



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qendrore

Nr. Prot.

Tiranë, më / /2018

V E N D I M

Nr. _____, Datë ___/___/2018

PËR
AUDITIMIN E USHTRUAR
NË MINISTRINË E KULTURËS, “MBI AUDITIMIN E PËRPUTHSHMËRISË DHE
RREGULLSHMËRISË TË AKTIVITETIT EKONOMIK DHE FINANCIAR”.

Nga auditimi i ushtruar në Ministrinë e Kulturës në aktivitetin ekonomik dhe financiar për periudhën e audituar 01.01.2015 - 31.12.2017 u konstatua se përgjithësisht është bërë një punë e mirë, megjithatë u evidentuan devijime nga zbatimi i kuadrit ligjor dhe rregullativ përkatës, por jo të përhapura.

Pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe Projektvendimin e paraqitur nga Grupi i Auditimit të Departamentit të Auditimit të Institucioneve Qendrore, shpjegimet e dhëna nga subjekti i audituar, si dhe vlerësimet mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të Mësipërm, Drejtori i Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve të Auditimit dhe Etikës, si dhe Drejtori i Përgjithshëm, në mbështetje të neneve 10, 15, 25 dhe 30, të ligjit nr. 154/2014, miratuar në datën 27.11.2014 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”,

V E N D O S A:

I. Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit “Mbi auditimin e përputhshmërisë dhe rregullshmërisë të aktivitetit ekonomik dhe financiar të institucionit”, të ushtruar në Ministrinë e Kulturës sipas programit të auditimit nr. 1264/2, dt. 14.12.2017 për veprimtarinë nga data 01.01.2015 deri më 31.12.2017.

II. Të miratoj rekomandimet për përmirësimin e gjendjes dhe të kërkoj marrjen e masave sa vijon;

OPINIONI AUDITUESIT:

Baza për opinionin mbi ligjshmërinë dhe rregullshmërinë (ISSAI 4000¹) e veprimtarisë së Ministrisë së Kulturës, Tiranë.

Nga auditimi mbi përputhshmërinë dhe rregullshmërinë, sa i takon shkallës së zbatueshmërisë nga subjekti Ministria e Kulturës, të rregullave, ligjeve dhe rregulloreve, politikave, kodeve të vendosura apo termave dhe kushteve, mbi të cilat është rënë dakord

¹ISSAI 4000 – Objektivi i audituesve në një auditim përputhshmërie është të japë siguri të arsyeshme nëse informacioni i mbledhur sa i takon një çështjeje të veçantë është në përputhje, në të gjitha aspektet materiale, me kuadrin ligjor dhe rregullator në fuqi, kur auditimi bëhet lidhur me çështje të veçanta.

(*kriteret e auditimit të përputhshmërisë*), u evidentuan devijime nga kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi (*kriteret*), që nën gjykimin profesional të audituesit të pavarur nuk janë materiale, të cilat konsistojnë si më poshtë:

1. Mbi auditimin e pasqyrave financiare.

Paraqitja e pasqyrave financiare është në përputhje me kriteret e paracaktuara (kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi) në të gjitha aspektet materiale, si dhe informacioni i paraqitur është i vërtetë dhe i drejtë, me përjashtim të dy rasteve të kontabilizimit të gabuar; të pakësimit të AQT- në shumën 1,090,851 lekë dhe pasqyrimin të llogarisë “Furnitorë e llogari të lidhura me to”, në shumën 55,991,568 lekë.

2. Mbi planifikimin dhe zbatimin e buxhetit.

Planifikimi, detajimi dhe zbatimi i buxhetit, është në përputhje me kriteret e paracaktuara (kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi) në të gjitha aspektet materiale, si dhe informacioni i paraqitur është i vërtetë dhe i drejtë, *përveç rasteve të mëposhtme:*

- Kërkesat për rishpërndarje fondesh, jo në të gjitha rastet janë shoqëruar me analizë, ku të identifikohet arsyeja, rezultatet e pritshme, risqet e lidhura, pakësimet e mundshme dhe pasojat, në përputhje me kriteret e paracaktuara në udhëzimin e MF nr. 2, datë 06.02.2012 me ndryshime;

- Është kryer një numër i lartë rishpërndarje fondesh gjatë vitit ushtrimor, që prekin të gjithë zërat e buxhetit, por që grupi i auditimit mori në analizë transferimet e fondeve për investime, ku u konstatua se rishpërndarja e tyre gjatë vitit ka ndikuar negativisht në realizimin e planit të buxhetit dhe të vetë projekteve. Kjo tregon gjithashtu, për një performancë jo të mirë të planifikimit të buxhetit, referuar kriterëve të përcaktuara në Udhëzimin e Ministrit të Financave nr. 2, datë 06.02.2012.

- Nga auditimi është evidentuar fenomeni i përqendrimit të likuidimit të shpenzimeve në fund të vitit buxhetor, gjë e cila shoqërohet me ndryshim të herëpashershëm të planit të arkës, që është një nga treguesit për vlerësimin e performancës gjatë zbatimit të buxhetit”.

Opinion:

*Nga auditimi i përputhshmërisë dhe rregullshmërisë mbështetur në Standardet Ndërkombëtare të Auditimit, ISSAI 4000, Rregulloren e Procedurave të Auditimit të KLSH dhe në Manualin e Auditimit të Përputhshmërisë të KLSH-së, i kryer në subjektin Ministria e Kulturës, Tiranë, nuk u konstatuan devijime/shkelje nga kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi, të rëndësishme materiale për të cilën japim **opinion të pakualifikuar**².*

3. Për auditimin me objekt “Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit”:

Ministria e Kulturës ka shqyrtuar/miratur projektzbatimin “Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit”, mbështetur kryesisht në Udhëzimin nr. 5110, datë 13.10.2015 “Për dhënien me qira dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës me qëllim rijetëzimi” i ndryshuar, në përgjigje të një “Propozim të pakërkuar” të bërë nga subjekti “HAKO” sh.p.k. për marrjen me qira të një objekti ndërtimi, magazinë (e cila nuk është monument kulture), pranë Qytetit Antik të Butrintit me qëllim vënien e saj në shfrytëzim për aktivitet tregtar bar - kafe- restorant. Vendndodhja e këtij objekti është në Parkun Kombëtar të Butrintit (PKB), në nënzonën “A”, në të cilën zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes.

