

Të nderuar deputetë,

Po paraqes shumë shkurt karakteristikat dhe treguesit kryesorë të zbatimit të Buxhetit të Shtetit 2014, sipas tre kolonave baze të një buxheti modern dhe koherent: besueshmërisë, transparencës dhe përgjegjshmërisë.

Transparenca dhe përgjegjësia e lartë në zbatimin e një buxheti Shteti përbejnë shtyllat kryesore për ruajtjen e besueshmërisë së qeverisë në sytë e qytetarëve. Në këto drejtime kemi nevojë të përmirësohemi të gjithë: ekzekutivi, legjislativi dhe institucionet e pavarura kushtetuese.

Me synim rritjen e kredibilitetit të buxhetit, paraqesim përpara Jush opinionin, gjetjet dhe rekomandimet tona në lidhje me zbatimin e Buxhetit të vitit 2014, në përputhje me mandatin tonë kushtetues, ligjin organik të KLSH-së miratuar nga Kuvendi vitin e kaluar, standardet e auditimit publik suprem ISSAI, me kërkesat e Manualit të Fondit Monetar Ndërkombëtar “Për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike”¹, me Kodin e Transparencës Fiskale të FMN² dhe me të Dhjete Parimet e Buxhetimit Publik të OECD³.

Opinionin i përgjithshëm (Shih Përmbledhjen faqe 4, Raportin faqe 277)

Kontrolli i Lartë i Shtetit, për zbatimin e buxhetit të shtetit të vitit 2014, para miratimit të tij nga Kuvendi i Shqipërisë, shpreh opinionin e përgjithshëm se *përgatitja, shqyrtimi dhe miratimi i Buxhetit, zbatimi, ndjekja dhe rishikimi i tij, të drejtat dhe kufizimet për huamarrjen, garancitë dhe format e tjera të rrjedhura prej tyre si dhe kontrolli, kontabiliteti, raportimi, përgjithësisht janë kryer në respektim të kërkesave të Kushtetutës dhe ligjeve*. Përgjatë këtij Raporti, kemi shprehur vlerësim për përpjekjet e qeverisë, shoqëruar me kërkesën për ndërhyrje dhe ndjekje të rekomandimeve të KLSH-së, të cilat synojnë ngritjen dhe konsolidimin e një sistemi modern dhe të integruar të menaxhimit financiar, rritjen e përgjegjshmërisë, transparencës dhe qëndrueshmërisë afatgjatë të financave publike në përputhje me direktivat e integritetit të Bashkimit Evropian.

Raporti u përgatit, duke u bazuar në orientimet e Strategjisë “Për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020”, sipas të cilës *“Ndërsa përgjegjësia e përgjithshme për mbikqyrjen e zbatimit të reformave i takon Ministrisë së Financave, Strategjia e MFP-së përfshin të gjithë sektorin qeveritar, Kontrollin e Lartë të Shtetit dhe Parlamentin. Kështu, përgjegjësia e përgjithshme për zbatimin e suksesshëm të Strategjisë ndahet midis të gjithë aktorëve të sektorit publik”*⁴

Për zbatimin e buxhetit 2014, janë audituar 129 institucione shtetërore dhe ndërmarrje me pronësi shtetërore si dhe është audituar performanca e 38 institucioneve shtetërore. Si rezultat i këtyre auditimeve, kemi konstatuar një dëm ekonomik në shumën prej **108,8 miliardë lek** ose **777 milionë euro**, ndërsa të dhënat për detyrimet debitorë në fund të vitit 2014 arrijnë në vlerën **110,6 miliardë lek** ose **790 milionë euro**. Kemi evidentuar shkelje të ligjshmërisë jo në përputhje me parimet e 3 E (ekonomicitetit, eficiencës dhe efektivitetit), të cila kanë sjellë efekt negativ financiar në të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit në vlerën **27,4**

¹ Autoret Barry Potter dhe Jack Diamond, Manuali “Per menaxhimin e Shpenzimeve Publike”, Pjesa e 4-t, “Ekzekutimi i Buxhetit”, FMN, ribotim, viti 2012; <http://ëëë.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide4.htm>

² Kodi i Transparencës Fiskale, FMN, 2014, <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

³ “Parimet e Qeverisjes Buxhetore”, OECD, Paris, 2014, <http://ëëë.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

⁴ Strategjia “Për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020”, faqe 79

miliardë lekë ose 195 milionë euro (të gjitha shifrat e mësipërme do të kërkonin shumë më tepër se 20 minuta kohë për t'u analizuar). *(Shih Raportin faqe 273-274, Aneks 2 dhe Aneks 3)*

1 – Besueshmëria

A - Mbi ndërhyrjet gjatë zbatimit të Buxhetit *(faqe 8-9 e Përmbledhjes, faqe 72-79 e Raportit)*

Buxheti është një kontratë midis qytetarëve dhe qeverisë, besueshmëria e të cilit bazohet mbi qëndrueshmërinë e tij. Gjykojmë, se referuar parimeve të FMN dhe OECD, ndryshimet që reflektohen nga miratimi i Akteve Normative e cenojnë kredibilitetin e buxhetit. Shkak i këtyre ndërhyrjeve është praktika e programimit me tregues tejet optimistë, pa një proces të kujdesshëm dhe pa monitorimin e duhur nga strukturat në qendër dhe në bazë. Ndryshimi në zërat buxhetorë, niveli i lartë i detyrimeve si dhe mundësia e qeverisë për të shkurtuar zëra të caktuar janë tregues të kredibilitetit të ulët. Kemi kërkuar përmirësimin e procesit të programimit të buxhetit në drejtim të garantimit të kredibilitetit të tij, nëpërmjet edhe një politikë fiskale të qëndrueshme, në respekt të plotë të objektivave fiskalë afat mesëm. Duhet të përcaktohen objektiva fiskalë të qartë, që u lehtësojnë njerëzve të kuptuarit e kursit të qeverisë për politikat fiskale në të gjithë ciklin ekonomik. Vetëm kështu buxheti shndërrohet në gur themeli në arkitekturën e besimit mes Shtetit dhe qytetarëve të tij. Konsultimi me shoqërinë civile e ndihmon procesin dhe e përshpejton arritjen e një buxheti kredibël.

B - Mbi defiçitin buxhetor *(faqe 9-11 e Përmbledhjes, faqe 193-195 e Raportit)*

Sinjal alarmi për Qeverinë por dhe për këtë Komision të nderuar, duhet të jetë niveli i lartë i Defiçitit Buxhetor. Për vitin 2014, defiçiti buxhetor rezultoi 72,1 miliardë lek, kundrejt 66,9 miliardë lek të një viti më parë, pra me rritje 5,2 miliardë lek. Ky nivel defiçiti rezultoi më i lartë se shpenzimet kapitale për 13,6 miliardë lek, duke shkelur rregullin e artë të buxhetit, sipas të cilit masa e defiçitit buxhetor nuk mund të kalojë masën e shpenzimeve kapitale të parashikuara në Ligjin e Buxhetit Vjetor. Duke pasur parasysh ndikimin negativ që ka një nivel në rritje i defiçitit buxhetor në ecurinë ekonomike, veçanërisht në rritjen e borxhit në periudhën afatgjatë, kemi kërkuar nga Ministria e Financave një përqasje të kujdesshme dhe vëmendje maksimale, për të gjetur vazhdimisht në këto vite mënyrën për mbajtjen e defiçitit në nivele të kontrollueshme. Si qasje propozojmë tkurrjen e kujdesshme të shpenzimeve buxhetore, duke synuar eliminimin e shpenzimeve që nuk përbëjnë vlerë të shtuar për financat publike, shoqëruar me masa për përmirësim të ndjeshëm të administrimit tatimor dhe doganor.

C - Mbi menaxhimin e borxhit publik *(faqe 11-15 e Përmbledhjes, faqe 202-220 e Raportit)*

Auditimi i treguesve të borxhit publik dhe menaxhimit të tij është një nga drejtimet kryesore të auditimit për zbatimin e buxhetit faktik. Për vitin 2014 konstatojmë se borxhi publik në fund të vitit 2014 rezultoi në 69.16 % të PBB-së dhe, duke shtuar edhe mbështetjen buxhetore me kredi nga Banka Botërore dhe FMN, ky borxh arrin në 71.76% të PBB-së.

Si KLSH, në përputhje me kërkesat e Strategjisë “Për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020”, i kemi rekomanduar në mënyrë të përsëritur Ministrisë së Financave dhe Kuvendit marrjen e masave për hartimin e një kuadri rregullator fiskal, i cili të synojë reduktimin e nivelit të borxhit publik në nivele të përcaktuara qartë, në mënyrë që brenda një periudhë 3 vjeçare të sigurohet që treguesi i borxhit publik të arrijë në nivelin 60% të PBB-së. Kjo kërkon paraqitjen e një nisme ligjore për vendosjen në Kushtetutë dhe në Ligjin “Për

menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë” të niveleve të pranueshëm të borxhit publik ndaj PBB-së, bazuar në kushtet makroekonomike të vendit.

