

PROJEKTLIGJI I RI I KLSH-së - ZHVILLIM I MANDATIT TË TIJ KUSHTETUES NË KUSHTET E SOTME

nga Bujar LESKAJ dhe Ermal YZEIRAJ

botuar në gazetën “Ekonomia”, më 19 prill 2014.

Me këtë shkrim, duam t’u japim përgjigje disa pyetjeve që natyrshëm mund t’i lindin kujtdo, kur mëson ose ka në duar projektligjin e ri të Kontrollit të Lartë të Shtetit (KLSH).

Pyetja 1: Kushtetuta përmend vetëm termin “kontroll ekonomik dhe financiar”. Pse në projektligj përdoret termi “auditim”?

Në hartimin e projektligjit të ri, DG-Budget dhe SIGMA kanë propozuar zëvendësimin e termit “kontroll ekonomik dhe financiar”, term ky i përdorur në Kushtetutë si dhe në ligjin aktual organik të KLSH, me termin “auditim”.

Termi “auditim” dhe për rrjedhojë edhe termi “auditues”, janë terma të cilët përdoren në pothuajse të gjitha legjislacionet e institucioneve të tjera homologe Europiane dhe më gjerë, madje edhe Ligji nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” përdor termin “auditim”. Gjithashtu, termi “auditim” është termi profesional i fushës dhe i kudopërdorur për përkufizimin e veprimtarisë e Institucioneve Supreme të Auditimit (SAI-ve), term me të cilin operojnë të gjitha institucionet e auditimit të jashtëm publik në Europë dhe në botë.

Në përmbajtjen e tij, termi “auditim” përfaqëson më së miri natyrën, objektin dhe veprimtarinë e institucioneve të auditimit. Termi “kontroll”, i përdorur në Kushtetutë mund të shkaktojë në përdorim, keqkuptime të panevojshme në lidhje me veprimtarinë dhe rolin e KLSH, në raport me auditimet që ai kryen.

Termi “kontroll” ka dy kuptime. I pari ka konotacion represiv dhe nënkupton ushtrimin nga KLSH-ja të një pushteti kontrollues dhe vendimmarrës mbi subjektet që ajo auditon, ndërsa i dyti ka konotacion pozitiv dhe miqësor, që konsiston në shqyrtimin dhe vlerësimin e veprimtarisë së subjekteve të audituara dhe dhënien

më pas të rekomandimeve për përmirësimin e gjendjes së konstatuar.

Ky dualizëm i termit “kontroll” i përdorur në Kushtetutë, që mund të shkaktojë në praktikë keqkuptime persa i përket veprimtarisë së KLSH, zgjidhet shumë mirë nëpërmjet përdorimit të termit “auditim”, i cili është në përputhje të plotë me kuptimin e dytë të termit “kontroll”, të përdorur në Kushtetutë.

Përdorimi i termit “auditim” në projektligjin e KLSH, e harmonizon këtë projektligj me standardet ndërkombëtare të auditimit, ligjin tonë për auditimin e brendshëm, legjisllacionin e BE-së, si dhe legjisllacionet e institucioneve të huaja homologe.

Bazuar në këtë analizë, në nenin 3 të projektligjit, në përkufizimin e termit “Auditim” është vendosur një paragraf me përmbajtjen si më poshtë:

“Në këtë ligj termi “auditim” ka të njëjtin kuptim me termin “kontroll” të përdorur në nenet 162/pg.1, 163 dhe 164/pg.1/c të Kushtetutës.”

Pyetja 2: Kushtetuta nuk i përmban kontrole te performances dhe te teknologjise se informacionit. Perse duhet t'i kete ligji i ri i KLSH?

Duke pasur parasysh stadin e ri të zhvillimit të vendit tonë, persa i përket vënies në përdorim nga administrata shtetërore të sistemeve të Teknologjisë së Informacionit (TI), të cilat mbulojnë sektorë tepër të rëndësishëm dhe kompleksë të administrimit financiar si psh., sistemet e TI në prokurimet publike, thesari, organet e administratës tatimore, dogana, etj., KLSH, ashtu si dhe çdo institucion tjetër homolog duhet të auditojë edhe efektivitetin, eficiensën dhe ekonomikitetin e këtyre sistemeve, sigurinë dhe besueshmërinë e tyre.

