

NISMA E RE LIGJORE PËR KLSH

nga Bujar LESKAJ,

botuar në gazetën “Ekonomia” dhe në gazetën “Koha jonë”, më 18 mars 2014.

Kontrolli i Lartë Shtetit, në vijim të perpjekjeve për të përputhur veprimtarinë e tij me standardet ndërkombëtare të auditimit INTOSAI dhe me legjislacionin bashkëkohor të institucioneve homologe të zhvilluara, në zbatim dhe te kërkesave dhe rekomandimeve te Progres Raporteve te fundit te Komisionit European, ka pergatitur amendimet e ligjit të tij organik nr. 8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, i ndryshuar, me ndihmen teknike te Drejtorise se Pergjithshme te Buxhetit te Komisionit European (DG-Budget) dhe te projektit SIGMA te BE dhe OSBE.

Amendimet u shqyrtuan me hollesi jo vetëm nga institucionet respektive shtetërore dhe ato ndërkombëtare, por edhe nga shoqëria civile e vendit dhe nga grupet e ndryshme të interesit, duke perfshire edhe qarqet akademike të fushës juridike dhe ekonomike.

Në letrën e tij drejtuar KLSH në 18 tetor 2012, Drejtori i Përgjithshëm i DG-Budget, Z. Herve Jouanjean (Zhuanzhan), pasi siguron për mbështetjen maksimale teknike të Komisionit European për amendimet e ligjit të KLSH, shprehet se amendimet “e sjellin institucionin e KLSH tërësisht në linjë me standardet INTOSAI”.

Z. Robert Gielisse, Drejtor Njësie në DG-Budget, i cili erdhi personalisht dy herë për ligjin e ri të KLSH dhe u takua në dhjetor 2013 dhe me Kryetarin e Parlamentit, z. Ilir Meta, gjatë konsultimeve me palët e interesit në nëntor 2012, cilësoi se “Projekt ligji i ri jep një strukturë të qartë dhe terminologji të standardeve ndërkombëtare. Ai ka referenca të qarta për Auditimet e Performancës dhe përkufizim më të fortë të rolit dhe të drejtave të KLSH”. Sipas Gielisse, “Përputhja me standardet ndërkombëtare INTOSAI prezanton një etapë të rëndësishme të vendit për në BE. Certifikimi i audituesit është dëshmi e kompetencës mbi standardet e auditimit dhe lejon komunikim të standartizuar profesional. Amendimet e ligjit te KLSH janë një përparim i madh: ato e sjellin Auditimin e Jashtëm publik në Shqipëri në një linjë me standartet ndërkombëtare”.

Domosdoshmëria e kryerjes së ndryshimeve dhe përmirësimeve ligjore në ligjin organik të KLSH-së, ka ardhur si rezultat i një sërë faktorëve të brendshëm dhe të jashtëm, ndër të cilët më kryesoret janë:

1. Kërkesat dhe angazhimet e Shqipërisë, të përcaktuara në Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit. Sipas Nenit 90 të MSA-se, *“Bashkëpunimi mes Palëve do të përqendrohet në fushat prioritare, që lidhen me acquis (aki) të Komunitetit në fushat e kontrollit financiar të brendshëm publik dhe auditimit të jashtëm. Palët bashkëpunojnë në mënyrë të veçantë për të zhvilluar një sistem efikas të Kontrollit Financiar të Brendshëm Publik dhe sisteme të auditimit të jashtëm në Shqipëri, në përputhje me standardet dhe metodologjitë e pranuar botërisht si edhe me praktikën më të mira të BE-së.”*

Bazuar në këto përcaktime të MSA-së, Progres Raportet e viteve 2011, 2012 dhe 2013 të Komisionit European për Shqipërinë, kanë theksuar vazhdimisht kërkesat për kryerjen e llojeve të reja të auditimit (auditimi i performancës dhe certifikimi), për forcimin e kapaciteteve dhe performancës së KLSH, për ndjekjen sistematike parlamentare të raporteve të KLSH, mbrojtjen e interesave financiare të BE dhe miratimin e projektligjit të ri për Kontrollin e Lartë të Shtetit.

