



KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

Adresa: Rruga "Abdi Toptani", nr. 1, Tiranë; Tel-Fax: 069 40 57089

E - mail: rmuca@klsh.org.al; Website: www.klsh.org.al

Nr. Prot. _____

Tiranë, më 30/06/2019

Bujar LESKAJ

KRYETAR



RAPORT AUDITIMI PERFORMANCE



“Efektiviteti i menaxhimit të fondit pyjor dhe kullosor”

Rinald MUÇA

Drejtor i Departamentit

Publik: Ky dokument është pronësi e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Ai përmban informacion publik dhe qëllimi i tij është **transparenca** tek palët e interesuara në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit dhe Ligjin nr. 154/2014, "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, specifikisht neni 34, pika (b), sikurse **promovimi i përmirësimeve në sektorin publik**, në përputhje me kuadrin ligjor e nënligjor në fuqi dhe **menaxhimin e shëndetshëm të 3 E-ve**. Çdo citim i këtij dokumenti të bëhet referuar burimit të tij zyrtar.



Departamenti i Performancës në KLSH

@Performanca

RAPORT AUDITIMI

“Efektiviteti i menaxhimit dhe administrimit të fondit pyjor dhe kullosor”

Qershor 2019

Auditimi është kryer në bazë të programit të auditimit miratuar nga Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, nr. 1426/5; 1426/6; 1426/7; 1426/8 prot., datë 12.03.2019.

Faza studimore e auditimit nisi në datë 28.12.2018 me shkresën për njoftim-fillim auditimi nr. 1426; 1426/1; 1426/2; 1426/3 prot., dhe përfundoi më datë 12.03.2019.

Faza e terrenit të auditimit nisi në datë 12.03.2019 me Programin e auditimit cituar më lart dhe përfundoi në 24.05.2019.

Projektraporti i auditimit mori formë përfundimtare më 24.05.2019 dhe me shkresat nr. 1426/9; 1426/10; 1426/11; 1426/12 prot., iu përcoll subjekteve nën auditim, respektivisht: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Bashkia Tiranë, Bashkia Shkodër dhe Bashkia Vlorë, si dhe nëpërmjet *e-mail*-it zyrtar të KLSH-së edhe Inspektoriatit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit.

Pas respektimit të afatit për observacione nga palët e interesit, subjektet e audituara, konkretisht: MTM nuk ka paraqitur komente mbi Projekt-raportin e auditimit.

Bashkia Vlorë nëpërmjet email-it zyrtar, më datë 22.06.2019, ka shprehur vlerësimin e punës audituese dhe për rekomandimet e lëna mbi përmirësimin e administrimit të fondit pyjor.

Bashkia Tiranë, nëpërmjet shkresës nr. 1426/14 prot., datë 24.06.2019, shpreh vlerësimin rreth objektivitetit të gjetjeve dhe konkluzioneve, si dhe ka paraqitur komente mbi disa nga konkluzionet dhe rekomandimet e adresuara ndaj tyre, të cilat janë reflektuar në raportin e auditimit.

Bashkia Shkodër, nëpërmjet shkresës nr. 1426/15 prot., datë 26.06.2019, shpreh vlerësimin rreth këtij materiali dhe për rekomandimet e lëna mbi efektivitetin e menaxhimit dhe administrimit të fondit pyjor në këtë bashki.

Më pas u procedua me hartimin e Raportit final të auditimit.

Auditimi është kryer nga grupi i auditimit:

1. Znj. Miranda Berdo (Përgjegjëse Grupi)
2. Z. Krisi Anastas (Anëtar)

Procesi auditues u mbikqyr në mënyrë të vazhdueshme dhe të kujdesshme nga drejtori i departamentit, z. Rinald Muça.

Dosja audituese kaloi në filtrin e Kontrollit të Cilësisë dhe më pas iu përcoll Kryetarit për Vendimin Përfundimtar.

PËRMBAJTJA

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT	7
1.1 Konteksti i problemit social.....	7
1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës.....	8
1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë	9
1.4 Subjektet nën auditim	10
1.4.1 Hyrje.....	10
1.4.2 Politikat e institucioneve	12
1.4.3 Pesha në buxhet.....	13
1.4.4 Risqet e aktivitetit të subjekteve.....	15
1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve	17
1.4.6 Feedback-u i subjekteve nën auditim	18
2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT	20
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës	20
2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës	21
2.1.2 Objektivi i auditimit	22
2.2 Përkufizimet dhe terminologjia	22
2.3 Burime të Krieteve.....	23
2.3.1 Kriteret e politikës.....	23
2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit	23
2.3.3 Kriteret teknike.....	23
2.3.4 Kriteret e tjera/Praktikat më të mira.....	25
2.4 Piramida e pyetjeve audituese	26
2.5 Skema e Auditimit.....	29
2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit.....	29
2.5.2 Metodatat/teknikat audituese	29
2.6 Rezultatet e parashikuara.....	29
2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë	29
2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit.....	30
2.6.3 Forma e publikimit.....	30
3. SHTJELLIMI I PIRAMIDËS SË PYETJEVE TË AUDITIMIT	31
3.1 A ofron MTM mbështetjen e duhur ligjore, teknike dhe financiare për menaxhimin e fondit pyjor?	31
3.1.1 A ka programe strategjike të miratuara për menaxhimin e fondit pyjor?	31
3.1.2 A ka MTM burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për përmbushjen e përgjegjësiive institucionale?	36
3.1.3 A është kryer inventarizimi i fondit pyjor kombëtar?.....	40
3.2 A kanë qenë efektive Bashkitë në mbështetjen financiare, organizative dhe infrastrukturore për administrimin e fondit pyjor në territorin e tyre?	42
3.2.1 A kanë Bashkitë plane strategjike dhe operacionale për administrimin e fondit pyjor në pronësi të tyre?	42
3.2.2 A janë eficiente strukturat përgjegjëse për pyjet në Bashki?.....	44
3.2.3 A janë përdorur me ekonomicitet burimet financiare për administrimin e fondit pyjor?.....	46

3.3 A ka qenë eficient sistemi i kontrollit dhe monitorimit të aktivitetit mbi fondin pyjor?	48
3.3.1 A ka vepruar me eficiencë dhe ekonomikitet ISHMPUT në kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit mbi fondin pyjor?	48
3.3.2 A analizon dhe përdor MTM të dhënat e mbledhura në funksion të rritjes së performancës së përdorimit të fondit pyjor?	51
4. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	55
4.1 Përmbledhje e konkluzioneve dhe rekomandimeve	55
5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE	61

LISTA E TABELAVE

TABELA 1 - TRANSFERTA SPECIALE PËR FINANCIMIN E FUNKSIONEVE NË BASHKI (NË MIJË LEKË) ..	14
TABELA 2 – ANALIZA SWOT	15
TABELA 3 – KATEGORIZIMI I RISKUT	17
TABELA 4 – MATRICA E DIZENJIMIT TË AUDITIMIT	27
TABELA 5 – SHPENZIMET E PROGRAMIT TË “ADMINISTRIMIT TË PYJEVE” KUNDREJT BUXHETIT (REFERUAR PBA)	38
TABELA 6 - TË ARDHURAT E VJELA NGA SEKTORI I PYJEVE DHE KULLOTAVE.....	47
TABELA 7 - KUNDËRVAJTJET ADMINISTRATIVE TË VENDOSURA NGA ISHMPUT RAJONAL DHE QENDËR.....	49
TABELA 8 - BILANCI I EKSPORT-IMPORTIT I LËNDËS DRUSORE PËR TË GJITHË NOMENKLATURËN E SAJ	53
TABELA 9 - VLERAT NË SASI DHE NË VALUTË TË PRODUKTIT DRU DHE ARTIKUJVE TË TJERË TË TIJ TË EKSPORTUARA GJATË VITEVE 2014-2018	54

✂ LISTA E SHKURTIMEVE

KLSH	– Kontrolli i Lartë i Shtetit
ISSAI	– Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>)
INTOSAI	– Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit (<i>The International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>)
SWOT	– Fuqitë, Dobësitë, Mundësitë, Kërcënimet (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>)
MTM	– Ministria e Turizmit dhe Mjedisit
ISHMPUT	– Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit
AKM	– Agjencia Kombëtare e Mjedisit
AKP	– Agjencia Kombëtare e Pyjeve
APR	– Agjencia e Parqeve dhe Rekreacionit
VKM	– Vendim i Këshillit të Ministrave
OKB	– Organizata e Kombeve të Bashkuara
NJQV	– Njësitë e Qeverisjes Vendore

1. RËNDËSIA E AUDITIMIT

Auditimi në përgjithësi ka të bëjë me ekzaminim sistematik dhe të pavarur të dokumentacionit tërësor të një institucioni, ndërsa auditimi i performancës lidhet me auditimin e ekonomicitetit, eficiencës dhe efektivitetit duke synuar krahas të tjerave, formalizimin e ekonomisë, mirëmenaxhimin e financave dhe fondeve publike, përmirësimin e cilësisë së shërbimeve dhe përdorimit të tyre, në luftë me abuzimin, shpërdorimin, vjedhjen dhe korrupsionin. Me shtimin e zhvillimeve të reja të cilat sjellin me vete edhe risqe, auditimi i performancës është mjaft i rëndësishëm për të siguruar mbrojtjen e interesit publik. Për këtë, Kontrolli i Lartë i Shtetit gjithmonë e më shumë po vendos theksin në rritjen e numrit dhe të cilësisë të auditimeve, veçanërisht atyre të performancës.

KLSH, nëpërmjet auditimeve, bën transparente përdorimin e fondeve publike, administrimin e pronës publike dhe burimeve natyrore kombëtare, kryerjen në kohë, me cilësi dhe kosto optimale të shërbimeve publike, etj.¹ Kryerja e auditimeve në përgjithësi dhe atyre të performancës në veçanti nga KLSH bëhet në përputhje të plotë me standardet INTOSAI dhe EUROSAI, të cilat gjejnë pasqyrim në Strategjinë e Zhvillimit të KLSH 2018-2022.

Ky auditim ka në fokus pyjet, një pasuri natyrore e rëndësishme me shtrirje në të gjithë botën, duke qenë kështu një e mirë e përbashkët jo vetëm në nivel kombëtar. Ndikimi dhe dobia e tyre nuk është vetëm në aspektin ekologjik, në përmirësimin e cilësisë së ajrit apo zhvillimin e biodiversitetit, por edhe në aspektin ekonomik. Pyjet sigurojnë lëndën drusore për ngrohje apo ndërtim, si dhe kanë një vlerë të madhe për sa i përket bimëve mjekësore. Gjithashtu, ato përbëjnë një faktor domethënës në zhvillimin e turizmit, duke krijuar mundësi për punësim. Në këtë mënyrë, pyjet janë një pasuri e madhe ekologjike, sociale dhe ekonomike për vendin. Mbarështimi dhe shfrytëzimi i tyre me kriter janë të rëndësishme për ta përdorur, ruajtur, por edhe zgjeruar këtë pasuri.

Bazuar në sa më sipër, si dhe në faktin që Kontrolli i Lartë i Shtetit, në përputhje me funksionin e tij kushtetues, ka për kompetencë auditimin me qëllim mbrojtjen e interesave publike, Departamenti i Auditimit të Performancës në KLSH ndërmori auditimin e performancës me temë “Efektiviteti i menaxhimit dhe administrimit të fondit pyjor dhe kullosor”. Nëpërmjet këtij auditimi, i cili përfshin një periudhë tre-vjeçare (01.01.2016-31.12.2018) dhe shqyrton kuadrin rregullator, strukturat e pyjeve në institucionet përgjegjëse, burimet njerëzore, programet për mbarështimin e pyjeve, financimin e tyre, si dhe kontrollin e ushtruar mbi fondin pyjor, synuam të jepnim rekomandimet e duhura në drejtim të përmirësimit të këtij sektori.

1.1 Konteksti i problemit social

Pyjet janë një pasuri botërore, e cila mbulon rreth 1/3 e planetit tonë, me një sipërfaqe prej rreth 4 miliardë ha. Organizata e Kombeve të Bashkuara shpalli vitin 2011 Vitin i Pyjeve. Kjo tregon për rëndësinë e madhe ekologjike, ekonomike dhe sociale të pyjeve dhe për problemet që mund të sjellë fakti se çdo vit në botë digjen apo shkatërrohen një sasi e konsiderueshme e tyre.

¹ Ligji nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, Neni 6.

Për sa i përket kontekstit historik të pyjeve në Shqipëri, strukturat shtetërore përgjegjëse për pyjet janë krijuar për herë të parë pas shpalljes së pavarësisë. Në vitin 1923 u dekretua "Ligja e Pyjeve dhe Kullosave", si ligji i parë shqiptar për këtë sektor². Pas çlirimit, reforma agrare e vitit 1945 shtetëzoi pyjet dhe kullotat kombëtare, si çdo pasuri tjetër në atë periudhë. Viti 1985 shënon inventarizimin e tretë dhe të fundit të fondit pyjor në Shqipëri, ku rezultoi se ky i fundit zinte një sipërfaqe prej 1.048.000 ha dhe një volum prej 85 milionë m³. Natyrisht që kjo shifër është tërësisht e pa përditësuar dhe jo aktuale, duke pasur parasysh edhe ndryshimet e shumta strukturore apo prerjet e paligjshme që kanë ndodhur në pyje gjatë këtyre dekadave.

Gjatë 30 viteve të fundit, sektori i pyjeve në Shqipëri ka qenë vazhdimisht objekt ndryshimesh të shpeshta, si rezultat i politikave të përcaktuara nga qeveritë. Për më tepër, në këtë sektor ka munguar një strategji e qëndrueshme, gjithëpërfshirëse dhe me objektiva konkrete e të mirëpërcaktuara. Njëkohësisht, strukturat përgjegjëse për menaxhimin e pyjeve në Ministri janë tkurrur vazhdimisht përgjatë viteve, duke kaluar sa nga Ministria e Bujqësisë tek ajo e Mjedisit. Në kuadër të reformës territoriale-administrative të vitit 2014, tashmë pronësia e pyjeve publike në vend i ka kaluar bashkive përkatëse, duke synuar decentralizimin e sistemit të administrimit të fondit pyjor. Në vitin 2016, u miratua edhe moratoriumi i pyjeve, i cili synonte reduktimin e ndërhyrjeve mbi fondin pyjor.

Reformat e vazhdueshme në administratë janë shoqëruar edhe me dëmtime të fondit pyjor e prerje të paligjshme në pyje. Këto të fundit kanë shkaktuar dëme të konsiderueshme ndër vite, duke përfutur edhe nga pafuqia e strukturave të shtetit për të parandaluar këtë situatë. Dëmtimet e fondit pyjor dhe abuzimet e individëve apo kompanive janë paraqitur herë pas here edhe në artikuj apo reportazhe në media.

Dinamika historike e këtij sektori reflektohet edhe në shifra konkrete, teksa sipërfaqja e fondit pyjor llogaritet pak a shumë e njëjtë si më parë, rreth 1 milion ha apo rreth 36% të sipërfaqes së vendit³, ndërsa volumi rezulton aktualisht në më pak se 55 milionë m³. Kjo do të thotë se krahasuar me vitin 1985, volumi i lëndës drusore në total është zvogëluar me rreth 35%.

Këto shifra alarmante kanë ardhur si pasojë e dëmtimeve të vazhdueshme dhe prerjeve pa kriter në fondin pyjor, shoqëruar kjo edhe me neglizhencën apo pafuqinë e strukturave përgjegjëse për të siguruar mbrojtjen dhe mbarëvajtjen e pyjeve.

1.2 Strategjia e KLSH-së në auditimet e performancës

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të objektivave të parashtruara në Strategjinë e Zhvillimit Institucional 2018-2022, në zbatim të standardeve ndërkombëtare të auditimit (ISSAI) dhe praktikave më të mira evropiane, si një ndër sfidat kryesore të tij ka përcaktuar shtimin e numrit të auditimeve të performancës dhe përmirësimin e cilësisë së këtyre auditimeve.

Auditimet e performancës vlerësojnë, nëse synimet e politikave dhe skemat qeverisëse, lidhen me problemet reale të shoqërisë dhe shqetësimet e palëve të interesit, duke dhënë një informacion shumë më të gjerë mbi ecurinë e të gjithë projekteve dhe programeve në entet publike të audituara. Këto auditime kryhen duke u bazuar tek Standardet Ndërkombëtare ISSAI dhe Udhëzuesi i Auditimit të Performancës (ISSAI

² Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri - 2030

³ Id.

300, 3000, 3100 & 3200), Manuali i Auditimit të Departamentit të Performancës, Indikatorët e Performancës sipas eksperiencës britanike, dhe praktikat më të mira audituese në Europë, të cilët shërbejnë si udhërrëfyes për konceptimin, planifikimin, kryerjen, konkludimin dhe ndjekjen e rekomandimeve të auditimit të performancës. Këto dokumente përmbajnë një numër udhëzimesh dhe informacionesh që marrin në konsideratë kushtet specifike dhe karakteristikat e çdo auditimi performance.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, duke synuar realizimin e misionit të tij, si institucion që ofron një ekspertizë të pavarur në ndihmë të një menaxhimi sa më të përgjegjshëm në shërbim të qytetarëve, jep një informacion shumë më të gjerë mbi ecurinë e të gjitha projekteve dhe programeve të institucioneve dhe enteve publike të audituara. Nëpërmjet auditimit të performancës synohet të analizohet ekonomiciteti, eficiensa dhe efektiviteti i programeve të institucioneve publike. Ky auditim i ndihmon institucionet e qeverisjes qendrore dhe lokale të masin rezultatet e tyre, të identifikojnë mangësitë dhe të synojnë përdorimin e metodave dhe mjeteve sa më me efektivitet për rritjen e rezultateve me të njëjtën kosto.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në këtë auditim synoi të paraqesë gjendjen aktuale të fondit pyjor në Shqipëri dhe efektivitetin e menaxhimit të tij nga institucionet përgjegjëse, si në nivel qendror të politikëbërjes, ashtu edhe në atë lokal të administruar nga bashkitë.

1.3 Auditime të mëparshme në këtë fushë

Në shqyrtim të veprimtarisë audituese të KLSH, rezulton që në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit dhe Bashkinë Tiranë, Vlorë dhe Shkodër janë zhvilluar rregullisht auditime financiare dhe të përputhshmërisë. KLSH ka zhvilluar edhe auditime performance të natyrave të ndryshme në këto institucione, madje edhe në fushën e mjedisit.

Në vitin 2017, KLSH zhvilloi auditimin e performancës me temë “Ruajtja e Ekosistemit të Parkut Kombëtar të Prespës”, i cili evidentoi si problematika kryesore ndër të tjera edhe shfrytëzimin pa kriter të pyjeve, prerjen e pakontrolluar të druve të zjarrit për ngrohje dhe në disa raste edhe për tregtim të jashtëligjshëm.

- Ky auditim konstatoi individë apo grupe të ndryshme, në parkun kombëtar të Prespës apo fshatrat përreth, të cilët transportonin dru të sapoprerë.
- Gjithashtu, nga anketimet e zhvilluara, rezultoi se administrata e parkut në shumicën e rasteve nuk ushtronte kontrole gjatë prerjes së druve të zjarrit.
- Për më tepër, institucionet e përfshira në menaxhimin e PKP nuk kanë zbatuar të gjitha objektivat e Planit të Menaxhimit, përfshirë menaxhimin e druve të zjarrit.

Auditimi i performancës me temë “Funksionimi i Bashkive, në kuadër të reformës administrative territoriale”, i kryer nga KLSH gjatë vitit 2018, preku çështjen e administrimit të fondit pyjor dhe kullësor nga bashkitë. Bashkitë që mori në shqyrtim ky auditim ishin përkatësisht ato të Shkodrës, Vlorës dhe Korçës, duke konstatuar problematika lidhur me menaxhimin e pyjeve si më poshtë:

- Mungesa në stafet e NJQV, për sa i përket strukturave përgjegjëse për pyjet;
- Mungesa e inventarit të pyjeve dhe kullotave, duke iu referuar atij të vitit 1985;
- Mungesa e një strategjie për pyjet dhe kullotat;
- Paqartësi në kompetencat e bashkive për pyjet dhe kullotat;
- Mungesa e saktësisë të kufijve të pyjeve dhe kullotave etj.

Nga informacionet e përfuara nga subjektet nën auditim, rezulton se drejtoritë e auditimit të brendshëm në MTM apo në Bashki nuk kanë kryer auditime me fokus fondin pyjor apo kullor gjatë periudhës 2016-2018.

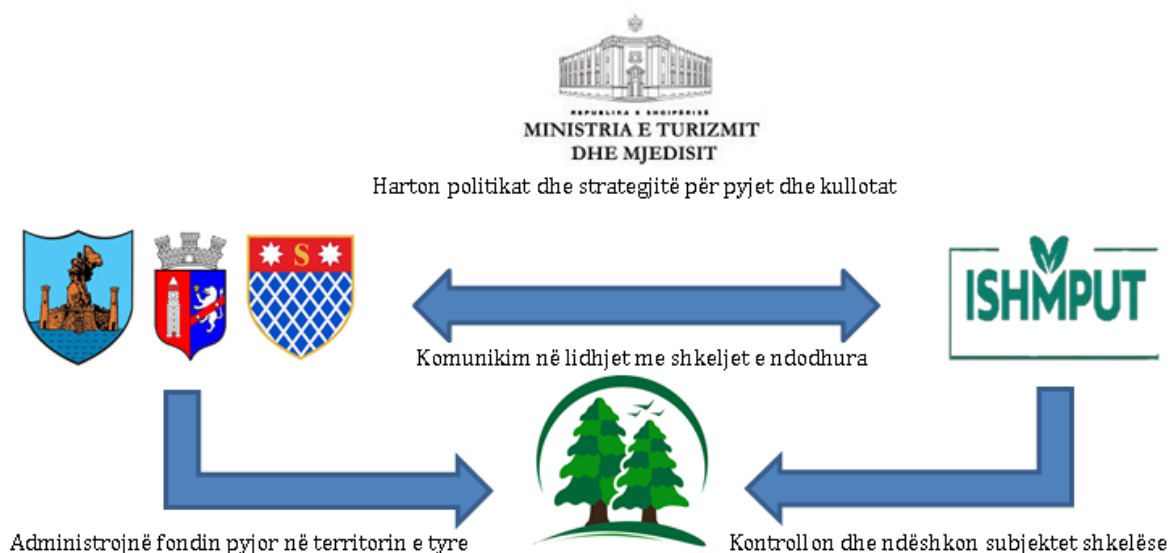
Auditime për menaxhimin e fondit pyjor kanë kryer edhe shtete të tjera, si për shembull, auditimi i Departamentit të Mjedisit, Tokës, Ujërave dhe Planifikimit në Australi për prerjen e drurëve dhe rigjenerimin e pyjeve në Viktorian Lindore, duke dëshmuar për rëndësinë e kësaj teme në vendet e zhvilluara⁴.

1.4 Subjektet nën auditim

Në kuadër të vlerësimit të efektivitetit të menaxhimit dhe administrimit të fondit pyjor e kullor në Shqipëri, gjatë këtij auditimi, grupi ka vendosur të përfshijë si subjekte Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit, Bashkinë Tiranë, Bashkinë Vlorë dhe Bashkinë Shkodër. Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit dhe Agjencia Kombëtare e Mjedisit janë përfshirë në këtë auditim si institucione në varësi të Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit.

Pas kalimit të pronësisë nga Ministria tek Njësitë e Qeverisjes Vendore në vitin 2016, funksionet dhe kompetencat në këtë sektor janë të shpërndara midis këtyre institucioneve. Procesi i administrimit, menaxhimit dhe inspektimit të pyjeve paraqitet më poshtë në mënyrë skematike:

Figura 1 – Skema e thjeshtuar e marrëdhënies ndërinstytucionale në sektorin e pyjeve dhe kullotave



Burimi: Grupi i auditimit

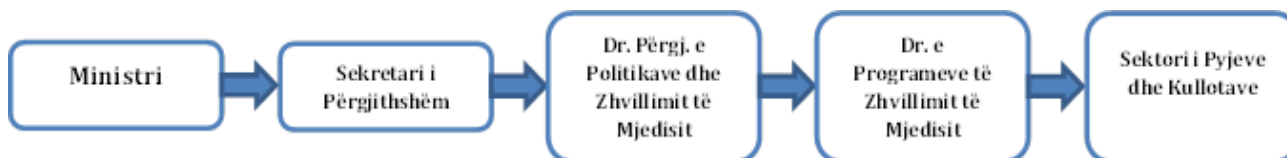
1.4.1 Hyrje

Ministria e Turizmit dhe Mjedisit (MTM) është Ministria përgjegjëse për rregullimin e kuadrit ligjor të sektorit të pyjeve në Shqipëri. Ky institucion është organi më i lartë politikëbërës në fushën e pyjeve dhe përgjigjet për hartimin e planeve strategjike dhe legjislacionit përkatës të pyjeve, me qëllim zhvillimin e qëndrueshëm të fondit pyjor dhe

⁴ Audit of timber harvesting and forest regeneration in State forests in eastern Victoria, 2018; https://www.forestsandreserves.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0023/330098/is206000_fap2016-17_audit-report-revD-11042018.pdf;

kullor kombëtar⁵. Në bashkëpunim me bashkitë, MTM harton dhe përpunon programin e zhvillimit të sektorit të pyjeve. Përpara ndryshimeve të vitit 2016, kjo Ministri kishte në pronësi dhe administronte tërësinë e fondit pyjor të vendit. Në strukturën aktuale, kjo fushë rregullohet nga Sektori i Pyjeve dhe Kullotave (me 3 nëpunës) në Drejtorinë e Programeve të Zhvillimit të Mjedisit.

