organik të buxhetit nr.9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", në kreun e II, nenin 5 dhe në nenin 11, "Klasifikimet buxhetore".*

a. Gjatë auditimit të rregullshmërisë së përdorimit të Fondit, sikundër edhe vite më parë, rezultoi se ky fond është përdorur i gjithë me kriteret e përdorimit të Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit dhe jo sikurse është përcaktuar në Ligjin organik nr.9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë".

Bazuar në kriteret e ligjit organik të buxhetit të shtetit, duhet të jetë Kuvendi ai i cili, duhej të përcaktojë se në çfarë mase fondi i kontigjencës do të përdorej për mbulim deficitit, për financime të reja dhe sa për shtim financimesh mbi programet ekzistuese. Mungesa e përcaktimit të destinacionit të përdorimit sipas kategorive të sipërpërmendura, ka sjellë që këtë vit, ky fond është përdorur me të vetmin kriter, me Vendim të Këshillit të Ministrave, duke cenuar në këtë mënyrë tagret ligjore të Kuvendit.

b. Gjatë auditimit të përdorimit të Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit, përsëriten të njëjtat shkelje dhe mangësi të konstatuara edhe në vitet e mëparshme, lidhur me përdorimin e këtij fondi në drejtim të zbatimit të kriterëve të ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 "Për Menaxhimin e Sistemit Buxhetor në Republikën e Shqipërisë", dhe të Udhëzimit nr. 2, datë 06.02.2012 "Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit" që kanë të bëjnë me mungesën e relacioneve shpjeguese në dosje me vlerën 15,741 mijë lekë, mungojnë preventivat e shpenzimeve në dosje me vlerën 615,741 mijë lekë, mungojnë miratimet e Ministrisë së Financave në dosje në vlerën 27,811 mijë lekë. Konstatuam se fondi rezervë është përdorur si "shtesë buxheti", për Ministrinë e Linjës dhe Institucione të tjera, në vlerë 613,000 mijë lekë, ose 41% të

vlerës së tij, fonde këto të cilat duhet të parashikoheshin në përputhje me procedurat dhe kriteret ligjore të planifikimit të buxhetit etj.

Mangësitë dhe shkeljet në vendimet e marra për përdorimin e Fondit të Kontigjencës për ruajtjen e deficitit buxhetor, janë të njëjta si tek përdorimi i Fondit Rezervë të Buxhetit të Shtetit, konstatuar në 3 Vendime të Këshillit Ministrave, në vlerë 258,582 mijë lekë, të cilat nuk kanë në dosjen e tyre nga 12 institucionet përfituese relacionin shpjegues, se përse janë të domosdoshme këto lloj shpenzimesh, pse nuk i përballojnë nga buxhetet e tyre, preventivat për këto lloj shpenzimesh dhe miratimin e këtyre shpenzimeve nga Ministria e Financave.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Ministria e Financave, në zbatim të ligjit organik të buxhetit dhe ligjeve vjetore, nxjerr çdo vit Udhëzimin për zbatimin e buxhetit, në të cilin janë të përcaktuara mënyra e përdorimit të këtyre fondeve, të vendosë në udhëzimet e viteve që do të vijnë për përdorimin e Fondit Rezervë të Këshillit të Ministrave dhe Fondit të Kontigjencës, klauzola të tilla për institucionet përfituese, të cilat të bëjnë të mundur, që për mangësitë e mësipërme, këto fonde të mos alokohen nga Ministria e Financave
- Në ligjin vjetor të buxhetit të shtetit të përcaktohet sipas ligjit organik destinacioni i përdorimit të Fondit Rezervë të Këshillit të Ministrave dhe Fondit të Kontigjencës, ku të përcaktohet destinacioni i përdorimit, sa prej këtij fondi është për të përballuar efektet e mosrealizimit të ardhurave, sa për financime të reja dhe sa për shtimin e financimeve mbi fondet e miratuara të programeve ekzistuese.

Brenda 31.12.2015

Përgatitja dhe paraqitja e llogarive të konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit.

13. Konstatohet edhe këtë vit që nuk janë pjesë e këtij raporti Llogaritë e Konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit. Që nga viti 2011, përgjegjësia për konsolidimin e llogarive vjetore dhe nxjerrjen e bilancit patrimonial të shtetit në këtë institucion është shpërndarë në dy drejtori të ndryshme të këtij institucioni në atë të Drejtorisë Operacionale të Thesarit dhe në Njësinë Qendrore e Harmonizimit dhe Menaxhimit Financiar dhe Kontrollit të Brendshëm.

