REPUBLIKA E KOSOVËS

ZYRA E AUDITORIT TË PËRGJITHSHËM

Nr. i Dokumentit: 21.8.1-2015-08

RAPORTI I AUDITIMIT

PËR PASQYRAT FINANCIARE TË MINISTRISË SË INFRASTRUKTURËS PËR VITIN E PËRFUNDUAR MË 31 DHJETOR 2015

Prishtinë, qershor 2016

Auditori i Përgjithshëm i Republikës së Kosovës është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, i cili me Kushtetutën dhe ligjet e vendit gëzon pavarësi funksionale, financiare dhe operative. Zyra e Auditorit të Përgjithshëm kryen auditime të rregullsisë dhe të performancës dhe për punën e vet i jep llogari Kuvendit të Kosovës.

Misioni ynë është që të kontribuojmë në menaxhimin e shëndoshë financiar në administratën publike. Ne kryejmë auditime në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtare të auditimit në sektorin publik si dhe me praktikat e mira evropiane.

Raportet e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm promovojnë drejtpërsëdrejti llogaridhënien pasi që ato ofrojnë bazë të qëndrueshme për t'u kërkuar llogari menaxherëve të çdo organizate buxhetore. Në këtë mënyrë ne po rrisim besimin në shpenzimin e fondeve publike dhe po luajmë një rol aktiv në sigurimin e interesit të taksapaguesve dhe të palëve tjera të interesit në rritjen e përgjegjësisë publike.

Auditori i Përgjithshëm ka vendos në lidhje me opinionin e auditimit dhe raportin mbi Pasqyrat Vjetore Financiare të Ministrisë së Infrastrukturës në konsultim me Ndihmës Auditorin e Përgjithshëm, Ibrahim Gjylderen, i cili e ka mbikëqyrur auditimin.

Raporti dhe opinioni i lëshuar janë rezultat i auditimit të kryer nën menaxhimin e Drejtorit të Auditimit, Zukë Zuka, i mbështetur nga, Udhëheqësja e Ekipit, Mjellma Dibra Morina dhe anëtarët, Refiqe Morina, dhe Naim Neziri.

TABELA E PËRMBAJTJES

Përmbledhje e përgjithshme 4

1 Pasqyrat vjetore financiare dhe obligimet e tjera për raportimin e jashtëm 7

2 Qeverisja 13

3 Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli 19

Shtojca I: Qasja dhe metodologjia e auditimit 31

Shtojca II: Shpjegim i llojeve të ndryshme të opinioneve të aplikuara nga ZAP 32

Shtojca III: Rekomandimet e vitit paraprak 34

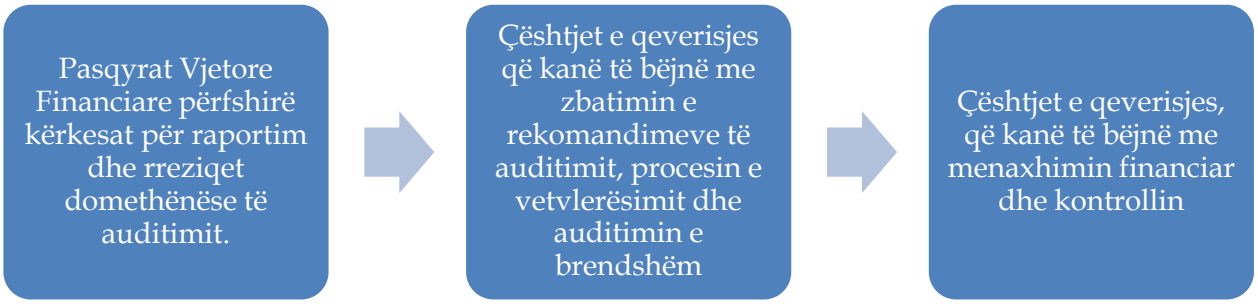
Përmbledhje e përgjithshme

Hyrje

Ky raport përmbledh çështjet kryesore që dalin nga auditimi ynë i pasqyrave vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin 2015 – i cili e përcakton Opinionin e dhënë nga Auditori i Përgjithshëm. Unë do të doja të falënderoja Ministrin dhe stafin e tij për ndihmën e tyre gjatë procesit të auditimit.

Ekzaminimi i pasqyrave financiare për vitin 2015 u ndërmor në përputhje me standardet e njohura ndërkombëtarisht të auditimit në Sektorit Publik (SNISA). Qasja jonë ka përfshirë testet dhe procedurat, të cilat ne menduam se ishin të nevojshme për të arritur në një opinion lidhur me pasqyrat financiare. Qasja e ndërmarrë është paraqitur në Memon e Planifikimit të Auditimit, e datës Nëntor 2015.

Auditimi ynë është fokusuar në (është dhënë në hollësi në Shtojcën I):



Niveli i punës së kryer nga Zyra e Auditorit të Përgjithshëm për të përfunduar auditimin për vitin 2015 pasqyron drejtpërsëdrejti cilësinë e kontrollit të brendshëm të zbatuar nga menaxhmenti.

Opinioni

Shtojca II shpjegon llojet e ndryshme të opinioneve të aplikuara nga ana e Zyrës së Auditorit të Përgjithshëm.

Opinioni i Auditorit të Përgjithshëm është:

Opinion i Pamodifikuar

Pasqyrat vjetore financiare *paraqesin një pamje të drejtë dhe të vërtetë* në të gjitha aspektet materiale.

Theksimi i çështjes

Dua të tërheq vëmendjen tuaj te fakti se kontratat e mirëmbajtjes prej 7,041,891€ nuk nxjerrin në pah elementet e shpenzimeve që do ta përmbushnin përkufizimin "kapitale" për arsye se nuk është bërë një ndarje e qartë e shpenzimeve kapitale dhe mallra dhe shërbime. Në anën tjetër, nuk është vërejtur ndonjë qasje sistematike e MI-së për të regjistruar projektet kapitale (në ndërtim) të bashkëfinancuara me komuna si investime në vijim. Po ashtu, nuk ka siguri mbi raportimet e mbajtjes së stoqeve të kripës.

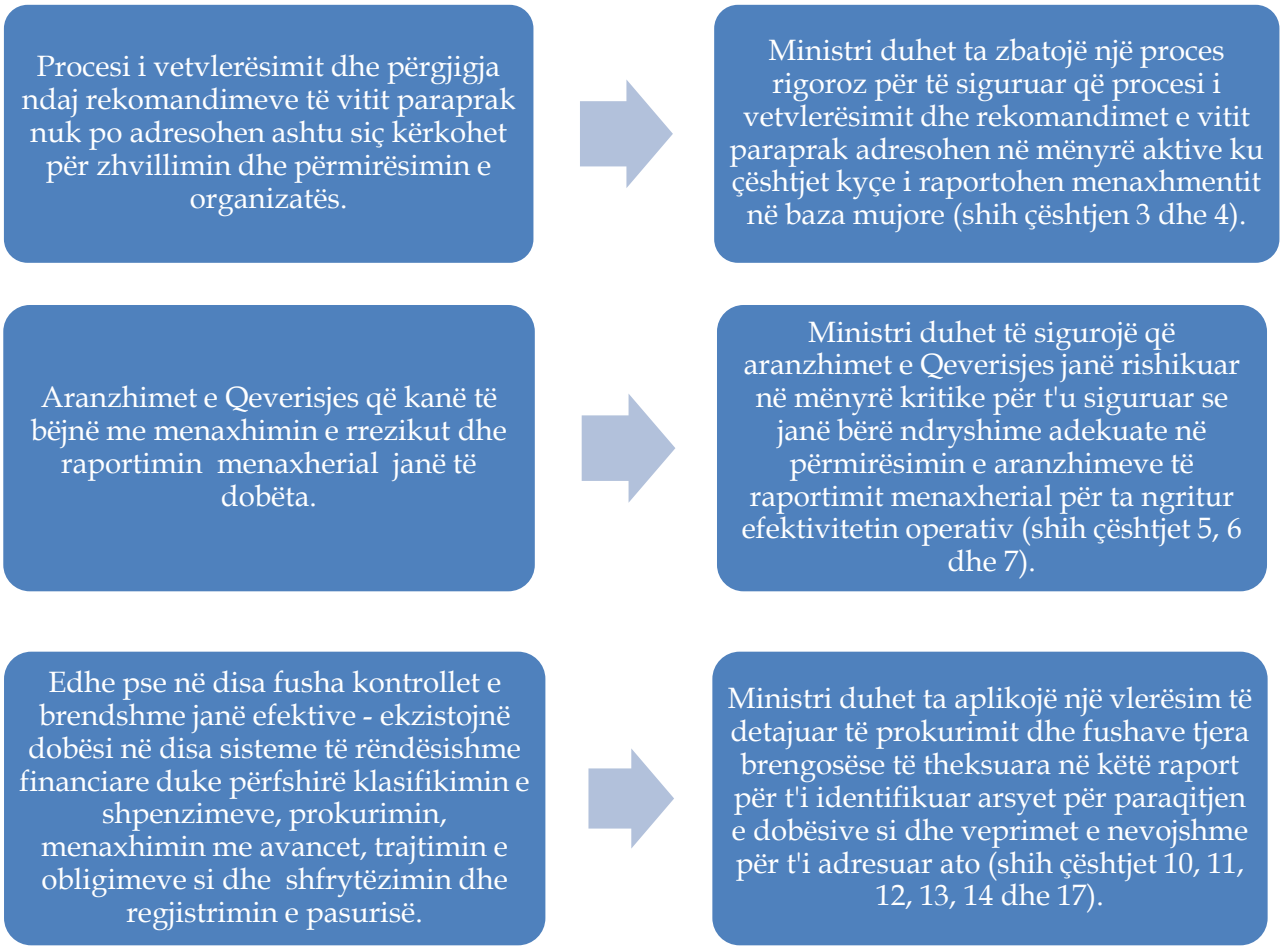
Formulimi i plotë i fjalëve është dhënë në hollësi në Pjesën 1.2 të këtij raporti varësisht prej lloji të opinionit.

Konkluzioni i përgjithshëm

Ne kemi arritur të marrim siguri për funksionimin e kontrolleve të brendshme por kemi identifikuar edhe disa fusha ku këto nuk kanë gjetur zbatim efektiv. Hapësirat ku kërkohen përmirësime janë procesi i hartimit të PVF-ve, aranzhimet e qeverisjes dhe zbatimi i rekomandimeve të dhëna nga Auditori i Përgjithshëm. Në fushat si plani dhe proceset e prokurimit, menaxhimi me investimet kapitale dhe pasurinë nevojitet reflektim në adresimin e dobësive të ngritura.

Konkluzionet dhe rekomandimet tona kryesore janë:

Dobësitë në kontrolle për të konfirmuar klasifikimin e shpenzimeve, procesi i menaxhimit të pasurisë, trajtimi i regjistrimit të bashkëfinancimeve për projektet kapitale dhe menaxhimi i stoqeve të kripës kërkojnë vëmendje më të lartë.	Ministri të siguroj se është duke u zbatuar një proces i cili do të mundësonte klasifikimi e drejtë të shpenzimeve, evidentimin e plotë të bashkëfinancimeve duke u kapitalizuar si duhet dhe evidentimin e saktë të stoqeve të kripës dhe paraqitjen e saktë në PVF 2016 (shih çështjen 1).
Procesi i përgaditjes së PVF-ve është menaxhuar dobët. Edhe pas këshillave për korigjime, disa çështje ende mbesin të hapura për adresim.	Ministri duhet të sigurohet se procesi i përgatitjes së PVF 2016 i adreson çështjet e ngritura dhe deklarata për PVF-të të nënshkruhet vetëm pasi janë zbatuar të gjitha veprimet e nevojshme (shih çështjen 2).



Përgjigja e Ministrit– auditimi 2015

Ministri ka marrë në konsideratë dhe është pajtuar me të gjeturat e detajuara dhe konkluzionet e auditimit, si dhe është zotuar se do ti adresoj rekomandimet e dhëna.