Figura 2 - Organigrama e pjeshme e MTM



Burimi: MTM

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Agjencia Kombëtare e Mjedisit (AKM) është një institucion qendror publik në varësi të Ministrit të Turizmit dhe Mjedisit, që ushtron juridiksionin e vet në të gjithë territorin e vendit, përmes zyrës qendrore të AKM dhe degëve rajonale në qarqe, të cilat janë Drejtoritë Rajonale të Mjedisit⁶. Agjencia Kombëtare e Mjedisit në bashkëpunim me strukturat menaxhuese të pyjeve, me qeverisjen vendore, me Fakultetin e Shkencave Pyjore e me shoqatat e përdoruesve të pyjeve, krijon sistemin e të dhënave, të domosdoshme për monitorimin e pyjeve⁷. Gjithashtu, AKM kontrollon cilësinë e monitorimit të pyjeve, të matjeve, zbatimin e metodikave, kualifikimin e specialistëve që marrin pjesë, pajisjet e përdorura dhe vërtetësinë e rezultateve⁸.

Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit (ISHMPUT) është një institucion buxhetor në varësi të Ministrit të Turizmit dhe Mjedisit, i cili ka për mision garantimin e respektimit të kërkesave ligjore në fushën e mbrojtjes së mjedisit dhe pyjeve⁹. Inspektorati ka në strukturën e tij Drejtorinë e Policisë Pyjore, e cila ka për detyrë të parandalojë, zbulojë dhe luftojë dëmtimin, pushtimin, shpërdorimin, tjetërsimin, shkretimin dhe degradimin e pyjeve e të tokës pyjore, cenimin nga ndërhyrjet e pakontrolluara në fondin pyjor¹⁰. Gjithashtu, kjo strukturë merr masa në rastet e shfrytëzimit dhe të tregtimit të paligjshëm të materialit drusor apo të prodhimeve pyjore, si dhe kontrollon veprimtarinë e subjekteve që grumbullojnë, përpunojnë dhe tregtojnë këto prodhime, të përfutuara nga shfrytëzimi i pyjeve.

Bashkia Tiranë, Vlorë dhe Shkodër janë pjesë e këtij auditimi, duke qenë se kanë në pronësi pyjet dhe tokat pyjore që ndodhen brenda territorit të tyre administrativ. Këto organe të qeverisjes vendore kanë për detyrë të marrin masa dhe të planifikojnë fonde

⁵ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005, i ndryshuar

⁶ <http://www.akm.gov.al/>

⁷ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005, i ndryshuar, Neni 27/3

⁸ Ibid., Neni 27/4

⁹ VKM nr.103, datë 4.2.2015 "Për krijimin dhe mënyrën e organizimit e të funksionimit të Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve dhe Ujërave"

¹⁰ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005, i ndryshuar, Neni 12

për investimet në pyje, në territorin që mbulojnë¹¹. Për një administrim të qëndrueshëm të fondit pyjor, për rregullimin e përdorimit e të shfrytëzimit të pyjeve, të kullotave dhe të burimeve të tjera pyjore e jopyjore, brenda territorit administrativ të bashkive, krijohen njësitë tekniko-administrative¹². Gjithashtu, secila bashki ka strukturën përgjegjëse për pyjet në organizimin e saj. Grupi i auditimit ka përzgjedhur këto tre bashki, si rezultat i tipologjive të ndryshme të organizimit të strukturës përgjegjëse, por edhe për shkak të sipërfaqes së ndryshme të fondit pyjor nën administrim. Kështu, Bashkia Tiranë ka dy struktura përgjegjëse për pyjet në stafin e saj (njëra pjesë e vetë Bashkisë, ndërsa tjetra është pjesë e APR¹³), ndërsa njësitë e tjera vetëm një të tillë.

Figura 3 - Organigrama e Pjesshme e Bashkisë Tiranë



Burimi: Bashkia Tiranë
Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Bashkia Shkodër ka në pronësi një sipërfaqe të madhe pyjesh, ndërsa Bashkia Vlorë ka një sipërfaqe më të kufizuar, duke qenë se një pjesë e madhe e pyjeve të zonës përfshihen tek Zonat e Mbrojtura. Përzgjedhja e këtyre tre bashkive ka ardhur edhe si rezultat i pozicionit gjeografik, si përfaqësuese të tre rajoneve të ndryshme të vendit.

Figura 4 - Organigrama e Pjesshme e Bashkisë Vlorë



Burimi: Bashkia Vlorë
Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Figura 5 - Organigrama e Pjesshme e Bashkisë Shkodër



Burimi: Bashkia Shkodër
Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

1.4.2 Politikat e institucioneve

Sektori i pyjeve dhe kullotave ka qenë vazhdimisht objekt ndryshimesh të shpeshta si pasojë e reformave të ndryshme të ndërmarra në vite apo ndryshimeve të shumta

¹¹ Ibid., Neni 23

¹² Ibid.

¹³ Agjencia e Parqeve dhe Rekreacionit, institucion varësie i Bashkisë Tiranë

institucionale. Kjo është shoqëruar me mungesën e një strategjie gjithëpërfshirëse e të qëndrueshme në këtë sektor, por edhe të një analize të mirëfilltë të tij.

Pavarësisht se sektori i pyjeve dhe kullotave përfshin institucione të nivelit qendror dhe vendor, tagrat e hartimit të politikave dhe strategjive i zotëron Ministria përgjegjëse për mjedisin. Deri në fund të vitit 2015, kjo Ministri ka qenë edhe pronare e fondit pyjor dhe kullor në Shqipëri, ndërsa për periudhën objekt auditimi, ajo ka shërbyer vetëm si institucion menaxhues dhe i hartimit të politikave. Njësitë e qeverisjes vendore dhe institucionet e tjera që prekin këtë sektor veprojnë në bazë të politikave dhe udhëzimeve të Ministrisë.

Sektori i pyjeve ka pasur boshllëk të theksuar për sa i përket politikave, duke qenë se dokumenti strategjik në fuqi deri në fund të vitit 2018, është hartuar dhe miratuar që në vitin 2004. “Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri” e miratuar me VKM nr. 247, datë 23.04.2004 përbënte aktin e fundit strategjik në lidhje me pyjet dhe kullotat. Si pasojë e ndryshimeve të shumta në organizimin e administratës dhe kushtet e sektorit të pyjeve dhe kullotave përgjatë viteve, rezulton se ky dokument nuk ishte i përditësuar me gjendjen aktuale në pjesën më të madhe të tij. Në vitin 2014 u hartua edhe një draft-strategji “Strategjia Ndërsektoriale e Mjedisit 2015 – 2020”, por ky dokument nuk u miratua dhe nuk hyri kurrë në fuqi. Për vitin aktual dhe në vazhdim është miratuar dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri 2019 – 2030¹⁴. Ky akt përbën dokumentin e parë strategjik të miratuar që nga viti 2004, duke shërbyer si orientim për vitet e ardhshme. Synimet e saj afatgjata konsistojnë në një administrim më të mirë dhe organizim funksional të pyjeve, njëkohësisht duke i shfrytëzuar burimet pyjore në mënyrë të qëndrueshme dhe duke ofruar shërbim cilësor për pjesët e dëmtuara, por ky dokument nuk i përket periudhës së audituar dhe rezultatet e tij mbeten për t’u provuar në vijim¹⁵.

Duke qenë se Strategjia e vitit 2004 përcaktonte linjat e zhvillimit të sektorit të pyjeve dhe kullotave për 25 vite, ajo do të konsiderohet si dokumenti strategjik në fuqi për periudhën e auditimit. Synimet e përcaktuara në këtë dokument janë:

1. Sigurimi i integritetit territorial, ekologjik dhe biodiversitetit të pyjeve dhe kullotave;
2. Nxitja dhe Mbështetja e Menaxhimit të Qëndrueshëm të Burimeve Pyjore dhe Kullorore;
3. Përsosja dhe forcimi i lidhjeve me ekonominë e tregut;
4. Përfshirja e aktorëve dhe përdoruesve lokal në ruajtjen dhe zhvillimin e pylltarisë;
5. Reforma institucionale dhe ligjore e shërbimit pyjor në nivel kombëtar dhe lokal.

1.4.3 Peshë në buxhet

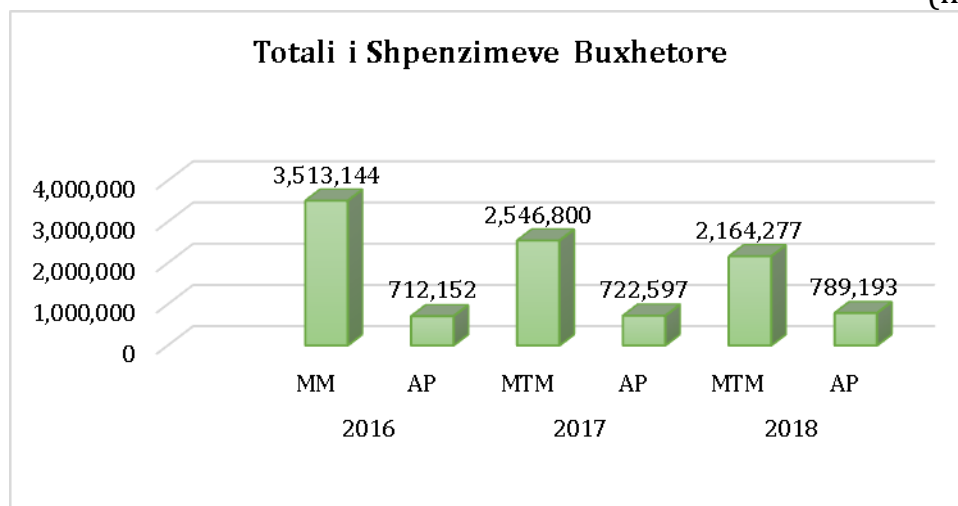
Në funksion të identifikimit të vlerësimit financiar për problemin social në fokus, grupi i auditimit identifikoi shumat monetare të akorduara për subjektet nën auditim, të detajuar në formë tabelare dhe grafike sipas dinamikës kohore të periudhës audituese. Në ministrinë përgjegjëse për fondin pyjor dhe kullor atë të MTM, programi i “Administrimit të pyjeve” ndër të tjera përfshin hartimin e politikave për menaxhimin

¹⁴ VKM nr. 814, datë 31.12.2018 “Për miratimin e dokumentit të politikave për pyjet në Shqipëri 2019–2030”

¹⁵ Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri 2019–2030

e qëndrueshëm të pyjeve dhe kullotave, koordinimin në nivel qendror, rajonal dhe lokal të praktikave më të mira në fondin pyjor dhe automatizimin e bazës së të dhënave për regjistrin pyjor.

Grafiku 1 - Shpenzimet buxhetore të MTM për programin e Administrimit të Pyjeve (në mijë lekë)



Burimi: MFE, përpunoi grupi i auditimit KLSH

Referuar akteve më të fundit normative të buxhetit për vitet 2016, 2017 dhe 2018, programit të pyjeve i është deleguar një fond me trend rritës në vlerë absolute (nga 712.152 mijë lekë në 789.193 mijë lekë), pesha specifike e së cilës kundrejt totalit të shpenzimeve buxhetore të MTM-së rritet nga 20,27 % për 2016 deri në 36,46 % për vitin 2018. Kjo shifër, duke u vlerësuar së bashku me faktin që buxheti respektiv i MTM ka pësuar rënie në këto vite me 38%, por ndërkohë pesha absolute dhe specifike për fondin pyjor ka ardhur në rritje, tregon për përgjegjësi dhe fokusim të MTM-së akoma edhe me tepër tek sektori i pyjeve. Nëse arsyetojmë se funksioni i administrimit të fondit pyjor dhe kullor është transferuar në njësitë bashkiake të qeverisjes vendore, rezulton se realizimi i detyrave dhe përgjegjësi të programit buxhetor të administrimit pyjor është mbështetur duke u vlerësuar financiarisht në rritje përgjatë periudhës objekt auditimi.

Në zbatim të reformës administrativo-territoriale të vitit 2014, shtimi i funksionit të "Administrimit Pyjor" për 61 bashkitë e vendit, iu deleguan financime në formën e transfertave speciale nga pushteti qendror respektivisht për zërin e pagave dhe sigurimet shoqërore të punonjësve si dhe shpenzimet operative.

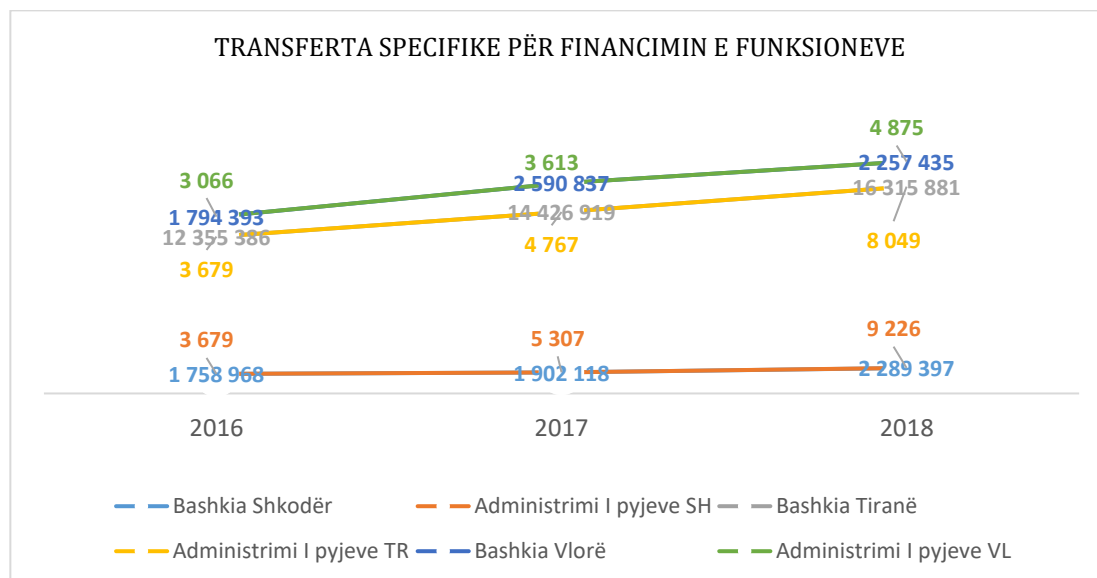
Tabela 1 - Transferta speciale për financimin e funksioneve në Bashki (në mijë lekë)

Bashkitë	Programi "Administrimi i pyjeve"		
	2016	2017	2018
Bashkia Shkodër	3.679	5.307	9.226
Bashkia Tiranë	3.679	4.767	8.049
Bashkia Vlorë	3.066	3.613	4.875
58 Bashkitë e tjera	95.044	140.320	253.979

Burimi: MFE, përpunoi grupi i auditimit KLSH

Grafiku 2 - Trendi i Transfertave specifike për Administrimin e pyjeve në raport me buxhetin faktit të bashkive

(në mijë lekë)



Burimi: MFE, përpunoi grupi i auditimit KLSH

Për të rritur cilësinë e shërbimit në këtë sektor, njësitë e vetëqeverisjes vendore janë të lejuara të shtojnë edhe fonde nga të ardhurat e tyre. Dhe nëse do të krahasojmë fondin respektiv për këtë program referuar buxhetit faktik të bashkive në këtë auditim, 'Administrimi i pyjeve' për Bashkinë Shkodër përbën 0,21% të buxhetit faktik për 2016, 0,28% të buxhetit faktik për 2017 dhe 0,40 % për 2018 (6-m i parë), luhatje e njëjtë që vihet re edhe për Bashkinë Tiranë dhe Vlorë.

1.4.4 Risqet e aktivitetit të subjekteve

Risqet e aktivitetit të subjekteve janë ato me të cilat përballen MTM, ISHMPUT, AKM dhe Bashkitë, për realizimin e funksioneve dhe përgjegjësi që lindin nga aktiviteti i tyre në tërësi, si në kuadër të politikave e strategjive, ashtu edhe në menaxhimin dhe administrimin e fondit pyjor. Risqet e aktivitetit të subjekteve janë analizuar dhe evidentuar të klasifikuara fillimisht sipas analizës SWOT¹⁶: fuqitë, dobësitë, shanset, kërcënimet, detajuar në faktorë të brendshëm dhe të jashtëm.

Tabela 2 – Analiza SWOT

	Fuqitë (S)	Dobësitë (W)
Faktorë të brendshëm	<ul style="list-style-type: none"> Studimet dhe raportimet e AKM; Ekzistenca e regjistrimit të risqeve në Bashkinë Shkodër; Vazhdimësi institucionale e Sektorit të Pyjeve dhe Kullotave në Ministri; 	<ul style="list-style-type: none"> Mungesa e një strategjie të përditësuar për sektorin e pyjeve dhe kullotave për periudhën objekt auditimi; Mungesa e një strategjie lokale apo institucionale për secilën Bashki;

¹⁶ Analiza SWOT është bërë nga grupi i auditimit mbi bazën e dokumenteve të grumbulluara gjatë fazës studimore. Përfundimet e saj janë testuar me anë të intervistave të zhvilluara me përfaqësues të subjekteve të audituara.

	<ul style="list-style-type: none"> • Struktura të plota në përputhje me ligjin për administrimin e pyjeve në Bashkinë Tiranë; 	<ul style="list-style-type: none"> • Mungesa e planeve operacionale të Sektorit të Pyjeve dhe Kullotave në Ministri, në lidhje me realizimin e objektivave; • Mungesa e planeve operacionale të Sektorit të Pyjeve në Bashkinë Vlorë; • Mungesa e akteve udhëzuese të detajuara në lidhje me procedurat e transferimit real të pronësisë mbi pyjet tek Bashkitë; • Inventarizimi i fondit pyjor, të cilit i referohen statistikat dhe të dhënat e përdorura sot, është i papërditësuar; • Mungesa e studimeve të mirëfillta mbi kontratat e shfrytëzimit afatgjatë të pyjeve dhe monitorimit të kriterëve të shfrytëzimit të tyre; • Mungesa e planifikimit të inspektimeve mbi bazë risku nga ISHMPUT; • Mungesa e një regjistri të mirëfilltë risku në MTM, Bashkinë Tiranë dhe Vlorë; • Të ardhura të ulëta nga shfrytëzimi i fondit pyjor; • Eficiencë e ulët në nivelin e arkëtimit të masave administrative; • Numër i kufizuar i stafit në Ministri, Bashkinë Vlorë dhe Shkodër; • Mungesë e auditimeve të brendshme specifike për sektorin e pyjeve.
	Shanset (O)	Kërcënimet (T)
Faktorë të jashtëm	<ul style="list-style-type: none"> • Miratimi i Dokumentit për pyjet 2019 – 2030; • Ligji i moratoriumit për pyjet; • Burime financimi (nga pushteti qendror, nga të ardhurat dytësore, nga aplikime për projekte, transferta speciale, etj.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ligji i fushës ka pësuar ndryshime të shumta ndër vite, duke krijuar përplasje midis dispozitave të këtij akti apo me akte të tjera relevante; • Mungesa e koordinimit dhe bashkëpunimit midis ISHMPUT dhe sektorit përgjegjës për pyjet në Bashki; • Financime të pamjaftueshme në Bashki për të vënë në zbatim planet e mbarështimit; • Prerjet e paligjshme të pyjeve; • Zjarrvëniet e qëllimshme;

		<ul style="list-style-type: none"> • Dëmtimet e elementeve të sigurisë në pyll; • Transporti i paligjshëm i lëndës drusore.
--	--	---

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Në vijim, grupi i auditimit ka bërë një ndarje të risqeve të veprimtarisë duke i kategorizuar ata në strategjikë, financiarë, juridikë dhe operacionalë.

Tabela 3 – Kategorizimi i riskut

Nr.	Risku i Subjektit	Kategorizimi i riskut	Niveli i Riskut
1	Politikat e Institucionit	Risk Strategjik	I Lartë
2	Reformat strukturore		I Lartë
3	Kuadri Strategjik		I Lartë
4	Investimet në infrastrukturën pyjore	Risk Financiar	I Lartë
5	Forma e financimit		I Mesëm
6	Sistemet e regjistrimit dhe raportimit	Risk Rregullator dhe Juridik	I Mesëm
7	Kuadri Ligjor		I Mesëm
8	Mungesa e ndarjes së funksioneve	Risk Operacional	I Lartë
9	Staf i pamjaftueshëm		I Lartë
10	Mungesa e një sistemi unik IT		I Lartë
11	Risqet Procedurale		I Lartë
12	Risqet e Dokumentacionit		I Ulët

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

1.4.5 Rëndësia e produkteve të subjekteve

Sipas dispozitave të ligjit të sektorit të pyjeve¹⁷ në vendin tonë, siç është paraqitur edhe më lart në skemën e thjeshtëzuar të marrëdhënieve ndër-institucionale, secili subjekt i këtij auditimi zë rolin e vet në zinxhirin e funksionimit të këtij sektori.

MTM, si organi qendror më i lartë politikëbërës, merret me hartimin e legjislacionit përkatës për pyjet dhe është përgjegjëse për hartimin e politikave dhe strategjive të fushës, si dhe miratimin e planeve të menaxhimit për fondin pyjor¹⁸. Në këtë mënyrë, veprimtaria dhe produktet e Ministrisë janë të rëndësishme për mirëqeverisjen e pyjeve dhe tokave pyjore dhe ndjekjen e zbatimit të planeve të mbarështimit e inventarizimit të tyre. Për më tepër, Ministri mund të nxjerrë Udhëzime dhe Urdhra për procedura specifike në këtë sektor, si p.sh. programin e zhvillimit të sektorit të pyjeve.

Bashkitë janë pronare të fondit pyjor publik brenda territorit të tyre përkatës dhe duhet të zotërojnë attribute teknike e menaxhuese, të cilat i ushtrojnë nëpërmjet strukturës përgjegjëse për pyjet¹⁹. Kjo strukturë përpilon akte për miradministrimin e fondit pyjor

¹⁷ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar

¹⁸ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar; Neni 10

¹⁹ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar; Neni 11

brenda territorit administrativ të bashkisë, si dhe dërgon punonjës në terren për të bërë veprimet e nevojshme. Konkretisht, struktura përgjegjëse për pyjet në bashki ushtron detyrat e saj në lidhje me qeverisjen tërësore të pyjeve, përgatitjen e projekteve për investimet në pyje e kullota, mbajtjen e të dhënave të sëmundjeve, dëmtuesve dhe zjarreve në pyjet e saj, mirëmbajtjen dhe funksionimin e infrastrukturës në fondin pyjor bashkiak, etj.²⁰ Veprimtaria e tyre është e rëndësishme për qeverisjen efektive dhe të qëndrueshme të pyjeve.

Veprimtaria e Policisë Pyjore, pjesë e strukturës së ISHMPUT, është shumë e rëndësishme për mbrojtjen dhe monitorimin e pyjeve, duke qenë se parandalon dhe lufton dëmtimin, pushtimin e degradimin e fondit pyjor, si dhe merr masa ndaj subjekteve që shfrytëzojnë dhe tregtojnë në mënyrë të paligjshme materialin drusor. Ajo kontrollon zbatimin e dispozitave ligjore dhe të akteve nënligjore në fuqi për pyjet, si dhe propozon heqjen e licencave kur subjektet veprojnë në kundërshtim me këto dispozita, organizon punën për parandalimin dhe shuarjen e zjarreve, parandalon dhe merr masa administrative në rastet e shfrytëzimit dhe të tregtimit të paligjshëm të materialit drusor, kontrollon veprimtaritë e subjekteve që grumbullojnë, përpunojnë dhe tregtojnë prodhimet e përfuara nga shfrytëzimi i pyjeve, etj.²¹

Nga ana tjetër, Agjencia Kombëtare e Mjedisit monitoron tërësinë e treguesve shifrorë, të matshëm e të numërueshëm, që qartësojnë gjendjen e pyjeve dhe prirjet e proceseve që zhvillohen në to. Agjencia e Mjedisit dhe Pyjeve, në bashkëpunim me strukturat menaxhuese, harton dhe boton raportin vjetor për gjendjen e pyjeve. Produktet e AKM janë në formë raportesh apo studimesh, mund të shërbejnë si pikënisje apo të merren parasysh nga Ministria në hartimin e politikave apo planeve të menaxhimit të pyjeve.