Nga auditimi u konstatua se Ministria e Financës për mbajtjen e kontabilitetit i referohet *“Planit kontabël të Organeve të Pushtetit Lokal dhe Institucioneve Shtetërore Qendrore dhe Lokale dhe njërive që varen prej tyre”* të miratuar me VKM nr. 48, datë 10.04.2008, 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, 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 Planit Kontabël të cilit i referohet Ministria e Financave nuk ka bazë ligjore.***

Në mungesë të një baze të unifikuar të mbajtjes së kontabilitetit, në adresime të ndryshme të përgjegjësive dhe në referencë të pozicioneve të cilat verifikuam shprehim opinionin që pasqyrat financiare të konsoliduara të gjeneruara nga Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë (SIFQ) nuk pasqyrojnë gjëndjen reale të qeverisë. Konstatohet dhe pranohet nga vetë Drejtoria e Thesarit se ka diferenca midis pasqyrave fizike (*manuale*) të dorëzuara nga

institucionet buxhetore në degët e thesarit dhe pasqyrave financiare të gjeneruara nga Sistemi Informatik Financiar i Qeverisë. Diferenca që sipas të dhënave të marra në institucion konsistojnë në njohjen e të ardhurave pasi në pasqyrat financiare të gjeneruara nga SIFQ pasqyrohen të ardhurat mbi bazë cash (*arkëtimet e vitit*), ndërsa pasqyrat fizike (*manuale*) të institucioneve buxhetore pasqyrojnë të drejtat e konstatuara. E njëjta problematikë konstatohet edhe tek njohja e shpenzimeve për të cilat shpjegohet se pasqyrat financiare të gjeneruara nga SIFQ pasqyrojnë shpenzimet faktike të vitit, ndërsa pasqyrat fizike (*manuale*) të institucioneve buxhetore pasqyrojnë detyrimet e konstatuara dhe të pa paguara (*tipike janë pagat dhe sigurimet shoqërore e shëndetësore apo detyrimi për tatimin mbi të ardhurat që konstatohen si shpenzime në muajin dhjetor të vitit dhe që paguhet nga buxheti në vitin e ardhshëm*). Pavarësisht nga sa cilësohet nga punonjësit e drejtorisë së thesarit, kjo problematikë nuk duhet të ekzistonte për pasqyrat financiare të vitit 2014, pasi ka qenë detyrimi që të gjitha njësitë të hidhnin dhe detyrimet e konstatuara, fakt që tregon se kjo problematikë nuk ka qenë në ndjekje të vazhdueshme nga ana e institucionit, duke ndihmuar në këtë situatë edhe përcaktimi jo i qartë i përgjegjësisë institucionale për hartimin dhe publikimin e këtyre pasqyrave aq të rëndësishme për shtetin. Këtyre problematikave i shtohet edhe fakti se ka shumë institucione të cilat nuk kanë detyrimin e përdorimit të sistemit të thesarit duke qenë se janë me vetëfinansim kështu që nuk janë të dhënat e tyre në pasqyrat që prodhon sistemi SIFQ. Gjithashtu në SIFQ nuk pasqyrohet bilanci i njërive të menaxhimit/zbatimit të projekteve me donatorë të huaj të cilët nuk veprojnë me skemë të plotë thesari.

Në Ligjin nr. 9936, datë, 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” neni 62 përcakton që “Ministri i Financave paraqet brenda muajit Maj për miratim në këshillin e Ministrave raportin vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit të shoqëruar me një informacion për arritjen e objektivave, situatën e menaxhimit dhe të kontrollit të brendshëm financiar dhe auditimit të brendshëm, i cili përmban: Llogaritë e konsoliduara vjetore për transaksionet financiare të shtetit”. Konstatohet mungesa disa vjeçare e pasqyrave të konsoliduara të shtetit, problematikë që në gjykimin tonë ndikon jo vetëm në nivelin e transparencës por është e lidhur ngushtësisht me ndjekjen e kujdesshme të financave publike dhe analizës së treguesve makroekonomik. Kontabiliteti nga institucionet e qeverisjes së përgjithshme në Shqipëri realizohet aktualisht mbi bazë cash (...) *Raportimi Financiar është i orientuar drejt mënyrës së buxhetimit dhe kontrollit të zbatimit të buxhetit të shtetit (...)*”, kjo duke u nisur dhe nga përcaktimet ligjore të mësipërme. Duke qenë se kjo problematikë është e mbartur në vite dhe pavarësisht rekomandimeve tona veçanërisht në 3 vitet e fundit nuk ka hapa konkretë, në këtë drejtim e gjejmë se duhet vetë institucioni të nxjerrë përgjegjësinë për mosadresim të problematikës në nivelet vendimmarrëse dhe lënien në një gjendje të tillë të këtij aspekti që flet shumë për financat e shtetit por që ndihmon në transparencën e plotë të financave publike dhe çertifikimin e rezultateve të publikuara në vijimësi si tregues fiskal.

