**Projekti: Rritja e përgjegjshmërisë së parlamentit ndaj shqetësimeve të qytetarëve**

Gjetjet dhe Rekomandimet

Dokumenti i Politikave: Mbikëqyrja Parlamentare e Financave Publike dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit

**Autorë: Instituti Shqiptar të Shkencave, Prof.Dr. Lindita Lati (eksperte)**

***Janar 2024***

Deklaratë

Ky dokument është realizuar nga Instituti Shqiptar i Shkencave (AIS) dhe Eksperti Autor në kuadër të Projektit “Rritja e përgjegjshmërisë së parlamentit ndaj shqetësimeve të qytetarëve”, një projekt i financuar nga Ambasada Britanike në Tiranë dhe zbatohet si konsorcium mes IDM në partneritet me Citizens Channel dhe AIS. Dokumenti është pjesë e aktiviteteve të organizatës AIS për Mbikëqyrjen e Financave Publike – Roli i Parlamentit, Institucioneve dhe Shoqërisë Civile.

Nëpërmjet prezantimit të Dokumenteve të Politikave, synimi ynë është të paraqesim gjetjet dhe rekomandimet për aspekte që lidhen me forcimin e rolit të Parlamentit, bashkëpunimin e tij me institucionet apo aktorë të tjerë civilë në përmirësimin e proceseve të hartimit, konsultimit dhe monitorimit të buxhetit shtetëror dhe financave publike.

Gjetjet, Konkluzionet dhe Rekomandimet janë të autorëve dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërish ato të Donatorit dhe Partnerëve.

# **Konkluzione dhe Rekomandime**

## **Konkluzione**

Ky Dokument ka analizuar marrëdhëniet ndërmjet Parlamentit dhe Institucionit të Pavarur të Kontrollit të Lartë të Shtetit KLSh bazuar në tri aspekte kryesore: pavarësia e KLSh-së; shqyrtimi dhe përdorimi i raporteve të auditimit të Institucionit (bashkëveprim institucional), dhe ecuria e zbatimit të rekomandimeve të adresuara ndaj qeverisë dhe institucioneve shtetërore.

Nga **rregullimi ligjor**, vërehet se KLSh-së është një institucion i pavarur me funksion auditimin e financave publike, mbikëqyrjen e transparencës dhe llogaridhënies në përdorimin e parave publike nga ana e qeverisë dhe institucioneve shtetërore. Baza ligjore është vlerësuar në përputhje me standardet ndërkombëtare. Kuadri Ligjor ka mjaftueshëm garanci për Pavarësinë Institucionale megjithëse disa aspekte mund të rishikohen sipas problematikave të hasura në praktikë.

**Bashkëpunimi Ndërinstitucional.** Rezulton se ky bashkëpunim nuk është konsistent dhe nuk aplikohet në bazë sistematike. Procesi i shqyrtimit të raporteve të auditimit nga ana e Parlamentit karakterizohet nga angazhimi formal dhe minimalist. Raportet e depozituara në Kuvend nga KLSh-ja janë në një numër të konsiderueshëm (mbi 100 raporte në vit), por vetëm për dy Raporte aplikohet analizë specifike nga Komisioni Ekonomisë dhe Financave. Këto raporte trajtohen në seancë debati parlamentar. Ato janë Raporti Vjetor i Performancës së KLSh-së dhe Raporti i Zbatimit të Buxhetit të Shtetit të vitit të mëparshëm. Edhe në këto raste rezulton se deputetët përkatës nuk përdorin plotësisht informacionin e gjeneruar nga raporti, duke e realizuar procesin e shqyrtimit dhe debatit në Parlament thjesht si një prezantim të gjetjeve dhe të rekomandimeve kryesore.

**Mungesa e Debatit Parlamentar** mbi gjetjet dhe rekomandimet e Raportit të Zbatimit të Buxhetit, sikurse mungesa e hapësirës dhe vëmendjes për të diskutuar me Përfaqësues të Auditimit, ka karakterizuar Raportimet e viteve të fundit.

Parlamenti dhe Deputetët i kanë përdorur informacionet e punës audituese të KLSh-së gjatë komisioneve hetimore me tematika specifike, por kjo nuk përkon me një proces konsistent dhe të vazhdueshëm. Po njësoj Diskutimet mbi Plan Buxhetin e Shtetit nuk shoqërohen me analizë dhe llogaridhënie të bazuar në gjetjet e Kontrollit të Lartë të Shtetit. Mungesa e debatit evidentohet edhe në seancat parlamentare të ligjit të buxhetit të shtetit, i cili po kalon në procedurë votimi pa shumë debat llogaridhënës.

Kjo mungesë e debatit parlamentar pjesëmarrës, cenon demokracinë parlamentare dhe bashkëshoqërohet me mungesë të ushtrimit të funksionit mbikëqyrës nga ana e opozitës dhe e përfaqësuesve të shoqërisë civile.