Auditimet e TI dhe performancës, të parashikuara në mënyrë specifike në projektligjin e ri të KLSH janë auditime të cilat vendet e tjera Europiane, standardet e të cilave KLSH synon të arrijë, kanë vite që i kryejnë. Kërkesa e vendosjes së këtyre auditimeve në projektligjin e ri të KLSH ka disa vite që theksohet nga ana e faktorit ndërkombëtar të cilët e konsiderojnë veprimtarinë e KLSH si mjaft të vonuar në këtë drejtim.

Më konkretisht, në Progres Raportin e vitit 2011 për Shqipërinë, Komisioni European shprehet: “Progres i limituar është bërë në llojet e reja të auditimit, të tilla si certifikimi dhe auditimi i performancës, të cilat po zhvillohen gradualisht nga institucioni suprem i auditimit (SAI). Ndërsa, në Progres Raportin e vitit 2012 për Shqipërinë, Komisioni European shprehet: KLSH kryen të gjitha llojet kryesore të

auditimeve, por auditimet e llojit të inspektimit të rregullsisë/përputhshmërisë përbëjnë ende shumicën dërrmuese të auditimeve të tij” (afërsisht 90% në 2011-ën)

Fakti që Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nuk shprehet në mënyrë eksplicite në lidhje me Auditimin e TI ose Auditimin e Performancës, nuk do të thotë që këto dy lloje auditimi bien ndesh me përcaktimet e dispozitave Kushtetuese, për më tepër që ato janë në përputhje me të treja përcaktimet e bëra në nenin 163 të Kushtetutës.

Gjithashtu, në projektligjin e ri të KLSHnjë nga risitë e tij është edhe fakti i marrjes përsipër të detyrimit për të audituar fondet e BE-së (neni 9, germa “dh” e projektligjit), kërkesë kjo e theksuar edhe në Progres Raportin e vitit 2011 për Shqipërinë, ku Komisioni European shprehet: “... Amendimet në Ligjin e SAI-it duhet të adoptohen në mënyrë që kuadri ligjor të sillet plotësisht në linjë me standartet INTOSAI. Ka akoma pak progres në fushat që lidhen me mbrojtjen e interesave financiare të BE-së.”

Pyetja 3: A janë standardet ndërkombetare të auditimit të detyrueshme për t’u zbatuar?

Në nenin 3 të projektligjit janë dhënë përkufizimet në lidhje me INTOSAI-in, EUROSAI-in dhe IFAC. Arsyeja e dhënies së përkufizimeve të këtyre organizatave është se në nenin 4 të projektligjit, janë parashikuar standardet në të cilat duhet të bazohet veprimtaria e KLSH, duke u shprehur:

“Kontrolli i Lartë i Shtetit, auditori në përputhje me Kushtetutën, ligjet, aktet nënligjore, manualët në fuqi si dhe standardet ndërkombëtare të auditimit.

Kontrolli i Lartë i Shtetit, në veprimtarinë e tij, duhet të reflektojë shkallën më të lartë të standardeve ndërkombëtare të INTOSAI-t dhe IFAC, si dhe rezolutat e Kongreseve të INTOSAI-t dhe EUROSAI-t.”

“Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve Supreme të Auditimit” (INTOSAI) përfshin institucionet supreme të auditimit të shteteve anëtare të Organizatës së Kombeve të Bashkuara e cila ka si funksion kryesor nxjerrjen e metodave dhe standardeve të auditimit dhe ofrimin e trajnimeve ndaj institucioneve të auditimit publik.

“Organizata Europiane e Institucioneve Supreme të Auditimit” (EUROSAI) është një organiatë e pavarur, jo politike e cila promovon bashkëpunimin dhe nxit

shkëmbimin e ideve, eksperiencave dhe teknikave ndërmjet Institucioneve Supreme të Auditimit.

“Federata Ndërkombëtare e Kontabilistëve” (IFAC) është një organizatë ndërkombëtare e cila ka për mision dhënien e ndihmesës në zhvillimin, adoptimin dhe implementimin e standartve ndërkombëtare të kontabilitetit.