1 Pasqyrat vjetore financiare dhe obligimet e tjera për raportimin e jashtëm

1.1 Hyrje

Rishikimi ynë i Pasqyrave Vjetore Financiare (PVF-ve) merr parasysh pajtueshmërinë me kornizën raportuese si dhe cilësinë dhe saktësinë e informacionit të prezantuara në PVF. Ne gjithashtu e marrim parasysh deklaratën e bërë nga Zyrtari Kryesor Administrativ (ZKA) dhe Zyrtari Kryesor Financiar (ZKF), kur PVF-të të dorëzohen në Qeveri.

Deklarata për prezantimin e PVF-ve përfshin një numër të pohimeve në lidhje me pajtueshmërinë me kornizën raportuese si dhe cilësinë e informacionit në kuadër të PVF-ve. Këto pohime kanë për qëllim t'i ofrojnë Qeverisë sigurinë se të gjitha informatat relevante u janë ofruar për të siguruar se mund të ndërmerret një auditim gjithëpërfshirës.

1.2 Opinioni i Auditimit

Opinion i Pamodifikuar me Theksim të Çështjes

Ne kemi audituar pasqyrat vjetore financiare të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2015, të cilat përfshijnë pasqyrën e pranimeve dhe pagesave në para të gatshme, pasqyrën e krahasimit të shumave buxhetore dhe aktuale, shënimet shpjeguese të pasqyrave financiare si dhe shpalosjet.

Sipas opinionit tonë, pasqyrat financiare paraqesin një pamje të drejtë dhe të vërtetë në të gjitha aspektet materiale të gjendjes financiare të shpalosur të Ministrisë së Infrastrukturës për vitin e përfunduar më 31 dhjetor 2015, në përputhje me Standardet ndërkombëtare të kontabilitetit për sektorin publik (të kontabilitetit në para të gatshme), Ligjin nr. 03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë i plotësuar dhe ndryshuar me Ligjin nr. 03/L-221, Ligjin nr. 04/L-116 dhe Ligjin nr. 04/L-194, si dhe Rregullën financiare të Ministrisë së Financave nr. 03/2013/ për pasqyrat vjetore financiare të organizatave buxhetore.

Baza për Opinion

Ne kemi kryer auditimin në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (SNISA). Sipas këtyre standardeve, përgjegjësitë e tona janë përshkruar më poshtë tek pjesa Përgjegjësitë e Auditorit për Auditimin e Pasqyrave Financiare. Sipas kërkesave etike, të cilat janë relevante për auditimin tonë të pasqyrave financiare të organizatave buxhetore në Kosovë. ZAP është i pavarur nga MI dhe përgjegjësitë e tjera etike janë përmbushur në pajtim me këto kërkesa. Ne besojmë se dëshmitë e auditimit që kemi marrë janë të mjaftueshme dhe të duhura për sigurimin e bazës për opinionin tonë.

Theksimi i çështjes

Shpenzimet për mirëmbajtje investive të rrugëve prej 7,041,891€ janë paguar nga buxheti për investime kapitale. Ministria ka ndarjet buxhetore për mirëmbajtje investive dhe mirëmbajtje tjera nga kategoria mallra dhe shërbime. Megjithatë, kontratat e mirëmbajtjes nuk nxjerrin në pah elementet e shpenzimeve që do ta përmbushnin përkufizimin "kapitale" për arsye se nuk është bërë një ndarje e qartë e shpenzimeve kapitale dhe mallra dhe shërbime. Gjendja qëndron njëjtë si në vitin e kaluar sepse nuk është ndërmarrë ndonjë proces në këtë drejtim.

Ministria e Infrastrukturës projektet që i ka bashkëfinancuar me komuna (rreth 7,951,000€) nuk i ka regjistruar në regjistrin e pasurisë (investime në vijim)[1]. Sipas rregullores organizatat buxhetore mund të blejnë apo ndërtojnë pasuri jo financiare nëpërmes bashkëfinancimit. Deri në momentin e pranimit të pasurisë jo financiare organizatat buxhetore financuese do të regjistrojnë transaksion në kategorinë e investimeve në vijim. Po ashtu, stoqet e kripës nuk janë paraqitur drejtë (nuk ka siguri mbi raportimet e mbajtjes së stoqeve të kripës).

Përgjegjësia e Menaxhmentit dhe personave përgjegjës për Qeverisje dhe Pasqyrat Vjetore Financiare

Sekretari i Përhershëm i MI-së është përgjegjës për përgatitjen dhe prezantimin e drejtë të pasqyrave financiare sipas Standardeve Ndërkombëtare të Kontabilitetit në Sektorin Publik - Raportimi Financiar bazuar në Kontabilitetin e Parasë së Gatshme të modifikuar si dhe është përgjegjës për kontrolle të brendshme të tilla të cilat menaxhmenti i përcakton si të nevojshme për të mundësuar përgatitjen e pasqyrave financiare pa keqdeklarime materiale të shkaktuara qoftë nga mashtrimi apo gabimi. Kjo përfshin zbatimin e Ligjit nr.03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë i ndryshuar me Ligjin nr.03/L-221, Ligjin nr. 04/L-116 dhe Ligjin nr. 04/L-194.

Ministri është përgjegjës për të siguruar mbikëqyrjen e procesit të raportimit financiar të Ministrisë.

Përgjegjësia e Auditorit të Përgjithshëm për auditimin e pasqyrave vjetore financiare

Përgjegjësia jonë është që ta shprehim një opinion për pasqyrat vjetore financiare në bazë të auditimit tonë. Ne e kemi kryer auditimin në përputhje me Standardet Ndërkombëtare të Auditimit. Këto standarde kërkojnë që ne t'i përmbahemi kërkesave etike dhe ta planifikojmë dhe ta kryejmë auditimin për të marrë siguri të arsyeshme për atë nëse pasqyrat financiare nuk kanë keqdeklarime materiale.

Objektivat tona janë që të marrim siguri të arsyeshme nëse pasqyrat vjetore financiare në tërësi nuk përmbajnë keqdeklarime materiale qoftë nga mashtrimi ose gabimi. Siguria e arsyeshme është një nivel i lartë i sigurisë, por nuk garanton se një auditim që kryhet në pajtim me SNISA-t do të zbulojë gjithnjë një keqdeklarim material kur ajo ekziston. Keqdeklarimet mund të lindin nga mashtrimi ose gabimi dhe konsiderohen materiale nëse, individualisht ose së bashku, ato mund të

[1] Gjatë vitit 2016, ministria ka bërë regjistrimet, megjithatë në pasqyrat vjetore financiare 2015 këto nuk ishin shpalosur.

pritet që të ndikojnë vendimet e përdoruesve të marra mbi bazën e këtyre pasqyrave vjetore financiare.

Auditimi përfshinë kryerjen e procedurave për të marrë dëshmi auditimi rreth shumave dhe shpalosjeve në pasqyrat financiare. Procedurat e zgjedhura varen nga gjykimi i auditorit, duke përfshirë këtu edhe vlerësimin e rreziqeve nga keqdeklarimet materiale në pasqyrat financiare, qoftë për shkak të mashtrimit apo gabimit. Në bërjen e këtyre vlerësimeve të rrezikut, auditori e konsideron kontrollin e brendshëm që është relevant në përgatitjen e pasqyrave financiare nga entiteti, në mënyrë që të dizajnojë procedura të auditimit që janë të përshtatshme për rrethanat e entitetit, por jo për qëllim të shprehjes së opinionit mbi efektivitetin e kontrollit të brendshëm të entitetit.

Auditimi e përfshinë edhe vlerësimin e përshtatshmërisë së politikave kontabël të përdorura dhe arsyeshmërinë e përllogaritjeve kontabël të bëra nga menaxhmenti, si dhe vlerësimin e prezantimit të pasqyrave financiare.

1.3 Rreziqet domethënëse në PFV

Përshkrimi

Në Memon tonë të planifikimit të auditimit, të datës 06.11.2015, është identifikuar një rrezik për PVF-të, i cili mund të jetë rrezik me keqdeklarime materiale dhe mund të rezultojë në modifikim të opinionit ose në theksim të çështjes.

Rreziku i keqdeklarimeve materiale që ne kemi identifikuar, ka ndodhur për shkak se menaxhmenti nuk kishte ndërmarrë veprime për të adresuar rrezikun e paraqitur.

Rreziku i identifikuar

Çështja 1 – Menaxhimi i shpenzimeve dhe pasurisë

Përgjigja dhe të gjeturat e auditimit

Ne kemi shqyrtuar kontrollet e menaxhimit dhe udhëzimin e aplikuar për kapitalizimin e shpenzimeve dhe kemi ofruar këshilla për t'i lehtësuar këto procese. Ne kemi audituar një mostër të përshtatshme të transaksioneve në lidhje me kategori të veçanta ekonomike ku mund të paraqiten dobësi në regjistrin e pasurisë dhe nëse është aplikuar qasja e pritur e kapitalizmit.

Shpenzimet për mirëmbajtje investive të rrugëve prej 7,041,891€ janë paguar nga buxheti për investime kapitale. Ministria ka ndarjet buxhetore për mirëmbajtje investive dhe mirëmbajtje tjera nga kategoria mallra dhe shërbime. Megjithatë, kontratat e mirëmbajtjes nuk nxjerrin në pah elementet e shpenzimeve që do ta përmbushnin përkufizimin "kapitale" për arsye se nuk është

bërë një ndarje e qartë e shpenzimeve kapitale dhe mallra dhe shërbime. Gjendja qëndron njëjtë si në vitin e kaluar sepse nuk është ndërmarrë ndonjë proces në këtë drejtim.

Sipas të dhënave të Thesarit shpenzimet për projektet e bashkëfinancuara me komunat janë 7,951,899€. MI, bashkëfinancimet nuk i kishte regjistruar në regjistrin e pasurisë si investime në vijim, dhe pastaj pas përfundimit të projektit pronësia (vlera e investuar) të kaloj në regjistrat e pasurisë së komunave. Mirëpo, gjatë periudhës së raportimit të auditimit tonë, kemi pranuar disa dëshmi që këto pagesa janë regjistruar në regjistrat e pasurisë. Megjithatë, kjo mbetet të rishikohet gjatë auditimit të vitit vijues.

Për më tepër, nuk është hasur një proces i mirëfilltë rreth menaxhimit dhe shpërndarjes së kripës së gjendur në stok më 31.12.2015. Gjendja e stokut e paraqitur në PVF 2015 nuk korrespondon sipas raporteve përkatëse për menaxhimin e kripës. Gjendja e stokut më 31.12.2015 është vlerësuar nga Departamenti i Menaxhimit të Rrugëve pas kërkesës tonë. Si rezultat vërehet se kemi mospërputhje të raportimit të kripës.

Rekomandimi 1 **Prioritet i Lartë –** Ministri duhet të konsideroj çështjen e shpenzimeve lidhur me mirëmbajtjen investive të rrugëve, dhe të analizoj çështjen me rastin e ndarjeve buxhetore me qëllim që të mundësohet një ndarje e drejtë e shpenzimeve sipas kategorive ekonomike. Në anën tjetër të siguroj se është duke u zbatuar një proces i cili do të mundësonte evidentimin e plotë të pasurisë në regjistrat e saj dhe siguron vlerësim të drejtë të pasurisë në PVF 2016. Ky proces duhet të përmirësoj trajtimet kontabël lidhur me bashkëfinancimet dhe të siguroj se çdo lëvizje apo shpërndarje e pasurisë të jetë saktësisht e dokumentuar. Të gjitha projektet kapitale të financuara nga Ministria si bashkë financuese të vazhdojnë të evidentohen si investime në vijim, të shoqëruar me një plan me detajet dhe datat e transferit, përfituesit, kostos, etj. Po ashtu, të sigurohet se menaxhimi i stoqeve të kripës ka raporte të sakta mbi furnizimin dhe shpërndarjen e saj. Ky proces duhet të përcaktoj saktë bilancin për sasinë dhe vlerën në fund të vitit.