1.4.6 Feedback-u i subjekteve nën auditim

Gjatë këtij auditimi, Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit, Agjencia Kombëtare e Mjedisit, Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë dhe Bashkia Shkodër i janë përgjigjur në kohë takimeve konsultuese, kërkesave për informacion dhe intervistave.

Dërgimi i informacionit të kërkuar nga grupi i auditimit është bërë brenda afateve të përcaktuara në Ligjin nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” nga Bashkitë nën auditim. Ministria e Turizmit dhe Mjedisit ka dërguar një pjesë të dokumentacionit brenda afatit, ndërsa plotësimi i kërkesave të tjera është bërë në vazhdimësi për shkak të ngarkesës institucionale. ISHMPUT ka kaluar afatet e parashikuara për dërgimin e informacionit të kërkuar, duke pretenduar se shkresa për fillimin e auditimit në këtë institucion nuk ishte përcjellë ende. Në këtë rast, ISHMPUT ishte përfshirë si subjekt i auditimit, si institucion në varësi të MTM dhe i lidhur me objektin e auditimit. Pas dërgimit të shkresës për fillim auditimi nga MTM drejt ISHMPUT, ky i fundit ka përcjellë dokumentacionin e kërkuar nga grupi i auditimit. Në rastet e vonesave në dërgimin e informacionin, ky subjekt ka kërkuar mirëkuptimin e grupit.

Subjektet kanë vendosur në dispozicion informacionin e kërkuar, të shoqëruar edhe me dokumentet përkatëse, sipas rastit edhe në format elektronik, me përjashtim të rasteve kur një dokument i kërkuar nuk zotërohej nga institucioni.

²⁰ Ligji nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar; Neni 11

²¹ Id.

Përgjithësisht, subjektet nën auditim kanë qenë të disponueshme në garantimin e informacionit dhe dokumenteve të kërkuara. Grupi i auditimit ka zhvilluar takime dhe intervista me anëtarë të ndryshëm të stafit, të cilët janë treguar të gatshëm për vendosjen në dispozicion të çdo dokumenti të nevojshëm.

2. QASJA DHE DETAJET E AUDITIMIT

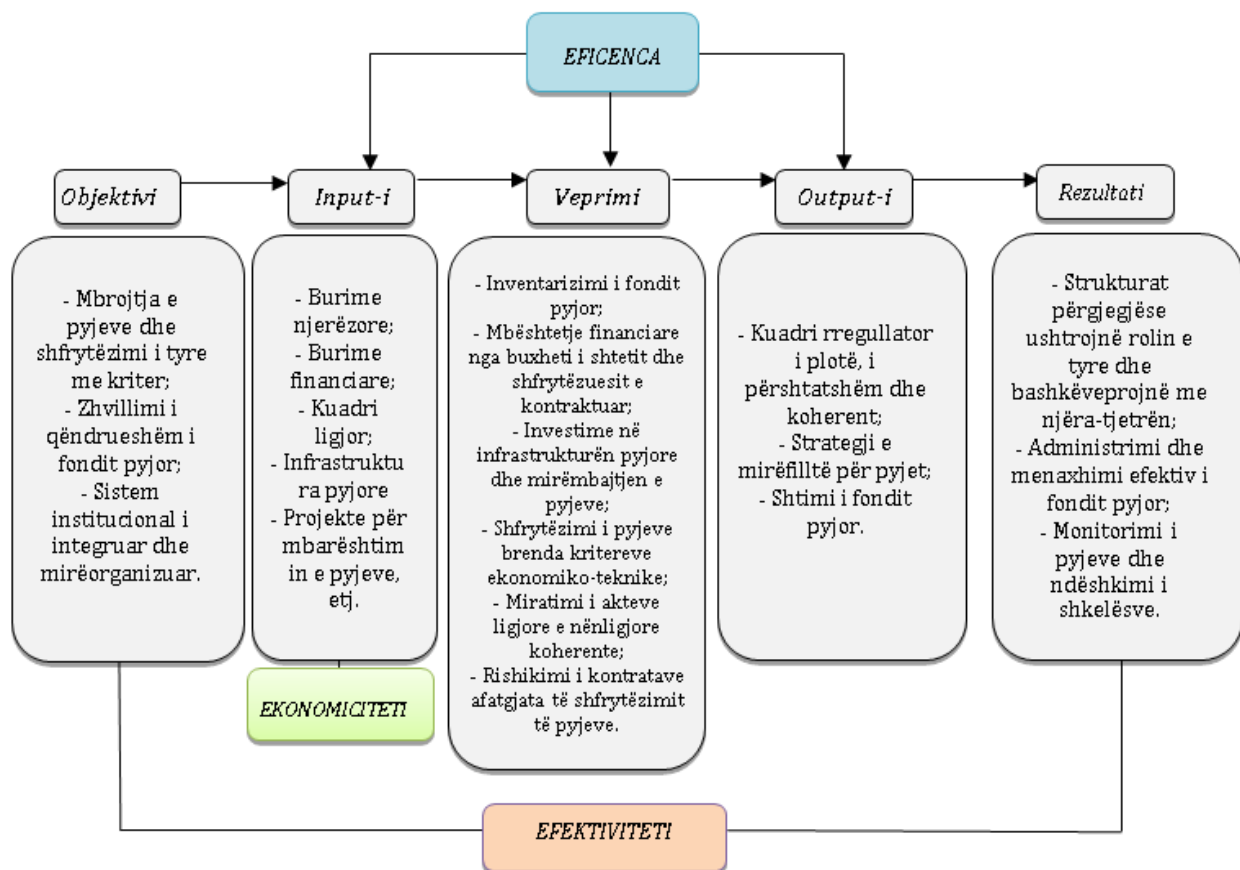
2.1 Objektivi dhe problemi i performancës

Siç është përmendur edhe më lart, institucionet e përfshira në këtë auditim si MTM, ISHMPUT, Bashkia Tiranë, Shkodër dhe Vlorë, me veprimtarinë e tyre shërbejnë si mbështetje ligjore e organizative për mirëmbajtjen dhe mbarështimin e fondit pyjor në Shqipëri, njëherësh edhe financiare për të administruar këtë fond pyjor. Ndërthurja e aktivitetit të këtyre institucioneve kontribuon fillimisht në krijimin e mjedisit të nevojshëm për mbrojtjen e fondit pyjor, zhvillimin cilësor të tij në terma të volumit për sipërfaqe përkatëse pyjore dhe rritjen e shfrytëzimit cilësor të pyjeve në harmoni me kriteret teknike për të siguruar vazhdimësi të qëndrueshme dhe të ardhura rentabël (të tilla që të mbulojnë shpenzimet e prodhimit dhe të ofruar ekonomi pyjore me fitim).

Gjatë kryerjes së këtij auditimi performance kemi analizuar shkallën e realizimit të objektivave të planifikuara, pra rezultatet e matura kundrejt synimeve dhe atje ku është e mundur edhe burimet e shpenzuara për të arritur këto objektiva. Kjo do të thotë se vend të rëndësishëm dhe kryesor në këtë auditim zë efektiviteti.

Fakti që kemi analizuar raportin input – output të procesit të administrimit të fondit pyjor, bëri që objektiv i këtij auditimi të jetë efienca. Në figurën më poshtë është paraqitur skema input-output e procesit të menaxhimit, administrimit dhe monitorimit të pyjeve:

Figura 6 – Skema input-output e procesit



Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Duke mbajtur në vëmendje aktivitetin mbi administrimin e fondit pyjor dhe monitorimin e zhvillimeve në të, për t'i shërbyer ruajtjes së cilësisë dhe ndëshkimit të shkelësve, grupi i auditimit përdori edhe ekonomikitetin. Kjo për të vlerësuar dëmin e shkaktuar mbi fondin pyjor në sasi dhe cilësi lënde drusore të tregtueshme, si dhe të ardhurat e munguara nga ky sektor mbi mosvjeljen e kundërvajtjeve administrative dhe mos zëvendësimet e nevojshme sipas kontratave të shfrytëzimit nga subjektet private.

2.1.1 Fokusimi dhe përkufizimi i problemit të performancës

Rëndësia e ekzistencës së pyjeve është e gjithanshme dhe gjithëpërfshirëse, duke i bërë ato një nga elementët më thelbësor të jetës së njeriut me përfitime në aspektin shëndetësor (në shkëmbimin e oksigjenit dhe absorbimin e dioksidit të karbonit), në aspektin meteorologjik (në freskimin e mjediseve dhe zvogëlimin e nevojave për energji), në aspektin ushqyes (si burim për produktet bimore dhe shtazore të pyllit) si dhe në aspektin e zhvillimit ekonomik (sigurojnë lëndën drusore për zhvillim industrial, për ndërtim, për dru zjarri dhe element bazë i zhvillimit të tipologjive të ndryshme të turizmit). Si e tillë mbrojtja dhe zhvillimi i fondit pyjor kombëtar ndikon cilësinë e jetës së qytetarëve shqiptarë dhe mirëqenien, si në aspektin social ashtu edhe në atë financiar. Mirëpo nëse do të krahasojmë sipërfaqen e fondit pyjor në harkun e me tepër se 10 viteve ky tregues paraqitet i njëjtë, ndërsa volumi ka pësuar rënie drastike me rreth 32% duke rezultuar aktualisht më pak se 55 milion m³. Kjo tregon që Shqipëria sot ka sipërfaqe fondi pyjor në dispozicion, por jo më pyje brenda tyre. Problemet që grupi i auditimit ka përmendur në kontekstin social, lidhur me sektorin e pyjeve, duhet të reduktohen nëpërmjet masave konkrete nga MTM për nivelin qendror, bashkitë Tiranë, Shkodër dhe Vlorë, në rastin tonë, për nivelin lokal, dhe ISHMPUT në nivel rajonal dhe kombëtar.

MTM ka për detyrë të hartojë dhe zbatojë politikat shtetërore në fushën e pyjeve, të plotësojë dhe përmirësojë kuadrin ligjor të këtij sektori si dhe të mirëadministrojë fondet buxhetore për përdorimin eficient dhe në funksion të objektivave mbi pyjet. Bashkitë Tiranë, Shkodër dhe Vlorë, si pronare legjitime të fondit pyjor dhe atij kullor, duhet të hartojnë dhe garantojnë politikat vendore në fushën e pyjeve për të gjithë sipërfaqen takuese administrative, të krijojnë struktura funksionale dhe përgjegjëse për të siguruar mbrojtjen dhe miradministrimin profesional dhe organizacional të fondit pyjor, si dhe të ngrenë infrastruktura pyjore për të monitoruar dhe konstatuar çdo ndryshim apo tjetërsim të tipologjisë së këtij fondi. Strukturat përgjegjëse për pyjet në bashki si subjekte të këtij auditimi, të cilat përfitojnë fonde nga buxheti i shtetit dhe nga të ardhurat e vetë NJQV-ve, kanë për detyrë që t'i përdorin këto burime me efektivitet, eficiencë dhe ekonomikitet në funksion të ruajtjes, mbrojtjes dhe zhvillimit të fondit pyjor kombëtar, pavarësisht nga forma e pronësisë, në bashkëveprim të përhershëm me ISHMPUT si struktura përgjegjëse për kontrollin dhe zbatimin e dispozitave ligjore në fuqi për pyjet. Sa më sipër taksapaguesit i lind e drejta, të kërkojë nga institucionet publike MTM, NJQV-të Tiranë, Shkodër, Vlorë dhe ISHMPUT ndërmarrjen e veprimeve të duhura, krijimin e kushteve të nevojshme për mbrojtjen, zhvillimin, përmirësimin e fondit pyjor kombëtar.

2.1.2 Objektivi i auditimit

Shfrytëzimi racional i pyjeve dhe kullotave, mbi bazën e parimit të zhvillimit të qëndrueshëm, është një objektivi i shtetit, i cili reflektohet në Kushtetutë²². Realizimi i tij garantohet nëpërmjet politikave shtetërore, akteve strategjike dhe legjislacionit në fuqi, gjë që e bën të domosdoshëm një ligj të plotë që mund të mbështesë strukturat publike përgjegjëse apo aktorët privatë në përmbushjen e këtij synimi. Me qëllim që menaxhimi i fondit pyjor të rezultojë efektiv në arritjen e objektivave strategjike, kontrolli dhe monitorimi në vazhdimësi i zbatueshmërisë së akteve ligjore përbën feedback-un e nevojshëm dhe të domosdoshëm për MTM.

Për sa më lart, objektivi kryesor i këtij auditimi janë efektiviteti dhe eficientia e politikave shtetërore për mbrojtjen dhe zhvillimin e qëndrueshëm të fondit pyjor, si dhe veprimtarisë së institucioneve përgjegjëse për menaxhimin, administrimin dhe monitorimin e tij, për periudhën 01.01.2016 – 31.12.2018.

2.2 Përkufizimet dhe terminologjia

Termet e mëposhtëm kanë këto kuptime:

- **"Burime pyjore"** është tërësia e elementeve natyrore të një sipërfaqeje pylli a toke pyjore, me vlerë të konsiderueshme, të përdorshme për nevojat e njeriut. Në ekonominë pyjore si burime natyrore përfshihen edhe toka, uji, bimësia jopyjore, e shumëllojshme, ato të natyrës jo të gjallë dhe gjallesat e egra.

- **"Dëmtim i pyjeve dhe i mjedisit pyjor"** është prishja e karakteristikave fiziko-kimike e strukturore të ekosistemit pyjor, ulja e prodhimit biologjik dhe e shumëllojshmërisë së ekosistemeve përbërëse të fondit pyjor kombëtar.

- **"Drurë apo grupe drurësh pyjorë"** janë drurët pyjorë të veçantë, kudo që ndodhen, një sipërfaqe me drurë pyjorë prej 0,05 hektarësh, brezat mbrojtës, parqet urbane, grupet e drurëve të mbjellë në parcela të vogla dhe që përdoren për kullotë.

- **"Ekonomi pyjore"** është sipërfaqja pyjore e ndarë në ngastra e nënngastra, si njësi bazë për drejtimin, organizimin, planifikimin dhe kontrollin e mbarështimit të pyllit dhe që plotëson parimin e vazhdimësisë së prodhimit pyjor.

- **"Fond pyjor"** janë të gjitha sipërfaqet pyjore e jopyjore, burimet pyjore e jopyjore bashkëshoqëruese, infrastruktura përkatëse, përfshirë edhe sipërfaqet e zhveshura, të cilat krijojnë një mjedis harmonik me pyjet e tokën pyjore, brezat pyjorë mbrojtës, grupet e veçuara të drurëve dhe shkurret.

- **"Infrastrukturë pyjore"** janë zyrat, ndërtesat, magazinat, depot, rrjeti rrugor pyjor, teleferikët, makinat, motorët, radiot e antenat e radiokomunikimit, pritrat, pendat, lerat, koritat, çezmat, rrethimet e gardhimet, tabelat, shenjat e ndryshme treguese e sinjalizuese, ato të mbarështimit pyjor, si dhe lehtësitë e tjera të ngritura në fondin pyjor shtetëror për informimin dhe pritjen e vizitorëve.

- **"Kadastra e pyjeve"** është një dokument zyrtar (regjistër), ku evidentohen, pasqyrohen, mbahen e përditësohen të dhënat fillestare për çdo njësi të ekonomisë pyjore apo për pellgjet ujëmbledhëse, të dhënat për ndryshimet periodike në vëllime, sipërfaqet dhe hartat përkatëse.

- **"Mbarështim pyjor"** është planifikimi afatmesëm e afatgjatë, në nivel ekonomie pyjore apo të pellgut ujëmbledhës, i cili siguron përmbushjen e kërkesave për ruajtjen e pyllit, duke mbajtur parasysh aspektet ekologjike, ekonomike e shoqërore.

²² Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Neni 59, pika dh

- **"Mbrojtja e pyjeve dhe e tokës pyjore"** është veprimtaria për parandalimin e degradimit, përtëritjen, ruajtjen dhe përmirësimin e pyjeve të burimeve pyjore e jopyjore bashkëshoqëruese dhe të mjedisit pyjor nga faktorët njerëzorë e natyrorë.
- **"Plan mbarështimi"** është një dokument bazë për mbarështimin e pyjeve, i hartuar sipas njësive të ekonomisë pyjore, me punime terreni e zyre, për njohjen dhe marrjen e të dhënave për tokën, klimën, faunën, biodiversitetin, grumbullin pyjor etj.
- **"Pronë pyjore"** është një sipërfaqe e fondit pyjor, me madhësi të ndryshme, bashkë me infrastrukturën përkatëse, e cila është pronë publike, që zotërohet nga pushteti qendror apo vendor, ose pronë private.
- **"Pyll"** është sipërfaqja e tokës me një grup të dendur drurësh pyjorë, në formë të qëndrueshme ose me bimësi tjetër të rrallë pyjore, me sipërfaqe më të madhe se një dynym e me shkallë mbulimi jo më të vogël se 30 për qind, që prodhon masë drusore, ushtron ndikim në mjedisin rrethues dhe që siguron funksionet e pyllit. Në kuadrin e Protokollit të Kiotos pyll vlerësohet edhe sipërfaqja e tokës me një grup të dendur drurësh pyjorë, me sipërfaqe më të madhe se 0,1 ha, me shkallë mbulimi jo më të vogël se 30 për qind dhe me potencial për të arritur lartësi më të madhe se 3 metra.
- **"Shëndetësim/prerje sanitare"** është procesi i trajtimit të pyllit nëpërmjet ndërhyrjeve me metoda teknike, duke eliminuar drurët, të cilët shfaqin shenja të dëmtimit (natyral dhe/ose artificial, të prekur nga sëmundje dhe/ose të dëmtuar për shkaqe natyrore) dhe duke garantuar vijimësinë e grumbullit, nëpërmjet drurëve të shëndetshëm.
- **"Shfrytëzim i pyjeve"** janë ndërhyrja dhe trajtimet silvikulturore në jetën e pyllit, vjelja e materialit drusor dhe e prodhimeve të tjera, përpunimi dhe transporti i tyre në moshën e shfrytëzueshmërisë dhe kur është siguruar ripërtëritja natyrore.
- **"Shitja e drurit në këmbë"** është operacioni i vlerësimit dhe i shitjes së drurëve të paprerë apo të parrëzuar.
- **"Veprimtari pyjore"** janë të gjitha veprimtaritë mbrojtëse, menaxhuese e qeverisëse, ekonomike e tregtare, të vjeljes së materialit drusor dhe të prodhimeve të tjera, pyjore e jopyjore, veprimtaritë çlodhëse, turistike, sportive e argëtuese, si dhe ato kërkimore e shkencore, që zhvillohen në fondin pyjor kombëtar.

2.3 Burime të Krieteve

2.3.1 Kriteret e politikës

- "Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri" e miratuar me VKM nr. 247, datë 23.04.2004;
- "Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri 2019–2030", miratuar me VKM nr. 814, datë 31.12.2018;

2.3.2 Kriteret e monitorimit dhe raportimit

- Raporte vjetore të Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit 2016 – 2017;
- Analiza vjetore të monitorimit të ISHMPUT për vitet 2016 – 2017;
- Raporte të tjera monitorimi, studime dhe analiza të subjekteve nën auditim.

2.3.3 Kriteret teknike

- Ligj nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore";
- Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar;
- Ligj nr. 5/2016 "Për shpalljen e moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë";

- Ligj nr. 48/2016 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9385, datë 4.5.2005, ‘Për pyjet dhe shërbimin pyjor’, të ndryshuar”
- Ligj nr. 49/2016 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9693, datë 19.3.2007, ‘Për fondin kullor’, të ndryshuar”;
- VKM nr. 247, datë 23.04.2004 “Për miratimin e strategjisë kombëtare të zhvillimit dhe të reformës institucionale në sektorin e pyjeve dhe të kullotave në Republikën e Shqipërisë”;
- VKM nr. 103, datë 01.02.2015 “Për krijimin dhe mënyrën e organizimit e të funksionimit të Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve dhe Ujërave”;
- VKM nr. 1353, datë 10.10.2008 “Për rregullat për paraqitjen e kërkesës, mbajtjen dhe plotësimin e dokumentacionit teknik, kriteret dhe procedurat e zvogëlimit të sipërfaqes dhe të vëllimit të fondit pyjor”;
- VKM nr. 1374, datë 10.10.2008 “Për përcaktimin e rregullave dhe të procedurave, që ndiqen për heqjen, shtimin dhe ndryshimin e destinacionit të fondit kullor”;
- VKM nr. 391, datë 21.06.2006 “Për përcaktimin e tarifave në sektorin e pyjeve dhe të kullotave”;
- VKM nr. 433, datë 08.06.2016 “Për transferimin në pronësi të Bashkive të pyjeve dhe kullotave publike, sipas listës së inventarit, dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit e të ish-Komunave/Bashkive”;
- VKM nr. 434, datë 08.06.2016 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Vendimin nr. 1353, datë 10.10.2008 të Këshillit të Ministrave”;
- VKM nr. 435, datë 08.06.2016 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Vendimin nr. 1374, datë 10.10.2008 të Këshillit të Ministrave”;
- VKM nr. 438, datë 08.06.2016 “Për kriteret dhe rregullat e shfrytëzimit të pyjeve dhe të shitjes së materialit drusor e të prodhimeve të tjera pyjore e jopyjore”;
- VKM nr. 591, datë 09.10.2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Vendimin nr. 1353, datë 10.10.2008 të Këshillit të Ministrave”;
- VKM nr. 592, datë 09.10.2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Vendimin nr. 1374, datë 10.10.2008 të Këshillit të Ministrave”;
- VKM nr. 1064, datë 22.12.2010 “Për disa ndryshime dhe shtesa në Vendimin nr. 391, datë 21.06.2006 të Këshillit të Ministrave”;
- Udhëzim i Ministrit të Mjedisit nr. 1, datë 09.06.2016 “Për rregullat, procedurat e kërkimit, të shqyrtimit e të miratimit të kërkesave për dhënie në përdorim të fondit pyjor dhe kullor kombëtar”;
- Udhëzim i Ministrit të Mjedisit nr. 1, datë 26.01.2017 “Për mbajtjen e kadastrës së fondit pyjor dhe kullor kombëtar”;
- Udhëzim i Ministrit të Mjedisit nr. 2, datë 03.03.2017 “Për kërkesat teknike të caktimit të ngastrave, grupngastrave dhe ekonomive pyjore për trajtime me prerje rigjeneruese, rregullat për vjeljen e materialit drusor me qëllim sigurimin e druve të zjarrit për ngrohje”;
- Urdhër i Ministrit të Mjedisit nr. 1937, datë 21.10.2014 “Mbi përcaktimin e detyrimit të subjekteve për të zëvendësuar sipërfaqet pyjore dhe përmirësuar sipërfaqet kullorë që hiqen nga fondi pyjor e kullor nëpërmjet pyllëzimit, ripyllëzimit dhe përmirësimit të tyre”;
- Urdhër i Ministrit të Mjedisit nr. 143, datë 20.07.2016 “Për miratimin e formatit dhe përmbajtjes së vërtetimit të transportit për lëvizjen e lëndës drusore”;

- Rregullorja e brendshme e funksionimit dhe organizimit të MTM-së;
- Urdhër i Kryeinspektorit të ISHMPUT nr. 285, datë 20.06.2018 “Për përcaktimin e metodologjisë së raportimeve mujore dhe javore të kundërvajtjeve administrative dhe penale në fondin pyjor, kullor, të gjetisë, të zjarreve dhe respektimin e afateve kohore të informimit”;
- Rregulloret e brendshme të funksionimit dhe organizimit të Bashkisë Tiranë, Bashkisë Vlorë dhe Bashkisë Shkodër;
- Urdhrat e lëvizjes së stafit në MTM dhe Bashki;
- Tabela e shpenzimeve sipas produkteve për pyjet;
- Buletini Fiskal (Janar – Dhjetor) 2016 / 2017 / 2018;
- Buletini i Tregtisë së Jashtme 2016 / 2017 / 2018.