Për një menaxhim efektiv të borxhit, kemi rekomanduar që:

a) Ministri i Financave në bashkëpunim me Bankën e Shqipërisë, të kryejë një analizë të thelluar të situatës, me synim evitimin e humbjes së besueshmërisë së vendit ndër kreditorët e huaj.

b) vendimmarrjet për marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë, të jenë vendimmarrje politike që sigurohen nëpërmjet ratifikimit të tyre në Kuvendin e Shqipërisë.

Kemi kërkuar po ashtu orientimin në drejtim të titujve qeveritarë me afat të gjatë maturimi, të cilët përmirësojnë strukturën e borxhit të brendshëm dhe reduktojnë riskun e rifinancimit.

Me synim kontrollin e risqeve të portofolit dhe mirëmenaxhimin e riskut të kursit të këmbimit, kemi rekomanduar që prioritet të jetë mbajtja nën kontroll e borxhit të jashtëm duke vendosur një tavan vjetor për totalin e borxhit të jashtëm brenda borxhit publik, në përputhje me strategjinë afatmesme të menaxhimit të borxhit publik.

D - Investimet kapitale dhe përdorimi i Letër Kredisë (LC) në realizimin e tyre (faqe 16-17 e Permbledhjes, faqe 131-139 e Raportit).

Investimet kapitale janë realizuar në shumën 60,7 miliardë lek, ose 92% të planit, duke regjistruar 4,7 miliardë lek investime më pak se një vit më parë. Si investimet e brendshme dhe ato me financim të huaj janë realizuar më pak se plani.

Në çeljen e fondeve për investime kapitale në fillim të vitit (me shkresën nr.2112, datë 18.02.2014) ka ndodhur një ngurtësim nga Ministria e Financave, shkak për të cilin investimet me financim të brendshëm u zhvendosën në 3 muajt e fundit të vitit, duke arritur nivelin më të lartë në muajin dhjetor.

Kjo situatë është shoqëruar edhe me përdorimin e Letër Kredisë, si një formë e realizimit të investimeve publike. Letër Kredia ka sjellë ngurtësimin e fondeve në llogarinë e institucioneve shtetërore, në një bankë të nivelit të dytë, për llogari të operatorëve ekonomikë. Ky ngurtësim që kap vlerën e 3,4 miliardë lekëve, në masën e plotë të shpenzimit/investimit dhe në kushtet kur punimet/shërbimet dhe mallrat nuk janë realizuar, është jo vetëm përdorim i një instrumenti të parregulluar në praktikën buxhetore, por dhe në shkelje të parimeve të anualitetit, transparencës dhe besueshmërisë, pasi janë referuar në treguesit fiskalë. Arsyetimi i këtij parapagimi me “mos-djegien” e fondeve, në favorizim të operatorëve privatë, duke krijuar hapësira për zbehje të kontrollit buxhetor dhe rregullave të menaxhimit dhe kontrollit financiar, është një përpjekje për të ndryshuar realitetin.

Në lidhje me këtë dhe instrumentet e tjerë financiarë/bankarë që përdoren nga sektori publik, kemi rekomanduar që Ministria e Financave të bëjë rregullimet e tyre, duke përcaktuar qartë përdorimin dhe duke mos lënë hapësira interpretimi. Deri në një rregullim të plotë ligjor të tyre, përdorimi i këtyre instrumenteve bankare në zbatimin e buxhetit(duke patur parasysht edhe koston e 3 perqind të interesit) duhet të minimizohet.

Konstatuam se shpenzimet kapitale si fonde të kushtëzuara, nëpërmjet Fondit të Zhvillimit të Rajoneve, për vitin 2014, janë realizuar në shumën e 8.4 miliardë lek me një rritje prej 6.4 miliardë lek krahasuar me vitin 2013. Nëse do të vijohet me një rritje të fondeve të programuara nën këtë zë, duke pasur parasysht përdorimin e tyre me një shtrirje më të gjatë se viti buxhetor, si dhe faktin e një monitorimi të vështirë për shkak të natyrës dhe ndarjes së përgjegjësisë në disa institucioneve të përfshira në këtë proces, kjo kategori duhet të trajtohet konform kritereve të alokimit dhe ndjekjes së shpenzimeve kapitale. Sjell në vëmendje shqetësimin edhe të Ambasadorit të SHBA-ve Donald Lu, i cili pak ditë më parë u shpreh:”I kemi kërkuar qeverisë qëndrore të investojë drejtëpërdrejtë tek qeveritë vendore, në vend të fondeve rajonale të zhvillimit, të cilat ndeshen me rrezikun e përdorimit për financimin e

kryetarëve të bashkive të PS-së dhe LSI-së dhe mohimin e fondeve për kryetarët e bashkive të opozitës”⁵.

E - Mbi pasqyrat financiare të konsoliduara të shtetit (faqe 19-21 e Permbledhjes, faqe 225-234 e Raportit).

Nga auditimi në Ministrinë e Financës konstatohet mungesë e një baze të unifikuar të mbajtjes së kontabilitetit, adresime të ndryshme të përgjegjësisë, si dhe pasqyra financiare që nuk pasqyrojnë gjendjen reale të pasurisë së shtetit. Mungesa e pasqyrave të konsoliduara të shtetit, ndikon jo vetëm në nivelin e transparencën, por është e lidhur ngushtësisht me ndjekjen e kujdesshme të financave publike dhe analizën e treguesve makroekonomikë. Në “Strategjinë për Menaxhimin e Financave publike 2014-2020” theksohet se: “Një parakusht për raportim të mirë është kontabilizimi i saktë. Gjatë periudhës së planifikuar 7-vjeçare, standardet e kontabilitetit do të rishikohen [...] drejt IPSAS, pasi këto të jenë miratuar përfundimisht çka mund të ndodhë vetëm në periudhën e ardhshme të planifikimit”, ndërkohë që në vijim të po kësaj strategjie flitet për EPSAS⁶ jo për IPSAS⁷.

Nisur nga situata reale, ku regjistrimet kontabël bazohen mbi gjykime individuale të pakontrolluara dhe të pa orientuara nga specifika të lidhura me sektorin publik, kur nuk ka programe të njëjta kontabël në përpunimin e të dhënave dhe përpunimin e informacionit kontabël, kur niveli i kapaciteteve që regjistrojnë transaksionet financiare është larg kërkesave të një administrate të zhvilluar, strategjia për të kaluar në EPSAS, standarde të patestuara akoma në vende ku kontabiliteti publik është i konsoliduar, mund të cilësohet pa frikë një sipërmarrje jo realiste, për të mos thënë futuriste. Kemi kërkuar disa ndërhyrje në këtë drejtim, që të publikohen menjëherë nga Këshilli Kombëtar i Kontabilitetit, Standardet Ndërkombëtare të Kontabilitetit Publik IPSAS, si baza kryesore metodologjike mbi të cilën do të hartohen pasqyrat financiare të shtetit. Kemi rekomanduar të ngrihet një drejtori e veçantë, brenda Drejtorisë së Thesarit, që të mundësojë përshtatjen e pasqyrave të nxjerra nga sistemi i integruar në formën e Pasqyrave të Konsoliduara të Shtetit. Kjo drejtori duhet të ketë si funksion edhe kontrollin e saktësisë së pasqyrave të përgatitura nga institucionet publike, për të vënë nën monitorim këtë proces të rëndësishëm.

Ministria e Financave të hedhë për diskutim në nivele teknike draft-ligin “Për Kontabilitetin Publik”, duke plotësuar kuadrin rregullator të nevojshëm për të arritur në një cilësi të caktuar të raportimit financiar në sektorin publik. Duke vlerësuar faktin se përqendrimi i reformave vetëm në sistemet kontabël rrit riskun e limitimit të përfitimeve që këto reforma ofrojnë, kërkohet që paralelisht të ndërmerren edhe reforma në procesin e buxhetimit.

F - Mbi auditimin e detyrimeve të prapambetura (faqe 38-43 të Permbledhjes, faqe 188-193 e Raportit).