1.4 Pajtueshmëria me kërkesat për PVF dhe kërkesat tjera për raportim

Ministria e Infrastrukturës kërkohet të veproj në përputhje me kornizën e caktuar raportuese dhe kërkesat tjera për raportim. Ne kemi marrë parasysh:

- Pajtueshmërinë me Rregullën Financiare nr. 03/2014;
- Pajtueshmërinë me Rregullën Financiare nr. 02/2013;
- Kërkesat e LMFPP-së nr. 03/L-048, i ndryshuar me Ligjin nr.03/L-221, Ligjin nr. 04/L-116 dhe Ligjin nr. 04/L-194;
- Raportet mbi kontrollet e brendshme, duke përfshirë raportin e vetvlerësimit;
- Planin e veprimit për adresimin e rekomandimeve;
- Raportet e progresit për projektet kapitale me vlerë mbi 10,000€;
- Pasqyrat financiare nëntëmujore; dhe
- Draft Planin dhe Planin Përfundimtar i prokurimit.

Çështjet e ngritura në memon tonë të auditimit të ndërmjetëm, e datës 15.12.2015, në lidhje me kornizën raportuese nuk janë adresuar plotësisht nga menaxhmenti.

Si pasojë e kësaj, në draft PVF-të ishin të nevojshme disa korrigjime financiare. Ne kemi dhënë disa sugjerime të tjera për të përmirësuar shpalosjet përshkruese dhe për të siguruar plotësinë e shpalosjeve si në vijim:

- Janë prezantuar gabimisht vlerat e buxhetit final dhe të shpenzimeve në dy tabelat e PVF-ve, të cilat gjithashtu nuk ishin konsistente në disa raste;
- Planifikimi dhe realizimi i të hyrave nuk ishte prezantuar drejt (Hyrja e parasë së gatshme në llogari të Thesarit);
- Informatat në shënimet 2, 8, 9, 10, 11 dhe 12 –nuk ishin në përputhje me tabelën e parë të PVF-ve;
- Në shënimet 12, 16, 28, 29, 32, 33 dhe 34 mungonin informatat apo në disa raste ishin të pasakta si: nuk kishte raportet detaje të faturave të papaguara, të detyrimeve kontingjente, stoqeve të kripës, avanceve të pambyllura dhe Llogaritë e Arkëtueshme nuk ishin prezantuar; dhe
- Informatat e pasakta në Nenin 16, 21 dhe 22 – ku mungonin listat e pasurisë (mbi 1,000 Euro, nën 1,000 Euro), gabimet në ndryshimet buxhetore dhe vlera të gabuara.

Të gjeturat më lart tregojnë që përgatitja e PVF-ve është menaxhuar në mënyrë të dobët. Si rezultat i auditimit tonë, janë bërë rregullimet në draft pasqyrat vjetore financiare të paraqitura për auditim, por në disa fusha ende ka çështje ku janë identifikuar gabime, si:

- Në tabelat e PVF-ve ekziston një diferencë krahasuar me shënimet e Thesarit, shpenzimet e prezantuara për kategoritë mallra dhe shërbime (1,553€ nënvlerësuar) si dhe Shpenzime komunale (2,066€ mbivlerësuar). Ndërsa, buxheti për të hyrat vetanake nuk është prezantuar drejtë. Në vend të planifikimit (1,550,000€) është prezantuar realizimi (1,885,187€);
- Informatat në shënimet 11 dhe 33 janë të gabuara si: në vend të shpenzimit të subvencioneve është prezantuar buxheti final dhe avancet e paarsyetuara nuk janë prezantuar drejtë;
- Neni 22 – Në vend të numrit aktual të punëtorëve (muaji dhjetor) është prezantuar numri fillestar i punëtorëve (muaji Janar); dhe
- Asnjë nga anekset e shpalosjeve nuk i janë bashkëngjitur PVF-ve.

DEKLARATA E BËRË NGA ZKA DHE ZKF

Marrë parasysh çka u tha më lart, pas korrigjimeve, Deklarata e bërë nga ZKA dhe ZKF, me rastin e dorëzimit të draft PVF-ve në Qeveri, mund të konsiderohet e saktë përveç disa pozicioneve të informatave të sipër përmendura.

Në kontekst të kërkesave tjera për raportim të jashtëm, kemi gjetur se këto janë adresuar edhe pse jo gjithmonë sipas afatit kohor të kërkuar.

Edhe pas këshillave të dhëna vit pas viti nuk janë adresuar plotësisht dobësitë e identifikuara në PVF. Si rrjedhojë, PVF-të që nuk i nënshtrohen një niveli adekuat të rishikimit të menaxhmentit, potencialisht mund të kenë gabime materiale të cilat do të çojnë në një opinion të modifikuar.

1.5 Rekomandimet

Rekomandimi 2 **Prioriteti i lartë** - Ministri duhet të sigurojë se janë vendosur procese efektive për të konfirmuar që plani i hartimit të PVF 2016 i adreson të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me pajtueshmërinë. Kjo gjithashtu duhet të përfshijë rishikimin e draft PVF-ve nga menaxhmenti, me fokus të veçantë në fushat me rrezik të lartë dhe fushat ku janë identifikuar gabime në vitet e mëparshme. Deklarata e bërë nga ZKA dhe ZKF nuk duhet të dorëzohet përveç nëse ndaj draft PVF janë aplikuar të gjitha kontrollet e nevojshme.

2 Qeverisja

2.1 Hyrje

Aranzhimet efektive të qeverisjes janë thelbësore për MI-në që të menaxhojë në mënyrë të suksesshme sfidat me të cilat përballet dhe të sigurojë ofrimin e shërbimeve më të mira në dobi të taksapaguesve dhe të shfrytëzuesve tjerë të shërbimeve.

Një mjet kyç në mbështetje të qeverisjes efektive është zbatimi i rekomandimeve të auditimit pasi kjo tregon se menaxhmenti është duke u munduar t'i zhvilloj proceset ekzistuese dhe kontrollet. Në mënyrë të ngjashme, lista kontrolluese e vetvlerësimit që plotësohet nga të gjitha organizatat buxhetore siguron një kornizë për zhvillimin e aranzhimeve të zgjeruara të qeverisjes. Është e rëndësishme që përgjigjet e dhëna nga një organizatë individuale buxhetore të jenë të mbështetura nga dëshmitë përkatëse. Prandaj, ne e kemi aplikuar një qasje konsistente në të gjitha auditimet për ta përcaktuar cilësinë e listave kontrolluese të plotësuara për vetëvlerësim dhe për ta vlerësuar saktësinë e gjendjes së paraqitur mbi qeverisjen në Kosovë.

- Pjesa tjetër e rishikimit të aranzhimeve të qeverisjes e pasqyron një shqyrtim të fushave të aranzhimeve të qeverisjes ku nevojiten përmirësime të rëndësishme dhe ku ne besojmë se rekomandimet tona mund të gjenerojnë përmirësime pozitive, duke e përfshirë edhe shqyrtimin e sistemit të Auditimit të Brendshëm; dhe
- Fushave të menaxhimit financiar dhe kontrollit të identifikuara përmes punës sonë të auditimit, duke përfshirë punën specifike të drejtuar në çështjet e pajtueshmërisë në sistemet kyçe të të hyrave dhe shpenzimeve (këto fusha janë shqyrtuar në kapitullin 3 të këtij raporti).

2.2 Konkluzioni i përgjithshëm mbi qeverisjen

Ekziston një numër i dobësive të qeverisjes brenda MI-së veçanërisht në lidhje me llogaridhënien, menaxhimin e rrezikut dhe cilësinë e raportimit menaxherial. Lista kontrolluese e vetvlerësimit, e plotësuar nga MI, e pasqyron këtë situatë vetëm pjesërisht, me disa komente pozitive mbi ekzistimin e aranzhimeve ekzistuese që nuk bazohen në dëshmi. Aranzhimet tjera të cilat do ta mbështesnin zhvillimin e qeverisjes, si përgjigjja efektive ndaj rekomandimeve të auditimit dhe plotësimi i kërkesave të MFK-së mbi kontrollin menaxherial ,në veçanti vendosja e objektivave dhe menaxhimi i rreziqeve nuk janë të vendosura. Mungesa e koherencës dhe besueshmërisë në formatin e raporteve ka vënë në dyshim efektivitetin e kontrolleve menaxheriale.

2.3 Rekomandimet e vitit paraprak

Raporti ynë i auditimit për PVF-të të vitit 2014 të MI-së kanë rezultuar në 18 rekomandime kryesore. MI kishte përgatitur, edhe pse me vonesë, një Plan Veprimi ku paraqitet mënyra se si do të implementohen të gjitha rekomandimet. Plani i veprimit të rekomandimeve të dhëna ishte shumë gjithëpërfshirës i cili nuk përmbante afate të qarta kohore duke identifikuar stafin llogaridhënës.

Deri në fund të auditimit tonë për vitin 2015, 3 rekomandime ishin implementuar, 4 ishin në proces të implementimit dhe 11 nuk ishin adresuar ende. Për një përshkrim më të plotë të rekomandimeve dhe mënyrës se si janë adresuar ato, shihni Shtojcën III.

Çështja 3 –Implementimi i rekomandimeve nga viti paraprak – Prioritet i lartë

E gjetura Një plan i veprimit për implementimin e rekomandimeve nuk është përgatitur dhe dorëzuar brenda afatit të kërkuar. Ndërkohë, që një numër shumë i vogël i rekomandimeve të vitit të kaluar janë implementuar sepse MI nuk ka ndjekur ndonjë proces formal për të menaxhuar dhe monitoruar mënyrën e implementimit të rekomandimeve të AP-ës.

Rreziku Dështimi në implementimin e rekomandimeve ka rezultuar me dobësi të vazhdueshme në hartimin e PVF-ve, mangësi në menaxhimin e shpenzimeve dhe pasurive si dhe efikasitet të ulët në realizimin e investimeve kapitale. Këto kanë për efekt marrjen e një vlere të dobët për para, pagesa potencialisht të parregullta dhe jo efikasitet në aktivitetet operative.

Rekomandimi 3 Ministri duhet të sigurojë që është zbatuar plani i veprimit, i rishikuar, i cili i përcakton saktë afatet kohore për implementim e rekomandimeve të bëra nga AP, me stafin përgjegjës të identifikuar, duke u fokusuar fillimisht në fushat më të rëndësishme.

2.4 Lista kontrolluese e vetvlerësimit të MFK-së

Ministria e Financave ka hartuar një listë të detajuar të vetë-vlerësimit për organizatat buxhetore për të mbështetur aranzhimet efektive të qeverisjes. Për të gjitha auditimet e ndërmarra, ne kemi testuar cilësinë e pyetësorëve të vetvlerësimit të MFK-së të dorëzuara në Ministri, duke vlerësuar nga një pyetje kyçe në secilën komponentë të listës kontrolluese. Ne kemi përmbledhur të gjeturat tona për MI-në më poshtë dhe përmbledhja e punës sonë në të gjitha auditimet do të konsolidohet në Raportin Vjetor të Auditimit të ZAP-it. Kjo nuk ka për qëllim të japë koment për cilësinë e tërë pyetësorit të dorëzuar të vetvlerësimit por do ta japë gjendjen për një numër të pyetjeve kyçe për ti mbështetur përpjekjet e Ministrisë së Financave në rritjen e efektivitetit të procesit dhe në zhvillimin e sistemit të MFK-së në tërësi.

Çështja 4 – Lista kontrolluese e vetvlerësimit – Prioritet i lartë

E gjetura

Si pjesë e auditimit tonë, i kemi shqyrtuar gjashtë pyetje kyçe të pyetësorit të vetvlerësimit në lidhje me pesë komponentë. Për pyetjet e shqyrtuara kemi gjetur se:

- Proceset e vendosjes së objektivave strategjike (përfshirë ndërlidhjen me palët e interesit si dhe sigurimin e strategjisë me kosto të plotë) konsiderohen si të vendosura nga MI, mirëpo dëshmitë në mbështetje të këtyre konkluzioneve janë jo adekuate. Në mënyrë specifike nuk ka të vendosur një proces të planifikimit strategjik të zhvillimit të saj. Kjo çështje është shqyrtuar më hollësisht në nënkapitullin 2.5.1;

- Procedurat e duhura për menaxhim të rrezikut nuk janë vendosur dhe kjo është trajtuar në hollësi në nënkapitullin 2.5.2;

- Lidhjet në mes të planit të prokurimit dhe buxhetit si dhe përpilimi i raporteve adekuate dhe koherente konsiderohen si të pa vendosura nga MI dhe dëshmitë që na janë dhënë e mbështesin këtë konkluzion ngase raportet drejtuar Ministrit nga Departamenti i Prokurimit nuk harmonizoheshin me raportin e kontratave të nënshkruara. Çështjet e raportimit po ashtu janë shqyrtuar më hollësisht në nënkapitullin 2.5.3; dhe

- Kjo situatë ka ndodhur për shkak të mungesës së qartësisë brenda MI që ka të bëjë me rëndësinë e kësaj liste kontrolluese dhe me atë se kush është zyrtari përgjegjës që i përdorë këto mekanizma për t'i mbështetur përmirësimet operative.