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. Amendimet në Ligjin për Institucionin Suprem Shtetëror të Auditimit (SAI) për ta sjellë atë plotësisht në linjë me standardet INTOSAI janë duke u përgatitur. SAI po largohet gradualisht nga puna audituese e llojit të inspektimit në auditimet financiare... Amendimet në Ligjin e SAI-it duhet të adoptohen, në mënyrë që kuadri ligjor të sillet plotësisht në linjë me standardet INTOSAI. Ka akoma pak progres në fushat që lidhen me mbrojtjen e interesave financiare të BE-së.”

Në Progres Raportin e vitit 2012 për Shqipërinë, Komisioni European shprehet:

“... Nevojiten përpjekje të konsiderueshme për të forcuar kapacitetet dhe performancën e KLSH-së.... Pas disa vitesh në pezullim, janë përgatitur dhe dërguar për miratim ndryshimet e ligjit të SAI-t, për ta sjellë në përputhje të plotë me standardet e Organizatës Ndërkombëtare të Institucioneve Supreme të Auditimit (INTOSAI). KLSH kryen të gjitha llojet kryesore të auditimeve, por auditimet e llojit të

Kontrolli i Lartë i Shtetit

inspektimit të rregullsisë/përputhshmërisë përbëjnë ende shumicën dërrmuese të auditimeve të tij (afërsisht 90% në 2011-ën). Duhet të përmirësohet efikasiteti i ndjekjes parlamentare, bazuar në raportet e auditimit të KLSH”.

Ndërsa në **Progres Raportin e vitit 2013** për Shqipërinë, Komisioni Europian shprehet:

“Ndryshimet në Ligjin e KLSH janë në pritje dhe nevojitet përfshirja e një performance të qëndrueshme auditimi...Janë ndërmarrë ndryshime organizative dhe procedura te reja për të rritur eficiencën e Kontrollit të Lartë i Shtetit ... Megjithatë, ndryshimet në ligjin për KLSH janë duke u shqyrtuar në Parlament që në vitin 2012 dhe mbetet të miratohen me shumicë 3/5. Aktualisht, nuk ka ndjekje sistematike parlamentare të raporteve të KLSH”.

Në standardet ndërkombëtare INTOSAI, dy prej tyre konsiderohen si më kryesoret, ISSAI 1 - Deklarata e Limës, e quajtur ndryshe Kushtetuta e komunitetit të institucioneve supreme të auditimit (SAI-t), dhe ISSAI 10 - Deklarata e Meksikës për pavarësinë e SAI-ve.

Projektligji i ri për KLSH mbështetet plotësisht në këto standarde auditimi, si dhe në standardeve të tjera ndërkombëtare, si ato të IFAC dhe në Rezolutat e Kongreseve të INTOSAI-t dhe EUROSAI-t.

Në këtë këndvështrim, miratimi i një ligji të ri për KLSH-në është i domosdoshëm, në funksion të përqasjes së plotë me standardet ndërkombëtare të auditimit, përjasje e cila ka ndodhur në shumicën e legjislacioneve të institucioneve homologe të auditimit, nivelin e të cilave KLSH synon të arrijë.

2. Përshatja e legjislacionit të KLSH-së, si institucion i auditimit të jashtëm, me ndryshimet e bëra në legjislacionin për auditimin e brendshëm në sektorin publik.

Ligji nr. 9720, datë 23.04.2007 “Për auditimin e brendshëm në sektorin publik” në përmbajtjen e tij si dhe në terminologjinë juridike të përdorur prej tij, mbetet një ligj bashkohor në krahasim me ligjin organik ekzistues të KLSH-së.

Miratimi i një projektligji të ri për KLSH-në, në vazhdim të punës së bërë për miratimin e ligjit për auditimin e brendshëm në sektorin publik si dhe asimilimit në ligj të standardeve ndërkombëtare të auditimit, plotëson në tërësi kuadrin e nevojshëm ligjor në Shqipëri, përsa i përket auditimit te brendshëm dhe të jashtëm në sektorin publik.

3. Zëvendësimi i terminologjisë së vjetër juridike të ligjit ekzistues me terminologjinë bashkohore në fushën e auditimit.

Ligji organik i KLSH-së nr. 8270, datë 23.12.1997, vazhdon të mishërojë terminologji juridike dhe financiare të një periudhe ku ky institucion konsiderohej si një institucion i kontroll-revizionit të pasqyrave financiare. Kjo terminologji aktualisht nuk përdoret më në legjislacionet e huaja të institucioneve homologe, madje as edhe në legjislacionin tonë mbi auditimin e brendshëm në sektorin publik.