2.3.4 Kriteret e tjera/Praktikat më të mira

- Auditimi i Departamentit të Mjedisit, Tokës, Ujërave dhe Planifikimit në Australi për prerjen e drurëve dhe rigjenerimin e pyjeve në Viktorian Lindore.

2.4 Piramida e pyetjeve audituese

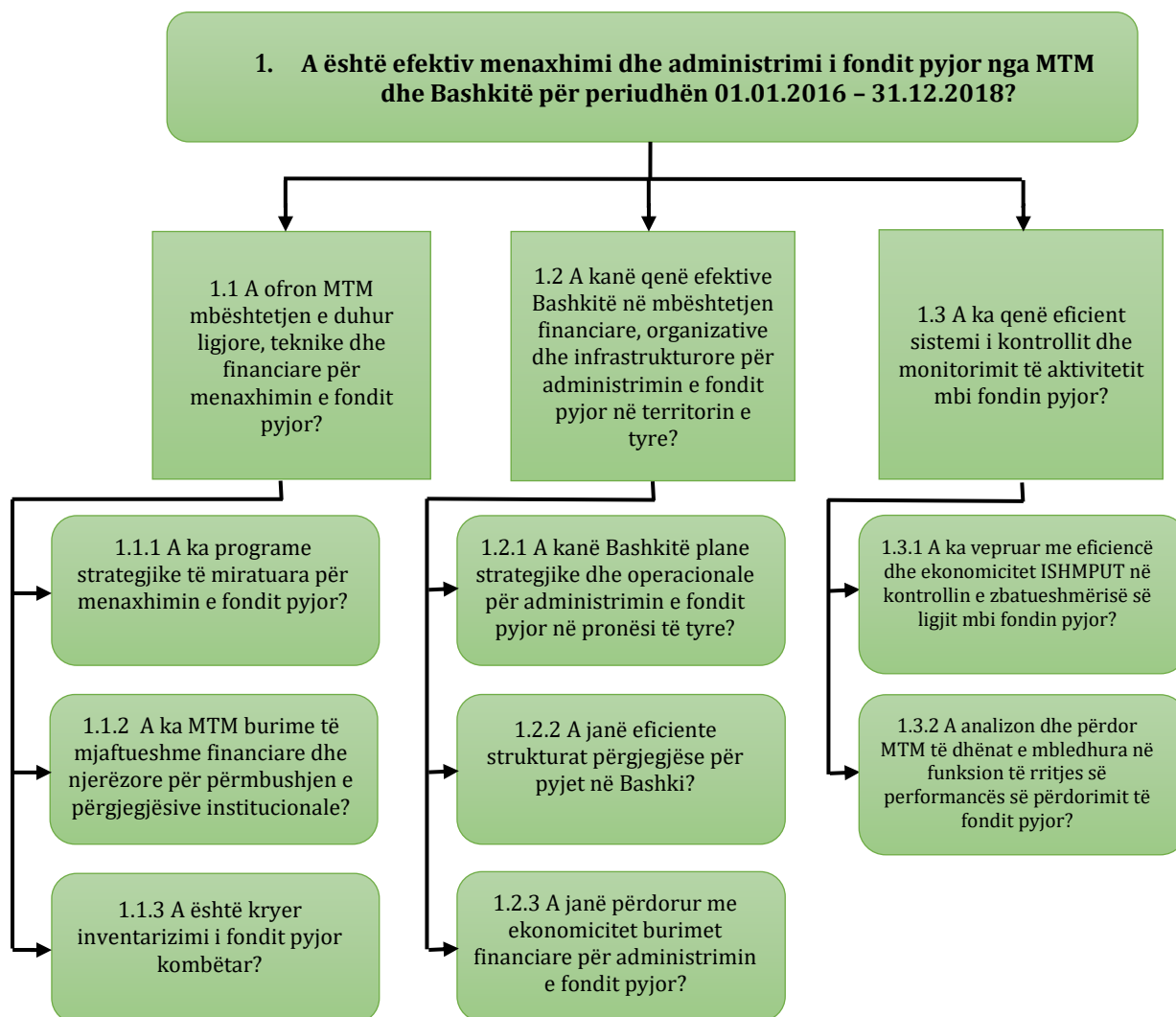


Tabela 4 – Matrica e dizenjimit të auditimit

Nr.	Nënpyetje të nivelit parë	Nënpyetje të nivelit të dytë	Nënpyetje të nivelit të tretë	Audituesi	Subjekti/e	Evidenca	Metodat e auditimit	Kalendari
1	1.1 A ofron MTM mbështetjen e duhur ligjore, teknike dhe financiare për menaxhimin e fondit pyjor?	1.1.1A ka programe strategjike të miratuara për menaxhimin e fondit pyjor?		K.Anastas	MTM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri” e miratuar me VKM nr. 247, datë 23.04.2004; ▪ Raporte vjetore të Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit 2016 – 2017; ▪ Rregullorja e brendshme e funksionimit dhe organizimit të MTM-së; 	<i>A-Grumbullim info.</i> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <i>B-Analizë info.</i> - Analizë cilësore.	6.3.2019 -6.4.2019
		1.1.2A ka MTM burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për përbushjen e përgjegjësiive institucionale?		K.Anastas		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar ▪ Ligj nr. 5/2016 “Për shpalljen e moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë” ▪ Urdhrrat e lëvizjes së stafit në MTM; ▪ Buxheti i MTM për sektorin e pyjeve; ▪ Tabela e shpenzimeve sipas produkteve për pyjet. 	<i>A-Grumbullim info.</i> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <i>B-Analizë info.</i> - Analizë cilësore; - Analizë sasiore.	
		1.1.3A është kryer inventarizimi i fondit pyjor kombëtar?		K.Anastas		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar; ▪ VKM nr. 1353, datë 10.10.2008 “Për rregullat për paraqitjen e kërkesës, mbajtjen dhe plotësimin e dokumentacionit teknik, kriteret dhe procedurat e zvogëlimit të sipërfaqes dhe të vëllimit të fondit pyjor” ▪ Raportime të subjekteve nën auditim në lidhje me fondin pyjor. 	<i>A-Grumbullim info.</i> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <i>B-Analizë info.</i> - Analizë cilësore.	
2	1.2 A kanë qenë efektive Bashkitë në mbështetjen financiare, organizative dhe infrastrukturale për administrimin e	1.2.1 A kanë Bashkitë plane strategjike dhe operacionale për administrimin e fondit pyjor në pronësi të tyre?		M. Berdo	NJQV	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar; ▪ Ligj nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”; ▪ VKM nr. 433, datë 08.06.2016 “Për transferimin në pronësi të Bashkive të pyjeve dhe kullotave publike, sipas listës së inventarit, dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit e të ish-Komunave/Bashkive”; ▪ Rregulloret e brendshme të funksionimit dhe organizimit të Bashkisë Tiranë, Bashkisë Vlorë dhe Bashkisë Shkodër; ▪ Plane operacionale të Bashkisë Shkodër. 	<i>A-Grumbullim info.</i> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <i>B-Analizë info.</i> - Analizë cilësore;	6.3.2019 -6.4.2019

	fondit pyjor në territorin e tyre?	1.2.2 A janë eficiente strukturat përgjegjëse për pyjet në Bashki?	M. Berdo		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar; ▪ Ligj nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore"; ▪ VKM nr. 433, datë 08.06.2016 "Për transferimin në pronësi të Bashkive të pyjeve dhe kullotave publike, sipas listës së inventarit, dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit e të ish-Komunave/Bashkive"; ▪ Rregulloret e brendshme të funksionimit dhe organizimit të Bashkisë Tiranë, Bashkisë Vlorë dhe Bashkisë Shkodër; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Udhëzim i Ministrisë së Mjedisit nr. 2, datë 03.03.2017 "Për kërkesat teknike të caktimit të ngastrave, grupngastrave dhe ekonomive pyjore për trajtime me prerje rigjeneruese, rregullat për vjeljen e materialit drusor me qëllim sigurimin e druve të zjarrit për ngrohje" 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë sasiore; - Analizë cilësore; 	6.3.2019 -6.4.2019
		1.2.3 A janë përdorur me ekonomikitet burimet financiare për administrimin e fondit pyjor?	M. Berdo		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar; ▪ Udhëzim i Ministrisë së Mjedisit nr. 1, datë 09.06.2016 "Për rregullat, procedurat e kërkimit, të shqyrtimit e të miratimit të kërkesave për dhënie në përdorim të fondit pyjor dhe kullor kombëtar"; ▪ Urdhër i Ministrisë së Mjedisit nr. 143, datë 20.07.2016 "Për miratimin e formatit dhe përmbajtjes së vërtetimit të transportit për lëvizjen e lëndës drusore"; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Udhëzim i Ministrisë së Mjedisit nr. 2, datë 03.03.2017 "Për kërkesat teknike të caktimit të ngastrave, grupngastrave dhe ekonomive pyjore për trajtime me prerje rigjeneruese, rregullat për vjeljen e materialit drusor me qëllim sigurimin e druve të zjarrit për ngrohje"; ▪ Buxhetet e Bashkive; ▪ Buletini Fiskal dhe Buletini i Tregtisë së Jashtme 2016 / 2017 / 2018 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës; <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore; - Analizë sasiore. 	6.3.2019 -6.4.2019
3	1.3 A ka qenë eficient sistemi i kontrollit dhe monitorimit të aktivitetit mbi fondin pyjor?	1.3.1 A ka vepruar me eficiencë dhe ekonomikitet ISHMPUT në kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit mbi fondin pyjor?	M. Berdo	ISHMPUT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar; ▪ Ligj nr. 5/2016 "Për shpalljen e moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë"; ▪ VKM nr. 438, datë 08.06.2016 "Për kriteret dhe rregullat e shfrytëzimit të pyjeve dhe të shitjes së materialit drusor e të prodhimeve të tjera pyjore e jopyjore"; ▪ Urdhër i Ministrisë së Mjedisit nr. 143, datë 20.07.2016 "Për miratimin e formatit dhe përmbajtjes së vërtetimit të transportit për lëvizjen e lëndës drusore"; ▪ Urdhër i Ministrisë së Mjedisit nr. 1937, datë 21.10.2014 "Mbi përcaktimin e detyrimit të subjekteve për të zëvendësuar sipërfaqet pyjore dhe përmirësuar sipërfaqet kullorë që hiqen nga fondi pyjor e kullor nëpërmjet pyllëzimit, ripyllëzimit dhe përmirësimit të tyre"; ▪ Urdhër i Kryeinspektorit të ISHMPUT nr. 285, datë 20.06.2018 "Për përcaktimin e metodologjisë së raportimeve mujore dhe javore të kundërvajtjeve administrative dhe penale në fondin pyjor, kullor, të gjuetisë, të zjarreve dhe respektimin e afateve kohore të informimit". 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës. <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore; - Analizë sasiore; - Analizë statistikore. 	6.3.2019 -6.4.2019
		1.3.2 A analizon dhe përdor MTM të dhënat e mbledhura në funksion të rritjes së performancës së përdorimit të fondit pyjor?	K. Anastas	MTM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar; ▪ Udhëzim i Ministrisë së Mjedisit nr. 1, datë 26.01.2017 "Për mbajtjen e kadastrës së fondit pyjor dhe kullor kombëtar" <ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporte vjetore të Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit 2016 – 2017; ▪ Analiza vjetore të monitorimit të ISHMPUT për vitet 2016 – 2017; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Raporte monitorimi të AKM-së; ▪ Raportime dhe komunikime ndërmjet subjekteve në auditim; 	<p><i>A-Grumbullim info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Shqyrtimi i dokumentacionit; - Intervista të hapura me personat përgjegjës. <p><i>B-Analizë info.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Analizë cilësore; - Analizë sasiore. 	

2.5 Skema e Auditimit

2.5.1 Qasja/metodologjia e auditimit

Paradigma e këtij auditimi është: *“Ruajtja e qëndrueshme e pyjeve, në harmoni me rritjen e përfitimeve ekonomike dhe sociale të këtij sektori, realizohet nëpërmjet mirëfunksionimit institucional dhe organizativ të strukturave përgjegjëse.”*

Në këtë auditim performance, grupi i auditimit, pasi shqyrtoi të gjithë dokumentacionin e vënë në dispozicion nga subjektet e përfshira dhe kuadrin ligjor e rregullator të fushës, gjykoi si më të përshtatshme për arritjen e objektivave të auditimit *qasjen pragmatike*, pra një ndërthurje midis qasjes sasiore dhe asaj cilësore. Në funksion të kësaj qasjeje u përdorën kritere të paravendosura në program, ku përfshihen baza ligjore e rregullative si dhe praktika të mira ndërkombëtare. Grupi gjykoi se ky aplikim siguron një trajtim shterues të fokusit të auditimit.

Ky auditim performance orientohet kryesisht kah procesi, pasi analizohen strukturat përgjegjëse dhe vlerësohet veprimtaria e tyre në drejtim të politikave, planeve të menaxhimit, administrimit dhe monitorimit të fondit pyjor në Shqipëri.

2.5.2 Metododat/teknikat audituese

Metodat dhe teknikat audituese që u përdorën në këtë auditim janë si vijon:

- Mbledhje, shqyrtim dhe analizim i dokumentacionit gjatë auditimit;
- Analiza dhe krahasimi i akteve normative me situatën konkrete gjatë periudhës së auditimit;
- Analizë sasiore dhe cilësore e informacionit të ofruar nga subjektet nën auditim;
- Rishikim dhe vlerësim i të dhënave dhe dokumentacionit të grumbulluar gjatë fazës studimore;
- Intervista me drejtuesit dhe specialistët e subjekteve nën auditim;
- Studim i praktikës së mirë në lidhje me administrimin, menaxhimin dhe monitorimin e pyjeve.

2.6 Rezultatet e parashikuara

Ky auditim performance, duke u fokusuar më së shumti në procesin e menaxhimit, administrimit dhe monitorimi të fondit pyjor, paraqet një shqyrtim të detajuar të elementëve kyç në këtë proces, në drejtim të politikave dhe dokumenteve strategjike të hartuara dhe zbatuara nga MTM, kuadrin ligjor në plotësim dhe zbatim të tyre, si dhe një analizë të të gjithë procesit dhe institucioneve përgjegjëse për sektorin e pyjeve.

2.6.1 Impakti për Kuvendin dhe Qeverinë

Kontrulli i Lartë i Shtetit synoi që nëpërmjet mesazhit auditues të paraqiste problematikat e sektorit të pyjeve, si rrjedhojë e veprimtarisë së institucioneve përgjegjëse apo kuadrin rregullator të fushës. Rezultatet e këtij auditimi performance kanë impakt për Kuvendin, pasi i krijojnë atij mundësinë për të njohur në mënyrë të detajuar me punën, pengesat dhe problematikat e organeve përgjegjëse për pyjet, njëkohësisht duke vlerësuar rekomandimet në drejtim të përmirësimit të situatës.

Raporti përfundimtar, në të cilin pasqyrohen gjetjet, konkluzionet dhe rekomandimet, ndihmon edhe ekzekutivin, në funksion të hartimit të politikave efektive, përmirësimit të kuadrin të nevojshëm rregullator për pyjet, si dhe të forcimit e bashkërendimin të mëtejshëm të veprimtarisë së institucioneve publike midis njëra-tjetrës.

2.6.2 Impakti për publikun dhe palët e interesit

Ky auditim paraqet interes të lartë për publikun, pasi mirëmbajtja e pyjeve ka një vlerë të madhe ekonomike, por mbi të gjitha ekologjike, duke ndikuar drejtpërdrejtë në përmirësimin e cilësisë së ajrit.

Duke audituar aktivitetin e institucioneve, pjesë e këtij auditimi, jemi përpjekur të bëjmë transparente veprimtarinë e tyre në administrimin dhe monitorimin e fondit pyjor. Nëpërmjet vlerësimit të efektivitetit dhe ekonomicitetit të këtij procesi, synuam rritjen e përgjegjshmërisë së institucioneve dhe nëpunësve, përballë taksapaguesve dhe opinionit publik.

Për më tepër, duke evidentuar zhvillimet dhe problematikat që kanë shoqëruar këtë sektor në periudhën 2016 – 2018, synuam përmirësimin e mëtejshëm të veprimtarisë së këtyre institucioneve nëpërmjet rekomandimeve përkatëse.

2.6.3 Forma e publikimit

Në përfundim të auditimit u përgatit Projekt-Raporti i Auditimit, i cili diskutohet me të gjitha palët e përfshira. Pas diskutimeve interaktive me subjektet e audituara, mbi komentet dhe vlerësimet e tyre, u përgatit Raporti Përfundimtar i Auditimit, i cili i përcillet subjekteve të përfshira në auditim dhe palëve të treta, si Komisionet përkatëse në Kuvend. Një përmbledhje e Raportit Përfundimtar të Auditimit publikohet në faqen e Internetit të KLSH-së dhe rrjetet sociale të Departamentit të Auditimit të Performancës (në Facebook dhe LinkedIn). Gjithashtu, raporti përfundimtar është pjesë e analizave dhe raportimeve periodike vjetore të veprimtarisë së KLSH-së. Në përfundim të auditimit, pas vendimit të Kryetarit të KLSH-së, përgatitet edhe një artikull për në media.

3. SHTJELLIMI I PIRAMIDËS SË PYETJEVE TË AUDITIMIT

3.1 A ofron MTM mbështetjen e duhur ligjore, teknike dhe financiare për menaxhimin e fondit pyjor?

Gjatë kryerjes së këtij auditimi, i kemi dhënë përgjigje pyetjes kryesore duke arritur në këtë mesazh:

Kontrolli i Lartë i Shtetit konstaton se problemet me kuadrin strategjik, rregullator dhe burimet njerëzore të reduktuara kanë cenuar realizimin me efektivitet dhe eficiencë të detyrave të MTM në sektorin e pyjeve. Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri ka qenë tërësisht e pa përditësuar e rrjedhimisht jofunksionale, duke bërë që prej disa vitesh sektori i pyjeve të funksionojë pa objektiva dhe drejtime të qarta strategjike.

Numri i lartë i shkeljeve të konstatuara dhe niveli shumë i ulët i arkëtimit të sanksioneve administrative kanë cenuar zbatimin e moratoriumit për pyjet në Shqipëri. Mungesa e strukturave profesionale në bashkitë, bashkëkomunikimi dhe bashkëpunimi pasiv me ministrinë, mosshfrytëzimi i burimeve dhe të ardhurave që fondi pyjor gjeneron, duke e çuar atë në degradim, tregon qartë për mungesë efience dhe efektiviteti të bashkive në administrimin e pyjeve si pasuri kombëtare. Për më tepër, mungesa e inventarizimit të pyjeve për një periudhë prej më shumë se tre dekadash, ka bërë që informacioni mbi fondin pyjor të jetë jo plotësisht i saktë dhe i pa përditësuar.

Ministria e Turizmit dhe Mjedisit është organi më i lartë politikëbërës në fushën e pyjeve dhe deri në vitin 2016 ka qenë edhe pronare e fondit pyjor në Shqipëri, tagër të cilin e kanë marrë tashmë 61 Bashkitë e vendit. Megjithatë, MTM luan ende rol aktiv në hartimin e politikave, strategjive, kuadrin rregullator dhe në financimin e sektorit. Krahas kompetencave politikëbërëse, kjo Ministri kryen edhe funksione më teknike, veçanërisht me hartimin e programeve dhe planeve të zhvillimit të pyjeve, planeve të mbarështimit, inventarizimin e pyjeve, mbledhjen e të dhënave për to, etj.

Për shkak të ndryshimeve të shumta politike dhe organizative ndër vite, ka pasur shpeshherë kalime të përgjegjësive nga Ministria përgjegjëse për bujqësinë, tek ajo përgjegjëse për mjedisin²³. Në momentin aktual, struktura përgjegjëse për fushën e pyjeve në MTM është Sektori i Pyjeve dhe Kullotave.

Për sa i përket financimit të sektorit, ai mbështetet kryesisht tek të ardhurat e akorduara nga buxheti i shtetit, duke qenë se arkëtimet nga produktet e prodhuara nga vetë pyjet apo nga gjobat e vendosura ndaj dëmtuesve janë shumë të ulëta²⁴.

3.1.1 A ka programe strategjike të miratuara për menaxhimin e fondit pyjor?

Ekzistenca e dokumenteve apo programeve strategjike të miratuara ka rëndësi thelbësore në përcaktimin e drejtimeve dhe objektivave që duhet të realizohen, në mënyrë që të arrihet synimi përfundimtar në lidhje me mbrojtjen, zhvillimin dhe shfrytëzimin me kriter të fondit pyjor në Shqipëri. Ministria përgjegjëse për pyjet, si institucion qendror politikëbërës, duhet të luajë një rol aktiv në këtë drejtim. Gjithashtu, ajo mund të asistojë Këshillin e Ministrave në hartimin dhe miratimin e një Strategjie kombëtare.

²³ Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri - 2030

²⁴ Ky informacion është vjelë përkatësisht nga Bashkitë në këtë auditim dhe ISHMPUT.

Gjatë periudhës objekt auditimi, por edhe përpara vitit 2016, në Shqipëri ka munguar një strategji e mirëfilltë dhe funksionale e sektorit, e bazuar në analiza të thelluara dhe të përditësuara të gjendjes së pyjeve. Dokumenti i fundit strategjik i fushës hartuar nga qeveria ishte “Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri”, e cila është miratuar që në prillin e vitit 2004²⁵. Duke qenë se ky akt është i vlefshëm për një afat 25-vjeçar, ai ka shërbyer si strategji e fushës për 15 vitet e fundit, megjithëse është i bazuar në të dhëna tërësisht të papërditësuara. Kjo strategji ka paraqitur në mënyrë të përciptë objektivat e fushës, të cilat prej të paktën disa vitesh nuk janë koherente, si pasojë edhe e ndryshimeve të shumta që kanë ndodhur në këtë sektor. Në këtë akt nuk parashikohet asnjë dispozitë që të përcaktojnë rishikimin dhe përditësimin e tij në mënyrë periodike. Kështu, nëse shqyrtojmë periudhën në auditim, rezulton se objektivat e vendosura nga strategjia në fjalë ose janë të realizuara shumë vite më parë, ose janë tashmë të porealizueshme. Institucionet dhe subjektet e përmendura në të janë të shkrira apo të ristrukturuara prej disa vitesh. Për më tepër, nuk ka një plan konkret veprimi në zbatim të strategjisë, ku të përfshihen aktivitetet që duhet të kryhen nga institucionet e përfshira në këtë sektor. Grupi i auditimit i kërkoi strukturës përgjegjëse për pyjet në MTM planet e saj të veprimit për periudhën 2016-2018. Nga dokumentacioni i vendosur në dispozicion konstatohet se këto plane, në mungesë të një dokumenti të mirëfilltë strategjik, janë hartuar në kuadër të realizimit të aktiviteteve në sektor, të cilat burojnë kryesisht nga ligji, urdhrat e brendshëm të institucionit apo auditimet e kryera nga KLSH në Ministri.

Strategjia e papërditësuar e rrjedhimisht jofunksionale ka bërë që prej disa vitesh, ky sektor të funksionojë pa objektiva dhe drejtime të qarta, gjë që reflektohet edhe në situatën aktuale të fondit pyjor. Në dhjetor të vitit 2018 u miratua Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri²⁶, i cili do të shërbejë si akt strategjik për sektorin në vitet 2019-2030. Krahas objektivave të vendosura që do të synohet të arrihen gjatë viteve në vazhdim, ky dokument përmban edhe një plan veprimi me aktivitetet e detajuara. Duke qenë se implementimi i kësaj strategjie sapo ka nisur dhe nuk përfshin periudhën e trajtuar në këtë auditim, ajo nuk është në fokusin e këtij raporti. Megjithatë, vlen të theksohet se një dokument me afat 11-vjeçar në një sektor kaq dinamik si ai i pyjeve, rrezikon që të kthehet në jofunksional me kalimin e kohës, në rast se do të mungojnë përditësimet dhe përmirësimet nga institucioni politikëbërës.