Aspekti i tretë për një marrëdhënie efektive midis Parlamentit dhe KLSh-së është ndjekja *follow-up* e rekomandimeve të KLSh-së, kjo përkon me përgjegjësi e përbashkët të parlamentit me qeverinë. Ka pasur qëndrime mbështetëse për rekomandimet e KLSh-së nga ana e Kuvendit të Shqipërisë, si dhe është ngritur platforma online ndërinstitucionale për të mundësuar evidentimin dhe ndjekjen e zbatimit të rekomandimeve të këtyre institucioneve, por ky instrument nuk ka qenë efecient. Për më tepër, platformës i mungon aspekti kryesor, ai i transparencës së plotë me publikun.

Praktikat dhe udhëzimet e institucioneve ndërkombëtare si SIGMA, ECA theksojnë rëndësinë e një qëndrim të qartë që Institucionet publike, subjekt i auditimit, janë të detyruara të japin brenda një afati kohor të caktuar përgjigje formale për gjetjet dhe rekomandimet e Audimeve të KLSh-së. Sistemi i monitorimit elektronik të rekomandimeve, nuk ka azhornim me të gjithë informacionin e detajuar, sikurse nuk ka publikim mbi këto dokumente të *follow-up-it*.

Pavarësisht se KLSh depoziton raporte gjashtëmujore mbi zbatimin e rekomandimeve të tij pranë Kuvendit të Shqipërisë, ato asnjëherë nuk janë marrë në analizë dhe nuk janë realizuar diskutimet parlamentare për të identifikuar arsyet. Kjo mund të jetë edhe një nga shkaqet se pse zbatimi i rekomandimeve të KLSh-së është në nivelin 50-60%. Qasja më sistematike, madje duke evidentuar edhe institucionet me zbatimin më të ulët të rekomandimeve, ndihmon në rritjen e vëmendjes së qeverisë dhe të parlamentit për një mbikëqyrje reale të llogaridhënies dhe përgjegjshmërisë së ekzekutivit.

Së fundmi, vërehen dhe aspekte të kuptimit jo të plotë nga ana e anëtarëve të Parlamentit të informacionit të paraqitura në raportet e audituesit të jashtëm publik (KLSH), për shkak të volumit të tyre, specifikave në njohuritë teknike apo kohës së kufizuar të anëtarëve të parlamentit për t’u përgatitur për seancat e diskutimeve.

## **Rekomandime**

Bazuar në eksperiencat më të mira të identifikuara dhe të publikuara nga INTOSAI si dhe duke krahasuar instrumentet e rekomanduara nga SIGMA (Brétéché, B. & Swarbrick, A., 2017) me ato të përdorura nga KLSh-ja dhe Kuvendi, disa rekomandime të cilat synojnë rritjen e impaktit dhe të kontributit të mbikëqyrjes parlamentare renditen si më poshtë:

1. **Public Accounts Commission.** Rekomandohet ngritja dhe funksionimi i një Komisioni të Veçantë dhe i Përhershëm, apo nën-komisioni si pjesë e Komisionit të Ekonomisë dhe Financave. Struktura e propozuar duhet të jetë komision i përhershëm i specializuar për buxhetin dhe auditimin publik, si një nga mjetet për të rritur dhe përmirësuar mbikëqyrjen e aktivitetit financiar të qeverisë.

Potencialisht, modeli i Mbretërisë së Bashkuar lidhur me marrëdhëniet e NAO (National Audit Office) me parlamentin dhe specifikisht funksionimi i PAC (Public Accounts Commission) mund të përdoret si një benchmark.

Me ngritjen e kësaj strukturë, përbërë nga deputetë me njohuri në aspektet financiare të buxhetit dhe për proceset audituese, pritet rritje e eficensës së përdorimit të informacionit të siguruar dhe të kuptuarit drejt të gjetjeve të KLSh-së. Po njësoj ekzistenca e një strukture të përhershme me program të dedikuar mbikëqyrjen e financave publike do të krijojë hapësirë edhe për pjesëmarrje më të gjerë të palëve të tjera si grupe interesi, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të medias etj.

Ky instrument është artikuluar disa herë publikisht nga kryetarët e Kuvendit, prej vitit 2018, por akoma nuk është bërë realitet. Ndaj, rekomandohet që Parlamenti të ***vendosë afat*** tëqartë (mundësisht brenda 6-mujorit të parë të vitit 2024) për krijimin e komisioni/nën komisionit të propozuar duke dakordësuar për mandatin e tij. Detyrat kryesore të kësaj strukture rekomandohen të jenë mbikëqyrja e menaxhimit të financave publike në institucionet publike, bazuar në raportet e auditimit të KLSh-së, kërkesa për përgjegjësi dhe llogaridhënie nga institucionet publike për zbatimin e buxhetit sipas kuadrit ligjor në fuqi, ndjekja e rekomandimeve të raporteve të auditimit të KLSh-së, ndërmarrja e auditimeve specifike në rast të dyshimit të keqpërdorimit të financave publike, e të tjera.