Në asnjë rast këto standarde, të miratuara nga organizmat ndërkombëtar të sipërcituar, nuk transmetojnë në mënyrë direkte asnjë forcë detyruese ndaj veprimtarisë së KLSH.. Referenca ndaj standardeve ndërkombëtare të auditimit është përdorur edhe në ligjin organik aktual të KLSH me Nr. 8270, datë 23.12.1997, i ndryshuar, i cili në nenin 2 të tij shprehet:

“Kontrolli i Larte i Shtetit, ne përputhje me legjislacionin dhe standardet ndërkombëtare te kontrollit te përpunuar nga INTOSAI kontrollon administrimin e pronës shtetërore dhe zbatimin e buxhetit te shtetit ne subjektet e përcaktuara me këtë ligj.”

Gjithashtu, standardet ndërkombëtare të auditimit aktualisht përmenden edhe në ligje të tjera si Ligji nr. 10091, datë 5.3.2009, “Për Auditimin Ligjor, Organizimin e Profesionit të Ekspertit Kontabël të Regjistruar dhe të Kontabilistit të Miratuar” dhe Ligjin nr. 9720, datë 23.4.2007, “Për Auditimin e Brendshëm në Sektorin Publik”.

Referuar, Direktivës 2006/43/EC të Parlamentit European dhe Këshillit, e 17 Majit 2006, “Mbi auditimet statutoare të llogarive vjetore dhe llogarive të konsoliduara”, direktivë kjo e amenduar me Direktivën 2008/30/EC, të 11 Marsit 2008, kjo direktivë ka si objektiv që t’i kërkojë vendeve anëtare aplikimin e një grupi të vetëm të standarteve ndërkombëtare të auditimit, përditësimin e kërkesave kualifikuese për audituesit, përcaktimin e etikës profesionale, zbatimin teknik të bashkëpunimit midis autoriteteve kompetente në fushën e auditimit në Shtetet Anëtare, si dhe forcimin e besimit në institucionet e auditimit.

Vendosja në projektligj e standardeve ndërkombëtare të auditimit si referencë për veprimtarinë audituese të KLSH-së, është një praktikë e cila përdoret edhe në legjislacionet e tjera të huaja të institucioneve homologe.

Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të OKB me Nr. 66/209 “Për promovimin e eficiencës, përgjegjshmërisë, efektivitetit dhe transparencës së administratës publike duke forcuar institucionet supreme të auditimit”, përcakton që OKB:

“Vlerëson punën e INTOSAI-t në promovimin e eficiencës, përgjegjshmërisë, efektivitetit dhe transparencës, si dhe përdorimin me eficiencë dhe efektivitet të burimeve publike, në të mirë të qytetarëve.

4. Gjithashtu, vlerëson Deklaratën e Limës, Udhëzuesit mbi rregullat e Auditimit të vitit 1977 dhe Deklaratën e Meksikos mbi pavarësinë e SAI-ve, në vitin 2007 dhe inkurajon shtetet anëtare, të aplikojnë këto deklarata, në përputhje me strukturat e tyre kombëtare”.

Pyetja 4: Pse duhet te auditoje koncesionet KLSH?

KLSH, bazuar në ligjin organik aktual auditon koncesionet e dhëna nga institucione të ndryshme shtetërore (qendrore apo vendore) dhe kjo nëpërmjet auditimeve që KLSH zhvillon në këto institucione dhe njësitë e tjera në varësi të tyre.

Aktualisht auditimi i KLSH në lidhje me koncesionet përqëndrohet vetëm në auditimin e ligjshmërisë së dhënies së këtyre koncesioneve dhe monitorimin që institucionet përkatëse i kanë bërë kontratave koncensionare. Në këtë kuptim, KLSH auditon aktualisht vetëm veprimtarinë e institucioneve shtetërore në lidhje me koncesionet si dhe vetëm dokumentacionin që këto institucione disponojnë.

Referuar praktikave më të mira, të hasura në legjislacionet e institucioneve të tjera homologe, SAI-t kanë për kompetencë që në fushën e koncesioneve të auditojnë, krahas veprimtarisë së subjekteve shtetërore në procedurat e dhënies së koncesioneve, edhe zbatueshmërinë e kontratave nga ana e subjekteve koncensionare si dhe të monitorimit që subjektet përkatëse shtetërore i bëjnë zbatimit të kushteve të kontratës.