Kemi vlerësuar dhe mbështetur vendimmarrjen e qeverisë, në fillim të vitit 2014 “Për miratimin e strategjisë për parandalimin dhe shlyerjen e detyrimeve të prapambetura e të planit të veprimit”⁸, vendimmarrje që i është përgjigjur shqetësimit në rritje që ky nivel detyrimesh impaktonte frenimin e zhvillimit ekonomik si dhe reflektonte rekomandimet e KLSH në dy vitet e fundit. Nga auditimi i realizuar për ekzekutimin e kësaj strategjie, kemi konstatuar shifra të ndryshme në raportime të ndryshme duke vënë ndonjëherë, në diskutim vetë vlerën e deklaruar si borxh i fshehur ndaj biznesit dhe duke na çuar në opinionin se për

⁵ Donald Lu, fjala e mbajtur ne Konferencën Kombëtare të Qeverisjes Vendore, tetor 2015, <http://www.oranews.tv/vendi/lu-fondet-rajonale-te-zhvillimit-ndeshen-me-rrezikun-e-financimit-te-bashkive-ps-lsi/>

⁶ EPSAS - Standartet Europiane të Kontabilitetit të Sektorit Publik

⁷ IPSAS - Standartet Ndërkombëtare të Kontabilitetit të Sektorit Publik

⁸ Strategjia është miratuar me VKM nr.50 datë 05.2.2014

hartimin e Strategjisë Qeveria Shqiptare ka marrë në konsideratë një shifër jo reale e cila nuk është saktësuar dhe vazhdon të jetë akoma e paqartë.

Konstatuam se mungon një bazë e plotë të dhënash dhe mënyra e mbajtjes ka ekspozuar këtë database nga risku operacional, gjithashtu mungon gjurma e monitorimit të këtij procesi si dhe nuk janë ruajtur prioritetet e pagesave sipas përcaktimeve të strategjisë, kurse përlllogaritja e stokut të detyrimeve të prapambetura mbeti pa një shifër të konfirmuar. Për vitin 2014 FMN ka disbursuar vlerën totale prej 7.4 miliard lek, për të ulur detyrimet e prapambetura, ndërkohë që shlyerja e detyrimeve është realizuar në fund të vitit 2014 në vlerën 33 miliardë lek. Vetëm 29% e totalit të fondeve është alokuar për shlyerje të detyrimeve të prapambetura lidhur me kontrata investimesh, 38% ka lidhje me uljen e borxhit tatimor (TVSH dhe Tatim Fitimi), ndërsa 33% janë detyrime të lidhura me mallra dhe shërbime apo vendime gjyqësore, detyrime për personat me aftësi të kufizuara. Përfshirja e detyrimeve për vendime gjyqësore për largime nga puna në strategjinë e detyrimeve të prapambetura nuk i shërben objektivit për të cilin kjo strategji u hartua. Procesi i shlyerjes së detyrimeve të prapambetura ka ndjekur një linjë të shpërndarjes së përgjegjësisë deri në nivelin më të ulët manaxherial ndërsa kontrolli dhe monitorimi ka qenë përgjithësisht një formalitet pa gjurmë auditimi. Nuk është zbatuar parimi FIFO⁹, pasi likuidimet e detyrimeve janë kryer në renditje rastësore.

Kemi rekomanduar që Ministria e Financave të nisë një mision verifikimi, për saktësimin e detyrimeve të klasifikuara dhe të raportuara si detyrime të prapambetura, shoqëruar me masa konkrete për të përcaktuar shumën e detyrimeve që do të përfitojnë nga strategjia e hartuar nga Qeveria Shqiptare në mënyrë të saktë, transparente, të besueshme dhe të përcaktohet gjurma e auditimit. Nga ana e Komitetit të Detyrimeve të Prapambetura duhet të rritet niveli i mbikëqyrjes, duke marrë përsipër përgjegjësitë për kontrollin dhe monitorimin e procesit të shlyerjes së detyrimeve të prapambetura.

H. Mbi krijimin e një administrate qendrore fiskale (faqe 27 e Permbledhjes, faqe 283 e Raportit).

Nisur nga konstatimet por dhe pamundësia e ndjekjes së detyrimeve të subjekteve për shkak të mos bashkëpunimit ndërinstitucional midis Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave, por edhe për shkak të pamundësisë së vlerësimit të drejtë të vetë deklarimeve për nivelin e aktivitetit të realizuar nga ana e subjekteve private, për shkak të ndjekjes dhe kontrollit të veçuar nga dy administrata të ndryshme, rekomandojmë që Qeveria, t'i kthehet idesë që debatohet si në praktikën botërore por edhe në ekspertizën brenda vendit, për krijimin e një Administrate Qendrore Fiskale (shkrirjen nën një administrim të tatimeve dhe doganave), duke synuar edhe një kontroll të përqendruar lidhur me sigurimin e të ardhurave tatimore të shtetit. Një administrim i përbashkët gjykojmë se do të ketë edhe efekte kursimi në kostot operationale, sidomos në Drejtorinë Rajonale, kontributi i të cilave nuk është i lartë, krahasuar me kostot e aktivitetit të tyre. Ne si KLSH, do të synojmë që brenda 6 muajorit të parë të vitit 2016 të kryejmë një auditim performance në këtë drejtim.

I. Mbi performancën e Auditimit të Brendshëm (faqe 21-23 e Permbledhjes, faqe 283-291 e Raportit).

Standardi i auditimit publik suprem të jashtëm INTOSAI GOV 9150 “Koordinimi dhe bashkëpunimi mes institucioneve supreme të auditimit dhe audituesve të Brendshëm në sektorin publik” e kërkon në mënyrë eksplicite forcimin e marrëdhënieve dhe bashkëpunimit

⁹ Parimi “I pari në hyrje, i pari në dalje”

mes auditimit të brendshëm dhe atij të jashtëm publik, si “dy kahje të të njëjtit skud mbrojtës të financave publike¹⁰”.

Miratimi i Ligjit të ri “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” dhe kuadrit sekondar rregullativ do të ketë një efekt rivitalizues në funksionet e auditimit të brendshëm. Theksojmë se modernizimi i funksioneve të auditimit të brendshëm është një nevojë imediate, kjo për faktin se sa më efektive të jenë strukturat e auditimit të brendshëm aq më shumë i jepet mundësia Kontrollit të Lartë të Shtetit të orientojë dhe fokusojë veprimtarinë audituese drejt auditimeve të performancës. Përmirësimet ligjore të realizuara i konsiderojmë të rëndësishme por kërkojmë që ato të jenë të qëndrueshme, në mënyrë që kjo bazë të mos preket sa herë kërkohet nga politika.

Konstatojmë, në opinion të përgjithshëm, se pavarësisht përpjekjeve të bëra për reformimin në drejtim të forcimit dhe aftësimin profesional të burimeve audituese, njësitë e Auditimit të Brendshëm, janë ende larg pozicionimit të tyre si partnerë të besueshëm. Auditimi i brendshëm kryen auditim “bazuar në transaksione” dhe i duhet shumë punë për t’u orientuar drejt metodave dhe teknikave moderne të auditimit, sikurse është qasja e auditimit “bazuar në sisteme”. Rekomandojmë si domosdoshmëri, kalimin e punës së Auditimit të Brendshëm drejt qasjes “bazuar në sisteme”, duke e shoqëruar me Programin e zhvillimit të vazhdueshëm profesional, me synim forcimin e kapaciteteve dhe rritjen e cilësisë së veprimtarisë.

2 – Përgjegjshmëria

A - Mbi auditimin e sektorit energjetik (faqe 47-70 e Permbledhjes, faqe 151-183 e Raportit).

Sektori energjetik, si një prej sektorëve strategjikë në vend ka qenë në fokus të veprimtarisë dhe angazhimit të burimeve të auditimit nga KLSH, në funksion të dhënies së opinionit për menaxhimin e këtij sektori nga qeveria dhe adresimit njëherazi të rekomandimeve dhe masave për përmirësimin e situatës. Opinioni ynë është bazuar në auditimet në Ministrinë e Industrisë dhe Energjetikës, në Agjencinë Kombëtare të Burimeve Natyrore (AKBN), në Korporatën Energjetike Shqiptare (KESH) sh.a, në Operatorin e Sistemit Shpërndarjes Energjisë (OSHEE) sh.a, dhe në Albpetrol sh.a

1. Për auditimin e ushtruar nga KLSH mbi procedurën e ndjekur në dakordësimin e kushteve të marrëveshjes “Për zgjidhjen e mosmarrëveshjes ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë CEZ a.s”. Grupi i punës i kryesuar nga Z.Ministër, më datë 23.6.2014, arriti të nënshkruajë marrëveshjen e zgjidhjes me mirëkuptim duke u dakordësuar për marrëveshjen, angazhimet dhe premtimet e Palëve në këtë Marrëveshje:

a. Transferimin e aksioneve të CEZ a.s, Republikës së Shqipërisë të përfaqësuar nga MZHETS, për 1euro;

b. CEZ Shpërndarje sh.a, do t'i paguajë CEZ a.s, shumën totale prej 94,999,999 euro, shumë që do të përdoret për të shlyer Huat e Arkëtueshme të BERZH/KFN dhe të Kërkesat e Arkëtueshme që anëtarët e Grupit CEZ, pretendojnë.