² Një **opinion i pakualifikuar** (pa rezervë) jepet kur audituesi është i kënaqur në të gjitha aspektet materiale se: a) pasqyrat financiare janë përgatitur duke përdorur baza të pranueshme të kontabilitetit dhe politika të cilat janë aplikuar në vazhdimësi; b) pasqyrat janë në përputhje me kërkesat ligjore dhe me rregulloret përkatëse; c) situata e paraqitur nga pasqyrat financiare është në përputhje me njohuritë e audituesit mbi njësinë publike të audituar dhe d) janë paraqitur saktë të gjitha çështjet materiale që lidhen me pasqyrat financiare.

Nga verifikimi ligjshmërisë mbi të cilin ka operuar Ministria e Kulturës në miratimin e këtij projekti, rezulton se nxjerrja nga Ministria e Kulturës të Udhëzimit nr. 5110, datë 13.10.2015 2015 “Për dhënien me qira dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës me qëllim rijetëzimi” i ndryshuar, është bërë pa pasur autorizim nga Ligji nr. 9048, datë 7.4.2003, “Për trashëgiminë kulturore”, për të rregulluar dhe plotësuar procedurën e dhënies me qira/enfiteozë si dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës, si i tillë, nuk ka asnjë fuqi juridike.

Opinioni:

*Nga auditimi i përputhshmërisë dhe rregullshmërisë mbështetur në Standardet Ndërkombëtare të Auditimit, ISSAI 4000, Rregulloren e Procedurave të Auditimit të KLSH dhe në Manualin e Auditimit të Përputhshmërisë të KLSH-së, i kryer në subjektin Ministria e Kulturës, Tiranë u konstatuan devijime/shkelje nga kuadri ligjor dhe rregullator në fuqi, që nën gjykimin profesional të audituesit të pavarur janë materiale të shkaktuara nga interpretimi i gabuar i dispozitave ligjore, për të cilën japim **opinion të kualifikuar**³.*

A. PROPOZIME PËR NDRYSHIME APO PËRMIRËSIME NË LEGJISLACIONIN NË FUQI.

1. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi me zgjedhje i projekteve në art-kulturë dhe trashëgimi kulturore për vitet 2015, 2016 dhe 2017 konstatohet se në disa raste, tarifa për financimin e zërave të tillë si “orkestrantë kategoria e parë”, “spala”, “koncert maestër i orkestrës”, “regjisor”, “prodhimi i videoklipeve në monumentet e trashëgimisë kulturore shqiptare”, “drejtor artistik”, “koordinator artistik”, “skenograf” etj. i referohet çmimeve të tregut dhe eksperiencave të mëparshme, pasi nuk ka tarifa të miratuara për kontributin e angazhimit të përkohshëm në projektet artistike. Ministria e Kulturës, si organ qendror nuk ka një Bord Artistik sikurse kanë organet e saj të varësisë bazuar në nenin 10, të Ligjit nr. 10352, datë 18.11.2010 “Për artin dhe kulturën” me ndryshime, në të cilat ajo ka përfaqësuesit e saj, pasi në bazë të detyrimit që përcakton neni 11 i këtij Ligji, Bordet miratojnë kriteret dhe masën e shpërblimit të krijimtarisë artistike.

Në lidhje me zbatimin e këtij neni dhe referuar nenit 34, pika 1 të ligjit “Për artin dhe kulturën” me ndryshime⁴, ligjvënësi ka ngarkuar Këshillin e Ministrave për përcaktimin e masës së shpërblimit të gjinive artistike, sipas fushave të artit dhe për kontributin e angazhimit të përkohshëm në projektet artistike. Ky instrument ligjor ende nuk është miratuar dhe pse në nenin 35 të tij, afati ligjor i parashikuar ka qenë 6 muaj nga hyrja në fuqi e ligjit. Në kushtet e mungesës së rregullimit ligjor për tarifën, për vlerësimin e projekteve, krijohen mundësi për abuzime/shpenzime të paargumentuara gjatë realizimit të tyre (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 24-32 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Të kërkohet nga Këshilli i Ministrave përmirësim ligjor (shtesa dhe ndryshime), në Ligjin nr. 10352, datë 18.11.2010 “Për artin dhe kulturën” me ndryshime, në nenin 10 dhe neni 35. Ministria e Kulturës si organ përgjegjës për artin dhe kulturën, të ketë pranë saj Bordin Artistik Bordet të civilitetit ligji i njeh të drejtën e miratimit të kriterëve dhe masës së shpërblimit të krijimtarisë artistike.

³ **Opinioni i kualifikuar.** Audituesi duhet të shprehë një opinion të kualifikuar: 1. kur audituesi ka marrë dëshmi të mjaftueshme dhe të përshtatshme të auditimit dhe arrin në përfundimin se anomalitë apo rastet e mospërputhshmërisë, individualisht ose së bashku, janë materiale, por jo të përhapura, në llogaritë vjetore apo transaksionet në fjalë; ose 2. kur audituesi nuk është në gjendje për të marrë dëshmi të mjaftueshme dhe të përshtatshme të auditimit ku të bazojë opinionin, dhe efektet e mundshme mbi llogaritë vjetore apo transaksionet të kësaj pamundësie janë materiale por jo të përhapura.

⁴ Konkluzioni bazohet në Ligjin nr. 10352, datë 18.11.2010 me ndryshime, i cili është në fuqi.

