

Mbi Auditimin e Ushtruar në Zyrën e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor

Raporti përfundimtar i Auditimit të ushtruar në Zyrën e Administrimit të Buxhetit Gjyqësor, me objekt “Mbi zbatimin e përputhshmërisë dhe rregullshmërisë financiare” për periudhën e veprimtarisë nga data 01.01.2014 deri me datë 31.12.2015 dhe masat për përmirësimin e gjendjes janë miratuar me Vendimin e Kryetarit të KLSH nr. 36, datë 11.04.2016. Bazuar në nenet 15, 25 dhe 30 të ligjit nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, me shkresën nr. 1133/6, datë 13.04.2016 i është Zyrës së Administrimit të Buxhetit Gjyqësor, “Raporti Përfundimtar i Auditimit dhe rekomandimet”.

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

A. REKOMANDIM PËR PËRMIRËSIM LIGJOR PËR AGJENCINË E PROKURIMIT PUBLIK

1. Nga auditimi i procedurës së prokurimit me objekt “Hartimi i projekt-preventivit për përshtatjen e ish godinës së Drejtorisë së Konvikteve të Shkollave të Mesme, Tiranë në Gjykatë Administrative të Apelit Tiranë” konstatoam se për realizimin e këtij projekti është përdorur procedura “Shërbim konsulence” dhe në fazën e dytë janë paraqitur përfaqësuesit e shoqërive ■■■ bashkuar me ■■■ dhe ■■■, duke dorëzuar propozimet e tyre. KVO ka shqyrtuar dhe vlerësuar propozimet teknike, duke u fokusuar në këta elementë vlerësimi,

Kriteri I “Përvoja për punë të ngjashme e konsulenti”;

Kriteri II “Metodologjia e propozuar”;

Kriteri III “Kualifikimet e stafit kryesor të propozuar”

KVO e përbërë nga ■■■, Kryetar (me funksion Drejtore Buxheti) ■■■ (arkitekturë dhe planifikim urban) Anëtar, ■■■ (ekonomiste, me funksion përgjegjëse e Sektorit të Menaxhimit të Investimeve) Anëtar, ka vendosur për propozimin teknik që ■■■ bashkuar me ■■■ të marrë 80 pikë dhe ■■■ shpk 68 pikë, ndërsa propozimet në varësi të ofertës ekonomike janë vlerësuar me 8.16 pikë për ■■■ dhe 20 pikë për OE ■■■. Këto vlerësime kanë sjellë që, ■■■ bashkuar me ■■■ të marrë një total prej 88.16 pikë dhe ■■■ një total prej 88 pikë, pra si përfundim nga vlerësimet e mësipërme, KVO ka vendosur që:

1. Shoqëria ■■■ bashkuar me ■■■, me ofertë për realizimin e projektit në shumën 4,900,000 lekë pa TVSH, duke u vlerësuar në vend të parë.

2. Shoqëria ■■■, me ofertë për realizimin e projektit në shumën 2,000,040 lekë pa TVSH, duke u vlerësuar në vend të dytë.

Pra për një diferencë me 0.16 pikë në vlerësim të përgjithshëm vlera e kontratës u rrit me rreth 2,800 mijë lekë, trajtuar më hollësisht në faqet 51-62 të Raportit Përfundimtar të Auditimit. **Për sa më sipër rekomandojmë:**

Agjencia e Prokurimit Publik, me qëllim minimizimin e faktorit subjektiv, në vlerësimin e ofertave të tenderit për shërbimet e konsulencës, të kërkojë përmirësime ligjore në VKM nr. 914, datë 29.12.2014, "Miratimi i Rregullave të Prokurimit Publik", konkretisht në nenin 37 "Shërbimet e konsulencës", pika 4 "Hapat e procedurës së shërbimit të konsulencës", ku rekomandojmë që, pas gërmës (h), të shtohet një paragraf më vete si vijon:

“Kur diferenca në pikët totale midis ofertave, të llogaritura duke mbledhur pikët për cilësinë dhe koston, është nën 2%, në raport me ofertën që ka marrë me shumë pikë, këto oferta do të trajtohen si të barabarta dhe do të favorizohet oferta me vlerën më të ulët ekonomike”.

Ndryshime duhet të ketë gjithashtu dhe në Dokumentet Standarde të Procedurës Shërbim Konsulente, Seksioni 5 "Vlerësimi i propozimeve", pika 5.5 "Kriteret e Vlerësimit", ku rekomandojmë që pika e fundit të ndryshohet si vijon :

“Firma që ka marrë më shumë pikë gjatë mbledhjes së pikëve teknike dhe ekonomike dhe nëse totali i pikëve është mbi 2% të totalit të pikëve të firmës ofertuese të dytë në radhë, do të ftohet për negociata dhe lidhjen e kontratës. Nëse kjo diferencë është nën 2% do të ftohet për negociata ajo firmë që ka paraqitur ofertën ekonomike më të ulët.”

Menjëherë

B. MASA ORGANIZATIVE

1. Nga auditimi mbi programimin e buxhetit për administrimin e pushtetit gjyqësor, si një element i rëndësishëm për të siguruar efektshmërinë e funksionimit të sistemit kemi konstatuar se programimi nuk është bërë mbi baza realiste, fakt që vërtetohet nga ndryshimet që kanë ndodhur gjatë vitit dhe transferimi i fondeve nga një zë në një zë tjetër të artikujve buxhetor.