Në “Strategjinë për Menaxhimin e Financave publike 2014-2020” theksohet se: “Një parakusht për raportim të mirë është kontabilizimi i saktë. Gjatë periudhës të planifikuar 7-vjeçare, standardet e kontabilitetit do të rishikohen gradualisht me ambicien e përputhshmërisë së plotë eventuale me standardet ndërkombëtare të kontabilitetit IPSAS, pasi këto të jenë miratuar përfundimisht çka mund të ndodhë vetëm në periudhën e ardhshme të planifikimit” – ndërkohë që në vijim të po kësaj strategjie flitet për EPSAS jo për IPSAS. Qëllimi i standardeve është të përmirësojnë cilësinë e raportimit të përgjithshëm financiar nga institucionet e sektorit publik, duke çuar në vlerësime më të informuara të vendimeve të Qeverive për alokimin e burimeve, duke rritur në këtë mënyrë transparencën dhe përgjegjshmërinë. IPSAS nuk janë mandatore, por eksperiencia ka treguar se cilësia e

raportimit dhe impakti pozitiv që ky i fundit ka në procesin e vendimmarrjes, është më e lartë në ato vende që përdorin IPSAS. Kohët e fundit Komisioni Evropian vendosi të përgatisë Standardet Evropiane të Kontabilitetit Publik, EPSAS - SEKP) bazuar në IPSAS - SNKSP. Kuadri konceptual i SEKP - EPSAS parashikohet të vihet në funksionim në vitin 2019 dhe shumica e standardeve deri nga fundi i vitit 2020.

Nisur nga ky kontekst në Strategjinë për menaxhimin e financave publike theksohet se: *“Për shkak të këtyre zhvillimeve të fundit në BE, qeveria shqiptare ka planifikuar të rishikojë gradualisht rregullat ekzistuese, duke filluar nga kuadri konceptual i bazuar në kalendarin e EUROSTAT, me qëllim përgatitjen për miratimin e SEKP – EPSAS duke filluar nga viti 2021. Megjithëse plani kohor i strategjisë aktuale është deri në vitin 2020, do të merren masa përgatitore me qëllim miratimin gradual të këtyre standardeve ndërkombëtare. Në të njëjtën kohë ne do të marrim në konsideratë kufizimet e realizueshmërisë në Shqipëri dhe shkallën e zbatimit të tyre nga vende të tjera evropiane”,* duke vendosur kështu si objektiv afatgjatë kontabilizimin dhe raportimin në përputhje me EPSAS pas vitit 2021. Ndër të tjera specifikohet se qeveria do të përgatisë një plan veprimi të veçantë, për kalimin e detajuar dhe një udhërrëfyes për zhvendosjen drejt SEKP – EPSAS.

Nisur nga sa konstatohet në praktikë flitet për kontabilitet publik të pa rregulluar dhe ku veprohet mbi gjykime individuale të pakontrolluara dhe të pa orientuara nga specifika të lidhura me sektorin publik, kur nuk ka programe të njëjta kontabël në përpunimin e të dhënave dhe përpunimin e informacionit kontabël, kur niveli i kapaciteteve që regjistrojnë transaksionet financiare është larg kërkesave të një administrate të zhvilluar, strategjia për të kaluar në satndarde të patestuara akoma në vende ku kontabiliteti publik është ende jo i konsoliduar por dhe merr një vëmendje të rëndësishme, mund të cilësohet pa frikë një sipërmarrje jo realiste, për të mos thënë futuriste.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Një modernizim i vërtetë i menaxhimit të financave në sektorin publik kërkon domosdoshmërisht implementimin e standardeve të harmonizuara të kontabilitetit rritës gjithashtu *(duke konsideruar që Kontabiliteti publik në Shqipëri aktualisht kryhet mbi bazën e cash për të ardhurat dhe mbi bazën e cash-it të modifikuar për shpenzimet)*. Është fakt që, standardet IPSAS janë përkthyer në shqip që në vitin 2006, por vijnë të mos përfshihen në legjislacionin tonë dhe nga ana tjetër në gjithë këtë periudhë nuk është punuar as për njohjen dhe përvetësimin e tyre nga punonjësit e administratës publike. Në këtë kontekst e gjykojmë të domosdoshme që të publikohen nga **Këshilli Kombëtar i Kontabilitetit, menjëherë Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit Publik IPSAS**, si baza kryesore metodologjike mbi të cilën do të hartohen pasqyrat financiare të shtetit. Të ngrihet një drejtori e veçantë, brenda Drejtorisë së Thesarit që do të mundësojë përshtatjen e pasqyrave të nxjerra nga sistemi i integruar në formën e Pasqyrave të Konsoliduara të Shtetit. Kjo drejtori duhet të ketë si funksion edhe kontrollin e saktësisë së pasqyrave të përgatitura nga institucionet publike, për të vënë nën monitorim këtë proces të rëndësishëm.
- Ndërkohë Ministria e Financave të përgatisë dhe të hedhë për diskutim në nivele teknike draft-ligjin *“Për Kontabilitetin Publik”*, duke plotësuar kuadrin rregullator të nevojshëm për të arritur në një cilësi të caktuar të raportimit financiar në sektorin publik.
- Duke vlerësuar faktin se përqendrimi i reformave vetëm në sistemet kontabël rrit riskun e limitimit të përfitimeve që këto reforma ofrojnë. Kështu në rast se do të ndërmerren reforma në kontabilitetin publik, këto reforma paralelisht duhet të ndërmerren në procesin e buxhetimit njëkohësisht. Një pikë fillimi e mundshme për zhvillimin e buxhetimit dhe kontabilizimit, mbështetur mbi parimet e kontabilitetit rritës, mund të gjendet për

shembull në ligjet për buxhetin të atyre vendeve anëtare të BE-se të cilat tashmë përdorin buxhetimin rritës. Të reformosh procesin e buxhetimit në sektorin publik në Shqipëri gjithashtu është vital pasi buxheti vjetor vijon të mbetet një ndër instrumentet financiar më të rëndësishëm të qeverisë.