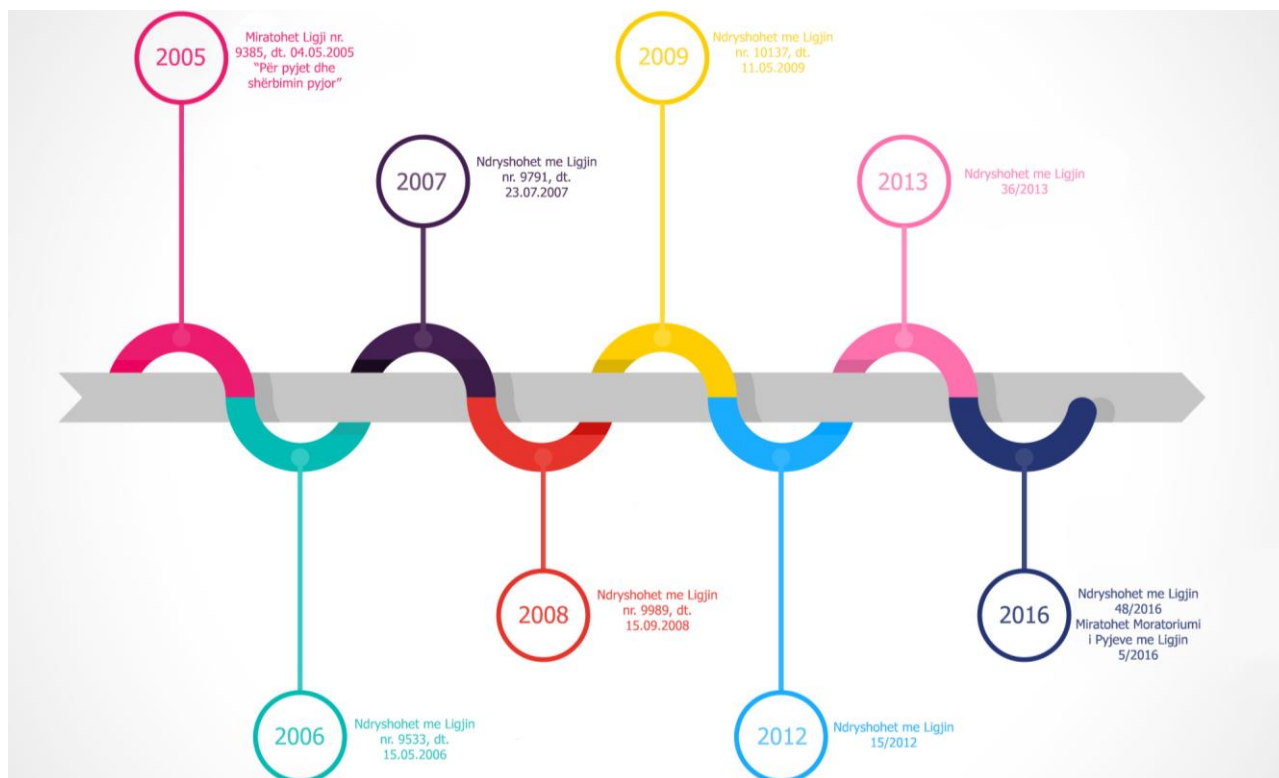
Gjithashtu, baza ligjore e këtij sektori ka pësuar një sërë ndryshimesh përgjatë viteve. Ligji që aktualisht rregullon fondin pyjor në Shqipëri është miratuar që në vitin 2005²⁷, në vijimësi të Strategjisë për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri. Ai është ndryshuar 7 herë gjatë kësaj periudhe, në funksion të drejtimeve që i janë diktuar këtij sektori që nga viti 2005. Ndryshimet e tij janë shoqëruar e plotësuar edhe me akte të tjera të Këshillit të Ministrave dhe të Ministrit përgjegjës, duke krijuar idenë e një legjislacioni të ngarkuar me lëvizje të shumta.

²⁵ VKM nr. 247, datë 23.04.2004 “Për miratimin e strategjisë kombëtare të zhvillimit dhe të reformës institucionale në sektorin e pyjeve dhe të kullotave në Republikën e Shqipërisë”

²⁶ “Dokumenti i politikave për pyjet në Shqipëri 2019–2030”, miratuar me VKM nr. 814, datë 31.12.2018

²⁷ Ligj nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar

Figura 7 – Timeline i ndryshimeve të Ligjit për pyjet



Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Në vitin 2016, u miratua moratoriumi i pyjeve, me qëllim reduktimin e ndërhyrjeve mbi fondin pyjor, të degraduar si pasojë e mbishfrytëzimit dhe dëmtimeve të tjera²⁸. Ky akt ndalon për një afat 10-vjeçar shfrytëzimin e lëndës drusore në fondin pyjor publik e privat në të gjithë territorin e vendit, tregtimin e produkteve të tij, ndalimin e eksportit të lëndës së drurit të papërpunuar, lëndës së ndërtimit, druve të zjarrit, etj. Megjithatë, ai parashikon edhe përjashtime nga sa më sipër, të parashikuara në mënyrë shterruese nga ligji. Konkretisht, lejohet shfrytëzimi i lëndës drusore për plotësimin e nevojave të banorëve të bashkive për dru zjarri, për rigjenerimin, shëndetësimin e pyjeve dhe pastrimin e mbetjeve drusore²⁹.

Në zbatim të moratoriumit, KM miratoi VKM nr. 438, datë 08.06.2016, me qëllim përcaktimin e kriterëve dhe rregullave të shfrytëzimit të pyjeve dhe të shitjes së materialit drusor për rastet përjashtimore. Përpos faktit që ndalohet lidhja e kontratave të reja me subjekte private për shfrytëzimin e pyjeve me synime të tjera nga ato të përcaktuara në Ligjin 5/2016, VKM-ja rregullon shprehimisht edhe kontratat ekzistuese të lidhura me Ministrinë e Mjedisit apo drejtoritë e shërbimit pyjor përpara transferimit të pronësisë tek bashkitë. Kështu, subjektet që kanë fituar me ankand të drejtën e shfrytëzimit të ngastrave/grup-ngastrave, kanë të drejtën e shfrytëzimit të tyre deri në prerjet përfundimtare, pas rinegocimit të tyre me bashkinë, në territorin administrativ të së cilës ndodhet objekti i kontratës. Shfrytëzimi i ngastrave/grup-ngastrave bëhet vetëm me qëllim shëndetësimin e pyjeve, pastrimin e mbeturinave dhe për plotësimin

²⁸ Ligj nr. 5/2016 "Për shpalljen e moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë"

²⁹ Neni 3 i Ligjit 5/2016

e nevojave të banorëve të bashkive dhe enteve të tjera për dru zjarri³⁰. Megjithatë, nga dokumentacioni i vendosur në dispozicion të grupit të auditimit nga MTM dhe ISHMPUT, nga hyrja në fuqi e moratoriumit e deri më sot nuk rezulton asnjë kontratë e rinegociuar nga ana e Bashkive me subjektet, të cilat kanë kontrata të vlefshme shfrytëzimi në territorin e tyre. Rrjedhimisht, MTM, në rolin e institucionit qendror me attribute teknike dhe menaxhuese dhe ISHMPUT, si kontrollues në terren i veprimtarisë së subjekteve, nuk zotërojnë termat e përditësuara të kontratave të rinegociuara me bashkitë, gjë e cila cenon përkatësisht procesin e hartimit të politikave dhe kontrollin. Një tjetër paqartësi konstatohet në Kreun VII, pika 30 e VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016, më konkretisht në frazën “kanë të drejtën e shfrytëzimit të tyre deri në prerjet përfundimtare”. Duke qenë se as ligji për pyjet dhe as vetë VKM-ja nuk përcaktojnë një përkufizim për prerjen përfundimtare, lihet hapësirë për keqinterpretimin e saj gjatë zbatimit të kësaj pike. Gjuha e përdorur nga legjislacioni duhet të jetë sa më e qartë, veçanërisht kur bëhet fjalë për kontratat ekzistuese të shfrytëzimit të pyjeve, të cilat përbëjnë raste përjashtimore të moratoriumit. Keqinterpretime të nocioneve të tilla mund të komprometojnë arritjen e qëllimit përfundimtar të Ligjit 5/2016.

Përsa i përket arritjes së këtij qëllimi, rrjedhimisht shtrohet çështja e efektivitetit të ligjit, pra nëse moratoriumi i pyjeve po arrin objektivat e synuar dhe prodhon rezultatet e dëshiruara. Nga intervistat e zhvilluara me përfaqësues të subjekteve nën auditim, nga këta të fundit pretendohet se një mjet i tillë ligjor që parashikon sanksione të rënda administrative, bën që shumë persona të hezitojnë të ndërhyjnë në mënyrë të paligjshme mbi fondin pyjor. Theksojmë se shkeljet e dispozitave të Ligjit 5/2016 dënohen me një gjobë në vlerën 5.000.000 (pesë milionë) lekë³¹. Pavarësisht nga vlera e lartë e sanksionit, të dhënat e ISHMPUT tregojnë se janë konstatuar 98 raste të shkeljes së moratoriumit në pyje nga viti 2016 në 2018. Duke mbajtur në konsideratë faktin se jo të gjithë shkelësit kapen në flagrancë dhe se shumë prerje konstatohen pas fakti e ngelen pa autor, ndërhyrjet e paligjshme në pyje ngelen ende të shumta dhe shqetësuese, pavarësisht moratoriumit. Në zbatim të këtij ligji, në disa raste janë gjobitur edhe subjekte, të cilat kanë pasur kontrata ekzistuese me Ministrinë dhe tashmë janë në marrëdhënie kontraktore me Bashkitë përkatëse. Kjo tregon se abuzime nuk vijnë vetëm nga persona individualë, por edhe nga kompani të organizuara sipas të gjitha dispozitave ligjore dhe me kapacitete, të cilat mund të shkelin përcaktimet kontraktore.

Për më tepër, asnjë nga gjobat e vendosura në kuadër të moratoriumit të pyjeve nuk është vjelë. Ky është një problem që shoqëron pjesën më të madhe të sanksioneve të vendosura nga ISHMPUT. Nga pohimet e strukturave përgjegjëse në këtë institucion rezulton se një pjesë e madhe e gjobave rrëzohen pasi apelohe në Gjykatën Administrative ose në rast se ato konfirmohen, nuk ekzekutohen nga përmbarimi. Ndërkohë referuar të dhënave të INSTAT për arkëtimet, vjelja nuk ka arritur asnjëherë nivelin e 1%, duke u luhatur ndërmjet 0.1% deri në 0.5%. Rrjedhimisht, niveli shumë i ulët i arkëtimeve të gjobave të vendosura në këtë sektor pengon zbatimin e Ligjit 5/2016 dhe cenon efektivitetin e këtij moratoriumi.

³⁰ Kreu 7, pika 30 e VKM nr. 438, datë 08.06.2016 “Për kriteret dhe rregullat e shfrytëzimit të pyjeve dhe të shitjes së materialit drusor e të prodhimeve të tjera pyjore e jopyjore”

³¹ Neni 6 i Ligjit 5/2016

Një gjë e tillë u konstatua edhe nga grupi i auditimit në dokumentacionin e vendosur në dispozicion nga Inspektorati, në lidhje me statusin e gjobave. Për të ekzekutuar vendimet që kanë marrë formë të prerë, si në çështjet e fituara në gjykatën administrative, ashtu edhe në rastet kur subjekti nuk e ka apeluar vendimin e ISHMPUT, ky i fundit ka nënshkruar kontrata shërbimi me përmbaruesit. Në rastet e shqyrtuara nga grupi, vihet re se shumë vendime, në mungesë të ekzekutimit vullnetar të detyrimit, kalojnë në ekzekutim të detyrueshëm. Megjithatë, këto masa administrative nuk janë vjelë dhe pjesa më e madhe e këtyre praktikave, mbyllen me një shkresë të ISHMPUT drejtuar përmbaruesit, në të cilën kërkohet informacion në lidhje me mosekzekutimin e vendimeve.

Gjithashtu, grupi i auditimit shqyrtoi edhe raste, kur gjobat e vendosura nga Inspektorati janë rrëzuar nga gjykatat përkatëse. Vendimet e shqyrtuara janë të Gjykatave Administrative të Shkallës së Parë dhe Apelit, por në disa raste çështjet kanë përfunduar edhe në Gjykatën e Lartë. Ajo që mund të konstatohet në këto vendime është mënyra e ndryshme se si interpretohen nenet e ligjit për pyjet, moratoriumit dhe akteve nënligjore në fuqi, për raste të ngjashme. Për shembull, në një vendim anulohet gjoba e vendosur ndaj subjektit blerës të druve, të cilit nuk i është konstatuar vërtetim transporti. Gjykata interpreton se vetëm subjekti transportues ka nevojë të pajiset me një të tillë. Në të njëjtën kohë, një tjetër vendim shfajëson subjektin që transportonte dru jashtë rregullave, me arsyetimin se sasia mall transportohej për llogari të blerësit dhe nenet e ligjit për moratoriumin ishin zbatuar gabim. Për më tepër, vihen re edhe vendime të diskutueshme, kur për shembull, Gjykata Administrative e Apelit vendos në favor të subjektit, duke rrëzuar tërësisht vendimin e shkallës së parë, i cili i jepte të drejtë ISHMPUT.

Konkluzion: Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri (miratuar në vitin 2004) është tërësisht e papërditësuar e rrjedhimisht jofunksionale, duke bërë që prej disa vitesh sektori i pyjeve të funksionojë pa objektiva dhe drejtime të qarta strategjike.

Konkluzion: Dokumenti i ri strategjik për pyjet 2019-2030 rrezikon të kthehet në jofunksional me kalimin e kohës, në rast se do të mungojnë përditësimet dhe përmirësimet nga institucioni politikëbërës, duke mbajtur parasysh ndryshimet e shpeshta që ndodhin këtë sektor.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me aktorët e tjerë të sektorit, të përditësojë rregullisht planin e veprimit të Dokumentit për Pyjet 2019-2030 dhe të propozojë amendime, në rast se ndryshimet e sektorit në të ardhmen e bëjnë atë të pazbatueshëm.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në rolin e institucionit qendror e menaxhues dhe ISHMPUT, si kontrollues në terren i veprimtarisë së subjekteve, nuk zotërojnë termat e përditësuar të kontratave të rinegociuara me bashkitë, gjë e cila cenon procesin e hartimit të politikave dhe kontrollin.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit të kërkojnë nga bashkitë kopje zyrtare të kontratave të rinegociuara midis këtyre të fundit dhe subjekteve që shfrytëzojnë fondin pyjor në territorin përkatës, përfshirë anekset sipas termave të rinegociuar.

Menjëherë

Konkluzion: Në mungesë të një përkufizimi për termin “prerje përfundimtare” në ligjin për pyjet apo në VKM nr. 438, datë 08.06.2016, lihet hapësirë për keqinterpretimin e tij gjatë zbatimit të kësaj pike.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, pasi të rishikojë edhe një herë pikën 30, Kreu VII të VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016, të propozojë pranë Këshillit të Ministrave amendimin e kësaj të fundit, në lidhje me sqarimin e termit “prerje përfundimtare” në VKM.

Brenda Shtatorit 2019

Konkluzion: Duke mbajtur në konsideratë faktin se jo të gjithë shkelësit kapen në flagrancë dhe se shumë prerje konstatohen pas fakti e ngelen pa autor, ndërhyrjet e paligjshme në pyje ngelen ende të shumta dhe shqetësuese, pavarësisht moratoriumit.

Konkluzion: Abuzimet në pyje nuk vijnë vetëm nga persona individualë, por edhe nga kompani të organizuara sipas të gjitha dispozitave ligjore dhe me kapacitete të plota, të cilat mund të shkelin përcaktimet e kontratave që aktualisht kanë me Bashkitë.

Rekomandim: Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit, në rast se konstaton se subjektet, të cilat kanë lidhur kontrata shfrytëzimi me bashkitë, kryejnë shkelje të përsëritura të termave kontraktore, të propozojë pranë bashkive prishjen e njëanshme të kontratave të lidhura me këto subjekte.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Niveli shumë i ulët i arkëtimeve të gjobave të vendosura në këtë sektor pengon zbatimin e Ligjit 5/2016, cenon efektivitetin e këtij moratoriumi për pyjet.

Rekomandim: Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit, në rast se konstaton se masat administrative të dhëna prej tij, të cilat janë kthyer në titull ekzekutiv, nuk po ekzekutohen nga përmbarimi duhet të dërgojë shkresa informuese pranë Ministrisë përgjegjëse për pyjet dhe Ministrisë së Drejtësisë.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

3.1.2 A ka MTM burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për përmbushjen e përgjegjësisë institucionale?

Në kontekstin historik, struktura përgjegjëse për pyjet në Ministri nuk ka qenë e qëndrueshme në mënyrën se si është menaxhuar, duke rënë pre e lëvizjeve dhe ristrukturimeve të shumta. Kalimi i herëpashershëm nga Ministria e Bujqësisë tek ajo e Mjedisit dhe anasjelltas është shoqëruar me ndryshime, të cilat konsistojnë kryesisht në reduktim të stafit përgjegjës. Aktualisht, struktura përgjegjëse për pyjet dhe kullotat në

MTM është në nivel sektori dhe përbëhet nga 3 persona. Duke pasur në konsideratë detyrat që ligji për pyjet i ngarkon ministrisë përgjegjëse³², bëhet shumë i vështirë realizimi i tyre me një staf kaq të reduktuar. Në mënyrë të pashmangshme kjo mund të rezultojë në neglizhimin e disa përgjegjësive apo kryerjen e tyre jo me cilësinë e duhur. Ky shqetësim është paraqitur tek eprorët edhe nga vetë stafi, megjithatë nuk është marrë ndonjë masë në këtë drejtim. Për shembull, në janar të vitit 2016, Drejtorja e Mbrojtjes dhe Trajtimit të Pyjeve, nëpërmjet një memo drejtuar Ministrit, kërkonte shtimin e një tjetër sektori në strukturë, i cili do të merrej me procesin e digjitalizimit të ekonomive pyjore në shkallë vendi.

Mungesat në burime njerëzore nuk janë një problematikë vetëm e MTM, por edhe Bashkitë që kanë fondin pyjor në administrim në pjesën më të madhe të rasteve nuk e arrijnë kuotën, e cila është përcaktuar nga legjislacioni në fuqi. Për më tepër, gjatë viteve të fundit shumë struktura në sektorin e pyjeve janë shkrirë dhe në mungesë të një institucioni 'lidhës', koordinimi midis veprimtarisë së ministrisë dhe bashkive thuajse ka munguar. Komunikimet e përbashkëta janë kryesisht në kuadër të raportimit nga bashkitë në lidhje me ndryshimet kadastrale, sigurimin e të ardhurave nga fondi pyjor, kontrata të lidhura me palë të treta, etj. Megjithatë, nga takimet e zhvilluara me subjektet në auditim, konstatohet që në disa raste bashkitë nuk raportojnë brenda afatit në lidhje me ndryshimet në fondin pyjor, apo në rastin më të keq nuk japin fare informacion. Për shembull, në vijim të informacionit të kërkuar nga grupi i auditimit, MTM kërkoi informacion në lidhje me kontratat afatgjata të shfrytëzimit të pyjeve në Bashkinë Elbasan, Bashkinë Librazhd dhe Bashkinë Gramsh³³. Bashkia Elbasan nuk ktheu asnjë përgjigje zyrtare, ndërsa dy bashkitë e tjera dërguan kopje të kontratave të rinegociuara. Komunikimi dhe bashkëpunimi ndërmjet ministrisë dhe bashkive për sa i përket fondit pyjor lë shumë për të dëshiruar dhe vihet re një qasje shumë pasive e palëve në këtë drejtim.

Për sa më sipër, mund të konkludohet se kalimi i pronësisë nga Ministria në favor të njësisive vendore është bërë pa një studim të mirëfilltë të mënyrës së organizimit, kapaciteteve institucionale dhe burimeve njerëzore të sektorit. Nga të dhënat e MTM, rezulton se janë zhvilluar disa trajnime nga Sektori i Pyjeve dhe Kullotave me punonjës të strukturave homologe në bashkitë e vendit, por duke pasur parasysh numrin shumë të kufizuar të burimeve njerëzore dhe vështirësinë që paraqet procesi i kalimit të pronësisë, ato nuk janë të mjaftueshme. Duhet të theksohet se kalimi *de jure* i pronësisë është realizuar me anë të VKM-së nr. 433, datë 08.06.2016, por *de facto* ky proces ka kaluar një fazë tranzicioni përgjatë këtyre 3 viteve. Nga intervistat që grupi i auditimit ka zhvilluar me personat përgjegjës në MTM, këta të fundit pretendojnë se rolin e "hallkës" që mungon në marrëdhënien midis palëve të sektorit do ta luajë Agjencia Kombëtare e Pyjeve (AKP), formimi i së cilës është ende në proces. Ajo përmendet gjerësisht në Dokumentin e Politikës për Pyjet 2019 dhe do të marrë edhe kompetenca që deri tani janë ushtruar nga Ministria. Krijimi i kësaj strukture është i vonuar dhe një hallkë e tillë duhet të ishte parashikuar të funksiononte menjëherë pas transferimit të pronësisë. Kjo ka sjellë konfuzion dhe pasivitet në sektorin e pyjeve, veçanërisht që nga viti 2016. Gjithashtu, mbetet për t'u parë nëse AKP do të jetë një strukturë efektive që do të luajë rol të rëndësishëm në veprimtarinë e sektorit.

³² Neni 10, pika 2.2 i Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar

³³ Shkresat nr. prot. 1819 dhe 1820, datë 18.02.2019

Nga intervistat e zhvilluara me strukturën përgjegjëse për pyjet në MTM konstatohet se kjo strukturë nuk është audituar nga Drejtoria e Auditimit të Brendshëm në ministri. Kontrollat e zhvilluara nga auditimi i brendshëm në institucion janë shumë të rëndësishme, veçanërisht në një periudhë të tillë me risk, në të cilën janë bërë ndryshime të mëdha në funksionimin e sektorit të pyjeve. Shqyrtimi i situatës dhe dhënia e rekomandimeve janë të nevojshme gjatë proceseve të tilla. Në këtë mënyrë, DAB duhet të ketë në fokus edhe strukturën përgjegjëse për pyjet në MTM.

Për sa i përket burimeve financiare, sektori i pyjeve bazohet kryesisht tek financimet e buxhetit të shtetit dhe të ardhurat e gjeneruara nga produktet e pyjeve. Duke qenë se këto të fundit tashmë janë në favor të pushtetit lokal, që pas transferimit të pronësisë në 2016, struktura përgjegjëse e pyjeve në MTM përfiton vetëm nga financimet e buxhetit të shtetit. Më konkretisht, buxheti i programit buxhetor “Administrimi i Pyjeve” në MTM zuri një total prej 943 milionë lekësh për vitin 2018, duke përbërë rreth 41% të buxhetit vjetor të ministrisë³⁴. Duhet të theksohet fakti se buxheti i MTM përbën një pjesë shumë të vogël të totalit të shpenzimeve buxhetore, ku aktualisht zë 0,45% të tyre dhe pritet të ulet në 0,42% në 2021. Referuar Programit Buxhetor Afatmesëm 2019-2021, rezulton se programi i administrimit të pyjeve do të pësojë rritje gjatë vitit 2019 (në 47% të buxhetit vjetor të MTM) dhe më pas do të ulet ndjeshëm për vitet 2020-2021 (në rreth 20% të buxhetit vjetor të MTM). Në tabelën më poshtë janë paraqitur shpenzimet e programit të “Administrimit të pyjeve” në raport me Buxhetin e MTM, sipas PBA.

Tabela 5 – Shpenzimet e programit të “Administrimit të pyjeve” kundrejt Buxhetit (referuar PBA)

Shpenzimet për Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit për PBA 2019-2021				
	Shpenzimet totale (në milion lekë)			
	Buxheti 2018	Buxheti 2019	Buxheti 2020	Buxheti 2021
Administrimi i Pyjeve	943	1,109	472	472
Totali MTM	2.259	2.371	2.410	2.414
% ndaj totalit të MTM	41,7%	46,8%	19,6%	19,5%
% ndaj totalit të Shpenzimeve Buxhetore	0,18%	0,21%	0,08%	0,08%

Burimi: PBA/Ministria e Financave

Përpunoi: Grupi i auditimit KLSH

Konkluzion: Realizimi i detyrave që ligji për pyjet i ngarkon ministrisë bëhet shumë i vështirë me një staf kaq të reduktuar, duke rezultuar në neglizhimin e disa përgjegjësive apo kryerjen e tyre jo me cilësinë e duhur.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të iniciojë procedura të rekrutimit të stafit, me qëllim sigurimin e burimeve njerëzore të mjaftueshme, pasi të ketë hartuar

³⁴ Referuar të dhënave të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë - PBA

një analizë specifike mbi nevojat e strukturës përgjegjëse për pyjet në realizimin e funksioneve dhe detyrave të ngarkuara nga ligji.