Kemi audituar vetëm procedurat e ndjekura dhe negociatat që sollën në përgatitjen e marrëveshjes së nënshkruar më datë 23.06.2014, nga Grupi i Punës i ngritur në bazë të VKM nr.969 dt. 25.10.2013 “Për ngritje e grupit të punës për zgjidhjen me mirëkuptim të mosmarrëveshjes ndërmjet Shtetit Shqiptar dhe CEZ a.s”, përcjelljen e për miratim në Këshillin e Ministrave dhe Kuvendin e Shqipërisë. Përfundimet tona janë bazuar në vlerësime dhe referenca në dokumente të institucioneve të ndryshme të Shtetit Shqiptar, korrespondenca ndërmjet institucioneve shtetërore, raporte të audituesit të pavarur ndërkombëtar apo të

¹⁰ Standardi INTOSAI GOV 9150 “Koordinimi dhe bashkepunimi mes SAI-ve dhe Audituesve të Brendshëm”, INTOSAI, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9150-coordination-and-cooperation-between-sais-and-internal-auditors-in-the-public-s.html>

konsulentit ligjor të kontraktuar nga Shteti Shqiptar, kjo bazuar në Standardet Ndërkombëtare të Auditimit ISSAI 400, ISSAI 300, ISSAI 1500, ISSAI 200, ISSAI 1610, ISSAI 1620. Auditimi mbi të dhëna dytësore (pra jo burimi primar i informacionit), vjen si rezultat i pamundësisë që kishte KLSH për të audituar dokumentacion financiar dhe ligjor të kompanive me kapital aksioner private (76% e aksioneve të CEZ Shpërndarje sh.a, kishin pronësi private) apo kompanive private të cilat u krijuan gjatë aktivitetit të CEZ a.s, në Shqipëri (CEZ Trade dhe CEZ Albania), pasi në referencë të Kushtetutës të nenit 163/germa c “Kontrolli i Lartë i Shtetit kontrollon veprimtarinë ekonomike të personave juridikë, në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huat, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti”.

Kemi konstatuar se nuk ka asnjë dokumentacion financiar apo dhe juridik (kontrata), provë shkresore që do të na krijonte bindje të arsyeshme që nga grupi negociator është vepruar në mbrojtje të interesave të Shtetit, dhe përmbushja e pretendimeve të mësipërme është bazuar në fakte dhe dokumente. Mënyra se si u arrit në këtë vendimmarrje, mbledhjet e zhvilluara prej tij në Shqipëri, diskutimet në to si dhe arsyetimet e kundërshtimet në lidhje me pretendimet apo kundër pretendimet e palës shqiptare përballë asaj të CEZ a.s, nuk evidentohen në asnjë dokumentacion si procesverbal mbledhjeje të këtij grupi pune, apo ndonjë formë tjetër të përcaktuar nga grupi i punës. Për rrjedhojë, në kushtet kur ky grup negocimi, nuk ka dokumentuar asgjë në lidhje me punën dhe negociatat e zhvilluara prej tij me përfaqësuesit e CEZ a.s, vihen në diskutim negociatat që ky grup ka bërë (për rreth 6 muaj) në mbrojtje të interesave dhe pretendimeve të Shtetit Shqiptar. Në këto kushte Detyrimi i marrë përsipër nga shteti, në kushtet kur nuk ka evidenca dhe mungon dokumentimi i plotë i shpenzimit për llogari të CEZ Shpërndarjes sh.a, si dhe në kushtet kur konstatohet se në marrëveshje është theksuar fakti se “Blerësi pranon dhe bie dakord që Shtësi nuk jep asnjë siguri ose garanci, të shprehur ose të nënkuptuar, në lidhje me ndonjë çështje që lind në lidhje me Shoqërinë dhe/ose Aksionet dhe/ose transaksionet e referuara këtu, duke përfshirë vlerën e Shoqërisë, gjendjen e saj financiare, lejet, përbën dëm ekonomik, vlerësuar në shumën 479 milionë euro i përbërë:

a) **Në vlerën 95 milionë euro** për pagesë e dakordësuar në marrëveshje, të pabazuar në dokumentacion financiar për përdorimin e kredive dhe huave dytësore, apo njohje të drejtash nga CEZ Shpërndarje sh.a

b) **Në vlerën 352 milionë euro**, si marrje përsipër të mbulimit të diferencës midis detyrimeve afat-shkurtra të njohura dhe të drejtave afat-shkurtra të pranuar (mungesa në kapitalin qarkullues) të shoqërisë CEZ Shpërndarje sh.a, bazuar në raportin financiar të ekspertit ndërkombëtar të kontraktuar nga shteti.

c) **Në vlerën 32 milionë euro**, për zerimin në vlerë të 24% të aksioneve shtet në CEZ Shpërndarje sh.a. Ky pretendim do të ishte për diferencën ndërmjet vlerës së aksioneve të Qeverisë Shqiptare gjatë privatizimit (CEZ A.S ka paguar 102 milionë euro për të kontrolluar 76% të paketës së operatorit të shpërndarjes, moment kur vlera e 24% të aksioneve të shteti shqiptar ishte 32 milionë euro) dhe vlerës zero të aksioneve të saj më 21 janar 2013.

Në këtë vlerësim dëmi, janë marrë parasysh shumat saktësisht të përcaktuara dhe është abstraguar nga kosto shtesë e nevojshme për të rivitalizuar dhe kthyer në parametra normal aktivitetin dhe rrjetin e keqadmninistruar nga CEZ a.s.

Në Marrëveshjen për Zgjidhjen me Mirëkuptim, të propozuar për miratim, janë parashikuan dhe dakordësuar edhe çështje të tjera, nëpërmjet të cilave evidentohet qartazi pabarazia dhe favorizimi i interesave të CEZ a.s. në shpërfillje të plotë të interesave dhe pretendimeve të ligjshme të Shtetit Shqiptar, por për këtë, bazuar në kërkesën dërguar Kuvendit me shkresën Nr. 118/14 te Prot, datë 17.10.2015, presim të flasim në Kuvendin e Shqipërisë.

Mbas kallëzimit penal për shpërdorim detyre ndaj Ministrit të MEI dhe Avokatit të Shtetit, rekomandimi yne është ngritja e një komisioni ad-hoc të pavarur, me eksperte teknike dhe

ekonomike, te cilet do te vleresojne me saktësi demin nga aktiviteti nen administrimin e CEZ a.s dhe te percaktonin rruget per rimekembjen e OSHEE-s.

Ne i kemi rekomanduar Kuvendit të Shqipërisë:

Ngritjen e një komisioni ad-hoc të pavarur, me ekspertë teknik dhe ekonomik të cilët do të vlerësonin realisht dhe me saktësi demin nga aktiviteti nën administrimin e CEZ a.s, si dhe do të përcaktonin mundësinë më të mirë për një rimëkëmbje të Operatorit të Shpërndarjes mbi baza të monitorimit të kujdesshmëm të të gjithë treguesve për periudhën e tanishme, duke përcaktuar në çdo rast përgjegjësitë individuale dhe institucionale për të gjithë aktorët që lejuan këtë situatë me të cilën financave publike u shtohet një dëm me efekte në periudhë afatshkurtër dhe afatgjatë. Të kërkohet një disiplinë e fortë financiare dhe një kontroll i vazhdueshëm nga Kuvendi, për çdo investim dhe vendimarrje strategjike lidhur me Operatorin e Shpërndarjes, për të mundësuar me hapa konkretë përmirësimin e gjëndjes së verifikuar.

Rekomandojmë që auditimi i shoqërisë në vijimësi të bëhet nga një auditues i përcaktuar nga Kuvendi, duke shtuar edhe detyrimin që të raportojë në një seancë publike për gjetjet dhe konkluzionet e misioneve të përfunduara.

2. Nga auditimi në Agjencinë Kombëtare të Burimeve Natyrore (AKBN) dhe në Albpetrol, kemi konstatuar dështimin e misionit mbikëqyrës të MEI, AKBN dhe AlbPetrol në mirëadministrimin e burimeve të naftës, një prej pasurive kryesore natyrore që kemi. Evidentuaam faktin që gjendja paraqitet e rëndë dhe jashtë kontrollit shtetëror, ndërkohë që burimet e naftës përdoren pa kriter dhe pasojat në ekonomi dhe në jetën e banorëve të zonave në shfrytëzim, janë të rënda dhe të pamatshme.

Kemi vërejtur se kompanitë koncesionare që zbatojnë marrëveshjet hidrokarbure (MH) dhe lejet e marrëveshjeve hidrokarbure (LMH), kanë mbajtur Faktorin “R” (raportin midis të ardhurave dhe shpenzimeve) gjithnjë në tejkallim të shpenzimeve (pra “R” më e vogël se 1), ndonëse sasia e naftës së nxjerrë ka qenë në rritje dhe rrjedhimisht të ardhurat duhet të tejkalojnë shpenzimet. Kjo ka ndikuar drejtpërsëdrejti në uljen drastike të detyrimeve financiare që këto kompani koncesionare kanë ndaj Shtetit Shqiptar.

