



Përmbledhje dhe Konkluzione

KONTROLLI FINANCIAR SI INSTRUMENT PER DISIPLINIMIN E FINANCAVE TE ADMINISTRATES PUBLIKE NE RRUGEN DREJT INTEGRIMIT EVROPIAN

Tiranë, Qershor 2022

Prej disa vitesh Shqipëria pret vendimin e Këshillit të Ministrave të Bashkimit Evropian për hapjen zyrtarisht të negociatave, si faza përmbyllëse e aspiratave 30-vjeçare drejt integritit me familjen e madhe evropiane, njëkohësisht për ti hapur rrugën proceseve të gjata dhe sfiduese të negociatave për anëtarësim. Përmbyllja me sukses e negociatave nuk synon thjesht dhe vetëm të vlerësojë përafrimin e legjislacionit nga ana formale, por gjithashtu të **krijojë evidenca të mjaftueshme që Shqipëria ka kapacitetet e nevojshme ligjore dhe institucionale për të zbatuar *acquis* dhe reformat e tjera ekonomike, politike dhe sociale të BE-së.**

Kontrolli financiar përbën një nga 35 kapitujt negociues dhe ka si objektiv të përmirësojë disiplinën financiare të administratës publike, të sigurojë transparencë në përdorimin e fondeve publike, si dhe të mbrojë interesat financiare të BE-së. Pra, përmbyllja e detyrimeve për Kapitullin 32 “Kontrolli Financiar” përbën prioritet për Qeverinë Shqiptare, jo vetëm si një prej kushteve për anëtarësim në BE, por kryesisht si një detyrim i brendshëm i mirëqeverisjes së vendit, në funksion të arritjes së stabilitetit financiar, parandalimit të keqpërdorimit të mjeteve financiare, dhe shpenzimit me eficiencë dhe transparencë të fondeve publike.

Shqipëria ka reformuar sistemin e kontrollit financiar në vitin 2003, duke kaluar nga sistem i centralizuar (zyrat e kontroll-revizionit) drejt një **sistemi të decentralizuar**, nëpërmjet rregullimit të funksionit të auditimit të brendshëm dhe inspektimit financiar. Kuadri institucional për menaxhimin e fondeve publike është reformuar disa herë gjatë dekadës së fundit, për të ndryshuar kulturën e menaxhimit financiar **nga “inputet” tek “rezultatet”**. Ky sistem **vendoset, ruhet dhe përditësohet rregullisht nga titullari i njësisë publike dhe vihet në zbatim nga i gjithë personeli**, me qëllim për të adresuar rreziqet dhe për të dhënë garanci të mjaftueshme në realizimin e objektivave.

Në Dhjetor 2018, Qeveria ka filluar shqyrtimin analitik të legjislacionit për Kapitullin 32 në përputhje me *acquis* të BE-së, proces i cili nuk ka përfunduar. Progres Raporti më i fundit i Komisionit Evropian vlerëson se Shqipëria ka bërë **“përgatitje modeste”** në fushën e Kontrollit Financiar. Opinioni mbi përgatitjen dhe progresin e bërë për Kapitullin 32 rezulton i njëjtë dhe i pandryshuar nga viti 2015, me një vlerësim mesatar “3” në një shkallë vlerësimi nga 1 në 5. Njëfarë progresi vlerësohet se është bërë çdo vit, por jo mjaftueshëm për të përmirësuar vlerësimin e përgjithshëm për çështjet e kontrollit financiar. Komisioni Evropian vlerëson se funksionimi i duhur dhe efektiv i kornizës së kontrollit të brendshëm të financave publike nuk është siguruar në të gjitha njësitë buxhetore. Rekomandimet e KE-së, të mbartura ndër vite, kryesisht lidhen me zbatimin e parimit të **delegimit të përgjegjësisë dhe llogaridhënies menaxheriale**, me monitorimin dhe zbatimin e rekomandimeve të **kontrollit të brendshëm të financave publike**, si dhe me forcimin e rolit të **kontrollit parlamentar mbi njësitë e audituara**.