Gjithashtu, bazuar në nenin 35 të ligjit Ministria e Kulturës të kërkojë nga Këshilli i Ministrave, sipas detyrimit që rrjedh nga neni 34 i ligjit, nxjerrjen e vendimit për masën e shpërblimit të gjinive artistike, sipas fushave të artit dhe për kontributin e angazhimit të përkohshëm në projektet artistike.

Menjëherë

2. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i procedurave të prokurimit publik, konkretisht mbi hartimin e Dokumenteve të Tenderit, konstatohet se vendosja e kriterëve të veçanta të kualifikimit për të vërtetuar përvojën e mëparshme përmes paraqitjes së kontratave për *“punë të ngjashme të së njëjtës natyrë për një objekt të vetëm...”*, në shumicën e rasteve nuk i referohet vlerës në përqindje të vënë nga ligjvënësi e cila *“nuk duhet të jetë më e madhe se 50% e vlerës së objektit që prokurohet”* sipas VKM nr. 914, datë 29.12.20014 e ndryshuar, neni 26, pika 6/a. Autoriteti Kontraktor (MK) vendos një vlerë dysHEME, që në disa raste varion *“në një vlerë prej 40% të vlerës së përllogaritur të kontratës që prokurohet”* ose *“në një vlerë jo më të ulët se 50% e vlerës së objektit që prokurohet”*. Megjithëse ligjvënësi nuk ka vendosur vlera minimale dhe as nuk ka ndaluar vendosjen e tyre, Autoriteti Kontraktor në asnjë rast nuk duhet të anashkalojë detyrimin ligjor vlerës maksimale të shprehur në përqindje për *“kontratat për punë të ngjashme”*, pasi shmang konkurrencën dhe trajton në mënyrë jo të barabartë operatorët (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 69-71, 74-76 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Të kërkohej nga Agjencia e Prokurimit Publik si organ që ka tagrin ligjor në përputhje me nenin 13, pika 2/a, g. të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 *“Për Prokurimin Publik”* me ndryshime, të paraqesë pranë Këshillit të Ministrave propozime për rregullat e prokurimit, në mënyrë që të bëhen përmirësime ligjore në VKM nr. 914, datë 29.12.20014 e ndryshuar, neni 26, pika 6/a, duke përcaktuar në mënyrë eksplicite përveç vlerës maksimale dhe vlerën minimale të kontratës për *“punë të ngjashme”*, të shprehur në përqindje duke vendosur në këtë mënyrë kufij të qartë të vlerës së kontratës në përmbushje të kriterit për përvojën e mëparshme, të realizuar nga operatorët gjatë 3 viteve të fundit.

Neni 26, pika 6/a VKM nr. 914, datë 29.12.20014 e ndryshuar, të riformulohet:

Ishte

Për të provuar përvojën mëparshme, autoriteti kontraktor kërkon:

a) punë të ngjashme për një objekt të vetëm në një vlerë jo më të madhe se 50% e vlerës së përllogaritur të kontratës që prokurohet dhe që është realizuar gjatë tri viteve të fundit.

Të bëhet

Për të provuar përvojën e mëparshme, autoriteti kontraktor kërkon:

a) punë të ngjashme për një objekt të vetëm në një vlerë jo më të vogël se 30% dhe jo më të madhe se 50% e vlerës së përllogaritur të kontratës që prokurohet dhe që është realizuar gjatë tri viteve të fundit.

Menjëherë

3. Në kuadrin legjislativ që normon kuptimin, mbrojtjen, administrimin dhe ndërhyrjen në pasuritë trashëgimi kulturore dhe zonat e mbrojtura janë bërë ndryshime të shpeshta, edhe nga Ministrat përgjegjës për kulturën ndër vite. Ajo çka evidentohet nga aktet juridike në fuqi, sidomos ato të nxjerra nga vetë Ministri i Kulturës me apo pa autorizim ligjor, është fakti që ky Ministër gëzon kompetenca tepër të zgjeruara, mjaftueshëm për të ndikuar edhe në vendimmarrjen e atyre organeve të cilat në ligje dhe/ose akte nënligjore përcaktohen si kolegjiale dhe me rol vendimmarrës në gjithë procesin e administrimit dhe ndërhyrjes në këto zona/objekte të mbrojtura në mënyrë specifike.

Ne rekomandojmë se duhet të bëhen parashikime ligjore, ose të paktën me Vendime të Këshillit të Ministrave (të dala në bazë të autorizimeve ligjore, të cilat të kenë përcaktuar çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto VKM) më specifike dhe të detajuara. Rekomandimet nuk duhet të konsistojnë vetëm në qartësimin e

kuadrit rregullator, qartësimin për ushtruesit e detyrave publike lidhur me hierarkinë e akteve dhe domosdoshmërinë e nxjerrjes së akteve nënligjore vetëm nëse ligji në kuptimin formal autorizon nxjerrjen e tyre, qartësimin dhe përkufizimin e termave juridik në kuptim të akteve të ndryshme, por veçanërisht bërjen e parashikimeve të cilat krijojnë balancë mes kompetencave/pushtetit vendimmarrës të Ministrit të Kulturës dhe atyre të organeve kolegjiale, me qëllim shmangien e ndikimit dominues të Ministrit të Kulturës në këto procedura sensitive dhe me impakt për ekzistencën e objekteve/zonave me mbrojtje të veçantë, për opinionin publik, si dhe për buxhetin e shtetit.

Një gjë e tillë duhet bërë veçanërisht për parashikimet lidhur me krijimin dhe funksionimin e Këshillit Kombëtar të Restaurimeve, organ vendimmarrës shumë i rëndësishëm në procesin e miratimit të projekteve për restaurim dhe dhënien e licencave për projektim dhe restaurim në fushën e monumenteve të kulturës. Kjo për shkak se, bazuar në parashikimet e ligjit nr. 9048/2003 *“Për trashëgiminë kulturore”*, i ndryshuar, përforcuar dhe nga Urdhri i Ministrit të Kulturës nr. 8, datë 17.01.2014, *“Për miratimin e rregullores së organizimit dhe funksionimit të Këshillit Kombëtar të Restaurimeve”*, KKR është një organ në duart e Ministrit të Kulturës dhe gjithë procesi për miratimin e projekteve për restaurim dhe dhënien e licencave për projektim dhe restaurim është “një qark i mbyllur”, ku çdo parashikim direkt ose indirekt të çon te Ministri i Kulturës.