Nga auditimi i MH dhe LMH për vendburimin Patos – Marinëz, (i cili jep rreth 97% të prodhimit të naftës në vendin tonë, dhe për rrjedhojë ka ndikim në ekonominë dhe financat e Shtetit), nga fillimi i aktivitetit të kompanisë koncesionare deri më sot (gati 8 vjet), Faktori R është mbajtur gjithnjë në nivelet $R < 1$. Kemi evidentuar se për shkak të operacioneve të caktuara hidrokarbure¹¹, si rezultat i mosdeklarimit të të ardhurave, janë krijuar hapësira për evazion fiskal, pa llogaritur ndikimin e këtij evazioni në tregun brenda vendit dhe në deformimin e tij.

Nga ana tjetër, janë konstatuar shpenzime të pajustificuara, të cilat kanë rënduar në mënyrë fiktive kostot e operacioneve hidrokarbure. Pas rillogaritjeve të kryera, referuar raportit të ardhura-shpenzime, rezulton se të ardhurat tejkalojnë shpenzimet, pra $R > 1$, me efekt demin ekonomik në rreth **15 miliardë lek** (ose 120 milionë USD), shumë për të cilën KLSH ka kërkuar marrjen e masave për të derdhur detyrimet në favor të financave të Shtetit.

¹¹ Përdorim holluesi i pakonvertuar si naftë

Duke pasur parasysh rëndësinë e sektorit të hidrokarbureve për ekonominë e vendit dhe sigurinë kombëtare, i kemi paraqitur strukturave më të larta shtetërore një platformë me rekomandime për reformimin dhe forcimin e kontrollit shtetëror në këtë sektor. Kemi kërkuar që, në rast të riaktivizimit të procedurave të privatizimit të AlbPetrol apo dhe në procedura të tilla të ngjashme në sektorin e hidrokarbureve, autoritetet shtetërore përgjegjëse të sigurohen të përfshijnë në këto procese, me përparësi të lartë, kompani me potenciale dhe kredenciale të larta profesionale nga aleatët strategjikë të vendit tonë (veçanërisht kompani me traditë të konsoliduar në këtë sektor, si nga SHBA, Mbretëria e Bashkuar apo Gjermania), si dhe të mundësojnë arritjen e transparencës reale të kompanive ofertuese pjesëmarrëse në garë. Në këtë mënyrë, vendi ynë do të siguronte jo vetëm përfitime ekonomike dhe financiare, por edhe politike.

Kemi rekomanduar demshperblimin e banoreve të fshatit Marinze për demet nga shperthimi i fontanes, si dhe ringritjen e Institutit Shkencor të Naftës, si një institut i mirëfilltë shkencor, i cili të mbështesë të gjitha vendimmarrjet e lidhura me zhvillimin e sektorit të hidrokarbureve në vendin tonë si dhe të bashkëpunojë me Kuvendin dhe qeverinë lidhur me hartimin e strategjive afatmesme dhe afatgjatë të zhvillimeve në këtë sektor, duke bërë dhe rolin e oponentit teknik gjatë negociimit të marrëveshjeve, shqyrtimit të propozimeve dhe zhvillimit të operacioneve hidrokarbure.

3. Ndërsa nga auditimet e kryera në KESH sh.a, KLSH ka evidentuar shkelje të akteve ligjore dhe nënligjore me një dëm ekonomik për buxhetin e shtetit në vlerën rreth 139.8 milionë lek dhe një të ardhur të munguar për shoqërinë në vlerën 5,7 miliardë lek. Gjithashtu kemi konstatuar se gjatë vitit 2014, kompania KESH sha. nuk ka shlyer asnjë detyrim për marrëveshjet e nënhuasë. Theksohet se problematika e shlyerjes së detyrimeve vazhdon të jetë për shkak të situatës së rënduar financiare dhe mungesës së likuiditeteve (nuk shlyen detyrimet ndaj Ministrisë së Financave duke filluar nga 6/mujori i dytë i vitit 2011 e në vijim). Vetëm për kompaninë KESH sh.a. gjatë vitit 2014 janë paguar nga buxheti i shtetit 23.5 milionë euro dhe janë rimbursuar rreth 5.7 milionë euro, duke bërë që detyrimet neto të kompanisë të jenë 17.7 milionë euro. KESH-sha ka të çelura rreth 190.5 milionë euro linja overdrafti me garanci shtetërore në bankat e nivelit të dytë dhe 73 milionë euro linja kredie pa garanci shtetërore. Në vlerësimin tonë, kemi rekomanduar që mbulimi i nevojave financiare të KESH sh.a. për blerje energjie nuk duhet të vazhdojë të jetë huamarrja, ashtu siç është vepruar deri tani, por të synohet rregullimi i marrëdhënieve financiare brenda sektorit të energjisë dhe shlyerja e detyrimeve ndërmjet tyre. Ministria e Financave mund të nisë dhe ndihmojë në një proces negociimi me kreditorët për rishikimin e termave dhe kushteve të portofolit të overdrafteve.

4. Nga auditimi në Shoqërinë “Operatori i shpërndarjes së energjisë elektrike (OSHEE) sh.a, Tiranë, për periudhën nën administrimin e përkohshëm, u konstatuan shkelje të akteve ligjore dhe nënligjore me një dëm ekonomik në vlerën 4.5 miliardë lek, ose 32 milionë euro, si dhe të ardhura të munguara për shoqërinë OSHEE, në vlerën 124 milionë lek, ose 891 mijë euro.

Dëmi i konstatuar ka rezultuar nga blerja e energjisë elektrike me çmime më të larta se ato të tregut, në vlerën 1,357 milionë lek ose 9,7 milionë euro. Kemi konstatuar mbifaturim të konsumatorëve me pasojë uljen artificiale të humbjeve teknike. Nëpërmjet uljes artificiale të humbjeve teknike, është shkaktuar një dëmtim i interesave të ligjshme të shoqërisë “KESH” sh.a dhe Buxhetit të Shtetit për 2014, në vlerën 1,547 milionë lek, ose 11 milionë euro. Konkretisht, për vitin 2014 u konstatua se në mënyrë artificiale janë ulur humbjet teknike, veprim i cili është kryer me fatura të dyshimta (mbifaturim, keqfaturim, faturim të abonentëve pa adresë si dhe abonentë që nuk kanë arkëtuar asnjëherë, etj).

Nga auditimi i blerjes së materialeve dhe pajisjeve elektrike nga shoqëria ÇEZ Shpërndarje, përgjatë vitit 2014, rezultoi që është shkaktuar një dëm ekonomik në vlerën 609 milionë lek ose 4,4 milionë euro, si rrjedhojë e shkeljeve të procedurave të tenderimit të vendosura nga ERE në “Rregullore e Prokurimeve të CEZ Shpërndarje sh.a”, lidhur me trajtimin e procedurave si raste emergjente, realizimit të tyre me një fazë negocimi, kryerjes së shtesave të kontratave në vlera të konsiderueshme që arrinin deri në 50% apo 70 % të vlerës së kontratës bazë, si dhe blerjes në disa raste të materialeve dhe pajisjeve elektrike pa zhvilluar procedura tenderimi.

Nga auditimi i pjesshëm për shkak të dokumentacionit të mangët ekonomik-financiar, i disa prej kompanive të mbledhjes së borxhit të energjisë elektrike, rezultoi që këto kompani kanë përfituar padrejtësisht nga CEZ Shpërndarje Sh.a, së paku në vlerën 848 milionë lek ose 6 milionë euro.

5. Megjithëse kanë kaluar rreth dy vjet, konstatohet se nga ana e METE, sot MZHETS, ende nuk është ndërmarrë asnjë hap konkret për zbatimin e rekomandimit të KLSH për **arkëtimin e garancisë së ofertës** së paraqitur nga shoqëria “Vetro Energy PTE Ltd” në procedurat e privatizimit të shoqërisë “Albpetrol”sha, Patos” në vlerën 85 milionë Euro. Efekti në këtë rast është se rrezikohet seriozisht dhe në mënyrë të pajustificueshme tejkalmi i afateve përkatëse procedurale të kërkimit dhe arkëtimin të garancisë prej 85 milionë Euro.

C - Mbi prokurimet publike (faqe 33-43 e Permbledhjes, faqe 139-146 e Raportit).

Prokurimet publike janë aspekti me vulnerabël dhe një nga fushat me risk të lartë të menaxhimit, dhe ku shkeljet e ligjshmërisë rezultojnë në nivele mjaft të larta. Për këtë arsye, si KLSH kemi investuar në ngritjen dhe forcimin e kapaciteteve dhe çertifikimin e audituesve tanë në Auditimin e Teknologjive të Informacionit dhe në përdorimin e Teknikave kompjuterike në Auditim. Në këtë kontekst, në kuadër të bashkëpunimit me organizatën INTOSAI dhe Nismën për Zhvillim (IDI), KLSH u përfshi gjatë viteve 2014 dhe 2015 në programin “Auditimet Speciale”, duke aplikuar njohuritë në auditimin e kryer në APP dhe përdorur për herë të parë teknikat inovative të analizimit dhe vizualizimit të të dhënave.