Në vijimësi

Mbi raportet e monitorimit të buxhetit

14. Nga krahasimi i raporteve të monitorimit për buxhetin e vitit 2014, konstatohet e njëjta problematikë e trajtuar edhe një vit më parë nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Nuk është realizuar lidhja dhe matja e performancës së arritjes së objektivave, e ndarë në programe dhe produkte, nuk realizohet lidhja e emërimit të produkteve me objektivat e përcaktuar, institucionet raportuese nuk publikojnë në faqen e tyre zyrtare të internetit raportet e monitorimit mbi bazat e përcaktuara, në kundërshtim kjo me Udhëzimin nr. 2, dt. 26.06.2008, të Ministrisë së Financave, një sërë mangësish për shpjegimet referuar realizimit dhe performancës së produkteve në terma sasiorë dhe cilësorë si dhe jo në të gjithë raportet e monitorimit të paraqitur nga institucionet raportuese paraqiten ndryshimet buxhetore përgjatë vitit referuar planifikimit fillestar

Sa më sipër është rekomanduar:

Bazuar në praktikat më të mira ndërkombëtare raportet e monitorimit, të jenë në kohë, të saktë, të qartë dhe të aksesueshëm, çka është një kriter për transparencën e veprimeve qeveritare. Raportimi periodik dhe i programuar i aktiviteteve të ekzekutuara të buxhetit, është i nevojshëm në procesin e mirë-strukturuar dhe të ndershëm të ekzekutimit të buxhetit. Në mungesë të një raportimi të rregullt dhe standard për të gjithë institucionet, është e pamundur që të vlerësohet në mënyrë të përshtatshme zbatimi i buxhetit.

Në vijimësi

15. Nga auditimi i procedurës së prokurimit të zhvilluar me objekt “Auditimi i projekteve dhe i grandeve të financuara nga Banka Botërore për FZSHS dhe EBRD”, me procedurë “Negocim pa shpallje paraprake”, u konstatua se, për zgjedhjen e kësaj procedure Autoriteti Kontraktor nuk disponon të dhëna për të justifikuar këtë formë prokurimi, e cila ka ardhur si rrjedhojë e mosparaqitjes së asnjë oferte apo kërkesë të përshtatshme, në përgjigje të procedurës së hapur ose të kufizuar dhe për sa kohë që në kushtet fillestare të kontratës të mos jetë bërë asnjë ndryshim thelbësor. Koha në dispozicion është e mjaftueshme për të zhvilluar “procedurë të hapur”, pasi nuk ka patur emergjencë apo shkaqe të tjera që kërkojnë përshtesimin e kësaj procedure dhe fondet e harxhuara i konsiderojmë si shpenzime joefektive. Nëse do të referoheshim kontratave të mëparshme konstatojmë se llogaritjet e fondit limit për këtë procedure janë më të larta në vlerën 414 mijë lekë, referuar tarifave të kontratës së mëparshme të lidhur me shoqërinë “KPMG” e cila është shpallur përsëri fituese edhe për vitin 2014. Por problematika në këtë rast është më e thellë pasi nëse i referohemi tarifave të auditimit (*orientueset*) sipas IEKA-s shikojmë një deformim të kostos së shërbimit dhe misionet të vlerësuar mbi bazë të një kohe minimale të realizimit (2 orë për projekt), fakt që komprometon cilësinë por edhe besueshmërinë e këtij shërbimi. Në këtë kontekst por dhe për faktin që nuk gjetëm asnjë letër menaxhimi bashkëngjitur këtij opinionit fondet e harxhuara në vlerën **2,380 mijë lekë** i konsiderojmë si shpenzime joefektive

Sa më sipër është rekomanduar:

Mbështetur në ligjin nr. 154/2014, datë 27.11.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” neni 15, pika b, ligjin nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurës administrative” pjesa V, Kreu IV, nenet 105-109 dhe UMF nr. 30, datë 27.12.2011 “Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik”, nga ana e titullarit të njësisë publike (Nëpunësi Autorizues), të nxirret përgjegjësia për mosmonitorim të kontratës dhe lejim të realizimit të shpenzimit në kushtet kur rrezikohet shumë cilësia e shërbimit të përfituar. Të plotësohen me letrën e menaxhimit të gjitha praktikatat e realizuara nën këtë kontratë.