Modeli Britanik i sugjeruar rekomandohet edhe si një zgjidhje që krijon më shumë hapsirë për dëgjesa periodike me grupe interesi të identifikuara, përfaqësues të shoqërisë civile dhe palë të interesuara për transparencën dhe llogaridhënien mbi Buxhetin e Shtetit, Politikat Financiare dhe Buxhetime për Zhvillime Sektoriale.

Modeli i Mbretërisë së Bashkuar lidhur me marrëdhëniet e NAO (National Audit Office) me parlamentin dhe specifikisht funksionimi i PAC (Public Accounts Commission’s) mund të përdoret si një benchmark.

2. Rekomandohet hartimi dhe diskutimi i ***platformave potenciale të politikave të bashkëpunimit dhe komunikimit*** midis KLSh-së dhe Parlamentit nëpërmjet ngritjes së procedurave standarde për një bashkëpunim efektiv, pa cenuar pavarësinë e KLSh-së. Konkretisht sugjerohet:

1. përcaktimi i një agjende të veçantë dhe në afatet e duhura për paraqitjen e raporteve të KLSh-së;
2. përcaktimi i personave respektive të kontaktit;
3. ndjekja e diskutimeve dhe e shqetësimeve relevante të anëtarëve të parlamentit  për identifikimin e auditimeve potenciale në të ardhmen.

3. Rekomandohet nënshkrimi i një ***Memorandumi Bashkëpunimi me Parlamentin*** (WB, 2020) mbi procedurat e bashkëpunimit dhe finalizimi i tij, duke synuar: Realizimin e takimeve në nivele teknike; Përfshirjen e komisioneve të tjera parlamentare, ku të trajtojnë në mënyrë specifike raportet e auditimit të përshtatshmërisë dhe të performancës; të garantoje që të gjitha raportet e KLSh-së të aksesohen nga të gjithë anëtarët respektivë të parlamentit. Rekomandohet që ky bashkëpunim të shoqërohet me organizimin e trajnimeve apo takimeve informuese për anëtarët e rinj të parlamentit dhe këshilltarët e komisioneve, për informim mbi e aktivitetin e KLSh-së; organizimin e konferencave të përbashkëta, tryeza të rrumbullakëta apo workshopeve. Këto me qëllim Informim i përgjithshëm nëpërmjet përmbledhjeve ekzekutive të raporteve të auditimit.

Pavarësisht, se KLSh është agjent i parlamentit në realizimin e misionit të mbikëqyrjes dhe kontrollit financiar të përdorimit të fondeve publike, ky instrument mund të ndikojë në rritjen e angazhimit për të përdorur të gjithë informacionin që mundësojnë raportet e auditimit si dhe për të kërkuar zbatimin e rekomandimeve nga institucionet publike.

4. Rekomandohet ***ndjekja e zbatimit të rekomandimeve*** nëpërmjet: raportimit në mënyrë të veçantë mbi zbatimin e rekomandimeve të KLSh-së nga institucionet publike; organizimin nga komisionet parlamentare përkatëse seanca dëgjimore me subjektet shtetërore të audituara; komisionet parlamentare të kërkojnë në mënyrë specifike  planin e veprimit nga qeveria apo institucione të veçanta për zbatimin e rekomandimeve të KLSh-së; Në rastet serioze të mos zbatimit të rekomandimeve, Parlamenti të shohë mundësinë e veprimeve administrative (financiare apo disiplinore).

5. Sugjerohet që Parlamenti, gjatë procesit të shqyrtimit dhe miratimit të ligjit për zbatimin e buxhetit të shtetit, të konsiderojë dhe parashikojë edhe ***tregues të qartë të konsolidimit të rezultateve të synuara*** në Ligjin për Projekt Buxhetin, si dhe të shqyrtojë raporte të rregullta mbi zbatimin e legjislacionit. Gjithashtu, Parlamenti, në shkallë të ndryshme dhe në mënyra të ndryshme, ka mundësinë e “kërcënimit” me bllokim të parave, si një instrument detyrimi në respekt të kërkesave të tij. Sanksionet formale, të tilla si mocionet e mosbesimit apo refuzimi i buxhetit, janë mjete të fuqishme që janë në dispozicion të parlamentit, edhe nëse ato përdoren vetëm në rrethana politike specifike.

6. ***Parlamenti duhet të angazhohet për të shqyrtuar dhe raportuar rregullisht*** se si kryen rolin e tij mbikëqyrës, duke deklaruar publikisht se ai do të monitorojë dhe raportojë mbi aktivitetet e tij mbikëqyrëse, me fokus tek raportet e auditimit të KLSh-së. Kjo qasje ndihmon për ta bërë parlamentin përgjegjës para publikut për performancën e tij. Mbikëqyrja efektive parlamentare garantohet nga bashkëpunimi dhe përpjekjet e deputetëve, shoqërisë civile dhe institucioneve mbikëqyrëse, me mbështetjen e publikut të gjerë.