Progres Raportet e Komisionit për vendet candidate ose potencialisht candidate për anëtarësim në BE, evidentojnë vlerësime të ngjashme për Kapitullin 32 (përgatitje modeste) për Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut (si vende candidate në pritje të hapjes së negociatave), ashtu edhe për Malin e Zi dhe Serbinë, pavarësisht se negociatat e dy vendeve për anëtarësim janë hapur respektivisht në vitet 2012 dhe 2014. Ky fakt tregon se **procesi i negociimit mund të jetë i gjatë dhe sfidues, prandaj nevojitet përgatitje dhe mirëorganizim i institucioneve** të përfshira në negociata, për të shtyrë procesin përpara me sukses drejt anëtarësimit të Shqipërisë në BE.

Kapitulli 32 mbulon katër çështje kryesore, mjaft të rëndësishme për qeverisjen e vendit:

- Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik (KBFP),
- Auditimi i Jashtëm (AB),
- Mbrojtja e Interesave Financiare të BE-së, dhe
- Mbrojtja e *Euros* nga falsifikimi.

Kontrolli i Brendshëm Financiar Publik - Qeveria e vetvlerëson kuadrin strategjik për KBFP pjesërisht funksional. Gjatë vitit 2021 u miratua dokumenti i politikave të KBFP si dhe plani i veprimit 2021-2023. Monitorimi vjetor i KBFP-së përgatitet nga Njësia Qendrore e Harmonizimit pranë MFE dhe raportohet pranë Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit, në mënyrë që Qeveria të informohet për gjetjet e kontrollit financiar. Por ky raportim nuk garanton **pranimin dhe adresimin e rrezikut nga ana e Qeverisë**. Sistemi i kontrollit të brendshëm jep siguri të arsyeshme, por jo absolute, në lidhje me mirëadministrimin e fondeve publike. **Krijimi i një sistemi efektiv të kontrollit të brendshëm nuk zëvendëson, por përforcon përgjegjshmërinë menaxheriale, si një detyrim i drejtpërdrejtë i drejtuesve të institucioneve publike për të respektuar parimet e menaxhimit të shëndoshë financiar, të ligjshmërisë dhe të transparencës ndaj publikut.**

Auditimi i Jashtëm - Në përmbushje të mandatit kushtetues si institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik e financiar, KLSH po punon për amendimin e Ligjit “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, në zbatim të rekomandimit të Raportit Vjetor të KE për sigurimin e vazhdimësisë së veprimtarisë së institucionit edhe pas mbarimit të mandatit të Kryetarit të KLSH-së si dhe për të plotësuar mangësitë e kuadrit ligjor. Kuvendi ka detyrim ligjor të shqyrtojë në seancë plenare dy raporte kryesore¹ të KLSH-së, por mund të bëjë seanca të tjera sipas nevojave, për të monitoruar punën e kontrollorëve të brendshëm dhe të jashtëm për mirëadministrimin e fondeve publike. Nga viti 2018 evidentohet se nuk ka patur seanca dëgjimore për raportet e tjera të KLSH-së në Kuvend. **Mungesa e konkluzioneve dhe rekomandimeve të pavarura nga Kuvendi, në mbështetje të aktivitetit dhe rekomandimeve të KLSH², dobëson rolin e audituesit të jashtëm të financave publike.**

Mbrojtja e interesave financiare të BE-së - Shqipëria duhet të përafrojë plotësisht Direktivën e BE-së kundër mashtrimit ndaj interesave financiare të BE-së, në drejtim të ligjit penal. Miratimi i **Strategjisë Kombëtare Kundër Mashtrimit** ishte përfshirë në **Strategjinë e Mbikëqyrjes së Financave Publike 2019-2022**, por për shkak të pandemisë është shtyrë për vitin 2024.

¹ Raporti i Zbatimit të Buxhetit të Shtetit dhe Raporti Vjetor i Performancës së KLSH-së.

² MONITORING REPORT – ALBANIA NOVEMBER 2021 © OECD 2021 PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT
<http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Albania.pdf>





Mbrojtja e euros nga falsifikimi - Shqipëria është e përafuar me *acquis* të BE-së në mbrojtjen e kartëmonedhave dhe monedhave metalike nga falsifikimi, duke përfshirë procedurat për grumbullimin, ruajtjen dhe tërheqjen e tyre nga qarkullimi. Një marrëveshje bashkëpunimi ndërmjet KE dhe Bankës së Shqipërisë për monedhat është në fuqi, ndërsa është në pritje një marrëveshje për kartëmonedhat me Bankën Qendrore Evropiane.

Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis* të BE-së bazohet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, në Rregulloren e Kuvendit dhe në ligjin “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Shqipërisë në BE”³. Nga ana formale, përafrimi i legjislacionit për Kapitullin 32, ngjan lehtësisht i negociueshëm, por, vështirësia qëndron përtej përafrimit, tek **zbatimi në praktikë i sistemeve të kontrollit të brendshëm, të cilat ndërthuren në mënyrë të pazgjidhshme me progresin e bërë në reformën e administratës publike dhe në menaxhimin e financave publike dhe kontrollit.**

Rruga drejt Integritit Evropian: Çështje për tu adresuar lidhur me Kapitullin 32

✚ “Të drejtat themelore, të parat...”

Kapitulli 32 Kontrolli Financiar përbën një kriter kushtëzues për hapjen e negociatave për kapitujt e tjerë, si pjesë e të drejtave themelore⁴. Përgatitja dhe progresi i bërë në këtë kapitull duhet të jenë prioritet për Qeverinë, për të përshpejtuar hapjen e negociatave për kapitujt e tjerë. **MFE duhet të përshpejtojë procesin e shqyrtimit analitik të legjislacionit** për përafrimin me *acquis* të BE-së, me qëllim inventarizimin e plotë të politikave dhe akteve ligjore të Kapitullit 32. Si institucioni lider, MFE duhet të bëjë një analizë të faktorëve që kanë ndikuar që opinioni i KE-së të mbetet i pandryshuar prej vitit 2015.

✚ “Vendosja e tonit të duhur në krye...”

MEF luan një rol kyç dhe mban përgjegjësinë kryesore për zhvillimin dhe zbatimin e Kapitullit 32, nëpërmjet Njësisë Qendrore të Harmonizimit (MFK/AB) dhe Drejtorisë së Inspektimit Financiar Publik (DIFP). Përgjegjësia e monitorimit të zbatimit të reformave i takon MEF, ndërsa **strategjia e menaxhimit dhe kontrollit financiar përfshin Qeverinë, KLSH dhe Kuvendin**, roli i të cilëve duhet të jetë më aktiv dhe mbështetës ndaj MFE për zbatimin e sistemit të KBFP. **Kuvendi** luan një rol shumë të rëndësishëm në procesin e përafrimit të legjislacionit shqiptar me atë të BE-së, duke ushtruar kontrollin ligjor dhe politik të këtij procesi. Në përputhje me kuadrin ligjor është ngritur dhe funksionon Këshilli Kombëtar i Integritit Evropian si struktura më e lartë këshillimore kombëtare për Integrimin Evropian, që ka si objektivi të nxisi dhe të garantojë bashkëpunimin gjithëpërfshirës ndërmjet forcave politike, institucioneve publike dhe shoqërisë civile, si dhe të sigurojë rritjen e transparencës në vendimmarrje për çështjet e integritit. Megjithatë, **roli i Kuvendit, Këshillit dhe Komisionit për Integrimin nuk ka qenë shumë aktiv duke dobësuar kontrollin mbi përgatitjet e Qeverisë për procesin e anëtarësimit në BE.**

³ Ligji nr. 15/2015, datë 5.3.2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Republikës së Shqipërisë në BE”.

⁴ Klasteri i parë përfshin: **K. 23** – Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore; **K. 24** – Drejtësia, Liria dhe Siguria – Kriteret Ekonomike – Funksionimi i Institucioneve Demokratike – Reforma e Administratës Publike; **K. 5** – Prokurimet Publike; **K. 18** – Statistikat; dhe **K. 32** – Kontrolli Financiar.





Çështjet prioritare të adresuara nga KE, konvergojnë në kërkesën emergjente të **forcimit të kontrollit parlamentar**, për monitorimin e zbatimit të sistemit të kontrollit të brendshëm dhe rekomandimeve të auditimit të jashtëm. KLSH ka paraqitur propozime për krijimin e një nënkomisioni parlamentar dhe një projekt-memorandum për forcimin e komunikimit midis dy institucioneve. Këto propozime ende nuk kanë marrë zgjidhje nga Kuvendi. Si rezultat i **mungesës së angazhimit të kontrollit parlamentar**, efektiviteti i punës së kontrollit çenohet dhe rekomandimet nuk gjejnë zbatim në kohë nga subjektet e audituara. Vendosi e tonit të duhur në krye është element kryesor i mjedisit të kontrollit, që reflektohet në ushtrimin e integritetit dhe vlerave etike në të gjithë sistemin e KBFP. **Rekomandohet që Kuvendi:** (i) të adresojë sa më shpejt propozimet e KLSH, për amendimin e kuadrit ligjor në përputhje me rekomandimet e BE dhe standardet ndërkombëtare të auditimit të jashtëm, për të qartësuar rolin dhe fushën e veprimit të tij, si auditues i jashtëm; (ii) të trajtojë me kujdes dhe rëndësi të vecantë propozimin për krijimin e një nënkomisioni të ri, ose të zgjerojë fushën e përgjegjësisë së “Nënkomisionit për monitorimin e zbatimit të buxhetit të shtetit dhe kontrollin e tij”, për të përfshirë çështjet e auditimit të jashtëm.