Rreziku

Aranzhimet e dobëta të qeverisjes ndikojnë në proceset strategjike dhe operative dhe e zvogëlojnë cilësinë e shërbimeve të ofruara për qytetarët përmes aktiviteteve joefikase dhe joefektive.

Rekomandimi 4

Ministri duhet të sigurojë se është zbatuar një rishikim për plotësimin e listës kontrolluese të vetvlerësimit dhe që është bërë adresimi i fushave me dobësi në mënyrë pro aktive. Duhet të aplikohet një mekanizëm i rishikuar për ta konfirmuar saktësinë e listës kontrolluese si dhe për të siguruar dokumentacionin mbështetës.

2.5 Rishikimet specifike të qeverisjes

Puna jonë në fusha të veçanta të aranzhimeve të qeverisjes është bazuar përmes planifikimit të auditimit, duke marrë parasysh kontekstin brenda të cilit MI operon dhe sfidat me të cilat përballet.

2.5.1 Vendosja e objektivave strategjike

Planet strategjike janë një nga elementet më të rëndësishme drejt një sistemi efektiv të kontrollit. Udhëzimet e MFK-së përcaktojnë përgjegjësitë dhe hapat që duhet ndërmarrë për vendosjen e procesit të planifikimit strategjik.

Çështja 5 – Kërkesa për vendosjen e objektivave – Prioritet i lartë

E gjetura	MI nuk ka vendosur hapa për zbatimin e proceseve drejt vendosjes së objektivave strategjike. Si rezultat nuk është hartuar plani strategjik i cili do të shërbente si mbështetje në proceset e planifikimit dhe do të ndikonte në arritjen e rezultateve të synuara.
Rreziku	Mungesa e planit strategjik redukton efektivitetin si të planit operativ ashtu edhe financiar në Ministri. Ky plan do të shërbente si bazë për zbatimin e politikave të qeverisë.
Rekomandimi 5	Ministri duhet të siguroj se janë ndërmarrë hapa drejt vendosjes së objektivave dhe se janë ndërmarrë aranzhimet përkatëse për hartimin e planit strategjik.

2.5.2 Vlerësimi i rrezikut

Të gjitha organizatat buxhetore pritet të zbatojnë vlerësimin e rrezikut. Udhëzimet e përcaktuara në MFK kërkojnë që regjistri i rrezikut të jetë i kompletuar për të mbështetur menaxhimin efektiv operacional dhe strategjik.

Çështja 6 - Kërkesa për menaxhimin e rrezikut – Prioritet i lartë

E gjetura Sistemet e kërkuara të menaxhimit të rrezikut nuk ishin ende funksionale. Edhe përkundër që kjo çështje është ngritur edhe vitin e kaluar MI nuk ka ndërmarrë hapa në këtë drejtim. Kjo situatë është një reflektim edhe nga mënyra e trajtimit nga ana e qeverisjes në organizatë.

Rreziku Mungesa e menaxhimit efektiv të rrezikut do të zvogëlojë cilësinë e shërbimit ndaj qytetarëve pasi çështjet e brendshme dhe të jashtme që ndikojnë në këtë nuk adresohen në kohën e duhur. Kjo për shkak se veprimet pro aktive të nevojshme për të parandaluar ose evituar ndikimin e çështjeve të tilla nuk do të ndërmerren në mënyrë të planifikuar dhe sistematike.

Rekomandimi 6 Ministri duhet të sigurojë se është deleguar përgjegjësia e drejtpërdrejtë për menaxhimin e rrezikut tek një drejtor përkatës dhe të sigurojë raportim mujor për zbatimin e kërkesave në këtë fushë dhe për rreziqet që janë duke u menaxhuar.

2.5.3 Raportimi Menaxherial

Menaxhmenti ka zbatuar një sërë kontrollesh të brendshme për të siguruar se sistemet financiare funksionojnë siç duhet. Është e rëndësishme që ato të përfshijnë raportimin e duhur tek menaxhmenti për të mundësuar një përgjigje efektive dhe me kohë ndaj problemeve operative të identifikuara.

Çështja 7 – Dobësi në kontrollet menaxheriale – Prioriteti i lartë

E gjetura Rishikimi ynë i kontrolleve menaxheriale të zbatuara në sistemin kryesor financiar të MI-së ka nxjerrë në pah një raportim të mirë mbi implementimin e projekteve me prioritet, si Autostrada. Formati i raporteve menaxheriale si dhe mbikëqyrëse të projektit ofrojnë mjaft shpjegime rreth variancave në ekzekutimin e punimeve dhe planin e pagesave.

Përkundër kësaj, raportimet menaxheriale mbi procedurat e prokurimit ishin të dobëta. Kjo ka ndodhur për shkak se raportet e brendshme nuk ishin të harmonizuara dhe nuk jepnin gjendjen e saktë.

Kontrollet menaxheriale të zbatuara në sistemin e prokurimit ishin të dobëta çka ka bërë që ky proces të përcillet me mangësi të cilat përsëriten vit pas viti.

Rreziku Cilësia e dobët e raportimit dhe të aktiviteteve tek menaxhmenti i lartë e ka reduktuar aftësinë e menaxhmentit për të menaxhuar aktivitetet e MI-së në mënyrë pro aktive si dhe ka ulur efektin e kontrolleve buxhetore. Kjo mund të rezultojë në deficit ose suficit të paplanifikuar dhe të vonojë veprimet e nevojshme për ti adresuar ato. Ngjashëm mund të rezultojë në ofrimin e shërbimeve të dobëta.

Rekomandimi 7 Ministri duhet të sigurojë se është kryer një rishikim për të përcaktuar formën e raportimit financiar dhe operativ tek menaxhmenti i lartë, nga i cili kërkohet që të mbështesë menaxhimin efektiv të veprimtarisë dhe të sigurojë se është vendosur një zgjidhje e përshtatshme deri më 1 tetor 2016.

2.6 Sistemi i auditimit të brendshëm

Njësia e Auditimit të Brendshëm (NJAB) operon me katër anëtarë të stafit - Drejtori i NJAB dhe tre zyrtarë të auditimit. Për të kryer një auditim efektiv nevojitet një program gjithëpërfshirës të punës i cili reflekton rreziqet financiare dhe të tjera të MI-së dhe ofron siguri të mjaftueshme mbi efektivitetin e kontrollit të brendshëm. Ndikimi i produkteve të Auditimit të Brendshëm duhet të gjykohet nga rëndësia që i jep menaxhmenti adresimit të rekomandimeve si dhe nga mbështetja dhe sfida të ofruara nga një Komitet efektiv Auditimi.

Çështja 8 – Implementimi i rekomandimeve të AB-së – Prioritet i mesëm

E gjetura Rekomandimet e auditimit të brendshëm janë implementuar vetëm në një numër të vogël të rasteve nga ana e menaxhmentit të lartë. Shprehur në përqindje vetëm 26% janë implementuar nga menaxhmenti i lartë dhe 57% nga nivelet tjera.

Këto rezultate tregojnë se Menaxhmenti nuk ka ndërmarrë veprime të mjaftueshme në njohjen dhe maksimizimin e përfitimit të auditimit të brendshëm ose për të kërkuar siguri për funksionimin efektiv të kontrolleve të brendshme.

Rreziku Mos adresimi i rekomandimeve do të ndikojë drejtpërdrejtë në efektivitetin dhe efikasitetin e kontrolleve të brendshme në organizatë.

Rekomandimi 8 Për të arritur përfitimin maksimal nga aktiviteti i auditimit të brendshëm, Ministri duhet duhet të rishikojë veprimet e ndërmarra nga menaxhmenti në lidhje me rekomandimet e auditimit të brendshëm.

3 Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli

3.1 Hyrje

Puna jonë për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin (MFK) jashtë fushave të Qeverisjes të përmendura në kapitullin dy, pasqyron punën e detajuar të ndërmarrë për sistemet e të hyrave dhe shpenzimeve. Si pjesë e kësaj ne konsiderojmë menaxhimin e buxhetit, çështjet e prokurimit dhe të burimeve njerëzore si dhe pasuritë dhe detyrimet.

3.2 Konkluzioni për Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin

Sa i përket MI-së, prokurimi mbetet shqetësim i madh, ku nuk janë duke u zbatuar rregulloret duke rezultuar në vlerë të dobët të arritur për para si dhe në vonesat në përfundim të projektit. Në kontekst të sistemeve financiare, kontrollet mbi një sërë fushash të shpenzimeve kërkojnë përmirësim të mëtejshëm për të parandaluar keqpërdorimin e pasurisë, keq menaxhimin e avanceve dhe obligimeve financiare që mos të pësojë me dalje të parasë duke mos vlerësuar arsyeshmërinë ekonomike. Fushat kryesore ku nevojiten më shumë përmirësime janë sistemi i prokurimit, pasuritë dhe menaxhimi me obligimet.

3.3 Planifikimi dhe Realizimi i Buxhetit

Ne i kemi shqyrtuar burimet e fondeve buxhetore për MI-në, shpenzimet e fondeve sipas kategorive ekonomike si dhe të hyrat e arkëtuara. Kjo është paraqitur në tabelat e mëposhtme:

Tabela 1. Burimet e fondeve buxhetore – realizimi ndaj buxhetit (në €)

Përshkrimi	Buxheti fillestar	Buxheti Final[2]	2015 Realizimi	2014 Realizimi	2013 Realizimi
Burimet e Fondeve:	178,686,641	197,583,464	166,658,872	158,929,930	265,163,236
Granti i Qeverisë - Buxheti	148,586,641	167,483,464	166,658,872	158,929,930	265,163,236
Financimet nga huamarrja	30,100,000	30,100,000	0	0	0

Buxheti final është më i lartë se buxheti fillestar për 18,896,823. Kjo është rezultat i rritjes së aplikuar pas rishikimit buxhetor dhe në pajtim me vendimet e Qeverisë.

[2] Buxheti Final – buxheti i aprovuar nga Kuvendi i përshtatur më pas nga Ministria e Financave

Në vitin 2015, MI-ja ka përdorur 84% të buxhet final, me një përmirësim prej 4% krahasuar me vitin 2014. Për vitin 2015 pjesa më e madhe e shpenzimeve ishte për realizimin e kontratës për ndërtimin e autostradës Prishtinë- Hani i Elezit në vlerë prej 114,577,051€ dhe ndërtimin e rrugëve regjionale dhe lokale prej 42,132,493€. Financimi i projektit për autostradën ishte mjaftë sfidues për MI-në. Për këtë projekt, pas vendimit të Qeverisë më datë 30 dhjetor 2015, është bërë transferi prej 25,000,000€ të cilat njëkohësisht edhe janë ekzekutuar (31 dhjetor 2015).