Kështu për shembull termi “kontroll” i përdorur në ligjin organik aktual të KLSH-së nuk i përshtatet kërkesave që standardet ndërkombëtare të auditimit imponojnë për zbatim nga ana e institucioneve supreme të auditimit dhe nuk përputhet tërësisht me konceptin dhe përmbajtjen e termit “auditim”, të përdorur gjerësisht në fushën e auditimit.

Risite e projekt-ligjit

1.Zgjerimi i objektit të veprimtarisë audituese.

Në projektligjin e ri “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”, janë përcaktuar dhe përkufizuar krahas auditimit të përputhshmërisë dhe rregullshmarisë financiare edhe kryerja e auditimit të performancës, auditimit të IT-së dhe certifikimi i llogarive financiare.

Përcaktimi në ligj i të gjitha llojeve të auditimit është i domosdoshëm dhe e vendos KLSH në një nivel zhvillimi dhe performance me institucionet supreme moderne të auditimit publik.

Sipas Dr. Josef Moser, Sekretar i Përgjithshëm i INTOSAI-t dhe President i Gjykatës së Auditimit të Austrisë, në fjalën e tij në Simpoziumin e 22-të të OKB/INTOSAI, mbajtur në mars 2013 në Vjenë, *“Auditimi dhe këshillimi janë dy fytyrat e të njëjtës monedhë. Nga njëra anë, problemet dhe mundësitë për përmirësim janë analizuar dhe identifikuar gjatë retrospektivës, pra auditimeve të bazuara në fakte, dhe nga ana tjetër, ato plotësohen me qasjen e këshillimit largpamës, me rekomandime për të përmirësuar dhe rritur ekonominë, si dhe efikasitetin e qeverisjes publike”*. Ligji i ri për KLSH jep pikërisht këtë mandat të zgjeruar auditimi, duke futur konceptin dhe veprimin e auditimit të performancës.

Në projektligjin e ri të KLSH-së, një risi është edhe auditimi që KLSH, në mbrojtje të interesave financiare të BE-së dhe zbatim të MSA-së, duhet të zhvillojë ndaj përdoruesve të fondeve të ofruara nga Bashkimi Europian, ose nga organizata të tjera ndërkombëtare.

Bashkimi Evropian, për programin e Fondeve Strukturore të periudhës 2014-2020, ka vendosur rregulla dhe kërkesa të forta të kontrollit financiar. Ato bazohen në direktivat e Komisionit Europian për sistemet e kontrollit efektiv dhe auditimit të fondeve të BE-së, si një nga çështjet kyçe në kuadër të të gjithë arkitekturës së zbatimit të politikës së kohezionit të BE-së. Administratat në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal kanë më shumë përgjegjësi për të ndërtuar një sistem efektiv të kontrollit dhe për të siguruar shpenzimin e duhur të parave publike. Politika e kohezionit e zbatuar vitet e fundit nga BE, u kërkon organizmave kombëtare të vendeve përfituese të fondeve të BE, një rol më të madh në monitorimin dhe kontrollin financiar të projekteve që përgatiten me ndihmën e fondeve strukturore të Bashkimit Europian.

Zgjerimi i mandatit auditues të KLSH nëpërmjet përfshirjes në ligjin e ri të së drejtës për të audituar fondet e BE përkon me praktikën e mira në menaxhimin financiar, kontrollin financiar dhe procedurat e auditimit të Fondeve Strukturore në Shtetet e ndryshme Anëtare të BE-së. Ai përfshin menaxhimin e buxhetit të fondit, raportimin, si dhe kërkesat e kontrollit financiar dhe të auditimit.

2. Auditimi dhe certifikimi i pasqyrave financiare vjetore për njësitë e qeverisjes së përgjithshme dhe dhënia e opinionit për to.

Auditimi dhe certifikimi i pasqyrave financiare vjetore për njësitë e qeverisjes si dhe dhënia e opinionit të KLSH-së në lidhje me to, ka qenë ndër të tjera edhe një kërkesë e vetë Ministrisë së Financave për institucionin e KLSH, e cila pasqyrohet në kërkesat e neneve 62 dhe 63 të Ligjit Organik të Buxhetit.