Për vitin 2014, buxheti i miratuar me Ligjin nr. 185/2013 “Për buxhetin e vitit 2014” për të dy programet është rishikuar me rritje në masën 0.3%. Me Aktin Normativ nr. 1, datë 17.09.2014 për ZABGj u miratua një fond shtesë në investime në vlerën 11,539 mijë lekë. Realizimi është në vlerën 1,948,353 mijë lekë (ose 94% e buxhetit total). Në kuadër të Strategjisë “Për parandalimin dhe shlyerjen e detyrimeve të prapambetura dhe plani i veprimit”, gjatë vitit 2014 u akordua një buxhet shtesë në vlerë rreth 17 milion lekë, me të cilin u bë e mundur shlyerja e të gjithë detyrimeve të prapambetura të gjykatave për ekzekutim të vendimeve gjyqësore të formës së prerë dhe një pjese tjetër të detyrimeve të prapambetura në zërin shpenzime operative.

Për vitin 2015, buxheti i miratuar me Ligjin nr. 160/2014 “Për buxhetin e vitit 2015” për të dy programet, është rishikuar në rënie në masën 4% (ose 92,081 mijë lekë krahasuar me buxhetin fillestar).

Duke qene se buxheti i miratuar në fillim të vitit 2015, rezultoi i pamjaftueshëm për mbështetjen e plotë të aktivitetit vjetor të gjykatave dhe shlyerjen e detyrimeve të mbartura nga viti 2014, gjatë vitit u realizua transferimi i fondeve të papërdorura (kryesisht nga pagat dhe sigurimet shoqërore), për diferencën 55 milionë lekë. Ministria e Financave me shkresën nr. 11546/151 prot, date 25.09.2015 një pjesë e fondit të lirë të krijuar në shpenzime personeli, në vlerë 10 milion lekë, u pakësua me Aktin Normativ nr. 1, datë 29.07.2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 160/2014 datë 27.11.2014 “Për buxhetin e vitit 2015”. Gjithashtu në vazhdim nga fondet e lira në “Shpenzime Personeli” dhe “Shpenzime Operative” në vlerën 81,860 mijë lekë, u pakësua me Aktin Normativ nr. 3, datë 28.12.2015 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 160/2014 datë 27.11.2014 “Për buxhetin e vitit 2015”.

Realizimi është në vlerën 2,063,204 mijë lekë (ose rreth 99% e buxhetit).

Për sa më sipër rekomandojmë:

Procesi i programimit buxhetor të mos shikohet si një proces formal por të udhëhiqet nga analiza të kujdesshme të nevojave dhe burimeve, sipas kushteve në të cilat do të realizohet ky buxhet. Një diskutim më i gjerë dhe transparencë të këtij procesi do të ndihmonin në arritjen e një programimi realist dhe sa më afër nevojave të këtij sistemi me rëndësi jetike për vendin. Një kusht që forcon pavarësinë e gjyqësorit është edhe mbështetja me burimet e nevojshme.

Menjëherë dhe në vazhdim

2. Në strukturën buxhetore, investimet zënë rreth 10% të buxhetit. Konstatuam se për vitin 2014, fondi i akorduar për “Ndërtim i godinës së re të Gjykatës së Apelit Shkodër” është realizuar në masën 99%. Në Gjykatën e Apelit Shkodër janë realizuar shpenzime për investime, me transferim fondi gjatë muajit Dhjetor, në vlerën 1,130,000 lekë (të cilat nga situacioni vjetor rezultojnë (të pakontraktuara). Transferimi është kryer me Vendimin e Bordit Drejtues nr. 8, datë 14.11.2014 (brenda të njëjtit program buxhetor 03310). Ky fond ishte buxhetuar për Gjykatën e Apelit Tiranë, për hartimin e projektit për rikonstruksion të godinës, por koha deri në fund të vitit ishte e pamjaftueshme për ekzekutimin e këtij shpenzime. Për këtë arsye u propozua rialokimi i fondit në Gjykatën e Apelit Shkodër, në vazhdim të financimit të kontratës së lidhur për ndërtimin e godinës së re të gjykatës, por konstatohet se mungon një arsyetim i nevojës së Gjykatës, në kundërshtim me kërkesat e Ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”. Gjithashtu në përputhje me kërkesat e udhëzimit nr. 2, datë 06.02.2012 “Për procedurat standarde të zbatimit të buxhetit”, specifikohet se, çdo kërkesë për rishpërndarje fondesh, shoqërohet me analizë, ku identifikohet arsyeja, rezultatet e pritshme, kontributi për arritjen e qëllimit dhe objektivave dhe risqet e lidhura, pakësimet e mundshme dhe pasojat.

Konstatuam se realizimi i investimeve është bërë kryesisht në tremujorin e fundit dhe në pjesën më të madhe (ose rreth 80% të fondeve të akorduara) në muajin Dhjetor. Kështu për vitin 2014, nga niveli i investimeve vjetore prej 87,107,807 lekë konstatuam se investimet e realizuara në dhjetor 2014, kapin shumën 70,713,209 lekë (ose 80%).

Për vitin 2015, fondi i akorduar nga buxheti i shtetit për “Ndërtim i godinës së re të Gjykatës së Apelit Shkodër” është realizuar në masën 60,405 mijë lekë lekë, ose 98.8%. Fondi i akorduar nga buxheti i shtetit për “Ndërtim i godinës së re për Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Elbasan” është realizuar në masën 56,000 mijë lekë lekë ose 98%.