Tabela 2. Shpenzimet e fondeve sipas kategorive ekonomike- realizimi ndaj buxhetit (në €)

Përshkrimi	Buxheti fillestar	Buxheti Final	2015 Realizimi	2014 Realizimi	2013 Realizimi
Shpenzimet e fondeve sipas kategorive ekonomike:	**178,686,641**	**197,583,464**	**166,658,872**	**158,929,930**	**265,158,778**
Pagat dhe Mëditjet	1,579,709	1,509,799	1,509,799	1,413,643	1,239,501
Mallrat dhe Shërbimet	6,592,756	5,842,363	5,794,374	5,086,963	6,775,635
Shërbimet komunale	315,190	375,190	180,489	182,143[3]	146,920
Subvencionet dhe Transferet	1,743,814	1,012,235	1,012,234	1,495,961	1,655,570
Investimet Kapitale	168,455,172	188,843,877	158,161,976	150,751,221	255,341,152

Shpjegimet rreth ndryshimeve në kategoritë buxhetore janë në dhënë si në vijim:

- Shpenzime kapitale ishin realizuar me 84% të buxhetit. Këtu kanë ndikuar ngecjet në realizimin e dy projekteve të planifikuara të financohen përmes huamarrjes[4]. Vlera e tyre e planifikuar ishte 30,100,000€. Programi për Investime Publike për vitin 2015 përfshin gjithsej 96 projekte (27 bashkëfinancime me komuna), prej të cilave 45 janë projekte të kontraktuara gjatë vitit 2015, derisa 27 projekte tjera ishin në vazhdim nga viti i kaluar. Megjithatë, për projektin *Mirëmbajtjen e autoudhës Ibrahim Rugova A7* kishte vonesa në nënshkrimin e kontratës. Shkak për këtë janë ankesat e operatorëve pranë Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP). Kjo kategori kishte pësuar rritje në fund të vitit si shkak i vendimeve të Qeverisë lidhur me financimin e *Autostradës Prishtinë-Hani i Elezit R6*;
- Lëvizjet e buxhetit në kategorinë Paga dhe Mëditje lidhen me numrin e të punësuarve të planifikuar në fillim 266 ndërsa gjatë vitit mesatarja ishte 258 punëtorë; dhe
- Ulja e buxhetit në kategorinë Subvencionet dhe Transferet ishte rezultat i ngecjeve në realizim si shkak i vonesave në procedurat e prokurimit për shërbimet e transportit humanitar.

[3] Dallimi i shpenzimit nga viti i kaluar është si rezultat i rritjes së shpenzimeve të energjisë elektrike për rrugë.
[4] MF-ja është pjesë e marrëveshjes me kreditorin.

Tabela 3. Të hyrat vetanake për buxhetin e Ministrisë – ekzekutimi ndaj buxhetit (në €)

Përshkrimi	Buxheti fillestar	Buxheti Final	2015 Pranimet	2014 Pranimet	2013 Pranimet
Të hyrat vetanake	1,550,000	1,550,000	1,885,177	2,254,322	1,692,559
Totali	1,550,000	1,550,000	1,885,177	2,254,322	1,692,559

Të hyrat vetanake prej 1,885,177€ janë paguar në Buxhetin e Kosovës (BK). Totali i të hyrave të arkëtuara reflekton një ulje prej 369,145€ e cila vjen si rrjedhojë zvogëlimit të ripërtëritjes së licensave[5].

Çështja 9 – Klasifikimi jo i duhur i shpenzimeve në kodet ekonomike– Prioriteti i mesëm

E gjetura Blerja e dy fotokopjeve në vlerë prej 6,800€ është regjistruar në kodin ekonomik të pasaktë "13610 Furnizime për zyrë" nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve. Fotokopjet do të duhej të regjistroheshin në kodin ekonomik "31650 Makina fotokopjuese" si investim kapital.

Rreziku Regjistrimi i shpenzimeve në kode të pasakta e rrit rrezikun që të mos arrihet qëllimi i menduar i shpenzimeve dhe nuk është në harmoni me rregullat financiare të cilat kërkojnë që fondet të shpenzohen për qëllimet e planifikuara. Po ashtu, e zvogëlon efektivitetin e menaxhimit të buxhetit.

Rekomandimi 9 Ministri duhet të sigurojë që gjatë procesit të buxhetimit shpenzimet e buxhetuara të klasifikohen sipas planit kontabël.

3.4 Prokurimi

Gjatë viti janë nënshkruar 45 kontrata me vlerë totale prej 10,175,728€.

Rregullat e prokurimit synojnë të sigurojnë se fondet publike përdoren në mënyrë transparente dhe efikase për të arritur vlerën për para. Korniza ligjore përcakton qartë të drejtat, detyrat dhe përgjegjësitë e të gjitha palëve të përfshira në menaxhimin e prokurimit. Kjo përfshin kërkesën për të ulur rrezikun e mos përfundimit të kontratave dhe ekzekutimit të tyre të dobët. Kjo arrihet përmes zbatimit të një regjimi të ndëshkimeve në lidhje me performancën e dobët si dhe përmes sigurisë së ekzekutimit.

Departamenti i prokurimit nuk i përmbahet planit të prokurimit për zhvillimin e aktiviteteve. Ka shumë mospërputhje në mes të planit të prokurimit dhe raportit të kontratave të nënshkruara gjatë vitit 2015. Kjo mund të shpie në dështimin e projekteve të parapara me plan apo realizmin e

[5] Licensat për qendrat e kontrollimit teknik, dhe autoshkollat. Kohëzgjatja e licensës është 5 vjeçare.

projekteve të cilat nuk kanë qenë të parapara me plan. Si pasojë mund të humbet kontrolli mbi menaxhimin e kontratave nga ana e Ministrisë.

Edhe përkundër faktit që tek kjo çështje është tërhequr vëmendja në raportin e auditimit të vitit paraprak raporti i kontratave të nënshkruara nuk mund të konsiderohet i plotë. Përveç kësaj, në këtë raport nuk janë përfshirë të gjitha aneks kontratat e nënshkruara gjatë vitit.

Nga rishikimi i kontratave, kemi identifikuar se disa kontrolle menaxheriale ndaj aktiviteteve të prokurimit nuk janë zbatuar me konsistencë. Sfidat në sistemin e prokurimit janë të shumta. Një numër i madh i aktiviteteve të prokurimit është bërë përmes ankesave nga OE dhe vendimeve të Organit Shqyrtues të Prokurimit (OSHP-së). Sipas të gjeturave të mëposhtme konstatojmë se si pasojë e mungesës së kontrollit adekuat gjatë aktiviteteve të prokurimit dhe dobësive në menaxhimin e projekteve kanë rezultuar mangësitë dhe dobësitë si në vijim:

Dobësitë sistematike në prokurim

Çështja 10 – Përbërja e komisioneve të vlerësimit - Kontratat e nënshkruara sipas vendimeve të OSHP-së - Prioritet i lartë

E gjetura

Nga shqyrtimi i kontratave ne kemi identifikuar një sërë dobësish të përbashkëta, të cilat kanë pasur ndikim mbi secilën kontratë të rishikuar.

- Në komisionet e vlerësimit të ofertave ishte caktuar zyrtari i prokurimit, ku në dy raste[6] kishte detyrën e kryetarit të komisionit ndërsa në pesë[7] raste ishte anëtar i komisionit;[8] dhe

- MI, për vitin 2015, gjatë zhvillimit të aktiviteteve të prokurimit, shumicën e kontratave ishte përcjell me vendime (20 vendime[9]) të OSHP-së, si pasojë e ankesave të operatorëve ekonomik. Departamenti i prokurimit ishte ballafaquar me sfida të shumta në lidhje me zhvillimin e procedurave të rregullta sipas LPP-së, për aktivitetet e prokurimit.

[6] "Ndertimi i recepcionit tek holli", dhe "Sigurimi i automjeteve"
[7] "Furnizim me dy fotokopje te medha", "Furnizim me toner", "Ndertimi i recepcionit tek holli", "Ndertimi I rruges Regjionale R221, segmenti: Osjan-Rakosh-Kryqezimi me rrugen R101, K. Istog", "Sh;rbimet e transportit humanitar p;r Llotet 6, 9, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20" dhe "Asfaltimi i rrugës Topanicë - Dajkoc"
[8] Udhëzuesi operativ për prokurimin publik A02 përcakton se anëtarë të komisionit të vlerësimit nuk mund të jetë Zyrtari Përgjegjës i Prokurimit dhe asnjëri nga stafi i Departamentit të Prokurimit.
[9] Nëntë vendime janë në favor të operatorëve ekonomik ankues, ndërsa gjashtë janë në favor të Ministrisë dhe pesë janë kthyer në rivlerësim.

Rreziku Mos ndjekja e procedurave të duhura të prokurimit dhe udhëzuesve përkatës mund të rezultojë në konflikt interesi për organizatën. Zhvillimi i aktiviteteve të prokurimit të përcjellura me ankesa të shumta, mund të shpie në dështimin e realizmit të projekteve të parapara sipas planit të prokurimit dhe në vonesa të shumta. Kjo mund të reflektoj edhe në implikime buxhetore nëse barten dhe bëhen ngarkese për vitin e ardhshëm.

Rekomandimi 10 Ministri duhet të sigurojë që një sistem i prokurimit është funksional, marrë parasysh në këtë rast emërimin e komisioneve adekuate dhe monitorimi i aktivitetit të prokurimit nga ana e zyrtarit përgjegjës. Njëkohësisht Ministri të sigurojë se ka raportime të rregullta nga departamenti i prokurimit lidhur me ankesat e OE-ve duke paraqitur edhe shkaqet për parandalimin e dobësive të paraqitura dhe vonesave në procedura. Rrjedhimisht, duhet të vendosen kontrolle të shtuara për të siguruar se dobësitë sistematike të identifikuara janë adresuar.

Dobësitë jo-sistematike të prokurimit

Çështja 11 - Vonesat në zbatimin e projekteve dhe në pagesa - Prioritet i lartë

E gjetura

- Projekti për "Mirëmbajtja verore/dimërore 2015/16/17"[10], ende nuk është kontraktuar. Ndonëse procedurat e prokurimit kanë përfunduar. Për këtë aktivitet, ka pasur ankesa nga OE në OSHP e cila në nëntor 2015, kishte nxjerrë një vendim ku ka urdhëruar MI-në që aktivitetin e prokurimit ta rivlerësoj. Kurse, në dhjetor 2015 kishe nxjerrë një urdhëresë që MI jo më larg se në afat prej pesë ditësh ta rivlerësojë aktivitetin e prokurimit konform vendimit të OSHP-së. Si pasojë e kësaj, shërbimet e mirëmbajtjes së rrugëve ende nuk kanë filluar të zbatohen;
- Te Projekti "Asfaltimi i rrugës Topanicë-Dajkoc" procedura ishte iniciuar në vitin 2014, mirëpo si pasojë e ankesave të OE-ve procedurat ishin tej zgjatur deri në marrjen e vendimeve të OSHP-së. OE fitues kishte nënshkruar kontratën me Ministrinë në mars 2015 (me plan dinamik 220 ditë pune). Ndërsa, Siguria e ekzekutimit ka skaduar në nëntor 2015, ndërkohë që punimet ende nuk kanë përfunduar sipas dinamikës së paraparë; dhe

[10] Mirëmbatja dimërore rutine (për vitet 2015/16/17) e Autoudhës Ibrahim Rugova A7 Segmenti Morinë-Gjuricë Lot1 dhe N9 segmenti Bresje-Gjuricë.

- Në dy raste janë hasur vonesa në ekzekutimin e pagesave. Për shërbimet për Mirëmbajtje Verore dhe Dimërore 2013/2014 (shërbimet që ndërlidhen me 2014), pagesa në vlerë prej 11,074€ iu është vonuar OE-së deri në pesë muaj. Kjo ishte ndalë si formë sigurie deri në përfundimin e raportit të komisionit të pranimit edhe pse tashmë ishte bërë ndalesa 10%. Ndërsa, në rastin tjetër pagesa prej 69,825€ për një tjetër OE, ishte ekzekutuar direkt nga Thesari, pasi OE-ja nuk ishte paguar nga MI-ja, megjithëse komisioni për pranimin e punëve kishte konkluduar se punët janë kryer sipas kontratës.

Rreziku Vonesat në realizimin e projekteve, kanë efekt negativ mbi shpenzimin e buxhetit. Me qëllim të ikjes nga penalizimi për vonesat e shkaktuara në realizimin e projekteve, kualiteti i punimeve mund të rrezikohet, po ashtu edhe shërbimi ndaj qytetarëve do të jetë i mangët. Në anën tjetër, vonesat në pagesa ndaj OE-ve mund të ndikojnë në proceset buxhetore të projekteve tjera.

Rekomandimi 11 Ministri duhet të sigurojë që kontrolli në prokurim është efikas duke u fokusuar në fillimin e zbatimit të projekteve, të evidentoj shkaqet e mos realizimit të projekteve sipas dinamikës së paraparë dhe të procedoj të gjitha pagesat sipas afateve të caktuara kohore.