Menjëherë

Mbi performancën e auditimit të brendshëm

16. Gjatë vitit 2014, NJQH për Auditimin e Brendshëm në Ministrinë e Financave është strukturuar sipas urdhrit të Ministrit të Financave nr. 179, datë 18.10.2013, si Drejtori (1 drejtor dhe 4 specialistë), pjesë e Drejtorisë së Përgjithshme Rregullatore dhe Kontrolluese në vartësi të Sekretarit të Përgjithshëm. Ky strukturim bie në kundërshtim me përcaktimin e bërë në nenin 15 të ligjit nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” i ndryshuar me ligjin nr. 10318, datë 16.09.2010. Organizimi i NJQHAB në një drejtori dhe kalimi i saj në vartësi të një drejtorie të përgjithshme (pavarësisht nga emërtimi) cënon parimet e pavarësisë dhe krijon vështirësi për NJQH/AB si udhëheqëse metodologjike dhe harmonizuese e standardeve të AB dhe si koordinuese e veprimtarisë së auditimit të brendshëm në sektorin publik duke mos e lejuar të përmbushë misionet e saj.

Nga auditimi për hartimin dhe zbatimin e planeve vjetore dhe strategjike u konstatua se plotësimi i të dhënave është bërë formal dhe jo bazuar në një analizë të plotë të gjetjeve të vitit të mëparshëm dhe faktorëve që kanë sjellë risk të shtuar në fusha të caktuara për vitin 2014. Konstatohet se sipas të dhënave të paraqitura në planin strategjik dhe vjetor për periudhën 2014-2018, të hartuar në fund të vitit 2013, numri i objekteve për tu audituar për vitin 2014 është parashikuar 2,168 objekte në shkallë sistemi. Në raportin vjetor të veprimtarisë së auditit të brendshëm për vitin 2014, numri i objekteve në plan është paraqitur 1,665 objekte, me një ulje prej 503 objekte ose 23% më pak se plani strategjik çka tregon për pasaktësi në përcaktimin e numrit të objekteve për auditim. Në këtë pasaktësi ka ndikuar parashikimi i numrit të objekteve për auditim nga “Posta Shqiptare” e cila sipas planit strategjik për vitin 2014 ka parashikuar 451 objekte për auditim, (duke përfshirë Pikat postare) ndërsa në raportin vjetor të veprimtarisë ka raportuar një plan prej 46 objektesh ose më pak 405 objekte. Disa institucione në planin strategjik kanë paraqitur një numër minimal objektesh për t’u audituar, ndërsa në planin vjetor 2014-2018, kanë paraqitur një numër tepër të lartë objektesh për t’u audituar, çka do të thotë se numri i objekteve në total të paraqitura nga NJAB-të nuk pasqyrojnë numrin real të objekteve për t’u audituar. Si përfundim të dhënat e paraqitura në planin strategjik për numrin e përgjithshëm të objekteve për t’u audituar janë të pasakta, ose numri i objekteve të planifikuara për auditim çdo vit është rritur për të mbuluar numrin e punonjësve të angazhuar në veprimtarinë audituese të këtyre institucioneve. Parashikimi i ditëve efektive të punës për një auditues, më pak se mesatarja në shkallë sistemi, tregon se planifikimi i burimeve njerëzore nga këto NJAB është bërë me rezerva. Formaliteti është i dukshëm në realizimin e kësaj procedure, nga ana tjetër vlerësimi për risqe mashtrimi të mundshme, në kushtet kur audituesit e brendshëm nuk kanë trajnime të lidhura me forensic auditing (auditim investigativ) konfirmon se mbetet shumë punë për të bërë në drejtim të forcimit të kapaciteteve.

Në lidhje me treguesit e realizimit të planit nga strukturat e AB, për vitin 2014 treguesit e konsoliduar dhënë në Raportin e Konsoliduar të Veprimtarisë Audituese për vitin 2014,

tregojnë se nga 1,665 të programuara, janë realizuar në fakt 1,642 angazhime auditimi, ose plani është realizuar në masën 98 %. Në mënyrë analitike rezulton se auditime të plota nga 933 të programuara janë realizuar 787 ose 84 %, auditime të përputhshmërisë nga 269, janë realizuar 340, ose plani është tejkaluar në masën 26 %, auditime performance nga 44 të programuara janë realizuar 49 ose plani është tejkaluar me 11 %, auditime financiar nga 151 të programuara janë realizuar 119 auditime 79 %, auditime të tjera nga 67 të programuara janë realizuar 96 ose plani është tejkaluar me 43 % dhe auditimet për zbatimin e rekomandimeve nga 201 të programuara janë realizuar 251 ose plani është tejkaluar me 25 %. Konstatohet një rritje jo shumë e arsyeshme e numrit të auditimeve të zbatimit të rekomandimeve. Gjykojmë që duhet të ketë një politikë të unifikuar (*në Manualin e Auditimit të Brendshëm*) dhe të qartë lidhur me zbatimin e rekomandimeve duke kërkuar që zbatimi i rekomandimeve të bëhet vetëm me një raport auditimi ku të pasqyrohen të gjitha konstatimet e auditimeve vjetore, kjo kërkesë do ti pres rrugën rritjes jo reale të numrit të auditimeve të realizuara.