Konstatuam që edhe në realizimin e investimeve gjatë vitit 2015 kemi spostim të tyre gjatë muajit Dhjetor, kështu janë realizuar në Dhjetor 90,409,432 lekë investime, nga totali prej 130,027,456 lekë i tyre (ose 70%).

Realizimi i investimeve kryesisht në fund të vitit jo vetëm rrezikon cilësinë e punimeve por kufizon kushtet për një monitorim të kujdesshëm nga ana e ZABGJ të efektivitetit të fondeve të akorduara, në kundërshtim me kërkesat e Ligjit nr. 10296, datë 08.07.2010 “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin”, i ndryshuar.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të eliminohet praktika e realizimit të investimeve për efekte të mos djegies së fondeve buxhetore. Kjo kërkon jo vetëm një programim të kujdesshëm por dhe procedura tenderuese me kriteret kualifikimi të qarta, që do të sigurojnë jo vetëm një garë të hapur por edhe eliminim të “pretendimeve” proceduriale të operatorëve ekonomik.

Institucioni të marra masa të minimizojë rialokimet e fondeve buxhetore, edhe pse brenda të njëjtit program buxhetor, pasi shpeshtia e tyre njihet si tregues i rëndësishëm i performancës së një subjekti buxhetor, e për me tepër që performanca e fondeve buxhetore është një ndër shtyllat kryesore të 10 parimeve bazë të mirëqeverisjes buxhetore. Në këtë kontekst, edhe në raste të rishpërndarjes së fondeve, gjithmonë Vendimet e Bordit të shoqërohen me analiza ku të identifikohen qartë arsyeja, rezultatet e pritshme, kontributi për arritjen e qëllimit dhe objektivave dhe risqet e lidhura, pakësimet e mundshme dhe pasojat.

Spektori i Investimeve të kryejë verifikime dhe monitorime sikundër e kërkon Rregullorja e ZABGJ-së, sidomos në rastet kur realizimi kushtëzohet me afate të ngushta kohore. Informacioni që rrjedh prej këtyre raporteve të kryqëzohet me raportet e monitorimit periodike me Sektorin e Buxhetit dhe Financës, me qëllim verifikimin nëse fondet po përdoren jo vetëm me efektivitet, por edhe me efikasitet dhe ekonomicitet gjithashtu.

Institucioni të marra masa të monitorimit edhe në terma të “efiçencës”, për të vlerësuar jo vetëm nëse është përmbushur objektivi ose jo, por edhe mënyrën se si janë konsumuar burimet për të arritur në këtë objektiv.

Menjëherë dhe në vazhdim

3. ZABGJ si Autoritet Kontraktor, për vitin 2014, ka planifikuar 19 procedura prokurimi dhe ka realizuar 16 procedura nga të cilat 4 procedura me kërkesë për propozim, 12 procedura me prokurim me vlera të vogla. Për vitin 2015, ZABGJ ka planifikuar 20 procedura prokurimi dhe ka realizuar 19 procedura, nga të cilat 1 procedurë e hapur, 1 procedurë me kërkesë dhe 17 procedura me blerje të vogla.

Nga auditimi u konstatua se megjithëse institucioni ka miratuar ngritjen e njësisë së prokurimit me Urdhrin nr. 1/1 datë 09.01.2014 dhe Urdhrin nr. 1/2 datë 29.01.2015, kjo njësi prokurimi në kundërshtim me kërkesat e Ligjit nr. 9646, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” nuk është mbajtur në funksion permanent, pasi janë evidentuar, ndryshime të personave përgjatë kohës, duke mos e relatuar arsyetimin e ndryshimit, nga ana e Titullarit të ZABGJ.

Konstatuam se për procedurën “Kërkesë për propozim”, AK ka kërkuar oferta nga një numër i kufizuar operatorësh ekonomik të përzgjedhur prej tij. Nuk gjetëm të argumentuar përzgjedhjen e kësaj procedure dhe nga ana e NjP, nuk është argumentuar mënyra e përzgjedhjes të operatorëve ekonomik të zgjedhur, në kundërshtim me kërkesat e Ligjit nr. 9646 datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”

Urdhrat e prokurimit në pjesën e prezantimit të bazës ligjore, i janë referuar, midis të tjerave dhe Urdhrit të Ministrit të Financave Nr. 57 datë 12.06.2014 “Për gjurmët standarde të auditit për prokurimin me vlerë më të madhe se 400 000 lekë pa TVSH dhe më të vogël se 400 000 lekë pa TVSH”, i cili ka mbaruar efektet juridike, në momentin që VKM nr. 1 datë 10.01.2007 “Për rregullat e prokurimit publik” është shfuqizuar nga VKM nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”.

Konstatuam se për procedurat tenderuese të realizuara nga ZABGJ-ja si Autoritet Kontraktor për llogari të gjykatave, pjesa e “Ekzekutimit dhe mbikëqyrjes së kontratës”, i është deleguar njësisive shpenzuese për (Lidhja dhe monitorimi).