Çështja 12 – Njoftimi i OE-ve për anulimin e aktivitetit të prokurimit– Prioritet i lartë

E gjetura Te prokurimi i projektit "Ndërtimi i rrugës Dobërdolan-Pagarushë (faza e dytë) nga profili 152 deri në P209 me gjatësi prej 907m, sipas raportit të komisionit të vlerësimit, ishte konstatuar se prej tetë OE-ve vetëm dy janë të përgjegjshëm. OE-të e vlerësuar si të papërgjegjshëm nuk ishin informuar drejtë nëpërmes letrës standarde për eliminim ku njoftohen se në mungesë të tre OE-ve të përgjegjshëm anulohet ky aktivitet i prokurimit, derisa ky nuk ka qenë i anuluar.

Rreziku Njoftimi i parregullt i OE-ve për anulimin e tenderit ka treguar jo transparencë ndaj OE-ve të eliminuar nga procesi i prokurimit. Kjo mund të shpie në proceduara të ankesave, komplikime dhe vonesa në arritjen e zbatimit të projekteve. Gjithashtu, në situata të tilla krijohen dyshimet bazike se mund të ketë favorizime apo diskriminime ndaj OE-ve të caktuar.

Rekomandimi 12 Ministri duhet të siguroj që me rastin e dhënies së kontratës të bëhet njoftimi i duhur ndaj të gjithë OE-ve konkurrues, me qëllim të një procesi prokurimi të drejtë dhe transparent, dhe që të reflektoj ndaj një konkurrence të barabartë.

Çështja 13 - Mangësitë në menaxhimin e proceseve në prokurim - Prioritet i lartë

E gjetura

- MI përmes ankandit publik në vitin 2014 ka bërë shitjen e pasurisë (autobusëve). Blerësi ka hasur në vështirësi në marrjen e dy autobusëve pasi ishin në shfrytëzim nga dy OE[11] tjerë. Si pasojë, MI, në vitin 2015 është obliguar ta kthej vlerën prej 2,643€ ndaj OE-së fitues. Ndonëse, MI në dhjetor 2014 bën kallëzim penal ndaj të dy OE për mos kthim të pasurisë, megjithatë, në shkurt 2015 prapë i njëjti OE[12] për shërbime transporti është kontraktuar nga MI;
- Servisimi (në vlerë 5,281) për veturën BMW X5 3Z -003 -08 në pronësi të Ministrisë është kryer sipas kontratës me një OE që kishte Zyra e Kryeministrit. Për më tepër, kontrata e bashkëngjitur në urdhër pagesë ishte e panënshkruar ndërmjet palëve dhe i kishte kaluar afati i zbatimit;
- Si pjesë e mostrës për testim ne kemi kërkuar edhe procedurat e prokurimit për Transportin humanitar të udhëtarëve për Llotet 6, 12, 14 dhe 15[13]. Edhe përkundër insistimit këto informacione nuk na janë ofruar me arsyetimin që dosja nuk po mund të gjendet; dhe
- Te projekti "Ndërtimi i Recepcionit tek holli" OE fitues nuk e ka sjellë vërtetim e gjykatës Ekonomike dhe Sigurimin e Ekzekutimit.

Rreziku Kontraktimi me OE-në i cili ka qenë i paditur nga MI, nuk jep siguri se projekti do të realizohet, njëkohësisht kjo e shton rrezikun se MI nuk përcjellë një vijimësi të performancës së realizimit të kontratave sipas OE-ve. Realizimi i shërbimeve përmes OE-ve të pa kontraktuar nga MI dhe mungesa e informatave për aktivitetet e zhvilluara të prokurimit mbetet brengosëse për kontrollin e brendshëm.

Rekomandimi 13 Ministri duhet të siguroj se zyra e prokurimit ka një listë të OE-ve të cilët janë të papërgjegjshëm ndaj realizimit të kontratave dhe ti shmangë kontratat e reja me ta. Në anën tjetër, të siguroj se procesi i blerjeve përmes prokurimit është i rregullt dhe të sigurojë që të gjitha informatat e kërkuara nga prokurimi janë në dispozicion.

[11] Një OE kishte dy autobus dhe një tjetër një autobus.
[12] Kontrata për transport humanitar rrugor për Llotet VI dhe XII ne vlerë prej 3,783.96€ në muaj përkatësisht 2,628€ në muaj;
[13] Në total vlera e këtyre kontratave (lloteve) arrin në 79,817€

Çështja 14 – Dobësitë në zbatimin e procedurave të prokurimit- Prioritet i lartë

E gjetura

Kontrata për ofrimin e Shërbimeve të IT-së, nuk specifikon qartë formën e shërbimeve të caktuara, çmimet për njësi dhe mënyrën e kompensimit për këto shërbime. Çmimi i kontratës është dhënë në total prej 9,966€. Plani për menaxhimin e kontratës është nënshkruar rreth dy muaj pas nënshkrimit dhe inicimit të zbatimit të saj. Deri në qershor 2015, shërbimet për IT ishin ofruar nga një person me kontratë mbi vepër në MI. Mesatarja e kompensimeve për shërbimet e tij ishin rreth 380€ në muaj. Tani i njëjti person kryen këto shërbime vetëm përmes OE-së së kontraktuar. Megjithatë, nuk është e qartë nëse është vlerësuar arsyeshmëria ekonomike, efikasiteti dhe efektiviteti i shërbimeve;dhe

Për lëndët "Furnizim me dy fotokopje të mëdha dhe Furnizim me printer për shtypjen e certifikatave të ADR-së të formatit të patentë-shoferëve" ishte bërë ndarja e tenderit në dy kuotime të çmimeve, derisa sipas planit të prokurimit ishte paraparë si një tërësi në vlerë prej 50,000€, kurse ndarja është bërë për t'ju shmangur procedurave të hapura, njëra në vlerë 6,800€ dhe tjetra ne vlere 9,780€.

Rreziku

Dështimi për të ndjekur procedurat e duhura të prokurimit dhe udhëzuesit përkatës në mënyrë konsistente, ka rrezikuar zbatimin e politikave të kontrollit të brendshëm. Kjo ka ndikuar në reduktimin e efektivitetit të menaxhimit financiar brenda MI-së duke ulur kështu mundësinë që menaxhmenti të reagoj me kohë ndaj sfidave financiare.

Rekomandimi 14

Ministri duhet të sigurojë se është kryer një shqyrtim për të përcaktuar pse në rastet e mësipërme kërkesat e prokurimit nuk janë zbatuar me konsistencë. Rrjedhimisht, duhen kontrolle të shtuara për të siguruar që një situatë e ngjashme nuk do të përsëritet në prokurimet e ardhshme.

3.5 Shpenzimet jo përmes prokurimit

3.5.1 Avancet, Komunalitë, Qiraja, Publikimet, Anëtarësimet etj

Shpenzimet të cilat nuk shkojnë përmes procedurave të prokurimit janë shpenzimet komunale, shpenzimet e udhëtimit, shpenzimet e qirasë dhe shpenzimet për shërbime të caktuara si arsimi, publikimi, anëtarësimi etj.

Çështja 15 – Avancet e paarsyetuara – Prioritet i mesëm

E gjetura Shpenzimet nga kredit kartela[14] të bartura nga periudhat e mëhershme ende janë të paarsyetuara. Po ashtu, informatat bindëse për të konfirmuar shumën e saktë të tyre mungojnë nga MI. Ndërkohë, që nuk është vërejtur se janë bërë përpjekje të mjaftueshme për mbylljen dhe arsyetimin e këtyre mjeteve.

Rreziku Parregullsitë në shfrytëzimin e avanceve rrisin rrezikun që paraja publike të jetë përdorur në mënyrë të parregullt.

Rekomandimi 15 Ministri duhet të siguroj se kontrollet lidhur me menaxhimin e avanceve janë duke u monitoruar në vazhdimësi. Ndërkohë, të siguroj se janë ndërmarrë masa për se të gjitha avancet janë mbyllur sipas kërkesave ligjore.

3.5.2 Kompensimet (pagat dhe mëditjet)

Pagat dhe Mëditjet paguhen përmes një sistemi të centralizuar. MI ka kontrolle adekuate në përgatitjen e listave të pagave, verifikimin e ndryshimeve të mundshme si dhe ne harmonizime me Ministrin e Administratës Publike dhe me MF.

Numri i planifikuar i të punësuarve ishte 266, ndërsa numri aktual në listën e pagave 262.

Çështja 16 – Sistematizimi i vendeve të punës – Prioritet i mesëm

E gjetura Janë vërejtur dallime lidhur me numrin e të punësuarve që parashihen me Rregullore për sistematizimin e vendeve të punës dhe Ligjit të buxhetit. Ndryshimet vërehen në numrin e të punësuarve sipas departamenteve por kjo nuk reflekton në totalin për organizatën. MI nuk ka arritur që kërkesat buxhetore ti adresoj sipas Rregullores për sistematizimin e vendeve të punës që lidhen me numrin e të punësuarve sipas departamenteve.

[14] Kredit kartela për udhëtime zyrtare e ish zëvendës ministrit të MI-së.

Rreziku	Dobësitë lidhur me kërkesat buxhetore ndaj sistematizimit të vendeve të punës, ndikojnë në realizimin e procesit buxhetor dhe në arritjen e objektivave të Ministrisë duke reflektuar edhe në zhvillimin e operacioneve primare.
Rekomandimi 16	Ministri duhet të konsideroj që me rastin e planifikimit të buxhetit, të parasheh nevojat e stafit sipas departamenteve dhe të siguroj se kërkesat buxhetore lidhur me numrin e të punësuarve të jenë në përputhje me Rregulloren për sistematizimin e vendeve të punës.

3.5.3 Subvencionet dhe Transferet

Subvencionet janë të ndara në dy programe që ndërlidhen me transportin humanitar rrugor dhe hekurudhor.

Në vitin 2015 pagesat për subvencione dhe transfere ishin 1,012,234€. Nga to, 871,959€ ishin ndarë sipas marrëveshjes në mes MI-së dhe Trainkos-it për kompensimin e pjesërishëm të shërbimeve publike për vitin 2015, ndërsa 140,275€ janë ndarë për mbulimin e shërbimeve të transportit humanitar rrugor të ofruara nga OE-të sipas kontratave të ndara me procedurat e prokurimit.

Rekomandimi

Nuk kemi rekomandime në këtë fushë.

3.6 Të Hyrat (përfshirë të hyrat vetanake)

Të hyrat e inkasuara nga MI në vitin 2015 ishin në total 1,885,177€. Këto janë të hyra që realizohen përmes tre departamenteve: Departamenti i Automjeteve, Departamenti i Infrastrukturës Rrugore dhe Departamenti i Transportit Publik. Të hyrat e inkasuara derdhen në buxhetin e konsoliduar.

Rekomandimi

Nuk kemi rekomandime në këtë fushë.

3.7 Pasuritë dhe detyrimet

3.7.1 Pasuritë kapitale dhe jo-kapitale

Sipas regjistrave kontabël të SIMFK për vitin 2015, vlera neto e pasurisë (mbi 1,000€), ishte: 1,086,382,099€, ndërsa 248,151€ (nën 1,000€) dhe stoqet në vlerë prej 15,380€. Ne kemi rishikuar nëse procesi i regjistrimit dhe mënyra e mbajtjes se evidencës është në pajtueshmëri me kërkesat e Rregullores MF-nr. 02/2013, për menaxhimin e pasurisë jo financiare të organizatave buxhetore.

Çështja 17– Shfrytëzim i pasurisë- Prioritet i lartë

E gjetura Vetura zyrtare 3Z-009-08 në mandatin e kaluar qeverisës ka qenë në shfrytëzim nga zëvendës ministri. Kjo veturë është dashur të kthehet në ministri me rastin e përfundimit të mandatit në dhjetor 2014. Sipas zyrtarit përgjegjës në ministri, vetura është rikthyer në muajin prill 2015. Ne kemi testuar faturat për karburante dhe kemi identifikuar se për muajt dhjetor 2014, janar, shkurt dhe mars 2015 kanë ndodhur shpenzimet në mënyrë jo të rregullt. Vlera totale e furnizimit për këtë periudhë është 3,745€.