✚ “Fokusi tek rezultatet e reformave gjithëpërfshirëse, përtej përfrimit të legjislacionit”

Kuadri ligjor që rregullon çështjet e Kontrollit Financiar vlerësohet të jetë përgjithësisht në përputhje me standardet ndërkombëtare. Megjithatë zbatimi dhe **cilësia e sistemeve të kontrollit kanë nevojë për përmirësim të vazhdueshëm**. Sipas Raportit të KE për Shqipërinë⁵ “*analiza e punës së qeverisë është ende e kufizuar, sepse monitorimi dhe raportimi shpesh kufizohen në zbatimin e aktiviteteve dhe rrallë vlerësojnë rezultatet e tyre. Shumica e raporteve vazhdojnë të prezantojnë aktivitetet e zbatuara dhe nuk shpjegojnë rezultatet dhe përfundimet aktuale që janë arritur përmes zbatimit të politikave qeveritare.*” Kontrolli financiar⁶ dhe auditimi i jashtëm⁷ përbëjnë dy nga gjashtë objektivat e strategjisë së MFP 2019-2022, rishikuar në vitin 2020 për të mundësuar monitorimin bazuar në rezultate të matshme. Komponent i rëndësishëm i reformave të Kontrollit Financiar është edhe Strategjia mbi Reformën e Administratës Publike (PAR). Progresi i bërë për Kapitullin 32 nuk duhet parë vetëm në formë (miratimi akteve ligjore), por fokusi duhet zhvendosur tek objektivat e arritura. Zbatimi i sistemit të kontrollit duhet trajtuar si një **reformë gjithëpërfshirëse** e kontrollit financiar, në harmoni të plotë dhe në mbështetje reciproke me reformën në administratën publike dhe në menaxhimin e financave publike. Sipas Raportit të Monitorimit PAR⁸, zbatimi i kontrollit të brendshëm në nivel institucional mbetet i mangët, kundrejt progresit të bërë me kornizën e përgjithshme ligjore. **Vlerësimi i treguesit 'funksionimi i kontrollit të brendshëm' për vitin 2020 është shumë i ulët (“1” në një shkallë nga 1 në 5)**, me përkeqësim nga viti 2017, për arsye se cilësia e planifikimit dhe organizimit të auditimeve nuk është provuar gjatë testimit në terren nga SIGMA. Kontrolli financiar nuk mund të jetë i plotë dhe as efektiv, nëse themelet e tij vijnë të jenë të brishta, në mungesë transparence dhe përgjegjshmërie menaxheriale. **Zbatimi i sistemit të kontrollit përbën kriter vlerësues për fazën negociuese, prandaj fokusi duhet të jetë tek rezultatet e reformave, përtej përfrimit të legjislacionit.**

⁵ Raporti i Progresit të Shqipërisë, 2021 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/albania-report-2021_en

⁶ Objektivi Specifik 5: Kontrolli i brendshëm efektiv - Menaxhimi Financiar dhe Kontrolli (MFK) në Institucionet Publike

⁷ Objektivi Specifik 6: Mbikëqyrja e jashtme efektive e financave publike - Auditimi i Jashtëm

⁸ Raport Monitorimi The Principles of Public Administration ALBANIA November 2021 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-Executive-Summary-2021-Albania.pdf>