Më konkretisht, bazuar në ligjin nr. 9048/2003, KKR krijohet me Urdhër të Ministrit të Kulturës dhe organizimi dhe funksionimi i tij përcaktohen në rregulloren e miratuar nga Ministri i Kulturës. KKR miraton kriteret për licencimin e subjekteve në fushën e projektimit apo të restaurimit të objekteve të trashëgimisë kulturore, dhe pas plotësimit të kriterëve të miratuara për këtë qëllim, i propozon Ministrit të Kulturës licencimin e tyre. Ky i fundit ka kompetencë ta miratojë atë. Çdo projekt për restaurim i paraqitet për miratim KKR-së, e cila përcakton kriteret dhe kategorinë e projekteve, që miratohen nga Instituti i Monumenteve të Kulturës. Në çdo rast, shfrytëzimi i monumenteve të kulturës bëhet vetëm pasi të jetë marrë miratimi i KKR-së për lidhjen e kontratës së shfrytëzimit ndërmjet palëve. Bazuar në Urdhrin nr. 8/2014 të nxjerrë nga Ministri i Kulturës, KKR përfaqësohet në cilësinë e Kryetarit nga vetë Ministri i Kulturës dhe në përbërje ka përfaqësues të institucioneve të specializuara, si dhe specialistë të fushës jashtë sistemit të Ministrisë së Kulturës, numri i të cilëve, element ky ndër vendimtarët në vendimmarrjen e organeve kolegjiale, përcaktohet po nga Ministri i Kulturës, është numër tek dhe mund të jetë i ndryshueshëm. Ligji nr. 9048/2003 ka një qasje tjetër lidhur me pesë organet e tjera të reja që krijon, për të cilat parashikon përcaktimin e përbërjes dhe funksionimit të tyre, kriterëve të vlerësimit dhe shpërblimit me Vendim të Këshillit të Ministrave. Për njërin prej këtyre organeve, Komitetin Kombëtar të Trashëgimisë Kulturore Shpirtërore, që në ligj parashikohet kryesimi i tij nga ministri përgjegjës për trashëgiminë kulturore dhe nuk i lihet Ministrit të vetëshpallet Kryetar.

Pra, në këtë situatë juridike, KKR e drejtuar nga Ministri i Kulturës, me numër anëtarësh të përcaktuar nga Ministri i Kulturës, përcakton kriteret dhe kategorinë e projekteve për restaurim dhe miraton lidhjen e kontratës së shfrytëzimit ndërmjet Ministrisë së Kulturës dhe shfrytëzuesve të monumentit; miraton kriteret për licencim të subjekteve e të personave juridik në fushën e restaurimeve, licencat për projektim dhe restaurim të të cilëve miratohen Ministri i Kulturës; bën inspektime për zbatimin e projekteve të miratuara nga vetë ajo dhe ka të drejtën të vlerësojë ekzistencën e shkeljeve që mund të sjellin pasoja në objekt dhe t'i propozojë Ministrit të Kulturës heqjen e licencës së shoqërisë restauruese dhe/ose drejtuesit teknik restorator. Si rrjedhojë, bazuar në sa më sipër, pa asnjë ekuivok mund të thuhet se të gjitha parashikimet që rregullojnë këtë proces të çojnë në vendimmarrjen e Ministrit të Kulturës.

Problematika me këtë karakter evidentohen edhe lidhur me normimin e përbërjes, kompetencave dhe funksionimit të Institutit të Monumenteve të Kulturës, i cili miraton kriteret dhe kategorinë e objekteve për restaurim.

Në këtë kuadër, ne rekomandojmë që me ligj të miratuar nga Kuvendi duhet të përcaktohen të paktën numri i anëtarëve, përbërja, mënyra e zgjedhjes dhe shkarkimit, afati i mandatit, arsyet e përfundimit para kohe, kompetencat, si dhe rregullimi i raportit të tyre dhe Ministrin përgjegjës për kulturën. Minimalisht, marrëdhënia mes Ministrin dhe këtyre organeve kolegjiale duhet të përcaktohet me VKM, nxjerrja e së cilës të jetë autorizuar nga ligji, i cili të ketë të përcaktuar çështjet që VKM-ja duhet të rregullojë, si dhe parimet në bazë të të cilave do të nxirret kjo VKM. S'mund të jetë Ministri rregullator i raportit të tij me këto organe kolegjiale dhe i procedurës së funksionimit të tyre, për sa kohë implikohen raportet e tij me këto organe dhe akti i nxjerrë prej tij, qoftë Urdhër apo Udhëzim, shërben për dhënien e kompetencave për vetë Ministrin i cili e nxjerr. Akte me të tilla parashikime nxirren në kushtet e konfliktit të interesit mes detyrave të Ministrin dhe interesit që ai ka në shtimin e kompetencave të tij.

Kushtetuta, në nenin 102, parashikon se Ministri nxjerr Urdhra dhe Udhëzime vetëm në zbatim të kompetencave të tij, si rrjedhojë, nuk mund të shërbejnë këto akte nënligjore të nxjerra nga vetë Ministri si burim për marrjen e kompetencave që ai nuk i ka. Ministri i Kulturës, me Urdhrin nr. 8/2014 i jep vetes kompetenca në lidhje me përcaktimin e numrit të anëtarëve të KKR, “vetëshpallet” Kryetar i KKR-së, si dhe përcakton funksionimin dhe vendimmarrjen e KKR-së.