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të merren të gjitha masat, që nga ana e institucionit të ZABGJ ose e “strukturës që do të atashohet pranë Këshillit të Lartë të Gjyqësorit ” si pritshmëri e reformës së drejtësisë, të ngrihen struktura të qëndrueshme, me kapacitete të mjaftueshme të burimeve njerëzore, për të siguruar ecurinë e të gjitha segmenteve të procedurave të prokurimit në përputhje me legjislacionin e prokurimeve publike si dhe monitorimin e tyre, në mënyrë që kemi performancë më të mirë, në prokurimet e realizuara në sistemin gjyqësor në Shqipëri.

Menjëherë dhe në vazhdim

4. Nga auditimi i procedurës së prokurimit me objekt “Hartimi i projekt-preventivit për përshtatjen e ish godinës së Drejtorisë së Konvikteve të Shkollave të Mesme, Tiranë në Gjykatë Administrative të Apelit Tiranë ” të realizuar në vitin 2014, konstatuam se:

Nga ana e Titullarit të AK-së është nxjerrë Urdhër prokurimi me nr. 21 prot. datë 16.10.2014, me fond limit 1,547,822 lekë pa TVSH, prokurim me procedurë shërbim konsulence. Nuk gjetëm të arsyetuar përzgjedhjen e kësaj procedure në kundërshtim me kërkesat e Ligjit Nr. 9643 datë 20.11.1996 “Për Prokurimin Publik”, i ndryshuar. Në datën 05.11.2014, rezultoi se në Fazën e Parë - Shprehja e Interesit dhe Para-kualifikimi (lista e shkurtër), janë shkualifikuar 3 (tre) OE dhe ka plotësuar kërkesat e kësaj faze vetëm 1 (një) OE [REDACTED] AK me anë të Vendimit nr. 21/6 prot datë 01.12.2014, ka vendosur të anulojë këtë procedurë prokurimi për mungesë të OE.

ZABGJ (Drejtoria e Buxhetit, Financës dhe Investimeve), në Regjistrin e Parashikimeve të Prokurimeve Publike për vitin 2015, ka parashikuar në zërin (231) hartimi i projektit vlerën 2,650,000 lekë.

Me Urdhrin nr 12, datë 13.05.2015 “Për llogaritjen e fondit limit dhe specifikimeve teknike”, grupi i punës ka përllogaritur fondin limit për hartimin e projektit të rikonstruksionit për këtë gjykatë, në vlerën 4,917,072 lekë. Për hartimin e kësaj detyre projektimi AK është mbështetur në kapacitetin akademik dhe detyrës funksionale të ing. ■■■

Në bazë të Urdhrit të Prokurimit nr. 12 datë 14.05.2015, është ngritur Njësia e Prokurimit. Më datë 14.05.2015 e pasqyruar në proces-verbalin nr. 1, nga ana e NjHD janë vendosur kriteret e kualifikimit, ku përfshihen (kapaciteti ligjor i operatorëve ekonomik, kapaciteti ekonomik dhe financiar, kapaciteti teknik si dhe kriteret e përgjithshme të kualifikimit të përcaktuara në DST dhe në legjislacionin e prokurimit teknik). Njësia ka realizuar hedhjen në sistemin elektronik të faqes zyrtare të www.app.gov.al, si dhe duke njoftuar APP me anë të shkresës nr. 12/3prot datë 14.05.2015.

ZABGJ ka marrë miratim për shtesë dhe rialokim të investimeve nga MZHETS, me anë të shkresës nr. 3955/2 prot, datë 22.05.2015 dhe Ministria e Financave, me anë të shkresës nr. 7938/1 prot, datë 02.06.2015. Pra procedura e prokurimit ka nisur në mungesë të fondeve të nevojshme për këtë prokurim, në kundërshtim me kërkesat e Ligjit nr. 9936, datë 26.06.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë”.

KVO e përbërë nga ■■■, Kryetar (me funksion Drejtore Buxheti), ■■■ (arkitekture dhe planifikim urban) Anëtar, ■■■ (ekonomiste, me funksion përgjegjëse e Sektorit të Menaxhimit të Investimeve) Anëtar, ka proceduar me vlerësimin në sistem të operatorëve ekonomik pjesëmarrës, nga ku kanë rezultuar automatikisht 4 (katër) operatorë. OE të kualifikuar në Fazën e Parë, i është dërguar Ftesa për Propozim, dhe më datë 29.06.2015 janë paraqitur përfaqësuesit e shoqërive duke dorëzuar propozimet.

1. ■■■ bashkuar me ■■■ (4,900,000 lekë)
2. ■■■ (2,040,000 lekë)

KVO në përfundim ka vlerësuar ■■■ bashkuar me D■■■ me 88.16 pikë ndërsa ■■■ me 88.00 pikë.

Efektiviteti i kësaj procedure publike është vetëm 17,072 lekë ose 0.4% e fondit limit të prokuruar.