Sipas të dhënave të raporteve të paraqitura, NJQHAB ka hartuar Raportin Vjetor të veprimtarisë së strukturave audituese si dhe pasqyrat përmbledhëse që vlerësojnë performancën audituese nga ku konstatohet se gjetjet sipas sistemeve për vitin 2014, krahasuar me 3 vitet e mëparshme (2011-2013), paraqiten me rritje të konsiderueshme në vlerë. Konstatohet se gjetjet nga Drejtoria e Auditimit të Brendshëm e Ministrisë së Financave në vlerë, zënë rreth 83 % të totalit. Kjo NJAB për vitin 2014 ka raportuar 257 gjetje në vlerën 16,682,884 mijë lekë nga 4,441 gjetje në vlerën prej 20,138,457 mijë lekë që ka i gjithë sistemi. Duke patur parasysh se vetëm gjetjet nga Auditimi i Brendshëm i Ministrisë së Financave përbëjnë 83% të nivelit të gjetjeve atëherë treguesit nuk mund të flasin për një intensifikim të punës së këtyre strukturave.

Konstatohet nivel i ulët i zbatimit të rekomandimeve nga këto subjekte, fakt që 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 rekomandime të lëna në mënyrë formale që nuk mund të gjejnë zbatim. Lidhur me nivelin e rekomandimeve konstatohet se, në disa raporte finale të hartuara nga disa NJAB, audituesit krahas dhënies së rekomandimeve për ndreqjen e parregullsive, kanë propozuar edhe marrjen e masave disiplinore ose fillimin e ecursive disiplinore ndaj personave përgjegjës pavarësisht faktit që standardet e auditimit theksojnë se *rekomandimet e auditimit duhet të fokusohen vetëm në drejtim të përmirësimit të proceseve të punës për t'i ardhur në ndihmë titullarit për arritjen e objektivave të njësisë publike*. Vlerësojmë se, nisur nga treguesit tepër të lartë të korrupsionit dhe ndëshkueshmërisë tepër të ulët ndaj abuzuesve me fondet publike, është e nevojshme që të gjitha SAB dhe veçanërisht NJQHAB duhet të ndjekin me përparësi duke dokumentuar e raportuar çdo rast të atyre parregullsive të cilat kanë ose mund të kenë pasoja të dëmshme për fondet publike dhe nivelin e ndëshkueshmërisë.

Konstatohet se ka mbivendosje të planeve të auditimit nga shumë struktura të auditimit të brendshëm të njësive të vartësisë dhe njësive të auditimit të brendshëm të institucioneve qendrore, duke sjellë si pasojë rritjen e kostove të auditimit nga ana tjetër niveli i ulët i zbatimit të rekomandimeve dhe mosnxjerrja e përgjegjësisë është një problematikë tjetër e lidhur me funksionimin e këtij funksioni me rëndësi në mirëqeverisje. Gjithashtu konstatohet se punësimet në disa njësi auditimi i punonjësve të paçertifikuar dhe jashtë kriterëve të përcaktuara në LAB ndikojnë në cilësinë e punës së këtyre strukturave, shoqëruar kjo me mosllogaritje të saktë të burimeve njerëzore, ditëve të punës në dispozicion të auditimit me qëllim përcaktimin e saktë të fondeve buxhetore, mosplotësim të formatit për analizën e riskut.

Sipas të dhënave të raportit të konsoliduar për vitin 2014 në njësitë e auditimit të brendshëm kanë eksperiencë në auditim deri 5 vjet 146 auditues ose rreth 42 % dhe me eksperiencë në punë mbi 5 vjet 205 auditues ose 58 % . Duke u nisur nga fakti se në vitin 2014 në strukturat e NJAB, 42 % e numrit të përgjithshëm të punonjësve kanë eksperiencë pune më pak se 5 vjet dhe se në këto struktura janë të punësuar 60 punonjës të paçertifikuar ose 17 % e faktit. Fakti që raportohet i grupuar numri i audituesve deri në 5 vjet, maskon punësimin në strukturat e auditimit të punonjësve me vjetërsi pune 0 (zero), deri në 5 vjet, siç ndodh në shumë njësi të AB. Krahësuar me nevojat që ka sistemi sipas planifikimit vjetor për vitin 2014, rezulton se për 1 post pune si auditues i brendshëm, janë certifikuar 5 auditues. Për vitin 2014 numri i planifikuar i audituesve publik për të 100 NJAB që funksionojnë në shkallë sistemi është 374 auditues, numër i cili është realizuar 351 punonjës, nga të cilët 60 auditues ose 17 % tyre ishin të paçertifikuar.

Theksojmë se siguria profesionale e këtyre strukturave audituese ka nevojë për përmirësim të vazhdueshëm nëpërmjet marrjes së disa masave të cilat duhet të jenë detyrime ligjore, detyrimi i trajnimit të vijueshëm i lidhur me mbrojtjen e pozicionit të punës, apo kritere të forta për sektorë strategjik ku niveli profesional varet jo vetëm nga diploma por dhe eksperiencia në sektorin që do auditohet. Të kërkohej që certifikimi i audituesve të jetë kusht për punësimin e tyre në njësitë e auditimit të brendshëm, duke ndërprerë certifikimin me urgjencë të audituesve të brendshëm të punësuar rishtas.