Ndërsa në Udhëzimin nr. 5110/2015, Ministri i Kulturës parashikon kriteret e vlerësimit, si dhe organet për vlerësimin e dhënies me qira dhe administrimit të monumenteve të kulturës me qëllim rijetëzimi, krijimin ose jo të të cilave, si dhe përbërjen e tyre e ka në diskrecion vetë Ministri i Kulturës (si për shembull Komisionin për Menaxhimin e Pasurive Kulturore) dhe në fund, pavarësisht ngritjes ose jo të tyre, vendimmarrës sërish mbetet nxjerrësi i këtyre akteve nënligjore, Ministri i Kulturës.

Ne rekomandojmë gjithashtu se Ministria duhet të tregohet shumë e kujdesshme lidhur me monitorimin e zbatimit të kësaj kontrate, sidomos për sa i përket zgjidhjes së njëanshme të saj, e cila do të sillte pasoja financiare të larta për buxhetin e shtetit, për shkak të njohjes së vlerës së (lartë) të investimit. Për më tepër që, të njëjtin person juridik i cili do të kryejë punimet restauruese për rijetëzimin e objektit të ndodhur në Parkun Kombëtar të Butrintit, Agi KONS sh.p.k., Ministria e Kulturës e ka shpallur fitues si pjesë e bashkimit të operatorëve ekonomik edhe për rehabilitimin e Teatrit Kombëtar të Operës, Baletit dhe Ansambllit Popullor (*trajtuar më hollësisht në faqen 113-125 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

4. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i përputhshmërisë dhe rregullshmërisë së veprimeve të kryera me bankë, për justifikimin e shpenzimeve për udhëtim e dieta jashtë vendit, konkretisht për shpenzimet e akomodimit (hotel), nga këqyrja e dokumentacionit u konstatua se, bashkëngjitur urdhër shpenzimeve, nuk ndodhet asnjë dokument që vërteton vlerën e akomodimit të konfirmuar nga hotelet e rezervuara on-line, dërguar agjencive turistike që kanë ofruar shërbimin për Ministrinë e Kulturës. Likuidimi i tyre është bërë vetëm referuar faturës së paraqitur nga agjencitë turistike, ku nuk është e ndarë kosto e hotelit dhe kosto e shërbimit për agjencitë. Kjo mënyrë procedimi për likuidimin e shpenzimeve të akomodimit nëpërmjet agjencive është si rezultat i pamundësisë që institucionet buxhetore të përdorin mënyrën e parapagimit, e cila është formë likuidimi e palejueshme, referuar udhëzimit të MF nr. 2, datë 06.02.2012, paragrafi “Marrja e angazhimit dhe kryerja e shpenzimeve publike” pika 147, si dhe nga ana e tyre nuk disponohet kartë krediti. Aktualisht rezervimi i hoteleve kryhet nga agjencitë me pa parapagim, nëpërmjet, kartë kreditit. Ofrimi i këtij shërbimi nga agjencitë ka kosto shtesë (kosto shërbimi) për buxhetin e shtetit, e cila në rastin e MK, nuk është e identifikueshme (*trajtuar më hollësisht në faqet nr.14-21 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Ministria e Financave dhe Ekonomisë të marrë në shqyrtim këtë fakt, i cili sjell kosto shtesë për buxhetin e shtetit dhe të pajisë me kartë krediti në emër të Nëpunësit

Zbatues, institucionet buxhetore, me qëllim që të përdoret për kryerjen e këtyre pagesave. Gjithashtu, të bëhet rregullim në udhëzimin nr. 2, datë 06.02.2012 “Për procedurat standard të zbatimit të buxhetit”, paragrafi “Marrja e angazhimit dhe kryerja e shpenzimeve publike” pika 147, ku në rastet përjashtimore të parashikohet pajisja dhe përdorimi i “kartë krediti” dhe forma e “parapagimit” për shpenzimet e akomodimit në hotel, në rastet e udhëtimit të punonjësve të administratës publike jashtë vendit.

Menjëherë

B. MASA ORGANIZATIVE

5. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i pasqyrave financiare të vitit 2016, u konstatua se në aktiv të bilancit kontabël, posti C “Llogari të tjera aktive”, është paraqitur llogaria “Shpenzime të periudhave të ardhshme” në vlerën 55,991,568 lekë, që përfaqëson shpenzime për blerje ose shërbime, realizimi faktik i të cilave ndodh në vitin e ardhshëm, pagesa të kryera në avancë. Po kjo vlerë në shumën 55,991,568 lekë është paraqitur në pasiv të bilancit kontabël llogaritë 401-408 të cilat përfaqësojnë detyrimet e institucionit ndaj furnitorëve për fatura të pa likuiduara dhe që si kundërparti në aktiv të bilancit duhet të kenë llogarinë “Operacione më shtetin debitor” (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 6-12 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Ministria e Kulturës, Nëpunësi Zbatues të marrë masa për kryerjen e sistemimit kontabël, pasqyrimin e drejtë të kundërpartisë së llogarisë pasive 401-408 “Furnitorë e llogari të lidhura me to” në aktiv të bilancit kontabël.

Menjëherë

6. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i pasqyrave financiare të vitit 2016, u konstatua se, vlera prej 1,090,851 lekë si pakësim i AQT nga nxjerrjet jashtë përdorimi është përfshirë dy herë në pasqyrën nr. 8 “Lëvizja e fondeve”, njëherë llog. 1015 në shumën 1,090,851 dhe njëherë si pjesë e llog. 1016 në shumën 40,529,437 lekë e cila është e përbërë nga “pakësime të tjera” në 39,438,586 lekë dhe “pakësim nga nxjerrje jashtë përdorimi” në shumën 1,090,851 lekë (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 6-12 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Ministria e Kulturës, Nëpunësi Zbatues të marrë masa për kryerjen e sistemimit kontabël, pasqyrimin e drejtë Aktiveve të Qëndrueshme të trupëzuara (AQT) në pasqyrën nr. 8 “Pasqyra e lëvizjes së fondeve”.