Strukturat e Qeverisë i janë nënshtruar ndryshimeve të mëdha pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2017⁹, drejt një sistemi planifikimi të integruar dhe zhvillimi ndërsektorial. **Sipas raportit të monitorimit¹⁰, reformat në ristrukturimin e agjencive kanë zbuluar dobësi dhe rreziqe sistematike** përsa i përket menaxhimit financiar. Shqipëria ende nuk ka një arkitekturë të qartë të strukturave buxhetore. Në jo pak raste mungon ndarja nëse agjencitë duhet të përqendrohen vetëm në zbatimin e politikave, apo kanë rol edhe në hartimin e tyre. Ministrat janë drejtpërdrejt përgjegjës para legjislativit për fushat përkatëse të politikave, ndërsa drejtuesit e agjencive përgjithësisht nuk janë të ekspozuar ndaj mekanizmave të llogaridhënies. Krijimi i disa agjencive të reja,¹¹ pikërisht në fazën kur Shqipëria pret hapjen e negociatave me BE-në, shton paqartësitë dhe kompleksitetin e strukturës organizative në administratë publike. **Mungesa e qartësisë mbi rolin e tyre, vështirëson ndarjen transparente të përgjegjësiave brenda Qeverisë, gjithashtu përbën një sfidë për transparencën dhe llogaridhënien menaxheriale.** Paralel me shqyrtimin vertikal të legjislationit, Qeveria duhet të bëjë një vlerësim horizontal ndërsektorial për të shmangur mangësitë që mund të çënojnë efektivitetin e sistemit të KBFP, përfshirë rolin e agjencive të reja të krijuara rishtazi, me qëllim inventarizimin e plotë të politikave dhe akteve ligjore të Kapitullit 32.

✚ *“Transparenca si një faktor suksesi drejt promovimit të vlerave evropiane...”*

Kapitulli 32 është i rëndësishëm për faktin se politikat dhe procedurat e kontrollit financiar synojnë përmirësimin e transparencës mbi eficiencën e shpenzimit të parave të taksapaguesve. MFE, institucioni lider në hapjen dhe zhvillimin e negociatave për Kapitullin 32, ka një hapësirë të dedikuar në faqen e saj të internetit. Megjithatë, mungon plotësisht informacioni dhe përditësimet mbi statusin e përmbushjes së detyrimeve për Kapitullin 32. Roli i shoqërisë civile në forcimin e mekanizmit të kontrollit financiar publik është thelbësor, pasi mund dhe duhet të kryejë monitorim të vazhdueshëm të proceve të rëndësishme që kanë ndikim në jetën ekonomike, sociale dhe politike të Shqipërisë. Informimi rregullisht i publikut për përmbushjen e detyrimeve për Kapitullin 32, është një kusht i domosdoshëm në realizimin me sukses të negociatave për anëtarësim. **Mungesa e transparencës dhe komunikimit të vazhdueshëm çënon besimin e publikut në përmbylljen me sukses të negociatave dhe procesit të anëtarësimit në BE.**

✚ *“Planifiko më të mirën, përgatitu për më të vështirën...”*

Procesi i negociimit për Kapitullin 32 është shumë teknik, kompleks, gjithëpërfshirës dhe thelbësor për rrugëtimin e ardhshëm të Shqipërisë drejt BE-së. Nisur edhe nga eksperiencia e vendeve të tjera në rajon, nevojitet angazhim maksimal nga të gjitha palët, punë parapërgatitore për përfundimin e analizës shqyrtuese të legjislationit, ekspertizë dhe qendrushmëri e strukturave dhe burimeve njerëzore të përfshirë në procesin e negociimit, bashkëpunim ndër institucional dhe **mbështetje prioritare nga Qeveria dhe Kuvendi, si kushte të domosdoshme për hapjen, zhvillimin dhe përmbylljen me sukses të negociatave për këtë kapitull.**

⁹ Raport i Vlerësimit të Performancës lidhur me llogaridhënien për shpenzimet dhe financat publike (PEFA) – Shqipëria,

¹⁰ ORGANISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: AGENCY GOVERNANCE, AUTONOMY AND ACCOUNTABILITY, OCTOBER 2021, <https://www.oecd.org/countries/albania/organisation-of-public-administration-07316cc3-en.htm>

¹¹ Agjencia Shtetërore e Programimit Strategjik dhe Koordinimit të Ndhmës, Agjencia e Sigurimit të Cilësisë së Shërbimeve të Kujdesit Shoqëror dhe Shëndetësor, Agjencisë për Dialog dhe Bashkëqeverisje. Agjencia për Kadastrat, etj.