Zgjerimi i gamës së auditimit të KLSH në auditimin e plotë të koncesioneve, argumentohet me faktin që:

- Pasuria shtetërore apo shërbimi publik i dhënë me koncesion, gjenerojnë të ardhura të konsiderueshme për buxhetin e shtetit;
- Lloji i pasurisë apo i shërbimeve të dhëna me koncesion, janë të një rëndësie të vecantë për ekonominë e vendit (minierat, energjia, hidrokarburet, shërbimet portuale, shërbimet doganore, etj)
- Kuvendi ka nevojë për raportim të pavarur dhe të plotë të auditit të jashtëm në lidhje me këto koncesione, krahas raportimit apo kontrollit që auditit i brendshëm apo institucione të tjera shtetërore (psh., Ministria e Financave, Ministrinë e linjës,

ATRAKO, AKBN, etj)

Institucionet Supreme të Auditimit në botë, por sidomos ato Europiane standardet e të cilave ne kërkojmë të arrijmë, e bazojnë auditimin e tyre në fushën e koncesioneve në Standartin Ndërkombëtar të Auditimit ISSAI 5220 “Guide mbi praktikat më të mira të auditimit të financimeve private/publike dhe koncesioneve”.

Referuar këtij standarti, SAI-t duhet të auditojnë:

- 1) Veprimet përgatitore për dhënien e koncesionit
- 2) Procedurat e prokurimit, dhe
- 3) Fazën operacionale

Si rrjedhojë, standarti i sipërcituar përcakton që SAI-t kanë të drejtë që të auditojnë hapat e ndjekur nga subjekti i audituar dhe të japin opinionet e tyre nëse kontrata e koncesionit është duke u zbatuar në përputhje me qëllimin dhe objektin për të cilin është lidhur.

Në marrëveshjet koncensionare midis shtetit dhe privatit, ku shteti i jep atij në përdorim një pronë apo pasuri shtetërore apo publike dhe subjekti privat në zbatim të kontratës koncensionare përveç të drejtave ka edhe detyrime në lidhje me përdorimin e kësaj pasurie e cila në shumicën e rasteve shoqërohet edhe me detyrimin e kryerjes së investimeve në faza të përcaktuara kohore, marrjen përsipër të punësimit të njerëzve, si dhe derdhjen në buxhetin e shtetit të detyrimeve përkatëse, etj.

Pikërisht, KLSH në mbrojtje të pronës dhe pasurisë shtetërore dhe publike të shtetit si dhe të interesave ekonomiko financiare të tij mbi këto prona apo pasuri, duhet që në rastin e auditimeve koncensionare të pasqyrojë në raportet e saj të auditimit një tablo të plotë dhe të qartë të dhënies dhe zbatimit të këtyre kontratave koncensionare.

Qëllimi i këtyre i kryerjes së këtij lloj auditimi është dhënia e sigurisë Kuvendit se procedurat koncensionare dhe kontratat e koncesionit janë kryer në përputhje me procedurat ligjore, (auditimi i përputhshmerise) dhe/ose prona publike është përdorur në mënyrë me ekonomikitet eficientce dhe efektivitet (auditimi i performances).

Kryerja e auditimeve nga KLSH me objekt koncesionet, rrit nivelin e transparencës dhe llogaridhënies mbi përdorimin e pronës publike nga shoqëritë koncesionare.

Problematika që parashtron kërkesa e domosdoshme për shtrirjen e auditimeve dhe marrjen e informacioneve të nevojshme në terren nga ana e audituesve të KLSH-së, mund të zgjidhet fare mirë në projektligj, duke parashikuar në një nen të veçantë kryerjen e këtyre fazave të auditimit nëpërmjet bashkëpunimit me organin kompetent shtetëror përgjegjës për kontrollin e zbatimit të kontratave koncesionare.

Është e vërtetë që Autoriteti Kontraktor shtetëror i autorizuar kryen kontrollin në bazë të ligjit për koncesionet dhe bazuar në kontratën tip, por ky autoritet ka varësi dhe raporton tek Ministri përkatës, ndërsa KLSH, si organ auditimi i pavarur raporton tek Kuvendi.

Në rastin e konstatimit të detyrimeve kontraktore nga ana e KLSHnë përfundim të auditimeve të saj, KLSH ia drejton konstatimet dhe rekomandimet e saj në lidhje me këto detyrime subjektit shtetëror të audituar dhe jo subjektit privat koncesionar. Subjekti shtetëror i audituar, përgjegjës për ndjekjen e procedurave përkatëse, pasi merr në shqyrtim rekomandimin e KLSHnë lidhje me këto detyrime është plotësisht i lirë që të vendosë për zbatimin ose jo të këtyre rekomandimeve. Pra në këtë kuptim, detyrimet për subjektin privat koncesionar lindin vetëm si pasojë e akteve dhe vendimmarrjes së institucionit përkatës shtetëror dhe jo KLSH, i cili në çdo rast rekomandon, dhe nuk vendos.