Brenda gjashtë-mujorit të parë 2020

Konkluzion: Komunikimi dhe bashkëpunimi ndërmjet ministrisë dhe bashkive për sa i përket fondit pyjor lë shumë për të dëshiruar dhe vihet re një qasje shumë pasive e palëve në këtë drejtim.

Konkluzion: Transferimi i pronësisë nga Ministria në favor të njësive vendore është bërë pa një studim të mirëfilltë të mënyrës së organizimit, kapaciteteve institucionale dhe burimeve njerëzore të sektorit.

Konkluzion: Krijimi i një strukture “lidhëse” midis MTM dhe bashkive është i vonuar dhe një hallkë e tillë duhet të ishte parashikuar të funksiononte menjëherë pas transferimit të pronësisë. Kjo ka sjellë konfuzion dhe pasivitet në sektorin e pyjeve, veçanërisht që nga viti 2016.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me bashkitë, të mbajë komunikim periodik dhe bashkëveprim të vazhdueshëm me to, jo vetëm në kuadër të raportimeve kadastrale, por edhe duke organizuar seminare të përbashkëta ku të diskutohen problemet me fondin pyjor apo mënyra e zgjidhjes së tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Mungesa e auditimeve nga DAB në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit ka bërë që një proces madhor, siç është transferimi i pronësisë së fondit pyjor, të kalojë i pambikëqyrur.

Rekomandim: Drejtoria e Auditimit të Brendshëm në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit të planifikojë zhvillimin e auditimeve periodike në strukturat e sektorit të pyjeve, duke pasur parasysh periudhën e tranzicionit që ky i fundit po kalon dhe ndryshimet që priten në kuadër të implementimit të Dokumentit të ri për pyjet.

Brenda Dhjetorit 2019 dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Referuar Programit Buxhetor Afatmesëm 2019-2021, rezulton se buxheti i programit të administrimit të pyjeve do të pësojë rritje gjatë vitit 2019 (në 47% të buxhetit vjetor të MTM) dhe më pas do të ulet ndjeshëm për vitet 2020-2021 (në rreth 20% të buxhetit vjetor të MTM). Kjo tregon se është marrë i mirëqenë fakti që strukturat e tjera të sektorit, si bashkitë apo AKP në të ardhmen, do të funksionojnë në mënyrë efektive, duke zvogëluar kompetencat e ministrisë.

Gjatë fazës studimore dhe shkrimit të projekt raportit, grupi i auditimit të KLSH-së kërkoi informacion dhe evidenca mbi zhvillimin e auditimeve nga njësitet e auditimit të brendshëm në MTM për sektorin përgjegjës të pyjeve si dhe metodologjinë e identifikimit të risqeve për periudhën objekt auditimi. Nga dokumentacioni i vendosur në dispozicion rezulton se për periudhën objekt auditimit njësitet e auditimit të brendshëm identifikojnë fushat për t’u audituar mbi baza historike të sistemeve të

institucionit si dhe strukturave të varësisë duke kategorizuar vlerësimin e riskut mbi baza intuitive.

Rekomandim: Njësia e auditimit të brendshëm të MTM të hartojë planet e auditimit duke vlerësuar riskun e subjekteve sipas produkteve që ato gjenerojnë, për të mos qenë përsëritës pasiv të vlerësimin të riskut mbi baza historiku të sistemeve.

Brenda 6 mujorit të parë të 2020

3.1.3 A është kryer inventarizimi i fondit pyjor kombëtar?

Fondi pyjor publik organizohet sipas ekonomive pyjore dhe trajtohet në përputhje me planet e mbarështimit dhe inventarizimit. Ndryshimet periodike të këtij fondi dhe të dhënat përkatëse për mënyrën e qeverisjes shënohen në një regjistër zyrtar i quajtur Kadastra Kombëtare e Fondit Pyjor³⁵. Ministria përgjegjëse për pyjet mban dokumentacionin në rang kombëtar në lidhje me kadastrën dhe planet e mbarështimit e inventarizimit.

Inventari i fondit pyjor përfshin informacion më të detajuar se sa thjesht kufijtë e ekonomive pyjore, si p.sh. të dhëna të plota në lidhje me llojet e drurëve në secilën ekonomi pyjore, karakteristikat e tyre, etj. Sipas legjislacionit në fuqi, inventarizimi i pyjeve kryhet për një periudhë jo më pak se 10 vjet, sipas kriterëve e udhëzimeve të përcaktuara me urdhër të ministrit përgjegjës për pyjet³⁶. Inventari i fundit i plotë i pyjeve është kryer në vitin 1985, pra më shumë se tre dekada më parë. Dispozita e mësipërme vendos si referencë një periudhë 10-vjeçare për kryerjen e inventarizimit, por thuajse 34 vite e tejkalojnë në masë të madhe këtë përcaktim ligjor. Si rrjedhojë, kjo ka bërë që aktualisht informacioni mbi fondin pyjor të mos jetë plotësisht i saktë dhe të jetë tërësisht i pa përditësuar. Një proces inventarizimi u ndërmor edhe në vitin 2004, por nuk u mor kurrë në dorëzim, duke bërë që ai i 1985 të jetë inventari i fundit i plotë i pyjeve në Shqipëri. Aktualisht ka nisur një proces inventarizimi, i cili sipas të dhënave të ministrisë ka përfunduar në rreth 50% të territorit. MTM ka miratuar edhe një manual për realizimin e inventarit kombëtar, megjithatë procesi ende nuk ka përfunduar. Në momentin e hartimit të raportit rezultoi se gjithashtu ka përfunduar vlefshmëria e planeve të mbarështimit, të cilat janë dokumente bazë për mbarështimin e pyjeve, të hartuara për çdo ekonomi pyjore. Këto plane janë të vlefshme për një periudhë 10-vjeçare dhe tashmë është detyrë e secilës bashki të hartojë plane mbarështimi për fondin pyjor që disponon.

Ndërkohë, kadastra kombëtare menaxhohet nga MTM dhe bashkitë janë të detyruara të raportojnë në mënyrë periodike ndryshimet në fondin pyjor përkatës, me qëllim përditësimin e këtij regjistri. Megjithatë, baza e të dhënave që disponohet është e pa përditësuar. Raportimet e bashkive në lidhje me ndryshimet në fondin pyjor reflektohen në kadastrë, ndërkohë që informacioni i kësaj të fundit mbështetet në plane të hartuara mbi 30 vjet më parë³⁷. Mungesa e hartimit të planeve të mbarështimit dhe inventarizimit çdo 10 vjet, siç parashikohet nga legjislacioni në fuqi, ka bërë që informacioni i kadastrës të mos jetë i saktë, veçanërisht në drejtim të mbivendosjeve, përcaktimit të saktë të kufijve administrativë dhe gjendjes reale të materialit drusor.

³⁵ Neni 16, pika 7 i Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar

³⁶ Neni 16, pika 5 i Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2005 "Për pyjet dhe shërbimin pyjor", i përditësuar

³⁷ Informacion i marrë nga relacione të brendshme në MTM

Krahas informacionit të pasaktë në kadastër, mungesa e planeve të mbarështimit dhe inventarizimit cenon edhe llogaritjen e saktë të mundësisë së shfrytëzimit në pyje. Procesi i llogaritjes së mundësisë së shfrytëzimit lidhet me hartimin e planeve, duke qenë se në këto të fundit përcaktohet rritja vjetore e pyjeve. Në mungesë të tyre, MTM miraton mundësinë vjetore të shfrytëzimit për secilën bashki, në bazë të studimeve të pjesshme. Si rrjedhojë, cenohet zbatimi i nenit 26, pika 3 të Ligjit “Për pyjet dhe shërbimin pyjor” dhe i VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016 “Për kriteret dhe rregullat e shfrytëzimit të pyjeve dhe të shitjes së materialit drusor e të prodhimeve të tjera pyjore e jopyjore”. Kryerja e inventarit kombëtar të fondit pyjor dhe hartimi i planeve të reja të mbarështimit janë dy procese të domosdoshme, për të bërë të vlefshme veprimtarinë e institucioneve të sektorit. Në momentin aktual, sektori i pyjeve qëndron në një lloj amullie, ku informacioni për fondin është jo i përditësuar dhe institucionet nuk bashkëveprojnë me njëra-tjetrën.

Konkluzion: Mungesa e inventarizimit të pyjeve për një periudhë prej më shumë se tre dekadash, ka bërë që informacioni mbi fondin pyjor të mos jetë plotësisht i saktë dhe të jetë tërësisht i pa përditësuar.

Konkluzion: Mungesa e hartimit të planeve të mbarështimit dhe inventarizimit çdo 10 vjet, siç parashikohet nga legjislacioni në fuqi, ka bërë që informacioni i kadastrës të mos jetë i saktë, veçanërisht në drejtim të mbivendosjeve, përcaktimit të saktë të kufijve administrativë dhe gjendjes reale të materialit drusor.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të marrë të gjitha masat për përfundimin me sukses të procesit të inventarizimit të fondit pyjor, i cili do të garantojë informacion të saktë dhe të përditësuar mbi pyjet në Shqipëri.

Brenda Qershorit 2020 dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me bashkitë, të marrin të gjitha masat për hartimin e planeve të reja të mbarështimit për secilën ekonomi pyjore në vend.

Brenda Qershorit 2020 dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Në mungesë të planeve të përditësuara të mbarështimit dhe inventarizimit, MTM miraton mundësinë vjetore të shfrytëzimit për secilën bashki, në bazë të studimeve të pjesshme dhe si rrjedhojë, cenohet zbatimi i nenit 26, pika 3 të Ligjit “Për pyjet dhe shërbimin pyjor” dhe i VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të miratojë mundësinë vjetore të shfrytëzimit për secilën bashki, në funksion të përcaktimeve të përfshira në planet e reja të mbarështimit.

Pas zbatimit të rekomandimit të mësipërm

3.2 A kanë qenë efektive Bashkitë në mbështetjen financiare, organizative dhe infrastrukturore për administrimin e fondit pyjor në territorin e tyre?

Për të vlerësuar efektivitetin e Bashkisë Tiranë, Bashkisë Shkodër dhe Bashkisë Vlorë në mbështetjen, financiare, organizative dhe infrastrukturore për administrimin e fondit pyjor në territorin e tyre, grupi i auditimit përdori kritere, burimi i së cilave është dokumentacioni ligjor, në të cilin pasqyrohen strukturat që do të administrojnë fondin pyjor, format ligjore të gjenerimit të të ardhurave nga ky program si dhe infrastruktura për realizimin e detyrave dhe objektivave për periudhën 01.01.2016-31.12.2018. Këto kritere, në mënyrë të detajuar i kemi paraqitur më poshtë të strukturuar sipas nënpyetjeve të kësaj pyetje kryesore. Nga shqyrtimi dhe vlerësimi i dokumentacionit të vënë në dispozicion nga Bashkitë si dhe përgjigjet e intervistës zhvilluar me sektorin e pyjeve, me qëllim dhënien e përgjigjes së kësaj pyetje në formën e një konkluzioni të përgjithshëm, rezulton se:

Mungesa e strategjive dhe planeve operacionale për administrimin me eficiencë dhe ekonomikitet të fondit pyjor nën administrimin e bashkive, mungesa e investimeve infrastrukturore në sektorin e pyjeve, mungesa e strukturave me punonjës profesional dhe në disa raste mos shfrytëzimi i fondit pyjor për të gjeneruar të ardhura, qëllimi i së cilës është, tregon për dobësi dhe efektivitet të ulët në realizimin e detyrave nga Bashkitë përgjatë periudhës 2016–2018. Mos realizimi i detyrave të mësipërme, mund të ketë sjell angazhime të gabuara nga Bashkitë-të dhe mos përcaktimin e objektivave konkret për administrimin e fondit pyjor në termat e zhvillimit të qëndrueshëm.

3.2.1 A kanë Bashkitë plane strategjike dhe operacionale për administrimin e fondit pyjor në pronësi të tyre?

Për të vlerësuar efektivitetin e menaxhimit dhe administrimit të fondit pyjor nga Bashkitë subjekte në këtë auditim, është ndërë e nevojës që ky rezultat final të matet me veprimet dhe proceset e ndërmjetme që bashkitë janë angazhuar për të realizuar në funksion të përmbushjes së detyrimeve ligjore. Pyjet si pasuri kombëtare nëpërmjet VKM nr. 433, datë 08.06.2016 “Për transferimin në pronësi të Bashkive të pyjeve dhe kullotave publike, sipas listës së inventarit, dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit e të ish-Komunave/Bashkive, transferohen për administrim të mëtejshëm të tyre pranë bashkive si funksion tashmë i deleguar edhe prej reformës administrativo-territoriale të vitit 2014. Ky akt³⁸ në funksion të plotësisë së Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i përditësuar, përforcon strukturat përgjegjëse për pyjet dhe kullotat pranë bashkive si organe administrative me attribute teknike, menaxhuese dhe këshillimore, që përgjigjen për sigurimin e mbrojtjes dhe qeverisjes së qëndrueshme të fondit pyjor brenda territorit administrative të bashkisë. Grupi i auditimit për të përforcuar konkluzionet e arritura për këtë çështje, si teknike për vjeljen e informacionit, zhvilloj edhe një intervistë gjysmë të strukturuar me sektorin e pyjeve në Bashkitë subjekte të auditimit për periudhën 2016-2018. Referuar evidencave të siguruara nga subjektet si dhe përgjigjeve të të intervistuarve, në përputhje edhe me kriteret e listuar në programin e auditimit, rezulton se: Në Bashkitë Tiranë, Shkodër dhe Vlorë edhe pse kanë kaluar afërsisht 3 vjet nga posedimi i pasurisë

³⁸ VKM nr. 433, datë 08.06.2016 “Për transferimin në pronësi të Bashkive të pyjeve dhe kullotave publike, sipas listës së inventarit, dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit e të ish-Komunave/Bashkive

kombëtare nën administrim të tyre³⁹, strukturat përgjegjëse nuk orientohen nga objektiva strategjike të targetuar mbi qëllimet prioritare dhe rezultatet e matshme që kërkojnë të arrihen. Si të tillë këto bashki nuk ofrojnë asnjë dokument strategjik në të cilin të analizohet dhe vlerësohet specifikisht situata aktuale e pyjeve si dhe të projektohen objektivat e matshëm për fondin pyjor në afatin e gjatë.

Në regjistrat e riskut të bashkive, ndryshimet dhe përgjegjësitë e reja ligjore vlerësohen më risk potencialisht të lartë. Si të tillë ulja e këtij niveli dhe rritja e eficiencës në menaxhimin cilësor të fondit pyjor, realizohet nëpërmjet planeve operacionale⁴⁰. Nga kërkesat e grupit të auditimit për të vlerësuar aktivitetet e drejtorive të "Administrimit të Pyjeve" pranë bashkive, rezultoi se: vetëm Bashkia Shkodër ofron Plane operacionale të detajuara mbi gjendjen aktuale të fondit pyjor si dhe proceset që do të ndërmerren për përmirësimin e situatës në terma të shtimit të fondit pyjor (pyllëzimet) dhe përdorimit të tij për gjenerimin e të ardhurave. Bashkia Tiranë në Strategjinë Institucionale 2018-2022, për sektorin "Pyje dhe Kullota" përshkruan narrativisht vetëm në një faqe aktet ligjore që atribuojnë funksionin e administrimit të fondit pyjor nga bashkitë dhe një tabelë mbi sipërfaqet, material i cili nuk konsiderohet si strategji apo plane operacionale për administrim të mëtejshëm të pasurisë kombëtare që iu është transferuar. Bashkia Vlorë nuk ofron asnjë dokument në cilësinë e strategjisë për zhvillimin e sektorit të Administrimit të Pyjeve apo plane sektoriale për menaxhimin afatgjatë të fondit pyjor.

Si konkluzion:

- Mungesa e dokumenteve strategjike dhe planeve të detajuara operacionale tek Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë në funksion të menaxhimit të pasurisë kombëtare siç fondi pyjor është, demonstrojnë eficiencë të ulët institucionale për të përmbushur funksionet e deleguara nga aktet ligjore për administrimin cilësor dhe profesional në vazhdimësi të fondit pyjor në vend.

Për këtë rekomandojmë:

- Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë dhe Bashkia Shkodër, të ngrenë grupet e punës për hartimin e dokumentit strategjik për zhvillimin e pyjeve dhe kullotave, pjesë integrale e së cilit të jenë të detajuara, analiza e riskut dhe plan aktivitetet 1-vjeçare e 3-vjeçare, për monitorimin e ecurisë së përmbushjes së objektivave në vazhdimësi.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

- Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë dhe Bashkia Shkodër, të konsiderojnë angazhimin e tyre në hartimin e programeve operacionale për zhvillimin e sektorit të administrimit të pyjeve dhe kullotave, në harmoni me studime dhe analiza të mirëfillta profesionale që synojnë përmirësim të situatës në terma të shtimit të sipërfaqes produktive të fondit pyjor, me qëllim projektimin e përmirësimit të gjendjes financiare të tyre.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019 dhe në vazhdimësi

³⁹ ibid.

⁴⁰ Regjistri i Riskut për Drejtoria E Mjedisit Pyjeve Dhe Administrimit te Ujrave, Bashkia Shkodër

Bashkia Tiranë në observacionet e paraqitura me shkresën nr.1426/14 prot., datë 26.06.2019, për këtë konstatim të grupit të auditimit, është shprehur se: *Agjencia e Parqeve dhe Rekreacionit nëpërmjet Urdhërit nr 319, datë 17.06.2019 ka përfshirë në grupin e punës për hartimin e Planit Strategjik Institucional z. Lutfi Pupla me detyrë përgjegjës sektori i Administrimit të Pyjeve dhe Kullotave.*

Grupi i auditimit nuk e merr në konsideratë këtë observacion, pasi konstaton se komenti i mësipërm nuk kundërshton përmbajtjen e rekomandimit të dhënë, por shërben si mekanizëm institucional i APR-së për të vënë në jetë sa më shpejtë rekomandimet e KLSH-së.

3.2.2 A janë eficiente strukturat përgjegjëse për pyjet në Bashki?

Për të gjykuar mbi eficiencën e strukturave që ushtrojnë detyrat e administrimit të fondit pyjor, grupi i auditimit iu referua fillimisht përcaktimeve ligjore mbi organizimin e shërbimit pyjor. Në funksion të shërbimit ndaj publikut dhe përgjegjësive e korrektësisë së legjislacionit në fuqi⁴¹, bashkitë duhet të ngrenë strukturat për administrimin, qeverisjen dhe mbrojtjen e fondit pyjor dhe kullor brenda kufijve territorialë administrativ, me personel inxhiniero-teknik dhe arsim pyjor. Për të siguruar përmbushjen e përgjegjësive aktet ligjore kanë definuar raportin midis nëpunësve të bashkisë me sipërfaqen e fondit pyjor që bashkia mbulon, përcaktuar kjo si një nivel dysHEME. Si e tillë kërkohet jo më pak se 1 (një) nëpunës për:

750 – 1,000 ha për pyjet e larta;

1,500 – 2,500 ha për pyjet e ulëta;

4,000 – 6,000 ha për kullota dhe livadhe

Nëse do të krahasojmë sipërfaqen e fondit pyjor dhe kullor që iu transferua bashkive objekt auditimi kemi të dhënat si më poshtë:

- Bashkia Tiranë ka në sipërfaqe të saj 36,446 ha
- Bashkia Shkodër ka në sipërfaqe të saj 43,806 ha
- Bashkia Vlorë ka në sipërfaqe të saj 11,000 ha

Nga shqyrtimi i dokumentacioneve të Bashkisë Tiranë, Vlorë dhe Shkodër për periudhën objekt auditimi 2016-2018 rezulton se: Bashkia Tiranë ka 22 punonjës të punësuar për sektorin e Administrimit të Pyjeve dhe kullotave, Bashkia Shkodër ka 28 punonjës dhe Bashkia Vlorë ka 4 punonjës për vitin 2016-2017 dhe 3 punonjës për vitin 2018.

Për të përmbushur funksionet e qeverisjes së pyjeve, mbledhjes së të dhënave për zhvillimin e tyre, hartimin e planeve të mbarështimit dhe përgatitjen e projekteve për investimet në pyje, bashkitë subjekte në auditim kanë organizuar strukturat përgjegjëse. Nga kërkesa e grupit të auditimit për bashkitë, për të vlerësuar organizimin e strukturave përgjegjëse të administrimit të pyjeve rezulton se: Në Bashkinë Shkodër janë ngritur 2 struktura (1. Drejtoria e Mjedisit Pyjeve dhe Administrimit të Ujerave dhe 2. Drejtoria e Shërbimeve Bujqësore e Pyjore me sektorin e pyjeve), në Bashkinë Tiranë funksioni i administrimit të pyjeve i është bashkangjitur Agjencisë së Parqeve dhe Rekreacionit⁴² e cila ka ngritur Drejtorinë e Administrimit të pyjeve dhe kullotave me 3

⁴¹ Ligji nr.9385/2005, i ndryshuar "Për pyjet dhe shërbimin Pyjor"

⁴² Urdhër nr. 38668/1 datë 15.12.2016 i Kryetarit të Bashkisë Tiranë "Për detajimin e funksioneve dhe detyrave midis strukturave të aparatit të Bashkisë Tiranë dhe institucioneve të varësisë, në fushën e administrimit të pyjeve dhe kullotave"

sektorë varësie (1. Sektori i Administrimit të Pyjeve dhe Shërbimit Këshillimor; 2. Sektori i Kontrollit dhe Mbrojtjes së Pyjeve dhe Kullotave dhe 3. Sektori i Prodhim dhe Shitje), Në Bashkinë Vlorë është vetëm sektori i Administrimit të pyjeve dhe kullotave. Për të krijuar bindjen audituese mbi mosplotësinë e strukturës së pyjeve dhe kullotave në Bashkinë Vlorë, grupi i auditimit kërkoj evidenca mbështetëse nga sektori i burimeve njerëzore, në përmbajtje të së cilave rezulton se: me transfertën e pakushtëzuar dhe specifike të Bashkisë Vlorë për sektorin e Administrimit të Pyjeve në vitin 2016 është alokuar zëri i buxhetit të pagave për një numër prej 5(pesë) veta personel, miratuar edhe me Vendim të Kryetarit të Bashkisë Vlorë⁴³, ndërsa të punësuar realisht janë 4 veta personel, duke ardhur në reduktim prej 3 veta personel për vitin 2018.

Prej korrespondencave të Drejtorisë së mbrojtjes dhe trajtimit të Pyjeve për nivelin drejtues dhe bashkive, citohen mangësi të theksuara në kryerjen e detyrave funksionale të sektorit përgjegjës së pyjeve në bashki, kryesisht për mos përgatitjet në kohë të planeve të mbarështimit të ekonomive pyjore, pasaktësi dhe vonesa në mbajtjen e kadastrës së pyjeve, mos realizim i pyllëzimeve sipas kushteve ekologjike etj.

Nga evidencat e siguruar prej bashkive lidhur me trajnimet profesionale për strukturat e administrimit pyjor në kuadër të rritjes së kapaciteteve të burimeve njerëzore rezulton se: në asnjë bashki subjekte të këtij auditimi nuk është ofruar trajnime profesionale lidhur me sektorin e pyjeve nga vetë institucioni. Të vetmet trajnime që janë ofruar për periudhën 2016-2018 janë seancat këshillimore të ofruara nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit në momentet e transferimit të kompetencave administruese të fondit pyjor.

Si konkluzion:

- Mos konsolidimi i strukturave sipas përcaktimeve ligjore në lidhje me administrimin e fondit pyjor, tregon qartë për mungesë efieciencë të bashkive në përmbushje dhe realizim profesional të detyrave dhe përgjegjësive funksionale. Mungesa e shprehjes zyrtare të nevojave për personel nga vetë struktura përgjegjëse për pyjet si dhe mos inicimi i procedurave të rekrutimit të stafit, dëshmon qartë për struktura të dobëta për të zhvilluar dhe përmirësuar këtë sektor.
- Mungesa e programeve të trajnimit për sektorin e pyjeve pranë bashkive, edhe pse është një strukturë e re e cila ndjen më tepër domosdoshmëri për edukime profesionale, përkeqëson efieciencën institucionale në kuadër të rritjen dhe fuqizimit të mëtejshëm të kapaciteteve të burimeve njerëzore.