Nga auditimi pilot i teknologjisë së informacionit, kryer pranë Agjencisë së Prokurimit Publik, por edhe nga gjetjet e konstatuara gjatë auditimeve në zbatim të buxhetit të vitit 2014, konstatuam problematika që kanë cenuar jo vetëm parimet e prokurimit publik, bazuar në rregullat e tregut dhe konkurrencën e lirë dhe të drejtë, por edhe efektivitetin e synuar nga aplikimi i këtij sistemi on-line. Kemi konstatuar se gjatë vitit 2014, janë zhvilluar 4,605 procedura prokurimi për blerjet e mëdha për vlerën e fondit limit prej 43,3 miliardë lek dhe janë shpallur fitues e kanë lidhur kontrata 1,081 operatore ekonomike vendas dhe të huaj me vlerën totale të ofertës prej 39,5 miliardë lek. Panorama e prokurimeve për vitin 2014 e analizuar me teknikat CAAT, nga shtresëzimi i të dhënave sipas kriterit 50% të fondit limit, rezulton se vetëm 3% e prokurimeve zënë 50% të fondit limit (52% të fondit të prokuruar) e sjellin një efektivitet me pak se gjysma e diferencës prej 97% të numrit të prokurimeve me fond limit të njëjtë. Ky indikator tregon se ka përdorim jo efektiv të konkurrencës e jo në çdo rast është arritur vlera më e mirë e parasë, duke ruajtur standardet e ndershmërisë, integritetit, paanshmërisë dhe objektivitetit. Ky fakt dhe analiza e zhvilluar më pas për identifikimin e zonave me risk të lartë, tregon se procedurat e prokurimit publik dhe sistemi i prokurimit elektronik si mjet për realizimin e tyre kanë shumë mangësi dhe zhvillohen nën presionin e interesave për përfitime abuzive. Nga të 481 tenderat e audituar, në 399 prej tyre janë konstatuar 1,254 shkelje të procedurave të prokurimit, duke shkaktuar një dëm ekonomik për Buxhetin e Shtetit në shumën 939 milionë lek ose 6.7 milionë Euro. Nga auditimi i procedurave të prokurimit evidentuam se efektiviteti nga procedurat e prokurimit është i ulët dhe kjo edhe për faktin e mungesës së konkurrencës, ndërkohë që konstatohen raste të

marrëveshjeve të fshehta, ku procedura e tenderave të hapur realizohet vetëm me një operator ekonomik.

Nga auditimi i kryer në Drejtorinë e Prokurimeve të Përqendruara pranë Ministrisë së Brëndshme, janë evidentuar një sërë parregullsish dhe shkeljesh në procedurat e prokurimeve publike të realizuara, të cilat kanë sjellë një **dëm ekonomik për buxhetin e shtetit në vlerën 85 milionë lek**. Konstatuam që në procesin e vlerësimit dhe kualifikimit të dokumentacionit të operatorëve ekonomikë (OE) është përdorur standard i dyfishtë në vlerësimin e pjesëmarrësve në tender. Për të njëjtat parregullsi në dokumentacion, KVO ka kualifikuar dhe shpallur fitues OE me ofertë më të lartë ekonomike dhe ka skualifikuar OE me ofertë më të ulët, ndërkohë që bazuar në kërkesat ligjore duhet të anulonte dhe të përsëriste procedurën e tenderit. Gjithashtu në disa prej procedurave të tenderimit të audituara, Njësia e Prokurimit, në formulimin e kriterëve për cilësinë dhe origjinën e mallrave, ka lënë vend për interpretime të gabuara nga KVO. Në procedura të caktuara prokurimi ishin vendosur kriterë diskriminuese, duke paracaktuar kështu dhe OE fituese në tender. Në këtë kontekst kemi konstatuar se kjo Drejtori nuk ka arritur të përmbushë objektivat në lidhje me efektivitetin dhe eficiencën në prokurimin e mallrave dhe shërbimeve.

Nga auditimi në Ministrinë e Arsimit dhe të Sporteve, rezultoi se vetëm për një procedurë prokurimi me objekt “Ndërtimi i objektit, Tirana Olimpik Park” Sekretari i Përgjithshëm i MAS ka ndikuar në vendosjen e kriterëve diskriminuese, në kundërshtim me Ligjin e Prokurimit, duke paracaktuar fituesin e garës, duke i shkaktuar shtetit një kosto shtesë në *vlerën prej 79 milionë lek*, vetëm nga një procedurë.

Në Ministrinë e Mbrojtjes, si rezultat i moszbatimit të kriterëve ligjore gjatë zhvillimit të procedurave u konstatua një dëm ekonomik prej rreth 130 milionë lek.

D- Mbi auditimin në organet e pushtetit vendor (faqe 44-47 e Permbledhjes, faqe 234-246 e Raportit)

Fushat kryesore të auditimit kane qene regjistrimi i pasurive të paluajtshme, legalizimi i ndërtimeve informale dhe dhënia me koncesion e menaxhimi i hapësirave për parkim. Kemi konstatuar një sërë shkeljesh me potencial të lartë korruptiv në trajtimin ligjor të regjistrimit të titujve të pronësive. Vlera e dëmit ekonomik të rezultuar si rrjedhojë e shkeljeve të dispozitave ligjore në fuqi, në 64 subjektet e audituara të pushtetit vendor, llogaritet në shumën 446 milionë lek ose 3,2 milionë euro, nga të cilat vlera 255 milionë lek ose 1,8 milionë euro përfaqëson mungesë në të ardhura nga qiratë, taksa e ndikimit në infrastrukturë, dhe 191 milionë lek, ose 1.4 milionë euro, në fushën e shpenzimeve buxhetore për investimet.

E- Mbi antikulturën e papërgjegjshmërisë

Efektshmëria dhe dobishmëria e auditimeve të KLSH-së, qëndron pikërisht në zbatimin korrekt dhe në kohë të rekomandimeve të auditimit nga ana e institucioneve përkatëse shtetërore. Për këtë arsye, jo vetëm Ligji nr. 154/2014 ‘Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit’ por edhe Progres Raportet e Komisionit European për Shqipërinë, i japin një rëndësi të veçantë rolit të mëpasshëm të Parlamentit, në drejtim të ndjekjes sistematike të auditimeve të KLSH dhe shkallës së zbatimit të rekomandimeve nga ana e institucioneve shtetërore. Paralelisht me këtë opinion, kemi theksuar nevojën imediate të ndërhyrjes dhe ndjekjes së rekomandimeve të KLSH-së, të cilat synojnë ngritjen dhe konsolidimin e një sistemi modern dhe të integruar të menaxhimit financiar, rritjen e përgjegjshmërisë, transparencës dhe qëndrueshmërisë afatgjatë të financave publike në përputhje me direktivat e integritetit të Bashkimit Evropian. Për këtë çështje është shprehur shqetësim dhe në Progres Raportin 2014 të BE-së për Shqipërinë, në të cilin cilësohet se:

“Shqyrtimi i raporteve të KLSH mbetet i kufizuar; nuk ka ndjekje sistematike të raporteve të KLSH”¹².

Në dhënien e rekomandimeve tona pas auditimit, ne marrim në analizë jo vetëm proporcionalitetin e tyre me gjetjet dhe konstatimet por edhe mundësinë reale të realizimit të këtyre rekomandimeve nga ana e institucioneve.

Konstatojmë se sot po i vihet theks përpjekjeve qeveritare për të kufizuar informalitetin, por kemi gjithnjë e më pak referime të luftës kundër korrupsionit, e cila e përfshin betejën anti-informalitet dhe është kushti “sine qua non” për një ndertimin e një shoqërie teresisht demokratike dhe të një shteti ligjor.