Pyetja 5: A nuk është qasja e KLSH mbi dosjet individuale tatimore, cënim i konfidencialitetit të të dhënave të subjekteve private që paguajnë tatimet?

KLSH do të shqyrtojë çdo dokumentacion që aktualisht e shqyrton auditimi i brendshëm dhe KLSH do të kryejë të njëjtat auditime që kryen dhe auditimi i brendshëm. Ajo ç'ka i lejohet auditimit të brendshëm, nuk ka se si dhe përse t'i ndalohet auditimit të jashtëm. Të dy auditimet, për nga rëndësia, misioni, rezultati dhe pavarësia profesionale janë të pakrahasueshëm me njëri tjetrin.

Në rast se realisht do të ekzistonte ndonjë problem ligjor, juridik apo parimor në lidhje me konfidencialitetin, vendimmarrjen e KLSH e cila prek vendimmarrjen e organeve të administratës tatimore, mbrojtjen e tatimpaguesit dhe abuzimit të audituesve të KLSHme detyrën dhe informacionin, atëherë këto probleme do të

duhet t'i atribuoheshin edhe auditimit të brendshëm.

Ndërmjet ligjit aktual të KLSH dhe projektligjit të ri nuk ka asnjë ndryshim, përse i përket të drejtës së KLSH për të patur akses në informacionin dhe dokumentacionin e nevojshëm për kryerjen e auditimit dhe nuk ka asnjë ndryshim në lidhje me kompetencën e KLSH për të audituar organet e administratës tatimore. Tejzgjatja në kohë e pengimit të KLSH për të audituar organet tatimore, ka shkaktuar në mbarë institucionet shtetërore humbjen e kujtesës institucionale, kur këto organe të administratës shtetërore auditoheshin nga KLSH. Si rrjedhojë, ripërsëritja e të njëjtave kompetenca që KLSH tashmë i ka me ligjin aktual (të përforcuara këto dhe me një vendim gjykatë) për të audituar organet e administratës tatimore, nuk konsiderohet më si përsëritje, por si një kërkesë e re dhe e jashtëligjshme, për të cilën, si rast unik në veprimtarinë shtetërore, po kërkohet të zbatohet praktika (pra e drejta zakonore), dhe jo ligji dhe vendimet e gjykatës në bazë të tij.

Roli i KLSH-së, jo vetëm në raport me organet e administratës tatimore, por edhe në raport me çdo subjekt tjetër auditimi, përfshin tre elementë bazë: 1) konstatim 2) informim 3) rekomandim. Ky mision kushtetues shndërrohet në mision të pavlerë dhe për më tepër çorientues, në rast se konstatimi, informimi dhe rekomandimi i KLSH nuk është i plotë dhe i saktë. Kërkesa që për këto tre elementë bazë të veprimtarisë së saj, KLSH të garantojë saktësinë dhe vërtetësinë e tyre, nuk mund të plotësohet në rast se KLSH-së nuk i garantohet e drejta për moskufizim në marrjen e informacionit dhe dokumentacionit të nevojshëm. Pengimi në dhënien e informacionit dhe dokumentacionit të nevojshëm, sjell si pasojë mungesë në konstatim, mungesë në informim dhe më pas mungesë në rekomandim. Si rrjedhojë mungesa e informacionit dhe dokumentacionit ndikon automatikisht në moskryerjen e misionit të KLSH. Dhënia ndaj KLSH e të drejtës për të mos u kufizuar në informacion dhe dokumentacion, mbart në vetvete një përgjegjësi shumë të madhe institucionale dhe personale për çdo auditues. Për këtë arsye, nisur nga rëndësia e informacionit apo dokumentacionit me natyrë konfidenciale, personale, tregtare, hetimore (rasti i veprave penale) apo sekret shtetëror,, ndaj audituesve që abuzojnë me detyrën e tyre në mosruajtjen dhe mosadministrimin siç duhet të këtyre informacioneve apo dokumentacioneve, duhet të aplikohen sanksione tepër të rënda administrative, deri dhe penale. Detyrimi i mbrojtjes së konfidencialitetit (themi konfidencialiteti, sepse deri më sot në lidhje me sekretin shtetëror KLSH nuk ka patur ndonjë problem në dhënien e informacionit) nuk mund të jetë më i madh se detyrimi i çdo organi shtetëror për të bërë transparencën e veprimtarisë së tij

apo e drejta e Shtetit për të ditur se çfarë është bërë me shpenzimet dhe si qëndron e vërteta në lidhje me të ardhurat e tij. Detyrimi për ruajtjen e konfidencialitetit të tatimpaguesit është një detyrim i përbashkët, si i administratës tatimore ashtu dhe i KLSH.