■■■, ka ankimuar me anë të formularit standard të ankesës të DST, nr. 157 prot datë 07.07.2015 dhe për këtë arsye AK me urdhrin 12/6 prot datë 08.07.2015, pika 2 ka ngarkuar zyrtari që do ta shqyrtonte ankesën e paraqitur nga OE pjesëmarrës në tender. Nga auditimi rezulton se në mungesë të titullarit të AK, këtë urdhër e ka hartuar dhe miratuar ■■■ (në këtë urdhër del si Titullari i AK, që në këtë procedurë ka rolin e kryetares së KVO), me detyrë funksionale në ZABGJ si drejtoreshë në Drejtorinë e Buxhet-Financës dhe Investimeve (nëpunësi zbatues). Hartimi i këtij urdhri është bërë në kundërshtim me Ligjit nr. 9646 datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik” i ndryshuar, VKM nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”, neni 56 “Titullari i autoritetit kontraktor ose zyrtari i autorizuar” paragrafi 3 thuhet se “Nuk lejohet që titullari i autoritetit kontraktor apo zyrtari i autorizuar të drejtojë një komision ose të marrë pjesë në fazën e procedurës së përzgjedhjes së fituesit, në përputhje me LPP-në dhe me këto rregulla. Në çdo rast, detyrat që përcaktohen në këto rregulla për titullarin e autoritetit kontraktor ose zyrtarin e autorizuar prej tij duhet të kryhen në përputhje me ligjin nr.10296, datë 08.07.2010, “Për menaxhimin financiar dhe kontrollin” të ndryshuar” dhe me Kreu X neni 78 (Shqyrtimi i ankesave) pika 6/a).

Për sa më sipër rekomandojmë:

Nga ana e ZABGj, të ndiqet në mënyrë rigorozë të gjitha kërkesat e Ligjit për Buxhetin lidhur me realizimin e investimeve, sidomos kur ato rezultojnë në shuma të mëdha. Nuk mund të vijohet me praktikën e prokurimit të fondeve të cilat nuk janë alokuar pasi ky fakt është shkak

i krijimit të detyrimeve të prapambetura ose i rialokimeve në fund të vitit. Të analizohen përgjegjësitë për këtë rast.

Mos efektiviteti i kësaj procedure ngre problemin e përzgjedhjes së procedurës së prokurimit, nga një komision, i cili nuk i ka kapacitetet për të vlerësuar në terma teknike këtë projekt. Rezultat i sa më sipër ka qenë që, diferenca midis dy projekteve të jetë shumë e ulët dhe pavarësisht kësaj, buxhetit të shtetit i janë rritur shpenzimet me rreth 2,800,000 lekë. Procedura e ankimimit është realizuar në kundërshtim me kërkesat ligjore për të cilën ngarkohen me përgjegjësi si Titullari i Institucionit ashtu edhe Drejtoresha e Buxhetit.

Menjëherë dhe në vazhdim

5. Mbi auditimin e kryer për zbatimin e procedurave të prokurimit me objekt “Ndërtimi i Gjykatës dhe i Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor Elbasan ” të realizuar në vitin 2015.

Në vitin 2009, ZABGJ-ja ka realizuar dhe kontraktuar procedurën tenderuese “Shërbim konsulence” për hartimin e preventivit të projekt-zbatimit për këtë investim, e fituar nga OE “Atelier 4”, ku është realizuar preventivi për ndërtimin e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Elbasan. Në mbështetje të Vendimit nr. 9 datë 19.12.2014, të Bordit Drejtues të ZABGJ, është parashikuar të fillojë zbatimi i projektit për ndërtimin e godinës së re të Gjykatës së Rrethit Elbasan, investim i cili është parashikuar të realizohet në vitin 2015 (60,000 mijë) lekë dhe pjesa tjetër sipas PBA afat mesëm në vitet 2016 dhe 2017.

ZABGJ, me anë të shkresës nr. 248 prot datë 18.05.2015, i ka kërkuar OE “Atelier 4”, të shprehet për rishikimin e vlerës së projekti i zbatimit të punimeve për objektin “Ndërtimi i godinës së re të Gjykatës dhe Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor Elbasan”. Nga auditimi rezultoi se “Atelier 4” me anë të shkresës nr. 248/1 prot datë 20.05.2015, ka dërguar preventivin e rishikuar të objektit me çmimet e reja të miratuara, por pa u paguar për këtë shërbim. Në dosjen fizike të prokurimit nuk ndodhej ngritja e grupit të punës për vlerësimi i ri-llogaritjes së fondit limit nga ana e AK në këtë rast nga ZABGJ. Preventivit të hartuar nga ana e operatorit ekonomik, sipas porosisë së ZABGJ, i mungojnë analizat teknike të çmimeve nga preventivuesi të sistemeve të jashtme, të instalimeve elektrike, të instalimeve hidrosanitare dhe ngrohje, kjo në kundërshtim me VKM nr. 568 datë 27.06.2013 “Për miratimin e manualeve teknike të çmimeve të punimeve të ndërtimit dhe të analizave teknike të tyre”. Lidhur me vendimin e marrë nga KVO, për kualifikimin e OE [REDACTED] grupi i auditimit e vlerëson këtë vendim jo të drejtë, pasi nga auditimi rezultoi se operatori:

a) nuk ka kapacitete ekonomike dhe financiare për ta realizuar këtë projekt (niveli i borxhit është shumë i lartë), kjo në kundërshtim me kërkesat e nenit 26, pika 7/ a “Për të provuar përmbushjen e kriterit për kapacitetet financiare dhe ekonomike, autoriteti kontraktor kërkon: kopje të certifikuara të një ose më shumë bilanceve, të paraqitura në autoritetet përkatëse.....” të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”. Shpjegojmë dorëzimi i bilanceve duhet për të lexuar aftësitë ekonomike dhe mundësitë financiare të operatorit aq më tepër që në këtë rast duhet që institucioni të sigurohej që cilësia e punimeve dhe realizimit të kontratës nuk do të rrezikoheshin.