Gjatë vitit 2014, nga NJQHAB dhe Ministria e Financës është punuar për hartimin e një ligji të ri për Auditimin e Brendshëm publik, i cili me shkresën nr. 1604, datë 1.4.2015 i kaloi Këshillit të Ministrave për vendimmarrje. Pas shqyrtimit të vërejtjeve të paraqitura Këshilli i Ministrave me vendimin nr. 369, datë 6.5.2015 “Për Propozimin e Projektligjit “Për Auditimin e brendshëm në Sektorin Publik” e paraqiti për miratim në Kuvend dhe pritet miratimi i tij. Aktualisht kjo njësi po punon për përgatitjen e draftit paraprak për miratimin e një VKM “Për miratimin e kriterëve të krijimit dhe funksionimit të auditimit të brendshëm në sektorin publik” dhe draftin e një projektvendimi për “Mënyrën e funksionimit, kompetencat dhe përbërjen e Komitetit të Auditimit të Brendshëm në sektorin publik”. Me Urdhër të Ministrit të Financave nr. 45, datë 12.6.2015 është ngritur grupi i punës për rishikimin e Manualit të Auditimit të Brendshëm në Sektorin Publik, si dhe po punohet për hartimin e rregulloreve; “Për administrimin e procesit të certifikimit të audituesve të brendshëm në sektorin publik”, “Për funksionimin e komisionit shtetëror të kualifikimit të audituesve të brendshëm në sektorin publik” dhe “Për trajnimin e vijueshëm të detyrueshëm të auditimit të brendshëm në sektorin publik”.

Sa më sipër është rekomanduar:

- Nga analiza e Projektligjit “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik” me gjithë vullnetin e mirë për ta modernizuar sistemin dhe për të bërë një rregullim në drejtim të forcimit të pavarësisë dhe profesionalizmit të audituesve si një faktor që do të sjellë efektivitetin të punës së tyre në drejtim të mirëqeverisjes, konstatohet se ky projekt megjithëse sjell konceptin e Komiteteve të Auditimit, nuk ka përcaktime të qarta se kur janë të nevojshme dhe mbi ç’baza apo kritere duhet të funksionojnë këto. Një hapësirë e tillë do krijoj problematika dhe do të jetë mjaft e çënueshme nga vendimmarrjet e mëtejshme. Nga ana tjetër megjithëse njihen praktikatat e funksionimit të këtyre komiteteve të auditimit, nuk ka një analizë të qartë të kostove që i vijnë sistemit krahasuar me përfitimet që ka një mënyrë e tillë funksionimi. Bordi i cili do të ngrihet për të mbikëqyrur aktivitetin e auditit të brendshëm funksionon sipas përcaktimeve të një ligji tjetër, duke e lënë të pa mbuluar me detyrime sipas këtij ligji dhe në funksion të tij. Ka aspekte që lihet të rregullohen me VKM dhe udhëzime ndërkohë që kjo praktikë ka

treguar se nuk i shërben forcimit të këtij profesioni dhe rolit që duhet të marri ai. Nxitimi për të draftuar një Ligj që kërkon në plotësimin e tij edhe akte të tjera të një niveli më të ulët në gjykimin tonë është i pakuptimtë. Aspekt tjetër i rëndësishëm që synonte të rregullonte ligji ishte certifikimi i audituesve të brendshëm të sektorit publik. Nëse nuk ka një strategji të plotë dhe të drejtë se si do të bëhet ky certifikim do të trajtohet si një profesion i lirë dhe do të organizohet si i tillë apo do të mbulohet nga strukturat e Ministrisë së Financave (*me të gjitha problematikat e deritanishme*) çdo vendimmarrje do të ishte e diskutueshme në të ardhmen dhe do të vazhdonim të kërkonim me VKM plotësime dhe kritere që duhet ti rregullojë vetë tregu. Nisur nga fakti se vetëm pavarësia e strukturave të auditit të brendshëm mund të sjellë jo vetëm rritjen e cilësisë së misioneve por dhe të nivelit të rekomandimeve për të përmirësuar administrimin e fondeve dhe për të luftuar dhe parandaluar shpërdorimet dhe korrupsionin në administratën publike *ndryshimet ligjore i konsiderojmë të domosdoshme në këtë drejtim.*