Nga ana tjetër, KLSH nuk dublon dhe nuk krijon konflikt me punën, veprimtarinë dhe vendimmarrjen e asnjë institucioni të cilin KLSH auditon dhe kjo për faktin që KLSH rekomandon, dhe nuk vendos në lidhje me atë se çfarë institucionet e audituara duhet të kryejnë. Rekomandimet e KLSH, dërguar këtyre institucioneve e kanë të pamundur të prodhojnë efekte juridike, për aq kohë sa vendimmarrja i takon organeve përkatëse dhe jo KLSH. Forca detyruese e rekomandimeve të KLSH dhe arsyeja e vërtetë se përse institucionet e audituara pranojnë t'i zbatojnë ato, qëndron në vërtetësinë dhe saktësinë e konstatimeve si dhe ndikimin që shkakton informimi në publik dhe në organet eprore të këtyre institucioneve.

Së fundmi, veprimtaria e çdo organi shtetëror që shpenzon fondet e buxhetit të shtetit dhe që administron/mbledh të ardhurat e tij duhet të auditohet. Auditimi kryhet në radhë të parë nga sistemet e kontrollit të brendshëm dhe në radhë të dytë nga auditimi i jashtëm i cili vlerëson edhe sistemet e kontrollit të brendshëm. Të dyja sistemet e kontrollit të brendshëm dhe të jashtëm përbëjnë një garanci në miradministrimin e të ardhurave dhe shpenzimeve buxhetore. Nga ky sistem i kontrollit ekonomiko-financiar nuk mund të shkëputet si rast i veçantë asnjë institucion shtetëror, për më tepër administrata tatimore. Mosauditimi i administratës tatimore sjell rritjen e korrupsionit brenda radhëve të administratës tatimore, mosrekuperimin e shmangieve të kryera, mosbesimin në sistemin e administrimit financiar të vendit, mosdhënien e një opinionit të plotë dhe të besueshëm në lidhje me raportin e buxhetit, mosdhënien e një garancie të plotë në lidhje me statistikën zyrtare ekonomiko-financiare të vendit, mosbesimin e investitorëve të huaj në një sistem ekonomiko-financiar të paaudituar, si dhe mosbesimin e faktorit ndërkombëtar në kapacitetet miradministruese të vendit tonë përse i përket fondeve ndërkombëtare (pra në rast se mungon një opinion i pavarur, i saktë dhe i plotë auditues mbi të ardhurat dhe shpenzimet e buxhetit të vendit tonë, faktori ndërkombëtar nuk ka asnjë garanci në lidhje me miradministrimin e të ardhurave dhe shpenzimeve të fondeve të BE-së).

Në rast se do ta trajtonim çështjen e auditimit të organeve të administratës tatimore në një nivel më teknik, e drejta e KLSH për të shqyrtuar çdo informacion

që KLSH e konsideron si të nevojshëm në drejtim të kryerjes së auditimeve, parashikohet aktualisht në Ligjin nr.8270, datë 23.12.1997 "Për Kontrollin e Lartë të Shtetit".

Referuar nenit 17 të Ligjit nr.8270, datë 23.12.1997 "Për Kontrollin e Lartë të Shtetit":

"I gjithë dokumentacioni, që Kontrolli i Lartë i Shtetit e gjykon të nevojshëm për kryerjen e detyrave të tij, duhet t'u sigurohet dhe t'u paraqitet nga subjektet e kontrolluara përfaqesuesve të autorizuar të Kontrollit të Lartë të Shtetit.