b) Nga verifikimi i aktiviteteve në proces të këtij operatori, shpërndarjes së tyre dhe dokumenteve për makineritë ku do të mbështetet kjo kontratë konstatoam se, ky operator ka risk të rritur për të mbështetur këtë kontratë me makineri.

c) Vlera e ofertës prej 219,219 mijë lekë është më e ulët se vlera 230,511 mijë lekë (85 % e mesatares së ofertave të vlefshme), pra jemi në kushtet e një oferte anomalisht të ulët. Në kushtet e ofertës anomalisht të ulët, e kombinuar me mungesë të kapaciteteve teknike, ekonomike dhe financiare, KVO duhet të kishte anuluar tenderin.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Nga institucioni të merren masa që në përbërje të Komisionit të Vlerësimit të Ofertave të përfshihen persona me kapacitete për të vlerësuar jo vetëm formalisht plotësinë e kriterëve

apo dhe kërkesave të ligjit, pasi kjo do të sillte eliminimin e operatorëve që nuk plotësojnë sidomos kriterin ekonomik, pra aftësinë financiare të qëndrueshme të operatorëve në garë. Në rastin e kësaj kontrate dhe në të gjitha rastet në vijim, me qëllim për të garantuar cilësinë e punimeve të synuara, t'i kërkohej operatorit të depozitohet mostrat sipas dokumenteve standarde të tenderit, veprim që duhet të ishte kryer gjatë përmbylljes së kësaj procedure. Prokurimi me çelësa në dorë, të punimeve publike, sipas nenit 26, të VKM nr. 914, datë 29.12.2014, lë hapësira që OE-të të mos respektojnë volumin e punimeve të projektit, duke krijuar risqe për punime jo sipas kërkesave, mbi të cilat janë prokuruar fondet.

Menjëherë dhe në vazhdim

6. Nga auditimi u konstatua se, Njësia e Auditimit të Brendshëm (NJAB) megjithëse pranon se “Prokurimet” janë zonë me risk të lartë në shpenzimet buxhetore, programet e auditimit nuk e përfshijnë këtë fushë. Referuar planit të auditimeve për vitin 2015, konstatohet se përzgjedhja e subjekteve nuk është bërë mbi bazë risku, pasi Gjykata e Apelit Shkodër, investimet e të cilës zënë peshën më të madhe prej 33% të total investimeve të kryera për pushtetin gjyqësor (ose 41,547,882 lekë), nuk është programuar për auditim. Po kështu është konstatuar edhe për vitin 2016, që Gjykata e Apelit Elbasan, investimet e të cilës gjatë vitit 2015, kanë zënë rreth 27% të total investimeve të kryera për pushtetin gjyqësor nuk është programuar për auditim.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Në mënyrë që NJAB të kontribuojë në mënyrë efektive, në realizimin e misionit të ZABGJ-së, për menaxhimin dhe kontrollin e fondeve të pushtetit gjyqësor, të përfshijë në planin e auditimeve fillimisht ato gjykatat me nivelin më të lartë të investimeve, me pikë të veçantë në programin e auditimit “Mbi auditimin e prokurimeve për këto investime”.

Menjëherë dhe në vazhdim

7. Në zbatim të standardeve ndërkombëtare të auditimit, ISSAI 1610 “Përdorimi i punës së audituesve të brendshëm”, nga raporti i auditimit të NJAB-së, për vitin 2014, është konstatuar mungesa e ditarit të shpenzimeve për vitin 2014, për shërbime të kryera nga avokatët kryesisht, por të panjohura si të tilla në vitin korrent, mbi bazën e parimit të kontabilitetit rritës, duke mos e rënduar vitin me shpenzimet për këto shërbime në Gjykatat e Rrethit, Tropojë, Durrës, Pukë, Gjirokastrë, Berat, dhe Gjykatat e Apelit, Shkodër, Korçë dhe Tiranë, dhe për vitin 2015 Gjykatat e Apelit Durrës, Vlorë dhe Gjykatat e Rrethit Elbasan, Fier, Kukës dhe Kurbin. NJAB ka konstatuar se mungesa e afateve për depozitim të faturës tatimore që lëshojnë avokatët, dhe mos-depozitimi i faturës tatimore që i përket vitit ushtrimor në Degën e Buxhetit apo depozitimi i tyre në fund të vitit, bën që këto fatura të papaguara të trashëgohen për vitin e ardhshëm, por dhe të mos dihet niveli i detyrimeve që kanë gjykatat për shërbimet e përfituara. Mungesa e një vlere konkrete detyrimesh për çdo gjykatë ndikon edhe në planifikimin buxhetor nga ana e ZABGj, e cila ka në misionin e saj administrimin me efektivitet të fondeve të buxhetit gjyqësor.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Nga ana e NJAB-së të saktësohet vlera e “detyrimeve të fshehura”, për të gjitha Gjykatat përmes realizimit të një auditimi tematik, kjo jo vetëm për të saktësuar detyrimet e pa shfaqura në Pasqyrat Financiare të gjykatave, por edhe të ndihmojë në një programim sa më realist të fondeve për sistemin gjyqësor. NJAB të marrë masa në vijim, që në çdo rast konstatimet e auditimit, përveç defekteve të sistemit të japin edhe nivelin material të këtij defekti, kjo për të rritur edhe ndjeshmërinë institucionale për të rritur përgjegjshmërinë.