Menjëherë

7. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi me zgjedhje i disa praktikave mbi transferimin e fondeve buxhetore gjatë viteve objekt auditimi ka rezultuar se kërkesat për rishpërndarje të fondeve buxhetore (shpenzime korente) jo në të gjitha rastet janë shoqëruar me analiza. Gjithashtu, kjo mangësi është evidentuar edhe përsa i përket rishpërndarjes së fondeve në nivel projekti ku është konstatuar se: rialokimet e fondeve buxhetore gjatë vitit për një projekt, kanë pësuar ndryshime (shtesa e pakësime), të pa argumentuara (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 96-109 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Ministria e Kulturës, si njësi e qeverisjes së përgjithshme, të rrisë kërkesën për llogaridhënie, deri në mosmiratim të kërkesave për rishpërndarje fondesh të njëjësive shpenzuese të varësisë, nëse këto të fundit nuk paraqesin analizë të detajuar, ku të argumentojnë nevojën për shtim fondesh, si dhe arsyet e mos planifikimit në masën e duhur, duke nxjerrë dhe përgjegjësitë, me qëllim minimizimin e numrit të rishpërndarjes të fondeve gjatë vitit buxhetor.

Menjëherë

8. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi mbi zbatimin e buxhetit të Ministrisë së Kulturës, është evidentuar fenomeni i përqendrimit të likuidimit të shpenzimeve në fund të vitit buxhetor (nëntor-dhjetor), ku në vitin 2015 likuidimet në fund-vitit zënë 34.5 % të shpenzimeve vjetore, në vitin 2016 zënë 39.3 % të shpenzimeve vjetore dhe në vitin 2017 zënë 40 % të shpenzimeve vjetore. Ky trend, i cili shoqërohet me ndryshim të herëpashershëm të planit të arkës, tregon për një performancë të ulët të zbatimit të buxhetit (*trajtuar më hollësisht në faqet nr. 106-109 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Ministria e Kulturës, si njësi e qeverisjes së përgjithshme të marrë masa për realizimin e procedurave të investimeve, për realizimin faktik të kontratave të punimeve, shërbimeve apo mallrave, si dhe për likuidimin e tyre në mënyrë periodike, brenda limitit mujor të arkës, si nga ana e saj edhe e njësisve shpenzuese që ka në varësi, me qëllim realizimin dhe likuidimin e tyre në kohë, minimizimin e ndryshimit të limitit të arkës gjatë vitit buxhetor, me qëllim rritjen e performancës buxhetore të saj.

Menjëherë

9. Gjetje nga auditimi: Gjatë vitit 2016 – 2017 Ministria e Kulturës dhe Instituti i Monumenteve të Kulturës “Gani Strazimiri” kanë shqyrtuar/miratur projektzbatimin “*Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit*”, mbështetur në “*Propozim të pakërkuar*” të bërë nga subjekti “H” sh.p.k. për marrjen me qira të një objekti ndërtimi, magazinë (e cila nuk është monument kulture), pranë Qytetit Antik të Butrintit me qëllim vënien e saj në shfrytëzim për aktivitet tregtar bar - kafe-restorant. Vendndodhja e këtij objekti është në Parkun Kombëtar të Butrintit (PKB), në nënzonën “A”, në të cilën zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes.

Në përgjithësi arsyetimi për miratimin e projektzbatimit “*Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit*”, bie ndesh me:

Ligjin nr. 9048, datë 7.4.2003 “Për trashëgiminë kulturore”:

- nenin 30 në të cilin ndër të tjera është përcaktuar se ... *Zonat arkeologjike, në varësi të intensitetit dhe rëndësisë së gjetjeve arkeologjike, kategorizohen në zona “A” dhe zona “B”. Zonifikimi miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave, sipas propozimit të ministrit përgjegjës për trashëgiminë kulturore. Në zonat arkeologjike “A” është e ndaluar çdo lloj ndërhyrjeje me karakter ndërtimor.*

- nenin 38 në të cilin është përcaktuar se ... *Çdo vendim i marre nga këshillat e rregullimit të territoreve për ndërhyrje ose ndërtim në zonat e shpallura monument kulture ose në zonën e mbrojtur pranë një monumenti kulture, pavarësisht nga pronësia, është i pavlefshëm.*

- VKM nr. 693, datë 10.11.2005 “Për shpalljen e kompleksit ligatinor të Butrintit “*Park Kombëtar*” i ndryshuar me VKM nr. 134, datë 20.12.2013, në të cilin ndër të tjera është përcaktuar se ... *Nënzona qendrore e shënuar në hartë me shkronjën “A” me sipërfaqe prej 3,980 ha, që përcaktohen si nënzona me vlera të mëdha për natyrën dhe biodiversitetin. Në këtë zonë zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes ... etj.*

- Kombinimin e përcaktimeve të bëra midis nenit 4, pika 1, shkronja “b”, neni 5, 6 ... të ligjit 8906, datë 6.6.2002 “Për zonat e mbrojtura” i ndryshuar, VKM nr. 693, datë 10.11.2005 “Për shpalljen e kompleksit ligatinor të Butrintit “*Park Kombëtar*” ndryshuar me VKM nr. 134, datë 20.12.2013 sipas të cilit ... *në PKB nënzona qendrore (në të cilin ndodhet dhe objekti) zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes ... janë të ndaluara ndërtime të çdo lloji ... etj.*

Referuar Ligjit nr. 9048, datë 7.4.2003 “Për trashëgiminë kulturore”, ndërtimi “*Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit*”, nuk përbën trashëgimi kulturore etj, në kuptim të Ligjit nr. 9048, datë 7.4.2003, për rrjedhojë, Ministria e Kulturës (më parë IMT dhe KKR), duhet ta refuzonin *kërkesën* e subjektit “H” sh.p.k.

Rekomandimi: Ministria e Kulturës të kërkojë/anulojë kontratën e enfi-teozës nr. 360, datë 2.6.2017 me objekt “*Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Parkun Kombëtar të Butrintit*” lidhur me subjektin “H” sh.p.k. me argumentet

e paraqitur hollësisht në Projekt Raportin e Auditimit. Me realizimin e anulimit të kontratës marrin përgjigje, gjejnë zgjidhje dhe pasaktësi të tjera të evidentuara/trajtuara më hollësisht në Projekt Raportin e Auditimit.