Kur është e nevojshme, Kontrolli i Lartë i Shtetit ka të drejtë:

- a) të pyesë me shkrim ose verbalisht subjektet e kontrolluara ose punonjësit e tyre, të cilët janë të detyruar t'i përgjigjen me shkrim ose verbalisht sipas kërkesës së Kontrollit të Lartë të Shtetit, brenda një jave nga kërkesa e bërë;*
- b) të kërkojë nga subjektet e kontrolluara t'i sigurohen menjëherë ambientet dhe paisjet e punës në përputhje me këtë ligj;*
- c) të kërkojë nga subjektet e kontrolluara në nenin 6 të këtij ligji t'i vihet në dispozicion brenda një jave i gjithë dokumentacioni për vlerat materiale e financiare, si dhe dokumentacioni për veprimtarinë ekonomike dhe financiare;*
- d) të kërkojë nga Banka e Shqipërisë, bankat e nivelit të dytë e bankat e tjera të përbashkëta, t'i vihen në dispozicion brenda një jave të dhënat për llogaritë e subjekteve që i nënshtrohen kontrollit në bazë të këtij ligji.*

Gjatë kontrollit, Kontrolli i Lartë i Shtetit, sipas nenit 6 paragrafi 2, dërgon raportin e kontrollit tek subjektet e kontrolluara. Këta të fundit janë të detyruar të japin shpjegimet e tyre brenda një muaji."

Në fund të vitit 2009, Drejtori i Përgjithshëm i Tatimeve nxori urdhërin nr. 2, datë 06.08.2009. Në bazë të këtij urdhëri audituesve të KLSH nuk mund t'u vihej në dispozicion informacioni mbi tatimpaguesin që dispononte administrata tatimore, i konsideruar si konfidencial, pasi kjo binte në kundërshtim me përcaktimet e neneve 24 dhe 25 të Ligjit nr. 9920, datë 19.05.2008 "Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë".

Në fund të vitit 2012, me konstatimin e kësaj situatë penguese ndaj veprimtarisë audituese të KLSH, KLSH ndërmoi iniciativën që këtë konflikt institucional ta zgjidhte me anë të një marrëveshjeje mirëkuptimi.

Fatkeqësisht, përpjekjet e vazhdueshme me Ministrinë e Financave për arritjen e kësaj marrëveshjeje me organet e administratës tatimore, u venitën nën premtimet e rreme të titullarit të DPT-së për nënshkrimin e saj. Duke mos e parë më realizimin e kësaj marrëveshjeje ndërinstytucionale si rrugëzgjdhjen e këtij konflikti KLSH, në muajin Korrik të 2013 vendosi t'i drejtohet sërish Gjykatës së Apelit Tiranë nëpërmjet kërkesë padisë nr. 655/1 prot., datë 31.07.2013 në të cilën ripërsëriti kërkesën për zgjidhjen e konfliktit të kompetencave, konfirmimin nga gjykata të të drejtës ligjore që KLSH ka në drejtim të aksesit të plotë në dokumentacionin e konsideruar prej tij si të nevojshëm për kryerjen e auditimeve si dhe shpalljen e pafuqisë juridike të urdhrit nr. 2, datë 06.08.2009.

Këtë herë, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kërkesë padinë e tij drejtuar Gjykatës së Apelit Tiranë si dhe gjatë seancave të procesit gjyqësor arriti të shpjegojë me fakte konkrete nga veprimtaria e organeve të administratës publike se si këto organe kishin refuzuar të zbatonin detyrimin e tyre ligjor për vënin në dispozicion të audituesve tanë të dokumentacionit të kërkuar.

Në përfundim të procesit gjyqësor, Gjykata e Apelit Tiranë në vendimin e saj nr. 83, datë 29.10.2013. vendosi pranimin e kërkesë padisë së KLSH, detyrimin e DPT-së që të lejojë dhe vërë në dispozicion të KLSH dokumentacionin e nevojshëm për realizimin e auditimeve në përputhje me ligjin, si dhe moszbatimin dhe eliminimin e pengesave të vëna nga urdhëri nr. 2, datë 06.08.2009.

Në nenin 25 të projektligjit të ri për KLSH, pas konsultimit dhe miratimit edhe nga SIGMA dhe DG-Budget, ishte parashikuar e drejta e aksesit të KLSH në informacion.

Neni 25 i projektligjit është një përmirësim i nenit 17 të ligjit aktual të KLSH dhe reflekton më së miri standartet baze të INTOSAI, Deklaratën e Limës dhe Deklaratën e Meksikës.