Në projektligjin e ri për KLSH-në, auditimi financiar (certifikimi i llogarive) trajtohet respektivisht në nenet 9 e 10 të këtij projektligji.

Në nenin 9 të projektligjit parashikohet kompetenca e KLSH-së për auditimin e llogarive vjetore të institucioneve, e më konkretisht:

“Kontrolli i Lartë i Shtetit, në përputhje me funksionin e tij, ka për kompetencë të auditojë zbatimin e buxhetit nga njësitë e qeverisjes së përgjithshme, si dhe nga personat e tjerë juridik, duke përfshirë llogaritë vjetore;

... Kontrolli i Lartë i Shtetit, çdo vit, jep opinion për raportin e konsoliduar vjetor të zbatimit të buxhetit, i cili përfshin edhe vlerësimin e bërë bazuar në nenin 15 paragrafi 1 i këtij ligji.”

Terminologjia e përdorur në këtë nen është përshtatur me atë të përdorur në ligjin organik të buxhetit dhe paragrafi i fundit i këtij neni është shtuar me sugjerimin e SIGMA-s, në mënyrë që të harmonizohet me ligjin organik të buxhetit (neni 62-63) dhe për t’ju referuar në mënyrë specifike këtij dokumenti kur përcaktohet se çfarë auditimi vjetor është i detyrueshëm për KLSH-ne.

Referuar nenit 62 të ligjit organik të buxhetit të shtetit, përcaktohet që:

“Një kopje e raportit vjetor të konsoliduar të zbatimit të buxhetit të shtetit të cilin Ministri i Financave e paraqet brenda muajit Maj në Këshillin e Ministrave i dërgohet edhe Kontrollit të Lartë të Shtetit i cili auditon llogarite vjetore te buxhetit.”

Gjithashtu në nenin 10 të projektligjit të ri për KLSH-në, përcaktohet qëllimi i kryerjes së këtij lloji auditimi, sipas të cilit:

“Në auditimet financiare, Kontrolli i Lartë i Shtetit duhet të përcaktojë nëse rezultatet dhe gjendja financiare e raportuar e subjektit që auditohet, si dhe përdorimi i burimeve janë paraqitur saktë dhe në përputhje me rregullat e raportimit financiar.”

Vendosja e këtyre përcaktimeve në projektligjin e ri të KLSH, garanton kryerjen e auditimeve financiare pra dhënien e opinionit mbi pasqyrat financiare të njësive të qeverisjes së përgjithshme.

Në Standardin Ndërkombëtar të Auditimit ISA 200 (IFAC Standard) “Objektivi dhe parimet e përgjithshme që drejtojnë auditimin e pasqyrave financiare” paragrafi i tretë përcaktohet se: *“Qëllimi i një auditimi është rritja e shkallës së besimit për përdoruesit e caktuar të pasqyrave financiare”.*

Kredibiliteti i pasqyrave financiare të përgatitura nga njësitet e qeverisjes së përgjithshme do të rritet, nëse opinionet e auditimit janë paraqitur në mënyrë të saktë dhe në referencë dhe përputhje të plotë me kërkesat e standardeve ndërkombëtarisht të pranura.

Deklarata e Limës përcakton që: Koncepti dhe realizimi i auditimit është i qënësishëm në administrimin publik financiar pasi menaxhimi i fondeve publike

nënkupton besim. Në këtë aspekt përfshirja në projekt ligj e të drejtës që KLSH ka për kryerjen e auditimit financiar (certifikimit) është një hap më tej në rolin e KLSH-së në mbrojtjen e Financave Publike, objektiv i cili përmbahet në Planit Strategjik të KLSH 2013-2017 (Nën-objektivi 2.2).

KLSH ka aplikuar dhe ka fituar një projekt binjakëzimi nga fondet IPA 2013. Në këtë aspekt, është parashikuar një **kuadër i plotë skemash operacionale** të cilat synojnë zhvillimin e metodologjive apo të kuadrit rregullator (manual, rregullore udhëzime etj) për implementimin e amendimeve ligjore përsa i përket kryerjes së auditimit financiar (certifikimit të llogarive vjetore).