- *Theksojmë se strukturat e auditimit të brendshëm në sektorin publik kanë nevojë për një ristrukturim të përgjithshëm si për sa i takon numrit të audituesve të angazhuar në këtë veprimtari, organizimit të njësive të auditimit të brendshëm në sektorin publik dhe funksionimit të tyre në përputhje me kërkesat e LAB dhe të akteve të tjera nënligjore.* Ky ristrukturim bëhet akoma më i nevojshëm pas përfundimit të reformës territoriale dhe ndarjes së re administrative e cila dikton një organizim të ri veçanërisht për strukturat e AB në pushtetin vendor.
- *Përmirësimet ligjore të sigurojnë qëndrueshmëri të lartë të Ligjit dhe bazës rregullative për Auditimin e Brendshëm, në mënyrë që kjo bazë të mos preket sa herë kërkohet nga politika se vetëm kështu arrihet objektivi për një transparencë dhe përgjegjshmëri më të lartë, në përdorimin e fondeve publike, kjo kërkon që ligji të jetë i plotë dhe të rregullojë çdo aspekt të mundshëm që i sigurojnë qëndrueshmëri afatgjatë.*
- Qëndrueshmëria kërkon që analiza e sistemit përpara një iniciative të re ligjore të jetë e thellë dhe në të të marrin pjesë aktive të gjithë aktorët dhe faktorët, të ketë debate me shoqërinë civile si dhe të merret edhe mendim nga një publik i kualifikuar, vetëm atëherë do të arrijmë një bazë ligjore që do ti qëndrojë kohës dhe do të reflektojë çdo aspekt që ka nevojë për tu rregulluar.
- Garancia në rritjen dhe fuqizimin e funksionit të auditimit të brendshëm publik, kompetencën, profesionalizmin, integritetin e punonjësve të këtij sistemi janë përfshirja e njerëzve me përvojë dhe të përgatitur si dhe investimi i plotë për kualifikimin e vazhdueshëm të tyre. Në këtë kontekst vlerësimi i përbërjes profesionale dhe niveli i kualifikimit të punonjësve merr rëndësi të njëjtë me mënyrat që do të sigurojnë ngritjen dhe forcimin e këtyre kapaciteteve në të ardhmen.
- Ne gjykojmë si praktikën më të përshtatshme për realitetin dhe mjedisin shqiptar vendosjen e një Komiteti Auditimi, në varësi të dyfishtë nga Kryeministri dhe Ministri i Financave për të siguruar një nivel pavarësie që do plotësonte objektivat e këtij funksioni. Nën këto ndryshime të synohet pavarësia e Njesisë Qendrore të Harmonizimit të Auditit të Brendshëm e cila duhet të jetë në varësi direkte të këtij Komiteti Auditimi, duke përcaktuar me kujdes varësinë, strukturën dhe përzgjedhjen e stafit në mënyrë të tillë që të jenë në funksion të realizimit sa më të efektshëm të funksioneve harmonizuese, monitoruese, vlerësuese të cilësisë dhe asistencës teknike për të gjitha strukturat e auditit të brendshëm. Kalimi i synuar me komitetet e auditimit në institucionet kryesore,

kur mënyra e emërimit dhe funksionimit nuk jep siguri se do të sigurojë pavarësinë, gjykojmë se do të jetë një kosto e pajustificuar në buxhetin e shtetit.

Mbi përjashtimin e institucioneve të pavarura nga përcaktimet e nenit 10 të Ligjit vjetor të buxhetit.

17. Në Ligjin nr. 154/2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” neni 7, përcaktohet që: “Kontrolli i Lartë i Shtetit zbaton në mënyrë të pavarur buxhetin e tij”. Nga ana tjetër në ligjet vjetore të buxhetit të shtetit, Kreu III “Shpenzimet e buxhetit të shtetit” nenin 10 përcaktohet që: “Këshilli i Ministrave vendos norma dhe standarte financiare për shpenzimet publike të cilat janë të detyrueshme për tu zbatuar nga të gjitha njësitë e qeverisjes së përgjithshme”. Si rezultat sa më sipër pavarësisht se në ligjin organik të KLSH-së është parashikuar e drejta për të përdorur buxhetin në mënyrë të pavarur kjo e drejtë ligjore nuk mund të zbatohet nga KLSH për shkak të kufizimeve të nenit 10 të ligjeve vjetore të buxhetit.

Sa më sipër është rekomanduar:

Me synim dhënien dhe garantimin e një pavarësie funksionale financiare, në përcaktimet e Kreut III “Shpenzimet buxhetore” të nenit 10 të Ligjeve vjetore të buxhetit pas fjalëve njësitë e qeverisjes së përgjithshme të shtohet: “Përjashtohen nga ky detyrim institucionet e pavarura, në ligjet organike të të cilave është e parashikuar me dispozitë të veçantë që Institucioni ka kompetencë të përdorë në mënyrë të pavarur buxhetin e tij”.

18. Nga auditimi për zbatimin e rekomandimeve dërguar me shkresën nr. 3167/19, datë 15.10.2014 grupi i auditimit verifikoi edhe një herë ecurinë e zbatimit të tyre nga ku rezultoi se, nga 45 rekomandime gjithsej, nga titullari janë pranuar 35 dhe nuk janë pranuar 10 rekomandime. Nga rekomandimet e pranura janë zbatuar plotësisht 12 rekomandime, pjesërisht 2, dhe janë proces zbatimi 21 rekomandime.

Shënim: Auditimi u krye nga audituesit Bexhet Zeqiri përgjegjës grupi, Nerënxa Llapashtica, Andrea Kristo, Pjetër Beleshi, Alketa Kalleshi, Xhuljeta Çelaj dhe Yrjada Jahja, më tej materiali u shqyrtua nga Kryeaudituesi, Drejtori i Drejtorisë Juridike dhe Zbatimit të Standardeve, si dhe u verifikua si praktikë nga Drejtori i Departamentit.

KONTROLI I LARTË I SHTETIT