Përcaktimi në këtë nen i një aksesit të plotë të KLSH në dokumentacionin e konsideruar si të nevojshëm për kryerjen e auditimit, nuk do të thotë që nga ana e KLSH nuk do të zbatohen dispozitat përkatëse ligjore (si në ligjin e KLSH, ashtu dhe në ligje të tjera) në lidhje me ruajtjen e sekretit shtetëror, sekretit tregtar apo edhe atë të konsideruar si konfidencial.

Aktualisht, gjatë gjithë këtyre viteve, KLSH ka shqyrtuar dhe ka audituar mbi dokumentacionin apo informacionin e klasifikuar si sekret shtetëror apo konfidencial. Më konkretisht, auditues të çertifikuar të KLSH, kanë audituar vazhdimisht institucione si Ministria e Brendshme, Ministria e Mbrojtjes, SHISH, etj, ku në jo pak raste kanë shqyrtuar dokumenta që përbëjnë sekret shtetëror dhe kanë audituar gjithashtu organet e administratës doganore si dhe procedurat e prokurimit publik të zhvilluara nga shumë institucione ku vazhdimisht janë njohur dhe kanë punuar mbi dokumenta të cilat konsiderohen si konfidenciale. I vetmi përjashtim, nga 2009 deri më sot, ka qenë veprimtaria e organeve të administratës tatimore.

Sipas variantit të propozuar nga Komisioni i Ekonomisë dhe Financave, neni 25 i projektligjit duhet të ndryshojë si më poshtë:

“Kontrolli i Lartë i Shtetit ka të drejtë për të patur akses në të gjitha dokumentet zyrtare, shkresore apo elektronike, në bazat elektronike të të dhënave si dhe në çdo informacion apo dokumentacion që nuk bien ndesh me legjislacionin për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror, mbrojtjen e të dhënave personale, procedurat tatimore që konsiderohen të nevojshme në funksion të ushtrimit të kompetencave dhe detyrave të tij ligjore.”

Ky përcaktim ligjor i bërë në nenin 25 të projektligjit, do ta rihapte edhe njëherë debatin në lidhje me detyrimin që organet e administratës tatimore kanë përsa i përket ruajtjes së konfidencialitetit. Tashmë ky debat duhet të konsiderohet i përfunduar, për shkak të interpretimit që Gjykata e Apelit Tiranë i ka bërë neneve 24 dhe 25 të Ligjit nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për procedurat tatimore në RSH” dhe neni 25 i projektligjit duhet të reflektojë në përmbajtjen e tij edhe këtë vendim gjyqësor.

E drejta për të marrë informacionin dhe dokumentacionin e nevojshëm për kryerjen e auditimeve (sigurisht duke e ruajtur atë në rastin e informacionit apo dokumentacionit që përbën sekret shtetëror apo konfidencial) duhet të mbetet një e drejtë e pakufizuar, pasi është e pamundur që një auditues të japë një mendim të saktë dhe objektiv pa patur në dispozicion të gjithë dokumentacionin e nevojshëm.

Kufizimi i KLSH nuk duhet të qëndrojë në qasjen e tij në informacionin apo dokumentacionin e kërkuar por në rrezen e subjekteve të cilat i nënshtrohen auditimit të saj. Në këtë kuptim KLSH nuk mund të auditojë subjektet private dhe as

të shkojë fizikisht tek ato. KLSH duhet të auditojë vetëm veprimtarinë e organeve të administratës shtetërore.

E drejta e KLSH për të kërkuar informacion e lidhur kjo me të drejtën e çdo subjekti për të dhënë informacion dhe për tu marrë në konsideratë si palë, janë dhe duhet të mbeten të drejta të pakufizuara. E drejta e KLSH për të kërkuar informacionin dhe dokumentacionin e nevojshëm duhet të mbrohet me dispozita të veçanta, të cilat përmbajnë sanksione ndaj institucioneve shtetërore apo nëpunësve përkatës të cilët refuzojnë t'i japin ato, ndërsa në rastin e subjekteve të tjera jo shtetërore, por që janë palë në këtë proces dhe disponojnë informacionin apo dokumentacionin e nevojshëm, këto subjekte kanë të drejtën e refuzimit të kërkesës së KLSH, pra nuk janë të detyruara që t'i përgjigjen pozitivisht kërkesës për dhënie informacioni apo dokumentacioni.

** Dr. Ermal Yzeiraj, Drejtor i Drejtorisë Juridike dhe të Sigurimit të Cilësisë në KLSH.*