Angazhimi ynë institucional në luftën kundër korrupsionit, i kërkuar dhe i vlerësuar vazhdimisht gjatë këtyre viteve, sidomos nga faktori ndërkombëtar, ka hasur në një rezistencë të paarsyeshme të vetë institucioneve shtetërore, përse i përket moslargimit nga detyra të nëpunësve të nivelit të lartë në administratën shtetërore për të cilët në si KLSH kemi konstatuar dhe evidentuar shkelje tepër të rënda në drejtim të kryerjes së detyrës së tyre funksionale, duke depozituar për ta edhe kallëzim penal në Prokurori. Lista e tyre është:

1. Sekretar i Përgjithshëm në Ministrinë e Arsimit dhe Sportit.
2. Drejtor i Agjensisë së Shërbimit të Sporteve në Ministrinë e Arsimit dhe Sportit.
3. Drejtor i Shërbimeve Juridike në Ministrinë e Arsimit dhe Sportit.
4. Drejtor i Drejtorisë Arsimore Rajonale, Qarku Fier.
5. Drejtor Ekzekutiv i Agjensisë Kombëtare të Burimeve Natyrore.
6. Zv. Drejtor Ekzekutiv i Agjensisë Kombëtare të Burimeve Natyrore.
7. Zv. Drejtor Ekzekutiv i Agjensisë Kombëtare të Burimeve Natyrore.
8. Drejtor i Drejtorisë së Prokurimeve Publike në Ministrinë e Punëve të Brendshme.
9. Drejtor i Përgjithshëm i Agjensisë Kombëtare të Turizmit.
10. Administrator i Albpetrol sha.
11. Drejtor i Drejtorisë së Marrëveshjeve në Albpetrol sha.
12. Drejtor i Qendrës së Administrimit Shitjes së Naftës dhe Gazit, Patos.
13. Drejtor i Drejtorisë Rajonale Tatimore, Berat.
14. Drejtor i Drejtorisë Rajonale, ALUIZNI, Fier.
15. Administrator i Shtypshkronjës së Letrave me Vlerë sha.
16. Drejtore e IT në Qendrën Kombëtare të Regjistrimit.
17. Drejtor i Portit Detar, Sarandë.
18. Ish-Drejtor i Përgjithshëm i Qendrës Spitalore Universitare “Nene Tereza”, Tiranë, etj.
19. Sekretar i Përgjithshëm Prefektura Vlorë.

Në këto raste nuk bëhet më fjalë për paaftësi dhe pamundësi institucionale, por për mungesë vullneti kundrejt luftës kundër korrupsionit dhe ndërtimit të një shteti ligjor. Ne shprehim keqardhje për papërgjegjshmërinë institucionale edhe në referencë të moszbatimit me dashje të rekomandimet tona në lidhje me largimin e zyrtarëve të cilët janë kapur me shkelje, duke u shndërruar në kontribuues dhe garantët kryesor të antikulturës së pandëshkueshmërisë. Këtë zhgënjim e kemi shprehur edhe në komunikimin tonë me Kryeministrin, në shkresën nr. 739 datë 31.07.2015.

F- Mbi domosdoshmërinë e hartimit të ligjit “Për përgjegjësinë materiale” (faqe 43-44 e Permbledhjes)

Nga auditimet e kryera, KLSH ka konstatuar mjaft probleme dhe shkelje të dispozitave ligjore në fonde të konsiderueshme publike, që kanë sjellë shpenzimin e tyre pa kriter dhe efikasitet, ose edhe më keq, shkuarjen dëm të një pjese të tyre, nga keq menaxhimi financiar.

¹² Progres Raporti 2014 për Shqipërinë, faqe 71, paragrafi i dyte, <http://ëëë.integrimi.gov.al/al/dokumente/progres-raporte/progres-raporti-2014>

Jemi përpjekur të përcaktojmë përgjegjësitë materiale të nëpunësve publikë që kanë kontribuar në këto keqpërdorime të fondeve publike, duke propozuar masa në formën e sanksioneve, kundrejt parregullsive financiare të shkaktuara prej tyre dhe të konstatuara. Theksojmë se vlerësimi dhe matja e dëmit dhe adresimi i përgjegjësisë materiale kërkon procedura me konkrete, të detajuara.

Kemi rekomanduar ngritjen e një grupi pune me specialiste dhe përfaqësues të legjislativit, që do të vlerësojë dhe punojë për hartimin e Ligjit “Mbi përgjegjësinë materiale” në të cilën të trajtohet përgjegjësia financiare e punonjësve të njësive publike (zyrtarët e lartë dhe punonjësit e të gjithë niveleve) për dëmet ekonomike të shkaktuara qëllimisht apo nga neglizhenca, gjatë ose në lidhje me procesin e ekzekutimit të detyrave zyrtare.

Gjykojmë se një ligj i tillë do të jetë një mjet efektiv dhe eficient në përmirësimin e qeverisjes publike, rritjen e përgjegjshmërisë dhe kufizimin e korrupsionit.

3 – Transparenca

Sipas Manualit të FMN-se “Për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike”¹³ saktësohet se *çështjet kyçe në zbatimin e një buxheti publik janë transparenca, niveli i ndarjes së linjave të përgjegjësisë; sa koherent është informacioni mbi ekzekutimin e buxhetit; sa i saktë dhe besueshëm është ky informacion; dhe a zbatohet buxheti në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë?*¹⁴

Përgjegjësia në zbatimin e Buxhetit të Shtetit, po sipas këtij Manuali, realizohet e plote, nëse “...(i) çdo veprim është transparent, (ii) çdo pjesëmarrës është përgjegjës; (iii) çdo veprim është i dokumentuar si duhet dhe i raportuar; dhe (iv) çdo veprim duhet të jetë subjekt i auditimit të pavarur, profesional dhe të paanshem”¹⁵

Një tjetër institucion i besueshëm ndërkombëtar, OECD, ndër parimet kryesore që rendit në procesin e zbatimit të Buxhetit, veçon: qartësinë e treguesve dhe objektivave të Buxhetit, integriteti i parashikimeve dhe planeve fiskale, lidhja e ngushte me përparësitë strategjike afatmesme të zhvillimit të vendit, efektiviteti, sigurimi i vlerës për paranë publike të harxhuar, ekonomikiteti, si dhe qëndrueshmëria financiare afatgjate.

Sot, shoqëria civile në botë, por edhe grupe të tjera interesi, si dhe shumë qeveri të vendeve të zhvilluara, janë të bindur se sa më transparent dhe me pjesëmarrje të qytetarëve të jetë një buxhet shteti, aq më pranë tyre ai ndodhet dhe aq më shumë përgjegjësi ndjen qeveria në zbatimin e buxhetit.

Sipas organizatës jo qeveritare me qendër në Uashington “Partneriteti Ndërkombëtar për Buxhetin”¹⁶, në vërtetimin e saj “Treguesi i Buxhetit të Hapur 2015”, në shtator 2015, të kryer në 102 vende të botes ku përfshihet dhe vendi ynë, Shqipëria renditet ndër vendet e fundit në Ballkan. Ne duhet të ndihmojmë të gjithë Ministrinë e Financës. Kemi të gjithë shume pune për të bere, si qeveria, ashtu dhe Kuvendi dhe në si KLSH, për të rritur transparencën e buxhetit.

4 – Opinion përmbyllës

¹³ Autoret Barry Potter and Jack Diamond

¹⁴ (Pjesa e 4-t, “Ekzekutimi i Buxhetit”, ribotim, viti 2012, faqe 102)

¹⁵ Manuali i FMN-se “Per Menaxhimin e Shpenzimeve Publike” Pjesa e 4-t, “Ekzekutimi i Buxhetit”, ribotim, viti 2012, faqe 122

¹⁶ Titulli origjinal në anglisht “International Budget Partnership”

Bazuar në auditimin e buxhetit faktik të vitit 2014, problemeve dhe fenomeneve që janë ndeshur gjatë këtij procesi, situatës ekonomike dhe risqeve ndaj të cilave ekspozohen financat publike dhe ekonomia shqiptare, do të lista disa opinione të institucionit të KLSH.

Së pari, e gjykoj të rëndësishëm zbatimin e parimeve të anualitetit, transparencës dhe besueshmërisë. Zbatimi i këtyre parimeve jo vetëm ndikon në mirëmenaxhimin e fondeve publike por në të njëjtën kohë ndihmon të rritet besimi publik. Krijimi i një klime besimi shtet-tatimpagues ndihmon jo vetëm punën kundër informalitetit por dhe në krijimin e një besimi të ndërsjellët dhe produktiv mes subjekteve tatimpagues institucionale dhe individuale nga njëra anë, dhe institucioneve publike të cilave i janë besuar fondet e tyre, nga ana tjetër.

Së dyti, duhet shtuar vëmendja ndaj parametrave të borxhit. Bazuar në të dhënat e konstatuara gjatë proceseve audituese që lidhen me buxhetin faktik të vitit 2014 si dhe tendencave të të dhënave buxhetore dhe ekonomike gjatë viteve të fundit, do të tërhiqja vëmendjen për një kujdes të shtuar për nivelin e deficitit dhe të borxhit publik. Pa dashur të heq paralele me ndonjë vend në krizë borxhi, do të sugjeroja të nxirrim mësim nga vende që janë gjendur përballë situatave të pamundësisë së menaxhimit të borxhit publik, siç është Greqia. Thellimi i borxhit publik dhe rritja e peshës së borxhit të jashtëm e pa shoqëruar me një rritje të investimeve publike, ul potencialin e shtetit për të shlyer huatë. Situata të tilla janë të rrezikshme pasi i shtojnë qeveritë të gjejnë si zgjidhje shlyerjen e borxhit me borxh më të madh, duke e rënduar akoma më shumë këtë parametër.