Në vazhdim

8. Nga auditimi i pasqyrave financiare janë konstatuar përllogaritje të gabuara/ose mosllogaritje e amortizimit në rastet e mëposhtme:

- në Gjykatën e Apelit, Shkodër, në vlerën e Aktiveve të Qëndrueshme të Patrupëzuara, është përfshirë kosto e projektimit për ndërtimin e ambienteve të gjykatës në vlerën 4,223,444 lekë, për të cilat nuk është përllogaritur amortizim, në kundërshtim me kërkesat e udhëzimit nr 5, datë 30.01.2006, dhe VKM nr 783, datë 22.11.2006 “Për përcaktimin e standardeve dhe rregullave kontabël”, i ndryshuar, ku kërkohet që këto asete të amortizohen me normë 15% mbi koston historike, duke mos reflektuar në bilanc një vlerë rreth 633,517 lekë (15% e koston historike) vetëm për vitin 2014.

- në Gjykatën e Apelit, Durrës u konstatua se, ka mangësi në dokumentacionin e dorëzuar në ZABGJ. Tabela e amortizimit është përllogaritur në total dhe jo për secilin zë veçantë, e kjo gjë vështirëson verifikimin nga ana e ZABGJ-së por edhe e audituesve, nëse përllogaritja e këtij shpenzimi është kryer konform ligjit ne fuqi dhe udhëzimit të Ministrisë së Financave Nr. 14, date 28/12/2006.

- në Gjykatën e Apelit, Gjirokastër, u konstatua se AQT janë rritur gjatë vitit 2014, me një vlerë prej 995,000 lekë e cila ka ardhur si shtesë në zërin “Ndërtime dhe Konstruksione”, për vlerën e projektit të ndërtimit të godinës së Gjykatës. Për këtë Aktiv të Patrupëzuar nuk është përllogaritur amortizimi (sipas normës së kërkuar 15%).

- në Gjykatën e Apelit, Shkodër u konstatua se, nuk është përllogaritur amortizim për Aktivet e Patrupëzuara, të cilat janë në vlerën 4,223,444 lekë.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Institucioni të marrë masa të verifikimit paraprak të përllogaritjeve të amortizimit dhe regjistrimit të saktë kontabël të këtij zëri. Për sa më sipër Institucioni të bëjë efektiv programin ALPHA (që ZABGJ vetë ka nisur ta përdorë), për të gjitha njësitë shpenzuese (gjykatat), me qëllim rritjen e cilësisë dhe transparencës së procesit të kontabilitetit për gjithë pushtetin gjyqësor si një i tërë.

Brenda datës 30.06.2016

9. Nga auditimi i pasqyrave financiare të ZABGJ-së u konstatua se, janë përfshirë pa të drejtë në zërin e “Aktiveve të Qëndrueshme të Patrupëzuara”, duke shtrembëruar vlerën e aktivitetit Projekti për kaldajat e gjykatës së rrethit Pukë, Korçë dhe Gjirokastër në shumën prej 490,000 lekë; dhe projekt ide për rikonstruksionin e disa ambienteve të Gjykatës Tiranë në shumën 140,000 lekë. Nga auditimi u konstatua se, është përfshirë me pa të drejtë, në zërin “Ndërtime” një vlerë prej 207,600 lekë, në një kohë që vetë godina ku ZABGJ ushtron aktivitetin është nën administrimin e Ministrisë së Drejtësisë dhe si pasojë është aset i kësaj të fundit.

Për sa më sipër rekomandojmë:

ZABGJ të marrë masa të pasqyrojë në pasqyrat financiare të veta, vetëm ato asete për të cilat zotëron titull pronësie/administrimi dhe vetëm investimet e kryera mbi këto asete e jo mbi të tjera që janë në pronësi të gjykatave. Për këtë asrye të marrë masa të bëjë sistemimet kontabël për pastrimin e këtyre zërave nga asetet që nuk janë pronë e saj.

Brenda datë 30.06.2016

10. Nga auditimi pasqyrave financiare të konsoliduara të pushtetit gjyqësor, u konstatua se, në llogarinë 423, 429 “Personeli dhe llogari të lidhura me to” pasqyrohet detyrimi që personeli ka ndaj gjykatave. Ndër to, për Gjykatën e Lartë konstatohet një shumë prej 419,145 lekë si detyrime të vjetra për 17 persona, që prej vitit 1995. Në relacionin përmbledhës specifikohet se për këto detyrime nuk ka mundësi arkëtimi pasi 3 persona kanë vdekur dhe 14 persona janë larguar nga institucioni.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Institucioni të njoftojë gjykatat respektive që, në bashkëpunim me Ministrinë e Financës, të marrin masa për mbylljen e detyrimeve pa shpresë arkëtimi, për rastet kur konstatohet se, nga ana e gjykatës janë marrë gjithë masat për mbylljen e këtij detyrimi (të cilat të jenë të dokumentuara dhe në përputhje me legjislacionin në fuqi), dhe se këto detyrime vijnë të janë të pambledhshme, duke rënduar pasqyrat financiare me pa të drejtë.