Rreziku Mungesa e kontrollit dhe marrjes se masave adekuate për shfrytëzimin e pasurisë ka ndikuar në shpenzime të parregullta, bazuar në këtë, potencialisht mund te ketë edhe shpenzime tjera të ngjashme në të ardhmen.

Rekomandimi 17 Ministri duhet të siguroj që shfrytëzimi i pasurisë është në kuadrin e aktiviteteve të ministrisë, me qëllim të shmangies së saj apo edhe të krijimit të shpenzimeve të pakontrolluara dhe që nuk rrjedhin nga aktivitetet operative të Ministrisë.

Çështja 18 - Mos kthimi i pasurisë– Prioritet i mesëm

E gjetura Inventarizimi i pasurisë jo financiare në MI ishte i mangët, për arsye se ish zyrtarë të ministrisë, nuk kanë bërë dorëzimin e pasurisë me të cilën kanë qenë të ngarkuar. Një nga shkaqet e saj ishin deklarimet për humbjen e pasurisë në aksidente apo forma të tjera. Megjithatë, nuk ka një raport të ndonjë institucioni kompetent për të konfirmuar humbjen e pasurisë.

Rreziku Moskthimi i pasurisë nga ana e zyrtarëve të MI-së, bënë të pamundur një regjistër të plotë dhe të saktë të pasurisë. Mos ofrimi i dëshmive rreth humbjes së pasurisë mund të shpie deri në përdorimin jo të drejtë të pasurisë nga personat jo zyrtarë të ministrisë.

Rekomandimi 18 Ministri të konsideroj formimin e një komisioni për mënyrën se si do të trajtohet kjo çështje, njëkohësisht të siguroj se regjistri i pasurive jep gjendjen reale të saj, në rastet e mungesave të pasurisë të jepen arsyetimet e dokumentuara apo të iniciohet kthimi i saj.

Çështja 19 – Menaxhimi i tjetërsimit të pasurisë – Prioritet i mesëm

E gjetura Ministria kishte hapur ankand për shitjen e aseteve edhe pse nuk i kishte në posedim ato[15]. Pasuria ishte në shfrytëzim edhe pas skadimit të kontratës së mëhershme me OE-të. Prandaj, OE fitues në ankand nuk ka pranuar asetet e tilla nga MI. Edhe përkundër kthimit të shitjes pasuria nuk është e përfshirë në regjistrat e pasurisë.

Rreziku Menaxhimi jo i duhur me pasurinë ka rrezikuar humbjen e saj. Në anën tjetër, inicimi i procedurave të ankandit pa e siguruar pasurinë fizikisht nga OE mund të rezultojë me padi ndaj ministrisë.

Rekomandimi 19 Ministri të siguroj se janë marrë masa shtesë drejt ushtrimit të plotë të kontrollit mbi pasurinë duke krijuar mekanizmat mbi monitorimin dhe raportimin e pasurisë në fund të çdo viti fiskal.

3.7.2 Trajtimi i borxheve

Pasqyra e detyrimeve të papaguara ndaj furnitorëve e prezantuar në PVF në fund të vitit 2015 ishte 22,388,600€. Këto detyrime janë bartur për t'u paguar në vitin 2016.

Çështja 20 – Raportimi jo i plotë i obligimeve - Prioritet i lartë

E gjetura Obligimet e prezantuara në PVF për vitin 2015 nuk ishin të plota. Faturat gjithsej në shumën 199,369€ nuk ishin prezantuar dhe raportuar sipas kërkesave.

Edhe më tej nuk mund të mbështetemi në kontrollin dhe menaxhimin e obligimeve. Vonesat më të mëdha përcjellin obligimet për investimet kapitale. Pranimi i faturave në Departamentin e Infrastrukturës Rrugore nuk evidentohet në një regjistër të pranimit ku do të mund të përcillej procesi dhe koha deri te dërgimi për pagesë.

Rreziku Mangësitë në procesin e menaxhimit të obligimeve mund të rëndojnë edhe më tej buxhetin duke shkaktuar vështirësi në përmbushjen e planeve financiare.

Rekomandimi 20 Ministri duhet të siguroj se do të rishikohet i tërë procesi i pranimit dhe përcjelljes së faturave për pagesë në mënyrë që të mundësojë menaxhim të drejtë dhe të mbështesë raportimin e plotë të obligimeve të papaguara.

[15] Tre autobusë të përdorur nga OE për transportin humanitar rrugor, ndaj të cilit ka ngritur padi në gjykatë.

Shtojca I: Qasja dhe metodologjia e auditimit

Përgjegjësitë e Auditorit dhe të atyre të ngarkuar me qeverisje janë dhënë në hollësi në Opinionin e përcaktuar në kapitullin 1.2 të këtij raporti.

Derisa rezultat kyç i punës sonë është opinioni i auditimit, ky raport pasqyron tërësinë e punës sonë me fokus të veçantë edhe në Çështjet e Qeverisjes përfshirë Menaxhimin Financiar dhe Kontrollin. Kjo e fundit mbështetet në programin tonë të gjerë të auditimit të pajtueshmërisë të bazuar në rrezik.

Përmbledhja e përgjithshme ka për qëllim t'i nxjerrë në pah gjetjet kryesore të auditimit dhe veprimet kyçe për të cilat Ministri duhet të sigurojë se janë ndërmarrë për t'i adresuar dobësitë e identifikuara të menaxhimit/të kontrollit.

Raporti i detajuar ofron një përmbledhje të gjerë të të gjeturave tona të auditimit me theks të veçantë në përcaktimin e shkakut të të gjeturave të auditimit dhe në dhënien e rekomandimeve të përshtatshme për t'i adresuar ato. Për të qenë më i plotë, ne kemi përfshirë çështjet e identifikuara gjatë auditimit të ndërmjetëm aty ku ato kanë mbetur relevante. Të gjeturat tona janë definuar si:

Të prioritetit të lartë – Çështjet të cilat nëse nuk adresohen mund të rezultojnë në dobësi materiale në kontrollin e brendshëm dhe ku veprimi i marrë do të ofrojë mundësinë për përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të kontrolleve të brendshme; dhe

Të prioritetit të mesëm - Çështje të cilat mund të mos rezultojnë në dobësi materiale, por ku veprimi i marrë gjithashtu do të ofrojë mundësinë për përmirësimin e efikasitetit dhe efektivitetit të kontrolleve të brendshme.

Të gjeturat që mund të konsiderohen me prioritet të ulët do t'i raportohen veçmas stafit të financave.

Procedurat tona kanë përfshirë rishikimin e kontrolleve të brendshme, të sistemeve të kontabilitetit, teste të ndërlidhura substanciale si dhe aranzhimet e ndërlidhura të qeverisjes deri në atë masë sa që konsiderohet e nevojshme për kryerjen efektive të auditimit. Të gjeturat e auditimit nuk duhet të konsiderohen sikur përfaqësojnë një pasqyrë gjithëpërfshirëse të të gjitha dobësive që mund të ekzistojnë, apo edhe të gjitha përmirësimeve që mund të bëhen në sistemet dhe procedurat që kanë operuar.

Shtojca II: Shpjegim i llojeve të ndryshme të opinioneve të aplikuara nga ZAP

(e shkëputur nga ISSAI 200)

Forma e opinionit

147. Auditori duhet të japë një **opinion të pa-modifikuar** nëse arrin në përfundimin se pasqyrat financiare janë përgatitur, në të gjitha aspektet materiale, në pajtim me kornizën e zbatueshme financiare.

Nëse auditori, bazuar mbi dëshmitë e marra të auditimit, arrin në përfundimin se pasqyrat financiare si tërësi përmbajnë keqdeklarime materiale ose nuk arrin të marrë dëshmi të mjaftueshme auditimi për të nxjerrë përfundimin se pasqyrat financiare si tërësi nuk përmbajnë keqdeklarime materiale, atëherë ai duhet të modifikojë opinionin në raportin e auditorit sipas pjesës që flet për 'Përcaktimin e llojit të modifikimit që i bëhet opinionit të auditorit'.

148. Nëse pasqyrat financiare të përgatitura sipas kërkesave të një kornize për prezantim të drejtë nuk arrijnë të japin një paraqitje të drejtë, auditori duhet të diskutojë çështjen me menaxhmentin dhe, varësisht nga kërkesat e kornizës së zbatueshme për raportim financiar dhe nga mënyra se si zgjidhet çështja, të përcaktojë nëse është e nevojshme të modifikojë opinionin e auditimit.

Modifikimet që i bëhen opinionit në raportin e auditorit

151. Auditori duhet të modifikojë opinion në raportin e auditorit në rast se, duke u bazuar në dëshmitë e marra të auditimit, arrin në përfundimin se pasqyrat financiare si tërësi përmbajnë gabime materiale, ose në qoftë se auditori nuk ka mundur të marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme për të nxjerrë përfundimin se pasqyrat financiare si tërësi nuk përmbajnë keqdeklarime materiale. Auditorët mund të japin tre lloje opinionesh të modifikuara: opinion të kualifikuar, opinion të kundërt dhe mohim të opinionit.

Përcaktimi i llojit të modifikimit që i bëhet opinionit të auditorit

152. Vendimi se cili lloj i opinionit të modifikuar është i përshtatshëm varet nga:

- Natyra e çështjes që i jep shkas modifikimit – d.m.th nëse pasqyrat financiare përmbajnë keqdeklarime materiale ose, në rast se ishte e pamundur për të marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme, mund të përmbajnë keqdeklarime materiale; dhe
- Gjykimi i auditorit rreth përhapjes së efekteve ose efekteve të mundshme që çështja ka në pasqyrat financiare.

153. Auditori duhet të japë një **opinion të kualifikuar nëse**: (1) pasi ka marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme, auditori arrin në përfundimin se keqdeklarimet, ose individualisht ose së bashku, janë materiale por nuk janë përhapur në pasqyrat financiare, ose (2) nëse auditori nuk ka mundur të marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme në të cilat të bazojë një opinion, por arrin në përfundimin se efektet e çdo gabimi të pazbuluar mbi pasqyrat financiare kanë mundur të jenë materiale por jo të përhapura.

154. Auditori duhet të japë një **opinion të kundërt nëse**, pasi ka marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme, auditori arrin në përfundimin se keqdeklarimet, ose individualisht ose së bashku, janë edhe materiale edhe të përhapura në pasqyrat financiare.

155. Auditori duhet japë **mohim të opinionit nëse**, pasi nuk ka mundur të marrë dëshmi auditimi të mjaftueshme dhe të përshtatshme në të cilat të bazojë një opinion, auditori arrin në përfundimin se efektet e çdo gabimi të pazbuluar mbi pasqyrat financiare kanë mundur të jenë edhe materiale edhe të përhapura. Nëse, pas pranimit të angazhimit, auditori bëhet i vetëdijshëm se menaxhmenti ka imponuar një kufizim të fushëveprimit të auditimit, për të cilin auditori konsideron se mund të rezultojë në nevojën për të shprehur një opinion të kualifikuar ose mohim opinioni mbi pasqyrat financiare, auditori duhet të kërkojë nga menaxhmenti ta heqë atë kufizimin.

Nëse auditori jep një opinion të modifikuar, ai duhet të modifikojë edhe titullin për të korresponduar me llojin e opinionit i shprehur. ISSAI 1705 jep udhëzime shtesë rreth gjuhës specifike që duhet përdorur kur jepet një opinion dhe për të përshkruar përgjegjësinë e auditorit. Ajo gjithashtu përfshin shembuj ilustrues të raporteve.

Paragrafët e Theksimit të Çështjes dhe paragrafët e Çështjeve të Tjera në raportin e auditorit

157. Nëse auditori e konsideron të nevojshme për të tërhequr vëmendjen e përdoruesve në një çështje të paraqitur ose shpalosur në pasqyrat financiare, e cila është sa e rëndësishme aq edhe thelbësore që ata të kuptojnë pasqyrat financiare, por ka prova të mjaftueshme e të përshtatshme se çështja nuk përmban keqdeklarime materiale në pasqyrat financiare, auditori duhet të përfshijë një paragrafi të Theksimit të Çështjes në raportin e tij. Paragrafët për Theksimin e Çështjes duhet t'i referohen vetëm informacionit të paraqitur ose shpalosur në pasqyrat financiare.