Për këtë rekomandojmë:

- Bashkia Vlorë të marrë masa të menjëhershme për të krijuar strukturat e administrimit të fondit pyjor dhe kullor në lidhje me numrin e personelit dhe arsimin përkatës sipas detyrimit ligjor në fuqi, në funksion të realizimit të detyrave institucionale dhe qeverisjes së drejtë të pyjeve.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti dhe në vazhdimësi

⁴³ Vendimi nr. 10, datë 02.03.2016 "Për miratimin e strukturës organizative të Bashkisë Vlorë dhe institucioneve të varësisw-2016

- Bashkia Tiranë dhe Bashkia Shkodër të sigurojnë për sektorët përgjegjës të pyjeve personel inxhiniero-teknik me arsimin përkatës sipas specifikave ligjore të kësaj strukture organizative.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti dhe në vazhdimësi

- Bashkia Tiranë, Bashkia Shkodër dhe Bashkia Vlorë, në bashkëpunim me MTM dhe institucionet e varësisë, të konsultojnë mungesat dhe nevojat për trajnime profesionale të punonjësve në sektorët përgjegjës për pyjet dhe të krijojnë programet e detajuara mbi trajnimet me qëllim rritjen e performancës institucionale.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

Bashkia Tiranë në observacionet e paraqitura me shkresën nr.1426/14 prot., datë 26.06.2019, për këtë konstatim të grupit të auditimit, është shprehur se: Bashkia Tiranë në strukturën përgjegjëse të pyjeve ka 10(dhjetë) punonjës me arsim në fushën e inxhinieri pyjore, duke shprehur angazhimin për plotësimin e diferencave bazuar në raportin që midis numër punonjësish dhe sipërfaqe fondi të Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2015 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar.

Grupi i auditimit nuk e merr në konsideratë këtë observacion, pasi konstaton se detyrimet e ligjit mësipër i referohen në mënyrë eksplicite APR-së në cilësinë e strukturës përgjegjëse të Administrimit të Pyjeve dhe Kullotave transferuar sipas VKM nr. 433, datë 08.06.2016 dhe VKB nr. 28, datë 23.05.2016 “Për kalimin e funksioneve të mirëmbajtjes së rrugëve rurale, ujitjes dhe kullimit pranë drejtorisë së përgjithshme nr.2 të punëtorëve të qytetit si dhe administrimit të pyjeve dhe kullotave, pranë Agjencisë së Parqeve dhe Rekreacionit. Si e tillë funksionet dhe detyrat e Ligjit nr. 9385, datë 04.05.2015 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar, për Bashkinë Tiranë realizohen nga APR, për të mos krijuar mbivendosje detyrash dhe kopetencash.

3.2.3 A janë përdorur me ekonomikitet burimet financiare për administrimin e fondit pyjor?

Për të vlerësuar përdorimin me ekonomikitet të burimeve financiare të bashkive subjekte në auditim në lidhje me administrimin e fondit pyjor, fillimisht ndjehet e nevojës të qartësohet momenti kur bashkitë poseduan dhe zotëruan këtë aset si pasuri kombëtare. Ligji nr.9385/2005 i ndryshuar “Për pyjet dhe shërbimin pyjor” dhe VKM nr. 433, datë 08.06.2016 “Për transferimin në pronësi të bashkive të pyjeve dhe të kullotave publike, sipas listave të inventarit dhe aktualisht në administrim të Ministrisë së Mjedisit dhe të ish-komunave/Bashkive” në brendësi të tyre vendosin transferimin e fondit pyjor sipas listave të inventarit së bashku me infrastrukturat mbështetëse, asetet, arkivin dhe protokollin tek bashkitë, por jo pronësinë reale të tyre. Si e tillë ndjehet e nevojës që investimi dhe zhvillimi i mëtejshëm i këtij aseti të kryhej vetëm nëse do të legjitimoheshin të drejtat dhe detyrimet mbi të. Për këtë arsye Bashkitë ndejnë detyrimin e regjistrimit të fondit respektiv sipas listave të inventarit pranë ZVRPP-ve, kryerja e procedurave të së cilave ka tarifa, të cilat as nuk ishin parashikuar në transfertat specifike dhe as nuk mund të përballoheshin nga të ardhurat e vetë bashkive. Në informacionin e siguruar nga dokumentacioni i subjekteve në auditim dhe përgjigjet e intervistave që grupi i auditimit drejtoj rezulton se : Bashkia Shkodër ka përgatitur

dhe dërguar për regjistrim pranë ZVRPP Shkodër (viti 2016-2017) të gjithë dokumentacionin për regjistrimin e rreth 318 pronave pyje/kullota , por ZVRPP Shkodër , nuk i ka pranuar me argumentin se nuk ka Numër Kadastral dhe kjo procedurë realizohet vetëm nga Zyra Qendrore të Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Tiranë, të cilët nëpërmjet regjistruesit kanë informuar se ky proces (regjistrimi i fondit pyjor kullor) do te realizohet në kuadër të Projektit të BB të Shërbimeve Mjedisore. Aktualisht asnjë nga bashkitë nuk figuron të këtë të regjistruar fondin përkatës pyjor dhe kullor pranë ZVRPP.

Ligji nr. 9385/2005, i ndryshuar “Për Pyjet dhe Shërbimin pyjor” ka krijuar njësitë me të cilat Bashkitë financojnë politikat për pyjet dhe zhvillimin e qëndrueshëm të tyre të tilla si:

- ✓ Fondi Transferte speciale për zërin paga, sigurime dhe shpenzime operative, si shkak i funksioneve të shpërndara nga reforma administrative-territoriale;
- ✓ Fondi i të ardhurave që bashkitë krijojnë nga përdorimi i fondit pyjor në bazë të VKM nr. 391, datë 21.06.2006 dhe VKM nr. 1064, datë 22.12.2010 “Për përcaktimin e tarifave në sektorin e pyjeve dhe kullotave”;
- ✓ Fondi i projekteve të aplikuara për zhvillimin e sektorit përgjegjës të pyjeve.

Të ndodhur në këtë situatë dhe nga dokumentacioni zyrtar i grumbulluar nga bashkitë rezulton se: *Bashkia Tiranë për periudhën objekt auditimi ka gjeneruar të ardhura nga përdorimi i fondit pyjor në masën e 7,000,000 lek për vitin 2017 dhe 7,000,000 lek për vitin 2018; Bashkia Shkodër nga ankandi i shitjes së drurëve dhe qiratë e telefonisë celulare në sipërfaqet e fondit pyjor ka gjeneruar 7,012,322, lek për vitin 2017 dhe 3,690,872 lek për vitin 2018; Bashkia Vlorë nuk ka siguruar asnjë të ardhur nga fondi pyjor për periudhën objekt auditimi; përveç dhënies me qira të fondit kullor në vlerën 870,550 lek për vitin 2017 dhe 852,000 lek për vitin 2018.*

Tabela 6 - Të ardhurat e vjela nga sektori i pyjeve dhe kullotave

	Viti 2016	Viti 2017	Viti 2018
Bashkia Tiranë	-	7,000,000	7,000,000
Bashkia Shkodër	-	7,012,322	3,690,872
Bashkia Vlorë	-	870,550*	852,000*

Burimi: Bashkitë, përpunoi grupi i auditimit KLSH

Si konkluzion:

- Pavarësisht akteve ligjore për transferimin në pronësi të bashkive të fondit pyjor dhe kullor, realisht bashkive iu transferuan shifra në letra, pa rakorduar fizikisht sipërfaqet takuese të secilës njësi ekonomie pyjore.
- Mos përdorimi nga bashkitë i fondit pyjor që zotërojnë sipas kornizave që legjislacioni për pyjet dhe shfrytëzimin e tyre lejon, me justifikimin e ruajtjes në vazhdimësi të kësaj pasurie, nuk është pretendim serioz për të bllokuar të mundësinë e krijimit të të ardhurave që ky sektor ofron.

Për këtë rekomandojmë:

- MTM të marrë masa për të avancuar procesin e regjistrimit e fondit pyjor dhe kullor të transferuar tek bashkitë sipas inventarëve.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

- Bashkitë Shkodër dhe Vlorë, të ngrenë grupet e punës për të shqyrtuar planifikimin e dhënies së kontratave të shfrytëzimit të fondit pyjor ose kryerjen e procedurave të ankandëve për shitjen e materialit drusor.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

- Njësitë e Auditimit të Brendshëm të Bashkive Tiranë, Vlorë dhe Shkodër, të programojnë për auditimet në vazhdim sektorit përgjegjës të Administrimit të Fondit pyjor dhe kullor në bashkitë respektive.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

3.3 A ka qenë eficient sistemi i kontrollit dhe monitorimit të aktivitetit mbi fondin pyjor?

Në funksion të vlerësimit të eficiencës së procesit kontrollues dhe monitorues në vazhdimësi, grupi i auditimit është bazuar në dokumentacion ligjor i cili citon funksionet dhe atributet që gëzon institucioni i specializuar për këtë kompetencë, krahasuar kjo me rezultatet në përmbajtjen dhe gjendjen e fondit pyjor në vend. Njëkohësisht është vlerësuar masa e referimit të MTM në këto rezultate kontrolli, për të propozuar ndryshimet e duhura të bazës ligjore në funksion të zgjidhjes së problematikës me keqpërdorimet e fondit pyjor dhe strategji afatmesme me objektiva të arritshme.

3.3.1 A ka vepruar me eficiencë dhe ekonomikitet ISHMPUT në kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit mbi fondin pyjor?

Shërbimi pyjor në vend për periudhën objekt auditimi 2016-2018, funksionon në mbështetje të Ligjit nr. 9358/2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor” i ndryshuar, dhe të akteve që ngarkon zbatimin e këtij ligji. Sipas tij shërbimi pyjor ka dy funksione: *menaxhuese dhe kontrolluese*, kjo e fundit e cila ushtrohet nga Policia Pyjore, si pjesë e Inspektoratit Shtetëror përgjegjës për pyjet⁴⁴. Akti ligjor i cili vesh me kompetenca ISHMPUT⁴⁵, kërkon prej saj garantimin dhe respektimin e kërkesave ligjore në fushën e mbrojtjes së pyjeve. Për të garantuar zbatueshmërinë e akteve ligjore që rregullojnë veprimtarinë mbi fondin pyjor, ISHMPUT kontrollon zbatimin e dispozitave ligjore në fuqi me qëllim mbrojtjen dhe parandalimin në kohë të përdorimeve të paligjshme të fondit pyjor. Me daljen e Ligjit nr.5/2016 “Për shpalljen e Moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë”, prej MTM dhe institucionet përgjegjëse për administrimin dhe menaxhimin e pyjeve pritet që për një periudhë 10 vjeçare (nga momenti i hyrjes në fuqi) të reduktohen ndërhyrjet mbi fondin pyjor, të degraduar si pasojë e mbishfrytëzimit dhe dëmtimeve të tjera, me synim përmirësimin dhe rehabilitimin e gjendjes së tij. Përveç inspektimeve të rasteve individuale të shkelësve të ligjit të pyjeve,

⁴⁴ Ligji nr. 10433, datë 16.06.2011 “Për Inspektimin në Republikën e Shqipërisë

⁴⁵ Vendim nr. 103, Datë 4.2.2015 Për Krijimin Dhe Mënyrën E Organizimit E Të Funksionimit Të Inspektoratit Shtetëror Të Mjedisit, Pyjeve Dhe Ujërave (Ndryshuar me VKM nr.383, datë 25.5.2016; nr.659, datë 10.11.2017)

konstatuar kjo nga inspektimet dhe operacionet në terren të ISHPUT, vetë ligji⁴⁶ duke qenë se parashikon pezullim të përkohshëm të ushtrimit të aktivitetit në fondin pyjor nga shfrytëzuesit e kontraktuar deri në ato moment nga MTM dhe ish-komunat, lind detyrimin funksional të ISHMPUT për hartimin e programeve të inspektimit. Nga evidencat e siguruar gjatë fazës së terrenit nga ISHMPUT Qendër rezultoi se: subjektet që kanë kontrata 10-vjeçare të shfrytëzimit të fondit pyjor, janë inspektuar nga ISHMPUT pikërisht gjatë fazës së pezullimit lidhur me zbatimin e termave të kontratave të tyre, dhe janë sanksionuar sipas ligjit⁴⁷ për kundërvajtjet administrative me gjobë në masën 5.000.000 (pesë milion) lekë.

Për të gjykuar mbi eficiencën e ISHMPUT në kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit mbi fondin pyjor përgjatë periudhës 2016-2018, grupi i auditimit përpunoi të dhënat e siguruar mbi rastet e inspektuara me objekt fondin pyjor, nga degët rajonale të ISHMPUT Tiranë, Shkodër, Vlorë dhe asaj qendër, analizoi rezultatet e inspektimit si dhe fazat në të cilat ndodhej ndjekja e vendimeve përfundimtare të inspektimit, duke i paraqitur si në tabelën më poshtë:

Tabela 7 - Kundërvajtjet administrative të vendosura nga ISHMPUT rajonal dhe qendër

VITI 2016				
	Nr i K.A të vendosura	Vlera në lek	Nr i K.A të arkëtuara	Vlera e arkëtuar
Tirana	19	35,700,000	4	240,000
Vlora	26	1,568,000	7	500,000
Shkodra	25	51,360,000	0	0
DIPP	14	35,580,000	0	0
TOTALI	84	124,208,000	11	740,000
VITI 2017				
	Nr i K.A të vendosura	Vlera në lek	Nr i K.A të arkëtuara	Vlera e arkëtuar
Tirana	25	1,550,000	14	1,170,000
Vlora	13	855,000	1	5000
Shkodra	14	6,010,000	0	0
DIPP	7	620,000	0	0
Totali	59	9,035,000	15	1,175,000
VITI 2018				
	Nr i K.A të vendosura	Vlera në lek	Nr i K.A të arkëtuara	Vlera e arkëtuar
Tirana	23	11,680,000	2	180,000
Vlora	16	706,000	0	0
Shkodra	16	11,220,000	1	26,666
DIPP	25	12,030,000	0	0
Totali	80	35,636,000	3	206,666

Burimi: ISHMPUT, Përpunoi: Grupi i auditimit të KLSH

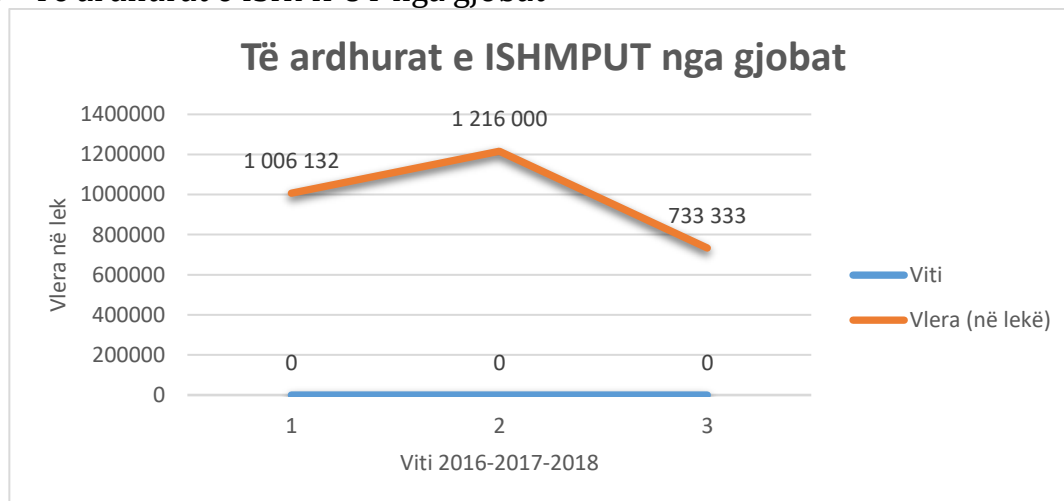
⁴⁶ Ligjit nr.5/2016 "Për shpalljen e Moratoriumit në pyje në Republikën e Shqipërisë

⁴⁷ Ibid.

Si e tillë rezulton se: për vitin 2016 raporti i kundërvajtjeve administrative të arkëtuara ndaj totalit të kundërvajtjeve administrative përlllogaritet rreth 13.095%, vlera financiare e së cilës prej 740.000 lek, përben 0.59% të shumatores së K.A-ve të vendosura në atë vit. Për 2017 raporti K.A-ve të arkëtuara kundrejt atyre të vendosura është 25.42% me vlerë financiare 13.005% (1.175.000 lek), duke ardhur me ulje për vitin 2018 në 3.75% me vetëm 0.58% vlerë financiare të arkëtuar (206.666 lek).

Për të pasur një pasqyrë më të plotë të të ardhurave që ISHMPUT ka siguruar nga shlyerjet vullnetare të gjobave në rang republike, për periudhën objekt auditimi 2016-2018, grupi i KLSH-së i ka pasqyruar si në grafikun më poshtë:

Figura 8 - Të ardhurat e ISHMPUT nga gjobat



Burimi: ISHMPUT, Përpunoi: Grupi i auditimit të KLSH

Ndër parashikimet ndëshkimore që citohen nga legjislacioni për pyjet⁴⁸, sipas rastit shkeljet e dispozitave ligjore sjellin përgjegjësi administrative apo penale kur pasojat janë të rënda. Grupi i auditimit ka konsideruar rastet e shkeljeve të evidentuara si vepra penale nga Inspektorët e Policisë Pyjore dhe duke u ballafaquar edhe me dokumentacionin shkresor të ofruar nga ISHMPUT rezulton se : për vitin 2016 janë proceduar 32 raste për konsumimin e veprës penale të prerjeve pa leje të pyjeve dhe transportit të paligjshëm të materialit drusor, për vitin 2017 janë proceduar 19 raste të tilla dhe për vitin 2018 është marrë vendimi për 41 të procedohen për vepër penale.

Si konkluzion:

- Intensifikimi i inspektimeve nga ISHMPUT qendër për shfrytëzimin e fondit pyjor nga subjektet e kontraktuara me afat 10-vjeçar, ka sjellë ndëshkimin e tyre sipas sanksioneve në fuqi, masa të cilat kanë rezultuar vetëm në frenim të përkohshëm të ushtrimit të aktivitetit të paligjshëm apo në kundërshtim me termat e kontratave respektive, por ende të ulëta në aftësinë paguese të vlerë së gjobës, si shkak i hapësirave ligjore në favor të subjekteve për apeline të njëpasnjëshme të vendimit përfundimtar të inspektimit.
- Pavarësisht eficiencës së ISHMPUT në ushtrimin e kontrolleve me shtrirje në të gjithë territorin e vendit, numri i kufizuar i personelit inspektues dhe kapacitet e

⁴⁸ Ligji nr.9385, datë 04.05.2005 “Për pyjet dhe shërbimin pyjor”, i ndryshuar me ligjin nr. 36/2013, datë 14.02.2013

pamjaftueshme logjistike për të realizuar inspektimet online në kohë reale dhe patrullimet e shpeshta përgjatë periudhave të shfrytëzimeve të materialit drusor e ul nivelin e arritjes së rezultateve institucionale.

Gjatë intervistave me personelin e ISHMPUT dhe dokumentacionit shkresor të vënë në dispozicion prej institucionit rezulton se për periudhën 2016-2018, shumë shqetësuese lidhur me keq përdorimin e fondit pyjor janë subjektet me aktivitet si Hec, Gurore, minierat e shfrytëzimit të lëndëve natyrore si dhe subjektet që ushtrojnë aktivitet në fushën e import-eksportit të “blerjes dhe shitjes së lëndës drusore”.

Për këtë rekomandojmë:

- Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit në bashkëpunim me Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit për të rritur eficiencën e ekzekutimit të kundërvajtjeve administrative, të përmirësojnë kuadrin rregullativ për përshkallëzim të sanksioneve administrative kundrejt subjekteve që shkelin kriteret ligjore të përdorimit të fondit pyjor në funksion të përmirësimit dhe rikuperimit sa më të shpejtë të dëmeve të shkaktuara nga keqshfrytëzimi i fondit pyjor.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

- ISHMPUT të programojë intensifikim të inspektimeve në subjektet që kanë kontrata 10-vjeçare për të ushtruar aktivitet ekonomik-financiar në fondin pyjor si edhe bashkive respektive ku shtrihet sipërfaqja e fondit pyjor në përdorim për të evidentuar dhe parandaluar sa më shpejt rastet abuzime të evazionit fiskal, në transportin e lëndës drusore, në tregtinë e përpunimit dhe shfrytëzimin e paligjshme të lëndës drusore.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019 dhe në vazhdimësi

- ISHMPUT të programojë inspektime periodike mbi bazë risku të subjekteve me aktivitet në Hec-e, Miniera, Gurore, si dhe subjektet që ushtrojnë aktivitet në fushën e import – eksportit të “ blerjes dhe shitjes së lëndës drusore”, në terma të zbatimit të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë të veprimtarisë së subjekteve, në fondin pyjor e kullor në harmoni me dokumentacionin tekniko-ligjor të tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

3.3.2 A analizon dhe përdor MTM të dhënat e mbledhura në funksion të rritjes së performancës së përdorimit të fondit pyjor?

Ministria përgjegjëse për pyjet, si organ i specializuar politikëbërës, me attribute menaxhuese, kontrolluese e këshillimore, studion të dhënat e gjeneruara nga monitorimi i sektorit, me qëllim përmirësimin e punës në të ardhmen. Megjithatë, në sektorin e pyjeve duket se veprimtaria e institucioneve apo aktet e miratuara diktohen nga qëndrimet e politikat institucionale dhe jo nga studime të mirëfillta të karakterit teknik.

Për shembull, diçka e tillë konstatohet edhe në procesin e transferimit të pronësisë së fondit pyjor publik nga ministria përgjegjëse tek bashkitë. Pavarësisht se në parim një proces i tillë ishte në kuadër të reformës administrative dhe decentralizimit, padyshim që do të kishte shumë pasoja dhe pengesa gjatë implementimit. Pikërisht, pasojat e

implementimit të një procesi të tillë vihen re edhe në sektorin e pyjeve gjatë këtyre 3 viteve, ku siç është përmendur më lart në raport, mungon koordinimi dhe bashkëveprimi ndërmjet aktorëve. Efektet negative, të cilat po mundohet të zgjidhë Dokumenti i ri për pyjet, mund të ishin parashikuar shumë më parë, duke e bërë transferimin e pronësisë një proces efektiv. Mungesa e studimeve paraprake, të cilat të merrnin në konsideratë pasojat, efektet apo rreziqet, ka bërë që procesi i transferimit të shoqërohej me kaq shumë probleme. Kjo frymë duhet të jetë e pranishme në çdo vendimmarrje institucionale, veçanërisht në një sektor kaq delikat.

Një fenomen i ngjashëm vihet re edhe në ndryshimet që i bëhen bazës ligjore. Në pjesën dërrmuese të rasteve, ndryshimet në ligj apo miratimi i akteve të tjera nënligjore nuk bëhet mbi bazën e studimeve dhe të dhënave të akumuluarra përgjatë viteve në sektorin e pyjeve. Për shembull, neni 26 i ligjit për pyjet ka një sërë faktorësh që cenojnë zbatimin e tij. Së pari, në pikën 1 të tij thuhet se 'shfrytëzimi i materialit drusor dhe i prodhimeve të tjera pyjore e jopyjore lejohet në fondin pyjor shtetëror, vendor ose privat, për qëllime të përfitimit ekonomik'. Kjo dispozitë bie në kundërshti me frymën e ligjit për moratoriumin, i cili parashikon shprehimisht se 'shfrytëzimi i pyjeve lejohet vetëm për rigjenerimin, shëndetësimin e tyre, pastrimin e mbetjeve drusore dhe plotësimin e nevojave të banorëve për dru zjarri'. Duke qenë se moratoriumi është një masë e përkohshme dhe kjo dispozitë e ligjit për pyjet është më e hershme në kohë, nevojitet të paktën një dispozitë kalimtare që të pezullonte efektet e nenit 26, pika 1.

Gjithashtu, pika 3 e po këtij neni parashikon se 'materiali drusor, që shfrytëzohet çdo vit nga fondi pyjor kombëtar, caktohet brenda mundësive vjetore të trajtimit dhe shfrytëzimit të pyjeve, të përcaktuara në planet e mbarështimit'. Siç është përmendur më lart në raport, mungesa e planeve të reja të mbarështimit dhe rrjedhimisht mundësive vjetore të shfrytëzimit cenon zbatimin e kësaj dispozite.

Gjithashtu, ISHMPUT ndër të dhënat në trajtë evidence që ka siguruar për grupin e auditimit, për çdo vit të periudhës objekt auditimi ka prodhuar "Raportet Vjetore" në trajtën e analizave të detajuara mbi vlerësimin e veprimtarisë administrative, ekonomiko-financiare të ushtruar nga Drejtoria e Inspektoratit të Policisë Pyjore dhe IPP-të në të gjitha qarqet e vendit, në zbatimin e kërkesave të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë, në mbrojtjen e fondit pyjor kullësor. Këto raporte ofrojnë analiza të detajuara të produkteve përfundimtare, për të gjitha inspektimet që janë kryer, duke sjellë si shumatore edhe gjendjen e fondit pyjor në vend. Konkretisht këto raporte shprehen për masa administrative, masat penale, sekuestrimet e materialeve drusore, volumin e prerjeve të paligjshëm, transportit të paligjshëm të lëndës drusore dhe treguesit e matricës së inspektimeve.