Menjëherë

11. Nga auditimi u konstatua se, për periudhën e auditimit 2014-2015 nuk është bërë asnjë trajnim nga ana e personelit të gjykatave mbi menaxhimin financiar dhe kontrollin, si dhe mbi menaxhimin e riskut në sistemin gjyqësor.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Të meren masa të hartohet një plan i detajuar për trainimin e personelit të gjykatave në këto fusha.

Vazhdimisht

12. Nga auditimi u konstatua se, në gjykatat administrative të shkallës së parë në rrethe dhe në Gjykatën e Apeli në Tiranë, ende nuk janë hartuar rregulloret e brendshme.

Për sa më sipër rekomandojmë:

ZABGj të marrë masa të njoftojë të gjykatat respektive për hartimin e rregulloreve të brendshme, si një instrument i rëndësishëm në përcaktimin e parimeve, rregullave, procedurave, strukturave administrative dhe metodat për funksionimin e menaxhimit financiar dhe kontrollit si dhe përgjegjësitë menaxheriale për planifikimin, zbatimin, kontrollin e buxhetit, kontabilitetin dhe raportimin.

Menjëherë dhe në vazhdim

13. Bazuar në strukturën e planit vjetor për vitin 2014 dhe 2015, NjAB ka përcaktuar për secilin vit nga 17 subjekte që i nënshtrohen auditimit, duke mos përmbushur, kriterin e minimumit të auditimit të paktën një herë në dy vite, kriter i cili kërkon domosdoshmërisht një minimum prej 19 gjykatash të audituara në vit. Struktura e Drejtorisë së NJAB-së, e miratuar me vendim Bordin nr 4 datë 14.09.2015, ka në përbërje 4 punonjës, duke mos përmbushur numrin minimal të rekomanduar edhe nga VKM 893 datë 17.12.2014 "Për miratimin e rregullave të organizimit dhe të funksionimit të kabineteve ndihmëse, të organizimit. Gjithashtu u konstatua se, për vitin 2014 rezultojnë të pa audituara 3 gjykata (realizim i planit 76%); dhe për vitin 2015 rezultojnë të pa audituara 4 gjykata (realizimi i planit 84%).

Për sa më sipër rekomandojmë:

Institucioni të marrë masa që, duke konsideruar kriterin e përfshirjes në programe auditimi të subjekteve të paktën një herë në dy vite, por edhe përzgjedhjen e tyre mbi baza të vlerësimit të riskut, që të rishikojnë ngarkesat duke kërkuar edhe shtimin të kapaciteteve të këtij sektori me synimin për të përmbushur auditimin e një minimum prej 19 gjykatave në vit, duke kontribuar në një vlerësim sa më të mirë të sistemeve të kontrollit të brendshëm në gjykata.

Menjëherë dhe në vazhdim

14. Nga auditimi i ligjshmërisë dhe saktësisë së veprimeve të kryera me bankën, janë konstatuar raste të shkeljes së kërkesave të Udhëzimit nr. 30, datë 27.12.2011 "Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik", nga pikëpamja e mungesë së dokumentacionit justifikues, që vërteton kryerjen e shërbimit dhe/ose dorëzimin e mallit.

Për sa më sipër rekomandojmë:

Nga institucioni të merren masa që të mos lejohen raste të veprimeve në kundërshtim me kërkesat e Udhëzimit nr. 30, datë 27.12.2011 “Për menaxhimin e aktiveve në njësitë e sektorit publik”, nëpërmjet forcimit të sistemeve të kontrollit të brendshëm dhe vënies së tyre në efikasitet të plotë. Të ndalohen plotësisht pagesat ndaj shërbimeve/mallrave që nuk kanë dokumentacionin e plotë shoqëruar që vërtetojnë realizimin e shërbimit/sigurimin e mallit.

Menjëherë dhe në vazhdim

C. MASA DISIPLINORE

Titullari duhet të nxjerrë përgjegjësinë dhe të marrë masa nga “vërejtje” deri në “largim nga detyra”, për:

- anëtarët e KVO-së, për procedurën e prokurimit “Për përshtatjen e ish godinës së Drejtorisë së Konvikteve të Shkollave të Mesme, për Gjykatën Administrative të Apelit, Tiranë”: ■■■, në cilësinë e përgjegjësit të KVO-së, ■■■, anëtar; dhe ■■■, anëtar; si edhe - për anëtarët e KVO-së për procedurën e prokurimit “Ndërtimi i Gjykatës dhe i Prokurorisë së Rrethit Gjyqësor Elbasan”, ■■■, në cilësinë e përgjegjësit të KVO-së, ■■■, anëtar, ■■■, anëtar, ■■■, anëtar dhe ■■■, anëtar, sa më sipër reflektuar në dy procedurat e prokurimit, të cilësuar në gjetjet me nr. 4 dhe 5.

Menjëherë

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në Vendimin nr. 36, datë 11.04.2016, ngarkohet Departamenti i Auditimit të Buxhetit Qendror, Administratës së Lartë Publike, Menaxhimit Financiar dhe Auditimit të Brendshëm.

Shënim:

Auditimi u krye përgjatë periudhës 15.12.2015 deri më 20.02.2016, nga grupi i auditimit i përbërë nga Aulona Jonuzi, Përgjegjës grupi, Valentina Golemi, Hektor Kososva dhe Marenglen Sinani, anëtarë, më tej u shqyrtua nga Krye-Audituesi Muhamed Kavaja, Drejtori i Departamentit Zj. Manjola Naço dhe Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve z. Ermal Yzeiraj.