C. MASA PËR SHPËRBLIM DËMI⁵

Dëmi ekonomik i shkaktuar është **2,633,039 lekë** gjithsej, si më poshtë:

1. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i dokumentacionit në sistemin elektronik të APP të tenderit me objekt *“Rehabilitimi i Teatrit Kombëtar të Operës, Baletit dhe Ansamblit Popullor”* me fond limit 998,862,862 lekë i zhvilluar në vitin 2016, u konstatua se në preventivin e punimeve është përfshirë si zë punimi (më vete) *“Punime për ngritje kantjeri”*. Në preventivin e bashkimit të operatorëve ekonomikë (BOE) *“E” sh.p.k. & “A” sh.p.k.* fitues, *punimet për ngritje kantieri* janë paraqitur me vlerë 1,841,942 lekë, ose 1,934,039 lekë gjithsej (1,841,942 lekë x 1.05 fondi rezervë). Në preventiv/situacion (ndarja e punimeve) ky punim është parashikuar/realizuar nga OE *“E” sh.p.k.*

Përfshirja si zëra punimi me vete në preventiv/situacion i sa më sipër është në kundërshtim me germën B/3 të *“Shpenzimet e përgjithshme dhe fitimi”* të UKM nr. 2, datë 8.5.2003 në të cilën është përcaktuar se në shpenzimet e përgjithshme përfshihen ... *Shpenzimet për masat e sigurimit teknik, rrethimet e përkohshme gjatë ndërtimit në lartësi, skelat, makineritë, tabelat sinjalizuese etj.* Nën këtë arsyetim **vlera prej 1,934,039 lekë gjithsej përbën dëm ekonomik**, e cila është përfituar padrejtësisht nga OE *“E” sh.p.k.* (*trajtuar më hollësisht nr. 36-67 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Të kontabilizohet dhe të ndiqet në rrugë ligjore arkëtimi i vlerës **1,934,039 lekë**, duke ndjekur të gjitha procedurat e nevojshme administrative dhe procedurat e tjera në të gjitha shkallët e gjyqimit, përfituar nga OE *“E” sh.p.k.*

Menjëherë

2. Gjetje nga auditimi: Nga auditimi i dokumentacionit në sistemin elektronik të APP të tenderit me objekt *“Rikonstruksioni i Qendrës Kombëtare të Kulturës për Fëmijët/Teatri i Kukullave dhe Qendrës Kombëtare të Veprimtarive të Folklorit”*, me fond limit 47,835,830 lekë i zhvilluar në vitin 2015 me OE fitues *“B” sh.p.k.*, u konstatua se në preventivin e punimeve të objektit janë përfshirë dhe zërat e punimeve *“Rrethim i përkohshëm”* me vlerë 120,000 lekë dhe *“Rrethim rruge me rrjetë teli”* me vlerë 20,000 lekë, ose *147,000 lekë gjithsej* (përfshirë dhe fondin rezervë përkatës në masën 5 për qind), në kundërshtim me pikën 3 të germës B *“Shpenzimet e përgjithshme”* të UKM nr. 2, datë 5.2.2003 *“Për klasifikimin dhe strukturën e kostot së punimeve të ndërtimit”* në të cilën është përcaktuar se ... *Në shpenzimet e përgjithshme përfshihen ... Shpenzimet për masat e sigurimit teknik, rrethimet e përkohshme gjatë ndërtimit në lartësi, skelat, makineritë, tabelat sinjalizuese etj., për mbrojtjen në punë si trajtimi me veshmbathje, ushqime, antidot, ndihmë e shpejtë etj.*, e cila nën këtë arsyetim përbën dëm ekonomik (*trajtuar në faqe nr. 64-67 të Raportit Përfundimtar të Auditimit*).

Rekomandimi: Të kontabilizohet dhe të ndiqet në rrugë ligjore arkëtimi i vlerës **147,000 lekë gjithsej**, duke ndjekur të gjitha procedurat e nevojshme administrative dhe procedurat e tjera në të gjitha shkallët e gjyqimit, përfituar nga OE *“B” sh.p.k.*

Menjëherë

⁵ Në këtë vlerë, nuk është përfshirë rezultati për *“projektet kulturore dhe artistike”*

3.Gjetje nga auditimi: Në tenderin me emërtim “Blerje pajisje të teknologjisë dhe informacionit dhe pajisje të tjera për strukturat e Vettingut”, për mbikëqyrjen e punimeve është lidhur kontratë me vlerë kontrate 552,000 lekë me subjektin “A” sh.p.k.

Sipas AK, ky veprim është i mbështetur në UKM nr. 3, datë 15.02.2001 “Për Mbikëqyrjen dhe kolaudimin e punimeve të ndërtimit” i ndryshuar.

Sa më sipër është në kundërshtim me UKM nr. 3, datë 15.02.2001 i ndryshuar, pasi ky udhëzim parashikon mbikëqyrje, për kontratat e zbatimit të punimeve të ndërtimit dhe jo për blerje mallra etj, të kësaj natyre (trajtuar më hollësisht nr. 79-85 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).

Rekomandimi: Të kontabilizohet dhe të ndiqet në rrugë ligjore arkëtimi i vlerës **552,000 lekë gjithsej**, duke ndjekur të gjitha procedurat e nevojshme administrative dhe procedurat e tjera në të gjitha shkallët e gjykimit, përfituar padrejtësisht nga OE “A” shpk.

Menjëherë

D. MBI PËRDORIMIN PA EFEKTIVITET, EFICENSË DHE EKONOMICITET TË FONDEVE PUBLIKE

Ministria e Kulturës, në vitin 2016 ka zhvilluar tenderin me objekt “Rikonstruksioni i TOB...”.