Konkluzion: Mungesa e studimeve paraprake, të cilat të merrnin në konsideratë pasojat, efektet apo rreziqet e transferimit të pronësisë tek bashkitë, ka bërë që ky proces të shoqërohej me probleme.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të kryejë studime të detajuara, bazuar edhe mbi të dhënat e institucioneve të tjera të sektorit të pyjeve, për çdo proces vendimmarrës në vijim.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Mungesa e studimeve paraprake në nxjerrjen e akteve ligjore apo nënligjore në sektorin e pyjeve kanë bërë që të cenohet zbatimi i tyre.

Ministria përgjegjëse për pyjet me atributin e institucionit politikë-bërës, kontrollon parametrat dhe termat e përdorimit e shfrytëzimit të fondit pyjor, më qëllim përmirësimin e kuadrit ligjor dhe rregullator në funksion të mbrojtjes së pyjeve, garantimit të zbatueshmërisë së moratoriumit mbi pyjet si dhe zbatimit të politikave të drejta mbi zhvillimin e qëndrueshëm të fondit pyjor në Shqipëri.

Reduktimi i ndërhyrjeve mbi fondin pyjor, të degraduar si pasojë e mbishfrytëzimit dhe dëmtimeve të tjera mbrohet duke ndaluar më ligj⁴⁹ eksportin e lëndës së drurit të papërpunuar, lëndës së ndërtimit, drurëve të zjarrit si dhe qymyrit të drurit.

Në takimet e zhvilluara me sektorin përgjegjës të pyjeve në MTM, grupi i auditimit është informuar mbi gjendjen aktuale të bilancit tregtar të drurit dhe elementëve drusorë, si dhe pozicionin aktual të MTM-së në funksion të përdorimit të të dhënave për të përmirësuar politikë-bërjen.

Tabela 8 - Bilanci i eksport-importit i lëndës drusore për të gjithë nomenklaturën e saj

Kapitulli dhe përshkrimi sipas doganës	Eksport		Import	
	2016	2017	2016	2017
4403 - dru industrial (m ³)	0	0	71 928	18 456
4401 - dru lëndë djegëse qymyr (m ³)	46 693	73 556	22 901	27 407
4407- dru i sharruar (m ³)	2 194	2 663	76 195	124 881
4415- kuti druri	0	0	0	0
48- letër dhe produkte letre	0	0	0	0
940350- mobilje gjumi druri (m ³)	2 243	678	138 332	128 620
940390-pjesë druri të mobiljeve (m ³)	3 903	1 141	296	1276

Burimi: MTM

Në tabelën më sipër, nëse do të krahasonim raportet e sasive të importuara të drurit dhe elementëve të tij me sasitë e eksportuara të të njëjtëve artikuj, rezulton se: për periudhën objekt auditimi është eksportuar dru dhe lëndë drusore të ndaluar prej moratoriumit me origjinë malli jo të huaj.

Për të kryqëzuar këto të dhëna dhe krijuar bindjen audituese, grupi i auditimit ka gjeneruar informacion prej raporteve zyrtare të Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, në të cilin pasqyrohen vlerat në sasi dhe në valutë të produktit dru dhe artikujve të tjerë të tij të eksportuara gjatë viteve 2014-2018, ku periudha për të cilën ndalohet eksporti i këtyre produkteve me origjinë vendase është 2016-2018.

⁴⁹ Ligj nr.5/2016 “Për shpalljen e moratoriumit në Pyje në Republikën e Shqipërisë

Tabela 9 - Vlerat në sasi dhe në valutë të produktit dru dhe artikujve të tjerë të tij të eksportuara gjatë viteve 2014-2018

Kapitujt, Përshkrimi		Viti 2014	Viti 2015	Viti 2016	Viti 2017	Viti 2018
44 Druri dhe artikuj prej druri; gymyr druri	Vlera e importeve në mil lek	6,983	6,679	8,335	7,941	8,411
	Vlera e importeve në ton	167,031	164,458	248,520	212,715	239,736
	Vlera e eksporteve në mil lek	1,728	2,270	1,977	2,211	2,691
	Vlera e eksporteve në ton	77,979	93,086	69,546	63,147	75,312

Burimi: DPD Buletini i Tregtisë së Jashtme Nëntor 2018, përpunoi grupi i auditimit

Nëse do të gjenerojmë raportin e sasive të eksportuara ndaj atyre të importuar dhe ti krahasojmë këto vlera në dy periudha, konkretisht përpara moratoriumit (2014,2015) dhe gjatë tij (2016,2017,2018) rezulton se : eksportet e drurit dhe elementëve të tij si gymyr etj. është ulur krahasuar me periudhën përpara moratoriumit, por nuk është ndaluar.

Konkluzion: Rritja e raportit të eksporteve kundrejt importeve të drurit dhe artikujve të tjerë të tij për periudhën 2016-2018, si dhe mungesa e informacionit të MTM mbi origjinën e këtyre produkteve, tregon qartë për mos funksionim të moratoriumit në termat e ndalimit të përdorimit të fondit pyjor vendas për qëllim eksporti.

Konkluzion: Mos analizimi i këtyre të dhënave sensitive nga MTM, tregon për mungese efience të saj në funksion të përdorimit të informacionit për rritje të performancës së fondit pyjor.

Rekomandim: MTM të hartojë dhe miratojë procedurën ligjore të akteve apo proceseve që operatorët vendas të shfrytëzimit dhe përpunimit të fondit pyjor duhet të ndjekin, për të tregtuar ndërkombëtarisht drurin dhe elementët e tij, me qëllim gjurmimin e origjinës së këtyre produkteve gjatë periudhës së moratoriumit mbi pyjet.

Brenda 6 mujorit të dytë të 2019

4. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

4.1 Përmbledhje e konkluzioneve dhe rekomandimeve

Për pyetjen: *“A ka programe strategjike të miratuara për menaxhimin e fondit pyjor?”*

Konkluzion: Strategjia për zhvillimin e sektorit të pyjeve dhe kullotave në Shqipëri (miratuar në vitin 2004) është tërësisht e pa përditësuar e rrjedhimisht jofunksionale, duke bërë që prej disa vitesh sektori i pyjeve të funksionojë pa objektiva dhe drejtime të qarta strategjike.

Konkluzion: Dokumenti i ri strategjik për pyjet 2019 - 2030 rrezikon të kthehet në jofunksional me kalimin e kohës, në rast se do të mungojnë përditësimet dhe përmirësimet nga institucioni politikëbërës, duke mbajtur parasysht ndryshimet e shpeshta që ndodhin këtë sektor.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me aktorët e tjerë të sektorit, të përditësojë rregullisht planin e veprimit të Dokumentit për Pyjet 2019-2030 dhe të propozojë amendime, në rast se ndryshimet e sektorit në të ardhmen e bëjnë atë të pazbatueshëm.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në rolin e institucionit qendror me attribute teknike dhe menaxhuese dhe ISHMPUT, si kontrollues në terren i veprimtarisë së subjekteve, nuk zotërojnë termat e përditësuara të kontratave të rinegociuara me bashkitë, gjë e cila cenon procesin e hartimit të politikave dhe kontrollit.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit dhe Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit të kërkojnë nga bashkitë kopje zyrtare të kontratave të rinegociuara midis këtyre të fundit dhe subjekteve që shfrytëzojnë fondin pyjor në territorin përkatës, përfshirë anekset sipas termave të rinegociuar.

Menjëherë

Konkluzion: Në mungesë të një përkufizimi për termin “prerje përfundimtare” në ligjin për pyjet apo në VKM nr. 438, datë 08.06.2016, lihet hapësirë për keqinterpretimin e tij gjatë zbatimit të kësaj pike.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, pasi të rishikojë edhe një herë pikën 30, Kreu VII të VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016, të propozojë pranë Këshillit të Ministrave amendimin e kësaj të fundit, në lidhje me sqarimin e termit “prerje përfundimtare” në VKM.

Brenda Shtatorit 2019

Konkluzion: Duke mbajtur në konsideratë faktin se jo të gjithë shkelësit kapen në flagrancë dhe se shumë prerje konstatohen pas fakti e ngelen pa autor, ndërhyrjet e paligjshme në pyje ngelen ende të shumta dhe shqetësuese, pavarësisht moratoriumit.

Konkluzion: Abuzimet në pyje nuk vijnë vetëm nga persona individualë, por edhe nga kompani të organizuara sipas të gjitha dispozitave ligjore dhe me kapacitete të plota, të cilat mund të shkelin përcaktimet e kontratave që aktualisht kanë me Bashkitë.

Rekomandim: Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit, në rast se konstaton se subjektet, të cilat kanë lidhur kontrata shfrytëzimi me bashkitë, kryejnë shkelje të përsëritura të termave kontraktore, të propozojë pranë bashkive prishjen e njëanshme të kontratave të lidhura me këto subjekte.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Niveli shumë i ulët i arkëtimeve të gjobave të vendosura në këtë sektor pengon zbatimin e Ligjit 5/2016, cenon efektivitetin e këtij moratoriumi për pyjet.

Rekomandim: Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit, në rast se konstaton se masat administrative të dhëna prej tij, të cilat janë kthyer në titull ekzekutiv, nuk po ekzekutohen nga përmbarimi duhet të dërgojë shkresa informuese pranë Ministrisë përgjegjëse për pyjet dhe Ministrisë së Drejtësisë.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Për pyetjen: *“A ka MTM burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për përmbushjen e përgjegjësive institucionale?”*

Konkluzion: Realizimi i detyrave që ligji për pyjet i ngarkon ministrisë bëhet shumë i vështirë me një staf kaq të reduktuar, duke rezultuar në neglizhimin e disa përgjegjësive apo kryerjen e tyre jo me cilësinë e duhur.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të iniciojë procedura të rekrutimit të stafit, me qëllim sigurimin e burimeve njerëzore të mjaftueshme, pasi të ketë hartuar një analizë specifike mbi nevojat e strukturës përgjegjëse për pyjet në realizimin e funksioneve dhe detyrave të ngarkuara nga ligji.

Brenda gjashtë-mujorit të parë 2020

Konkluzion: Komunikimi dhe bashkëpunimi ndërmjet ministrisë dhe bashkive për sa i përket fondit pyjor lë shumë për të dëshiruar dhe vihet re një qasje shumë pasive e palëve në këtë drejtim.

Konkluzion: Transferimi i pronësisë nga Ministria në favor të njësive vendore është bërë pa një studim të mirëfilltë të mënyrës së organizimit, kapaciteteve institucionale dhe burimeve njerëzore të sektorit.

Konkluzion: Krijimi i një strukture “lidhëse” midis MTM dhe bashkive është i vonuar dhe një hallkë e tillë duhet të ishte parashikuar të funksiononte menjëherë pas transferimit të pronësisë. Kjo ka sjellë konfuzion dhe pasivitet në sektorin e pyjeve, veçanërisht që nga viti 2016.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me bashkitë, të mbajë komunikim periodik dhe bashkëveprim të vazhdueshëm me to, jo vetëm në

kuadër të raportimeve kadastrale, por edhe duke organizuar seminare të përbashkëta ku të diskutohen problemet me fondin pyjor apo mënyra e zgjidhjes së tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Mungesa e auditimeve nga DAB në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit ka bërë që një proces madhor, siç është transferimi i pronësisë së fondit pyjor, të kalojë i pambikëqyrur.

Rekomandim: Drejtoria e Auditimit të Brendshëm në Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit të planifikojë zhvillimin e auditimeve periodike në strukturat e sektorit të pyjeve, duke pasur parasysh periudhën e tranzicionit që ky i fundit po kalon dhe ndryshimet që priten në kuadër të implementimit të Dokumentit të ri për pyjet.

Brenda Dhjetorit 2019 dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Njësia e auditimit të brendshëm të MTM të hartojë planet e auditimit duke vlerësuar riskun e subjekteve sipas produkteve që ato gjenerojnë, për të mos qenë përsëritës pasiv të vlerësimit të riskut mbi baza historiku të sistemeve.

Brenda 6 mujorit të parë të 2020

Konkluzion: Referuar Programit Buxhetor Afatmesëm 2019-2021, rezulton se buxheti i programit të administrimit të pyjeve do të pësojë rritje gjatë vitit 2019 (në 47% të buxhetit vjetor të MTM) dhe më pas do të ulet ndjeshëm për vitet 2020-2021 (në rreth 20% të buxhetit vjetor të MTM). Kjo tregon se është marrë i mirëqenë fakti që strukturat e tjera të sektorit, si bashkitë apo AKP në të ardhmen, do të funksionojnë në mënyrë efektive, duke zvogëluar kompetencat e ministrisë.

Për pyetjen: "A është kryer inventarizimi i fondit pyjor kombëtar?"

Konkluzion: Mungesa e inventarizimit të pyjeve për një periudhë prej më shumë se tre dekadash, ka bërë që informacioni mbi fondin pyjor të mos jetë plotësisht i saktë dhe të jetë tërësisht i pa përditësuar.

Konkluzion: Mungesa e hartimit të planeve të mbarështimit dhe inventarizimit çdo 10 vjet, siç parashikohet nga legjislacioni në fuqi, ka bërë që informacioni i kadastrës të mos jetë i saktë, veçanërisht në drejtim të mbivendosjeve, përcaktimit të saktë të kufijve administrativë dhe gjendjes reale të materialit drusor.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të marrë të gjitha masat për përfundimin me sukses të procesit të inventarizimit të fondit pyjor, i cili do të garantojë informacion të saktë dhe të përditësuar mbi pyjet në Shqipëri.

Brenda Qershorit 2020 dhe në vazhdimësi

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit, në bashkëpunim me bashkitë, të marrin të gjitha masat për hartimin e planeve të reja të mbarështimit për secilën ekonomi pyjore në vend.

Brenda Qershorit 2020 dhe në vazhdimësi

Konkluzion: Në mungesë të planeve të përditësuara të mbarështimit dhe inventarizimit, MTM miraton mundësinë vjetore të shfrytëzimit për secilën bashki, në bazë të studimeve të pjesshme dhe si rrjedhojë, cenohet zbatimi i nenit 26, pika 3 të Ligjit “Për pyjet dhe shërbimin pyjor” dhe i VKM-së nr. 438, datë 08.06.2016.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të miratojë mundësinë vjetore të shfrytëzimit për secilën bashki, në funksion të përcaktimeve të përfshira në planet e reja të mbarështimit.

Pas zbatimit të rekomandimit të mësipërm

Për pyetjen: “A kanë Bashkitë plane strategjike dhe operacionale për administrimin e fondit pyjor në pronësi të tyre?”

Si konkluzion:

- Mungesa e dokumenteve strategjike dhe planeve të detajuara operacionale tek Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë në funksion të menaxhimit të pasurisë kombëtare siç fondi pyjor është, demonstrojnë eficiencë të ulët institucionale për të përmbushur funksionet e deleguara nga aktet ligjore për administrimin cilësor dhe profesional në vazhdimësi të fondit pyjor në vend.

Për këtë rekomandojmë:

- Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë dhe Bashkia Shkodër, të ngrenë grupet e punës për hartimin e dokumentit strategjik për zhvillimin e pyjeve dhe kullotave, pjesë integrale e së cilit të jenë të detajuara, analiza e riskut dhe plan aktivitetet 1-vjeçare e 3-vjeçare, për monitorimin e ecurisë së përmbushjes së objektivave në vazhdimësi.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

- Bashkia Tiranë, Bashkia Vlorë dhe Bashkia Shkodër, të konsiderojë angazhimin e tyre në hartimin e programeve operacionale për zhvillimin e sektorit të administrimit të pyjeve dhe kullotave, në harmoni me studime dhe analiza të mirëfillta profesionale që synojnë përmirësim të situatës në terma të shtimit të sipërfaqes produktive të fondit pyjor, me qëllim projektimin e përmirësimit të gjendjes financiare të tyre.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019 dhe në vazhdimësi

Për pyetjen: “A janë eficiente strukturat përgjegjëse për pyjet në Bashki?”

Si konkluzion:

- Mos konsolidimi i strukturave sipas përcaktimeve ligjore në lidhje me administrimin e fondit pyjor, tregon qartë për mungesë efieciencë të bashkive në përmbushje dhe realizim profesional të detyrave dhe përgjegjësisive funksionale. Mungesa e shprehjes zyrtare të nevojave për personel nga vetë struktura përgjegjëse për pyjet si dhe mos inicimi i procedurave të rekrutimit të stafit, dëshmon qartë për struktura të dobëta për të zhvilluar dhe përmirësuar këtë sektor.
- Mungesa e programeve të trajnimit për sektorin e pyjeve pranë bashkive, edhe pse është një strukture e re e cila ndjen më tepër domosdoshmëri për edukime profesionale, përkeqëson eficiencën institucionale në kuadër të rritjes dhe fuqizimit të mëtejshëm të kapaciteteve të burimeve njerëzore.

Për këtë rekomandojmë:

- Bashkia Vlorë të marrë masa të menjëhershme për të krijuar strukturat e administrimit të fondit pyjor dhe kullor në lidhje me numrin e personelit dhe arsimin përkatës sipas detyrimit ligjor në fuqi, në funksion të realizimit të detyrave institucionale dhe qeverisjes së drejtë të pyjeve.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti dhe në vazhdimësi

- Bashkia Tiranë dhe Bashkia Shkodër të sigurojnë për sektorët përgjegjës të pyjeve personel inxhiniero-teknik me arsimin përkatës sipas specifikave ligjore të kësaj strukture organizative.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti dhe në vazhdimësi

- Bashkia Tiranë, Bashkia Shkodër dhe Bashkia Vlorë, në bashkëpunim me MTM dhe institucionet e varësisë, të konsultojnë mungesat dhe nevojat për trajnime profesionale të punonjësve në sektorët përgjegjës për pyjet dhe të krijojnë programet e detajuara mbi trajnimet me qëllim rritjen e performancës institucionale.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

Për pyetjen: “A janë përdorur me ekonomicitet burimet financiare për administrimin e fondit pyjor?”

Si konkluzion:

- Pavarësisht akteve ligjore për transferimin në pronësi të bashkive të fondit pyjor dhe kullor, realisht bashkive iu transferuan shifra në letra, pa rakorduar fizikisht sipërfaqet takuese të secilës njësi ekonomie pyjore.
- Mos përdorimi nga bashkitë i fondit pyjor që zotërojnë sipas kornizave që legjislacioni për pyjet dhe shfrytëzimin e tyre lejon, me justifikimin e ruajtjes në vazhdimësi të kësaj pasurie, nuk është pretendim serioz për të bllokuar të mundësinë e krijimit të të ardhurave që ky sektor ofron.

Për këtë rekomandojmë:

- MTM të marri masa për të avancuar procesin e regjistrimit të fondit pyjor dhe kullor të transferuar tek bashkitë sipas inventarëve.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

- Bashkitë Shkodër dhe Vlorë, të ngrenë grupet e punës për të shqyrtuar planifikimin e dhënies së kontratave të shfrytëzimit të fondit pyjor ose kryerjen e procedurave të ankandeve për shitjen e materialit drusor.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

- Njësitë e Auditimit të brendshëm të bashkive Tiranë, Vlorë dhe Shkodër, të programojnë për auditimet në vazhdim sektorit përgjegjës të Administrimit të Fondit pyjor dhe kullor në bashkitë respektive.

Menjëherë pas marrjes së këtij raporti

Për pyetjen: “A ka vepruar me eficiencë dhe ekonomikitet ISHMPUT në kontrollin e zbatueshmërisë së ligjit mbi fondin pyjor?”

Konkluzion: Intensifikimi i inspektimeve nga ISHMPUT qendër për shfrytëzimin e fondit pyjor nga subjektet e kontraktuara me afat 10-vjeçar, ka sjellë ndëshkimin e tyre sipas sanksioneve në fuqi, masa të cilat kanë rezultuar vetëm në frenim të përkohshëm të ushtrimit të aktivitetit të paligjshëm apo në kundërshtim me termat e kontratave respektive, por ende të ulëta në aftësinë paguese të vlerë së gjobës, si shkak i hapësirave ligjore në favor të subjekteve për apelime të njëpasnjëshme të vendimit përfundimtar të inspektimit.

Konkluzion: Pavarësisht eficiencës së ISHMPUT në ushtrimin e kontrolleve me shtrirje në të gjithë territorin e vendit, numri i kufizuar i personelit inspektues dhe kapacitet e pamjaftueshme logjistike për të realizuar inspektimet online në kohë reale dhe patrullimet e shpeshta përgjatë periudhave të shfrytëzimeve të materialit drusor e ul nivelin e arritjes së rezultateve institucionale.

Rekomandim: Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit në bashkëpunim më Ministrinë e Turizmit dhe Mjedisit për të rritur eficiencën e ekzekutimit të kundërvajtjeve administrative, të përmirësojnë kuadrin rregullativ për përshkallëzim të sanksioneve administrative kundrejt subjekteve që shkelin kriteret ligjore të përdorimit të fondit pyjor në funksion të përmirësimit dhe rikuperimit sa më të shpejtë të dëmeve të shkaktuara nga keqshfrytëzimi i fondit pyjor.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019

Rekomandim: ISHMPUT të programojë intensifikim të inspektimeve në subjektet që kanë kontrata 10-vjeçare për të ushtruar aktivitet ekonomik-financiar në fondin pyjor si edhe bashkive respektive ku shtrihet sipërfaqja e fondit pyjor në përdorim për të evidentuar dhe parandaluar sa më shpejt rastet abuzime të evazionit fiskal, në transportin e lëndës drusore, në tregtinë e përpunimin dhe shfrytëzimin e paligjshme të lëndës drusore.

Brenda 6-mujorit të dytë të vitit 2019 dhe në vazhdimësi

Rekomandim: ISHMPUT të programojë inspektime periodike mbi bazë risku të subjekteve me aktivitet në Hec-e, Miniera, Gurore, si dhe subjektet që ushtrojnë aktivitet në fushën e import – eksportit të “ blerjes dhe shitjes së lëndës drusore”, në terma të zbatimit të ligjshmërisë dhe përputhshmërisë të veprimtarisë së subjekteve, në fondin pyjor e kullësor në harmoni me dokumentacionin tekniko-ligjor të tyre.

Menjëherë dhe në vazhdimësi

Për pyetjen: “A analizon dhe përdor MTM të dhënat e mbledhura në funksion të rritjes së performancës së përdorimit të fondit pyjor?”

Konkluzion: Mungesa e studimeve paraprake, të cilat të merrnin në konsideratë pasojat, efektet apo rreziqet e transferimit të pronësisë tek bashkitë, ka bërë që ky proces të shoqërohej me probleme.

Rekomandim: Ministria e Turizmit dhe Mjedisit të kryejë studime të detajuara, bazuar edhe mbi të dhënat e institucioneve të tjera të sektorit të pyjeve, për çdo proces vendimmarrës në vijim.

Në vazhdimësi

Konkluzion: Mungesa e studimeve paraprake në nxjerrjen e akteve ligjore apo nënligjore në sektorin e pyjeve kanë bërë që të cenohet zbatimi i tyre.

Konkluzion: Rritja e raportit të eksporteve kundrejt importeve të drurit dhe artikujve të tjerë të tij për periudhën 2016-2018, si dhe mungesa e informacionit të MTM mbi origjinën e këtyre produkteve, tregon qartë për mos funksionim të moratoriumit në termat e ndalimit të përdorimit të fondit pyjor vendas për qëllim eksporti.

Konkluzion: Mos analizimi i këtyre të dhënave sensitive nga MTM, tregon për mungese efience të saj në funksion të përdorimit të informacionit për rritje të performancës së fondit pyjor.

Rekomandim: MTM të hartojë dhe miratojë procedurën ligjore të akteve apo proceseve që operatorët vendas të shfrytëzimit dhe përpunimit të fondit pyjor duhet të ndjekin, për të tregtuar ndërkombëtarisht drurin dhe elementët e tij, me qëllim gjurmimin e origjinës së këtyre produkteve gjatë periudhës së moratoriumit mbi pyjet.

Brenda 6 mujorit të dytë të 2019

5. GRUPI I PUNËS DHE PËRGJEGJËSITË HIERARKIKE

1. Miranda Berdo, Përgjegjëse e grupit të auditimit,
2. Krisi Anastas, Anëtar.

Drejtori i Departamentit

Rinald Muça