Së treti, institucioni i KLSH ndjek vit pas viti nivelin e riskut financiar ndaj të cilit janë ekspozuar financat publike në veçanti dhe ekonomia në tërësi. Për të pasur një gjykim sa më objektiv, vitet e fundit jemi mbështetur tek Treguesit e Cënueshmërisë mbi bazën e të cilëve Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) mbikëqyr dhe këshillon vendet anëtare dhe sidomos vendet me ekonomi në zhvillim siç është Shqipëria. Treguesit (indiktorët) bazë që përdor ky institucion dhe ecuria e këtyre treguesve bazuar në vëzhgimin e KLSH rezultojnë si më poshtë:

Indikatori i cënueshmërisë i FMN	Shqipëria 2010-2014
<i>Investimet e huaja</i>	Përkeqësim - Në rënie
<i>Borxhi i jashtëm/Eksporte</i>	Përkeqësim - Në rritje
<i>Borxhi i jashtëm/PBB</i>	Përkeqësim - Në rritje
<i>Borxhi i jashtëm/Të ardhurave tatimore</i>	Përkeqësim - Në rritje
<i>Rezerva valutore/Borxhi i jashtëm afatshkurtër</i>	Përkeqësim - Në rënie

Duke e ritheksuar që nuk duam të heqim paralele me ekonominë Greke, nga analiza e vazhduar e institucionit të KLSH kemi gjetur që të gjithë këta tregues kanë pësuar përkeqësim në vitet 2010-2014 njësoj si ekonomia Greke në vitet e parakrizës 2005-2009. Në këtë kontekst gjykojmë se nevojitet një angazhim dhe vëmendje e shtuar e krejt politikbërësve dhe menaxherëve publikë në Shqipëri për të gjykuar mbi riskun shtesë që financat publike dhe ekonomia shqiptare merr në çdo vendim që ata marrin.

Gjithashtu, bazuar në tkurrjen e investimeve të huaja gjatë vitit 2014 si dhe duke pasur parasysh ngjarjet e vitit 2015, KLSH *tërheq vëmendjen për të pasur kujdes në ndërtimin e paketës fiskale të vitit 2016*. Synimi për të mbledhur më shumë të ardhura tatimore mund të bëjë vendin më pak tërheqës në raport me vendet e tjera të rajonit duke dëmtuar jo vetëm sektorë të caktuar të ekonomisë por dhe vetë të hyrat publike.

Së katërti, në respekt të zbatimit të qëllimit të çdo ligji, gjykoj se mund të ndërtohen praktika dhe procedura që çojnë në një përdorim më eficient të fondeve publike si dhe në të njëjtën

kohë të ndërpriten praktika të cilat i vlerësojmë si jo eficiente, të tilla siç është rasti i përdorimit të Letër Kredive. Nëpërmjet mënyrës së tanishme të aplikimit të Letër Kredive, Qeveria Shqiptare vendos si depozitë në banka me normë interesi pothuaj 0% fonde të cilat ia ka marrë hua po bankave duke u shitur bono thesari për të cilat u ka paguar një normë interesi mbi 3%. E thënë më thjesht, qeveria ka paguar një interes mbi 3% për hua që “de facto” nuk i ka përdorur.

Gjithsesi, kam besimin se mund të gjenden mënyra më efektive për garantimin e kontratave të nënshkruara nga entet publike apo mund të gjenden mënyrat për një kontraktim më efektiv me bankat. Ekzistojnë të gjitha rrethanat ekonomike që entet publike të kërkojnë nga bankat më shumë të drejta të një klienti preferencial, ashtu sikundër bëjnë dhe kompanitë private me qarkullim të madh të fondeve nëpër banka.

Së pesti, mendoj se është e domosdoshme rritja e përgjegjshmërisë e administratës publike lidhur me pasojat ekonomike të veprimeve të tyre. Fshehja mbas kompetencave që jep detyra publike nuk duhet të shërbejë më për të lënë pa autor dëmet ekonomike dhe financiare që i shkaktohen në mënyrë të pajustificueshme shtetit. Vetëm kostot e vendimeve politike nuk mund të auditohen. Çdo veprim dhe vendim tjetër duhet të nënshtrohet kontrollit dhe përgjegjësisë. Siç nënvizova më lart, KLSH ka marrë iniciativën dhe po punon që çdo specialist dhe menaxher i cili shërben në administratën publike të mbajë përgjegjësi materiale për kostot financiare dhe ekonomike që i shkakton shtetit me vendimet e tij individuale apo dhe kolegjiale.

Kjo iniciativë përputhet dhe me Strategjinë “Për Menaxhimit të Financave Publike 2014-2020”. Në faqen 31 të Strategjisë përcaktohet si mundësi “*Ndryshimi i Ligjit Organik të Buxhetit, me qëllim përcaktimin e qartë të përgjegjësisë së secilit Ministër ose Drejtuesi të Institucionit Qendror Buxhetor gjatë të gjithë fazës së ciklit të menaxhimit të shpenzimeve publike*”

Së gjashti, praktikat e prokurimit publik vazhdojnë me shkelje në pjesën dërrmuese të tyre duke dekurajuar konkurrencën në garën për ofrimin e shërbimeve publike. Kjo jo vetëm dëmton financat publike por jep mesazh të gabuar tek operatorët ekonomik si dhe nuk i shërben rolit që shteti duhet të luaj në një ekonomi, si operator dhe rregullator tregu.

Së shtati, dëmet në sektorin energjetik kapin vlera të konsiderueshme jo vetëm për financat publike por dhe për ekonominë shqiptare në tërësi. Nën fokusin e kësaj rëndësie, duhet të shtohet vëmendja dhe përgjegjshmëria ndaj zbatimit më korrektësi të të gjitha kontratave që janë nënshkruar. Gabimet që janë zbuluar për kontratat e nënshkruara tashmë duhet të shërbejnë për të qenë më të kujdesshëm në kontratat e ardhshme.

Së teti, institucionet publike duhet të rrisin përgjegjshmërinë në raportimin me saktësi, në kohë reale dhe konform standardeve të kontabilitetit të të dhënave të tyre ekonomike dhe financiare. Në kushtet kur bëhet një punë intensive për të përmirësuar cilësinë e raportimit për biznesin privat, është e mundur dhe e nevojshme që paralelisht të kërkohet e njëjta gjë dhe për raportimin e institucioneve publike. Përveçse do të rriste transparencën dhe përgjegjshmërinë publike, kjo do të përfaqësonte një demonstrim nxitës për krijimin e një kulture të raportimit të saktë dhe në kohë reale për të gjitha subjektet ekonomike, publike apo private qofshin.

Së nënti, duhet të nënvizoj se armiku më i madh i ekonomisë dhe shtetit është korrupsioni i nivelit të lartë dhe jo informaliteti. Mbledhja e të ardhurave publike dhe menaxhimi i tyre janë një sfidë e vazhduar e administratës publike në një ekonomi tregu. Në funksion të

qëllimit të përbashkët për mirëmenaxhimin e fondeve publike, do të vazhdojmë të kërkojmë që të shqyrtohen me më përgjegjshmëri dhe vëmendje rekomandimet e KLSH-së, në drejtim të përmirësimeve të rëndësishme ligjore, shpërblimit të dëmit, largimit nga puna të nëpunësve të lartë dhe të mesëm të gjetur në shkelje, etj.

Dhe së fundmi:

Konstatohet se buxheti mbetet larg karakteristikave të një buxheti kredibël. Në treguesit fiskalë të realizimit të buxhetit të vitit 2014, kemi konstatuar aspekte mbi të cilat ne shprehemi me rezervë, por në përfundim, nisur nga niveli i materialitetit, nuk mendojmë se këto aspekte cenojnë shifrat e buxhetit faktik të vitit 2014. Përpyekjet pozitive që ka bërë Ministria e Financave në drejtim të formulimit të një strategjie moderne të menaxhimit të financave publike, janë larg situatës që konstatohet në praktikën.

Viti 2014 ishte viti i parë i zbatimit të Strategjisë “Për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020”. Kjo strategji bart një rëndësi të dyfishtë, pasi jo vetëm përcakton rrugën për rivendosjen e financave publike në trajektoren e qëndrueshmërisë afatgjatë, duke krijuar kështu parakushtet për rritjen ekonomike, por përbën edhe një detyrim që rrjedh nga marrëveshjet me partneret ndërkombëtarë, në veçanti me Bankën Botërore, Fondin Monetar Ndërkombëtar dhe Bashkimin Europian. Vizioni i saj është garantimi i një sistemi të financave publike që nxit transparencën, përgjegjshmërinë, disiplinën fiskale dhe eficiencën në menaxhimin dhe përdorimin e burimeve publike. Viti 2014 njohu arritje në zbatimin e strategjisë, por edhe sfida ende të paplotësuara. Prandaj ne të gjithëve, Kuvendit, qeverisë dhe institucioneve të pavarura na del për detyrë të punojmë më me angazhim dhe seriozitet për zbatimin e plotë të Strategjisë “Për Menaxhimin e Financave Publike 2014-2020”.

Ju faleminderit!