Në këtë procedurë tenderimi, kanë marrë pjesë tre OE me të dhëna si më poshtë:

Nr	Operatorët ekonomikë	Njësia e matjes	Ofertat ekonomike		Kualifikuar/skualifikuar
			Pa TVSh	Me TVSh	
1	BOE ”A & C ”	000 L	846,326,626		skualifikuar
2	BOE ”E” & ”A” sh.	”	926,754,355		fitues
3	OE ”A” sh.p.k.	”	965,902,760		kualifikuar

Për mangësi/parregullsi në dokumentacionin ligjor kualifikues, autoriteti kontraktor ka skualifikuar me të drejtë BOE “A & C & ...” sh.p.k.

Autoriteti kontraktor, ka kualifikuar e në vijim ka shpallur fitues BOE “E” sh.p.k. & ”A” sh.p.k. me vlerë të ofertës ekonomike 926,754,355 lekë pa TVSH.

Nga verifikimi i dokumentacionit ligjor dhe kualifikues të BOE “E” sh.p.k. & ”A” sh.p.k. u konstatuan mangësi/parregullsi për të cilat autoriteti kontraktor, duhet të kishte skualifikuar këtë BOE.

Në kushtet që autoriteti kontraktor, nuk e ka skualifikuar BOE ”E” sh.p.k. & ”A” sh.p.k, atëherë duke ruajtur të njëjtin standard, do të ishte më e arsyeshme që autoriteti kontraktor të kualifikonte dhe shpallte fitues BOE “A & C & ...” sh.p.k. me ofertë 846,326,626 lekë, ose 80,427,729 lekë më pak se sa oferta ekonomike e BOE “E” sh.p.k. & ”A” sh.p.k. e cila nën arsyetimin e mësipërm përbën përdorim pa efektivitet, eficensë dhe economicitet të fondeve publike (trajtuar më hollësisht nr. 35-67 të Raportit Përfundimtar të Auditimit).

E. Në përfundim të auditimit të pikës 2.2 të programit të auditimit me objekt “Mbi programimin dhe realizimin e projekteve kulturore”, auditimi i kryer nga audituesi MH vlerësohet i dobët, për rrjedhojë kjo pikë e programit konsiderohet e pa realizuar.

Me qëllim përmbushjen e plotë të objektivave të këtij auditimi, në zbatim të nenit 24 të Rregullores së Procedurës së Auditimit të KLSH, të miratuar me Vendimin e Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit nr. 107, datë 08.08.2017, do të kryhet përsëri një auditim më i plotë “Mbi programimin dhe realizimin e projekteve kulturore”, në një kohë sa më të afërt.

F. INDICIE PENALE

Nga auditimi i kryer në Ministrinë e Kulturës në bazë të programit të auditimit nr. 1264/2, datë 14.12.2017, rezulton se në Ministria e Kulturës ka shqyrtuar/miratuar projektzbatimin “Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit”, mbështetur kryesisht në Udhëzimin e Ministrisë së Kulturës nr. 5110, datë 13.10.2015 “Për dhënien me qira dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës me qëllim rijetëzimi” i ndryshuar, në përgjigje të një “Propozim të pakërkuar” të bërë nga subjekti “H” sh.p.k. për marrjen me qira të një objekti ndërtimi, magazinë (e cila nuk është monument kulture), pranë Qytetit Antik të Butrintit me qëllim vënien e saj në shfrytëzim për aktivitet tregtar bar - kafe- restorant. Vendndodhja e këtij objekti është në Parkun Kombëtar të Butrintit (PKB), në nënzonën “A”, në të cilën zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes.

Nga verifikimi ligjshmërisë mbi të cilin ka operuar Ministria e Kulturës për miratimin e këtij projekti, rezulton se nxjerrja nga Ministria e Kulturës të Udhëzimit nr. 5110, datë 13.10.2015 “Për dhënien me qira dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës me qëllim rijetëzimi” i ndryshuar, është bërë pa pasur autorizim nga Ligji nr. 9048, datë 7.4.2003, “Për trashëgiminë kulturore”, për të rregulluar dhe plotësuar procedurën e dhënies me qira/enfiteozë si dhe mënyrën e administrimit të monumenteve të kulturës, si i tillë, nuk ka asnjë fuqi juridike.

Në vijim, parregullsi të tjera të konstatuara:

- Kontrata e Enfiteozës nr. 3681, datë 02.06.2017, të lidhur ndërmjet subjektit “H” sh.p.k dhe Ministrisë së Kulturës, nuk është bërë me akt noterial dhe nuk është regjistruar në ZVRPP., në referencë të përcaktimeve të bëra në nenet 786 dhe 83 të Kodit Civil, për rrjedhojë kontrata është e pavlefshme dhe nuk ka asnjë fuqi juridike.
- Ka pasaktësi në përcaktimin e sipërfaqes së saktë të pronës në m², e cila çon automatikisht në pamundësinë e llogaritjes së saktë të vlerës së detyrimit mujor.
- Nuk është përcaktuar qartë vlera e investimit.
- Ekziston mospërputhjeve ndërmjet afateve të Plan Biznesit, Kontratës së Enfiteozës lidhur midis palëve, afatit të kohëzgjatjes së punimeve etj.

Lidhur me shkeljet ligjore të evidentuara në material, sugjerojmë të kryhet trajtimi i detajuar tekniko-juridik nga ana e Departamentit Juridik dhe Kontrollit të Zbatimit të Standardeve dhe Etikës të materialeve të evidentuara nga grupi i auditimit për të përcjellë indicie penale, për personat e ngarkuar me funksione ligjore në procedurën shqyrtimit/pranimi të projektzbatimin “Për krijimin dhe funksionimin e Qendrës Multifunkionale të Shërbimeve në Qytetin Antik të Butrintit”.

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Institucioneve Qendrore.

G. Siç konfirmohet në pikën E të këtij Vendimi, auditimi “Mbi programimin dhe realizimin e projekteve kulturore”, do të kryhet përsëri.