158. Një paragraf i Theksimit të Çështjes duhet:

- Të përfshihet menjëherë pas opinionit;
- Të ketë titullin 'Theksim i Çështjes' ose ndonjë titull tjetër të përshtatshëm;
- Të përmbajë një referencë të qartë ndaj çështjes që theksohet dhe të tregojë se në ç'pjesë të pasqyrave financiare mund të gjenden shpalosjet relevante që e përshkruajnë plotësisht çështjen;
- Të tregojë se opinioni i auditimit nuk është modifikuar për sa i përket çështjes të theksuar.

159. Nëse auditori e konsideron të nevojshme për ta komunikuar një çështje, përveç atyre që janë paraqitur ose shpalosur në pasqyrat financiare, e cila, në gjykimin e auditorit, është e rëndësishme për përdoruesit në mënyrë që ta kuptojnë auditimin, përgjegjësitë e auditorit apo raportin e auditimit, dhe me kusht që kjo nuk është e ndaluar me ligj ose rregullore, duhet të përpilohet një paragraf me titullin "Çështje Të Tjetra", apo ndonjë titull tjetër të përshtatshëm. Ky paragraf duhet të paraqitet menjëherë pas opinionit dhe pas çdo paragrafi të Theksimit të Çështjes.

Shtojca III: Rekomandimet e vitit paraprak

Komponenta e Auditimit	Rekomandimet e dhëna	Të implementuara	Të adresuara por jo te implementuara	Të pa adresuara
2.2 Rreziqet domethënëse në Pasqyrat Vjetore Financiare	Ministri duhet të siguroj se është zbatuar një proces efektiv i cili e mundëson një vlerësim të plotë të pasurive për PVF 2015. Ky proces duhet ta përcaktojë bilancin korrekt për 2014, t'i përmirësojë trajtimet kontabël jo korrekte të aplikuara në 2014 dhe t'i reflektojë rezultatet e një shqyrtimi të brendshëm i cili i përcakton shkaqet e trajtimit jo korrekt dhe jep rekomandime për t'i adresuar ato. Ky proces mund të mbështetet duke marrë informata për pasuritë nga Agjencioni Kadastral i Kosovës apo departamentet përkatëse komunale.			Nuk është ndërmarrë asnjë hap për përcaktimin e bilancit të para 99-tës. Trajtimet kontabël të 2014-tës nuk janë korrigjuar.
	Ministri të sigurojë se procesi i buxhetit lidhur me mirëmbajtjen e rrugëve për 2016 është rishikuar në mënyrë domethënëse për të siguruar një dallim të qartë në mes të shpenzimeve të natyrës kapitale dhe shpenzimeve të natyrës së përgjithshme. Për vitin 2015 duhet të aplikohet një analizë e arsyetuar në mes të këtyre dy kategorive e që mund të verifikohet nga ZAP. Kjo kërkon një kuptim të detajuar të të gjitha llojeve të punës (dhe vëllimit të tyre) të kryera nga kontraktori për			Sfida në sigurimin e buxhetit për mirmbajtjen e rrugëve nga kategoria e mallrave dhe shërbimeve ende qëndron. Kjo është një ndër shkaqet që shpenzimet e tilla të bëhen edhe nga kategoria e Investimeve kapitale. Ministria, përballet me

	mirëmbajtjen verore dhe dimërore.			vështirësi në këtë drejtim duke u ndikuar edhe nga organet tjera vendimarrëse të cilat duhet ta konsiderojnë prioritet me rastin e përcaktimit dhe aprovimit të limiteve buxhetore.
2.3 Pajtueshmëria me PVF dhe kërkesat tjera për raportim	Ministri duhet të sigurojë që plani i hartimit të PVF 2015 të përfshijë rishikimin e draft llogarisë nga menaxhmenti, me fokus të veçantë në fushat me rrezik të lartë dhe fushat ku janë identifikuar gabime në vitet e mëparshme. Deklarata e bërë nga ZKA dhe ZKF nuk duhet të dorëzohet përveç nëse në të gjitha draft PVF janë zbatuar të gjitha kontrollet e nevojshme.			Pasqyrat vjetore për vitin 2015 janë të një kualiteti të dobët edhe përkundër këshillave të dhëna vit pas viti. Këshillat e ZAP për PVF nuk janë marrë parasysh.
3 Rekomandimet e vitit paraprak	Ministri duhet të sigurojë se përfillen plotësisht afatet kohore për të dorëzuar një plan të veprimit të rishikuar qartazi i cili përcakton një afat kohor për adresimin e rekomandimeve të dhëna, me anëtarët e identifikuar të stafit llogaridhënës dhe me fokus fillestar në fushat që janë të rëndësisë më të madhe. Kjo duhet të monitorohet në baza të rregullta kohore dhe arsyet për mos adresimin e rekomandimeve të vitit paraprak duhet të përcaktohen nga drejtorët relevantë dhe ato t'i raportohen Ministrit.			Plani i veprimit i dorëzuar me vonesë. Nuk përmban afate kohore dhe identifikimin e stafit llogaridhënës. Është shumë gjithëpërfshirës.

4.1 Qeverisja e mirë	Ministri duhet të siguroj që po ndërmerret një shqyrtim i aranzhimeve ekzistuese të qeverisjes/llogaridhënies dhe kërkesave të lidhura me raportimin e brendshëm. Kërkesat e pa përmbushura duhet të përmbushen deri në shtator 2015. Cilësia e çështjeve lidhur me raportimin siç është raportimi i brendshëm duhet të shqyrtohen në mënyrë kritike për të demonstruar se është aplikuar sfida efektive te zyrtarët për të siguruar menaxhim operativ efektiv të Ministrisë në arritjen e objektivave strategjike.			Ende nuk kemi një Planifikim Strategjik e si rrjedhojë as Regjistër të Rreziqeve.
4.2 Planifikimi dhe realizimi i Buxhetit	Ministri duhet të siguroj një vlerësim sistematik të opcioneve për rishikimin e planifikimit të të hyrave dhe të caktojë caqe realiste për të hyrat për ta rritur në maksimum mbështetjen për buxhetin e Kosovës.		Nuk është adresuar gjatë vitit 2015. Megjithatë, rekomandimi është marrë parasysh për vitin 2016 duke e marrë për bazë realizimin.	
	Ministri duhet të siguroj se po bëhet identifikimi i pengesave dhe mundësive për ngritjen e normës së realizimit të buxhetit, shpenzimet e planifikuara janë identifikuar dhe proceset për implementimin e tyre janë përmirësuar aty ku kërkohet.		Megjithëse këtë vit është hasur një ngritje në realizimin e buxhetit, edhe këtë vit buxheti është orientuar në tre mujorin e fundit ku është shpenzuar 50% e buxhetit në këtë periudhë.	
	Ministri duhet të siguroj procese efektive dhe kontrolle të brendshme për të siguruar që pagesat			Edhe këtë vit janë hasur keqklasifikime.

	janë bërë në pajtueshmëri me buxhetin e miratuar, rrjedhimisht të regjistruar në harmoni me kategoritë ekonomike.			
4.3 Të hyrat (përfshirë të hyrat vetanake)	Ministri duhet ta rishikojë veprimin që është ndërmarrë deri sot për t'i adresuar të hyrat e pa mbledhura. Mënyra se si janë aplikuar kompensimet ligjore duhet të vlerësohen në mënyrë kritike dhe të përmirësohen sipas nevojës. Duhet të identifikohen opsionet alternative praktike për t'i inkurajuar pagesat.			Gjendje e njëjtë edhe gjatë vitit 2015. Nuk janë marrë masa tjera. Lëndët e vitit 2013 janë përcjellë tek përmbaruesi çka ka rezultuar me efektivitet.
4.4 Shpenzimet	Ministri duhet të siguroj që një rishikim i brendshëm po ndërmerret për të përcaktuar pse kërkesat e prokurimit nuk janë adresuar në të gjitha rastet e prokurimit dhe të ushtrojë më shumë kontrolle për të siguruar se dobësitë sistematike të identifikuara janë adresuar.		Edhe ne nuk kemi hasur raste ku ishte përsëritur çështje e vitit të kaluar lidhur me bashkëfinancimet, çështjet tjera nuk janë adresuar ende.	
	Ministri duhet të shqyrtojë pse kërkesat e prokurimit nuk janë zbatuar me konsistencë në rastet e mësipërme të cilat po përsëriten në vazhdimësi dhe të ushtrojë më shumë kontrolle për të siguruar që një situatë e tillë nuk do të përsëritet. Njëkohësisht të sigurohet se kontratat për mirëmbajtjen e rrugëve të përpilohen qartë, me qëllim të krahasimit të saktë të investimeve kapitale dhe shërbimeve të mirëmbajtjes.			Raste të shumta janë identifikuar edhe këtë vit pasi nuk janë ndërmarrë masa për adresimin e rekomandimit të vitit paraprak.

4.4.3 Kompensimet (pagat dhe mëditjet)	Ministri duhet të siguroj një analizë të arsyeve prapa përdorimit të Fondit të Kuadrove në kundërshtim me kornizën ligjore.	Gjatë vitit 2015 nuk janë ndarë mjete nga ky fond.		
	Ministri të siguroj një vlerësim sistematik të arsyeve për shpenzim të mjeteve nga kategori të ndryshme për mbështetje aktuale në stafin ushtrues detyre dhe të përkohshëm dhe të kërkojë që të rregullojë këtë pozicion deri në fundvitin 2015.			Situatë e njëjte edhe këtë vit. Vetëm sa ka ndryshuar numri i të punësuarve. Si ushtrues detyre 6 ndërsa me kontratë mbi vepër janë të punësuar 32 persona.
4.4.4 Subvencionet dhe Transferet	Ministri duhet të siguroj që lidhja e kontratave të reja të bazohet në rregullat përkatëse të prokurimit dhe të mos bëhen vazhdime jo konkurruese.	Gjatë vitit nuk janë hasur raste të reja të vazhdimit të kontratave me aneks.		
4.5.1 Pasuritë kapitale dhe jo-kapitale	Ministri duhet të siguroj që në vitin 2015 komisioni i inventarizimit e bën identifikimin e plotë të pasurive dhe përpilon një raport të hollësishëm që e demonstron vlerësimin/regjistrimin e plotë dhe të drejtë të tyre si bazë për regjistrim të drejtë në PVF.	Inventarizimi është bërë dhe është hartuar një raport duke bërë identifikimin e pasurive.		
	Ministri duhet të siguroj se po bëhet vlerësimi i arsyeshëm i nevojave të ministrisë për kamionë duke siguruar se nuk po shkaktohen shpenzime të panevojshme financiare. Praktika e deritanishme e dhënies së kamionëve OE-ve për realizimin e kontratës për MVD-në duhet të rishikohet dhe duhet të merren në konsideratë opsione tjera.			Ankandi për kamiponët është zhvilluar katër herë gjatë kësaj faze por nuk kanë arritur ende të shiten. Në herën e parë ka qenë vetëm një ofertë e cila nuk ka qenë e përgjegjshme për

				shkak se ka ofertuar me çmim më të ulët se ai minimal.
4.5.2 Trajtimi i borxheve	Ministri duhet të inicioj një analizë për dështimin e regjistrimit të obligimeve dhe të sigurojë që ZKF e ka shtuar kontrollin në këtë fushë për ta mbështetur prezantimin e drejtë në PVF dhe planifikimin financiar efektiv.		Megjithëse në pjesën e fundit të vitit ka patur raportime të obligimeve kjo ende mbetet një fushë që kërkon kontroll shtesë. Ende nuk ka një sistem efektiv të përcjelljes së borxheve.	
4.6 Sistemi i auditimit të brendshëm	Ministri të siguroj se janë marrë masa shtesë nga komiteti i auditimit në drejtim të shtyrjes së implementimit të rekomandimeve të auditimit të brendshëm dhe atij të jashtëm, nga ana e menaxhmentit të ministrisë.			Nga procesverbalet e KAB ende nuk shohim se janë ndërmarrë hapa të qartë drejt implementimit të rekomandimit të dhënë nga AP. Inkurajojmë KAB që në takimet e radhës të merren masa duke theksuar në mënyrë të qartë rekomandimet drejtuar menaxhmentit.