3. Përmirësimi i marrëdhënies me subjektet e audituara

Projektligji i ri për KLSH fuqizon të drejtën e KLSH për sigurimin prej subjekteve të audituara të të gjithë informacionit dhe dokumentacionit, shkresor apo elektronik, që KLSH e konsideron të nevojshëm për realizimin e detyrave të tij audituese.

Në projektligj parashikohet që këto subjekte jo vetëm që duhet t'i sigurojnë KLSH-së të gjithë informacionin dhe dokumentacionin e kërkuar brenda një afati dhe në mënyrën e kërkuar nga KLSH (qoftë dhe kur ai përbën sekret shtetëror apo konsiderohet si konfidencial), por këto subjekte duhet që brenda një afati të caktuar kohor, të raportojnë edhe në lidhje me marrjen e masave dhe ecurinë e zbatimit të rekomandimeve të bëra nga KLSH pas përfundimit të auditimit.

Neni 25 i projektligjit të ri synon të ezaurojë të gjithë problematikën e deritanishme në lidhje me mosdhënien e informacionit apo dokumentacionit nga subjektet e audituara apo pengimin e kryerjes së detyrës së tij audituese nëpërmjet mosdhënies së këtyre dokumentacioneve.

Sipas komenteve të SIGMA-s: *“Mundësia për të shfrytëzuar të gjithë bartësit e informacioneve dhe autoriteti i dhënë KLSH-së për të vendosur vetë për atë çka i nevojitet, është një përmirësim i rëndësishëm krahasuar me ligjin e sotem, ku jepet një përshkrim i ngushtë i asaj çka KLSH mund të kërkojë.”*

Për këtë shprehet qartë Parimi i 4-t i Deklaratës së Meksikos, ku thuhet se: *“SAI duhet të ketë kompetenca të mjaftueshme për të marrë në kohë dhe në mënyrë të drejtpërdrejtë, të gjitha dokumentet e nevojshme dhe informacionet për ushtrimin e përgjegjësive të saj ligjore.”*

Gjithashtu në projektligjin e ri, shprehet qartazi një qasje akoma dhe më miqësore kundrejt subjekteve të audituara si në lidhje me të drejtën e këtyre subjekteve për t'u njohur që në fillim me programin dhe planin e auditimit ashtu dhe me të drejtën e tyre për tu informuar dhe dhënë shpjegimet e observacionet e tyre në lidhje me gjetjet e pasqyruara ne procesverbalet dhe projektraportet e auditimit të cilat bazuar në projektligjin e ri janë të detyrueshmë për tu evidentuar në raportin përfundimtar.

4. Transparenca e rritur e veprimtarisë së KLSH ndaj publikut

Në projektligjin e ri për KLSH-në është parashikuar një dispozitë e veçantë në lidhje me informimin e publikut (neni 32) sipas të cilës KLSH siguron natyrën publike të veprimtarisë së tij nëpërmjet publikimit të raporteve të paraqitura në Kuvend, publikimit të raporteve të auditimit në mënyrë elektronike, zhvillimit të konferencave për shtyp dhe metodave të tjera të informimit në media, sigurisht në respekt të dispozitave përkatëse ligjore në lidhje me sekretin shtetëror, tregtar apo atë konfidencial.

Ligji i ri i KLSH siguron transparencë të plotë të institucionit me publikun, në bazë të objektivave të Drejtimit të katërt strategjik të EUROSAT-t për vitet 2011-2017, i cili është "Qeverisja dhe Komunikimi". Deklarata e Pekinit e tetorit 2013, në Kongresin e 21-të të INTOSAI, ka theksuar se: *"SAT-t ndihmojnë në ndërtimin e komunikimit dhe besimit midis sektorit publik dhe qytetarëve, duke promovuar qeverisje të hapur dhe bëjnë të mundur që qytetarët të marrin pjesë në mënyrë aktive në proceset e vendimmarrjes publike"*

5. Certifikimi i audituesve të KLSH

Projektligji realizon përcaktimin e qartë dhe të plotë të statusit të nëpunësve të Kontrollit të Lartë të Shtetit, duke parashikuar një sërë dispozitash ku evidentohen të drejtat, detyrimet dhe kushtet që duhet të plotësojnë punonjësit e KLSH, sidomos ata me detyrë "auditues". Sipas personalitetit të financave publike europiane Robert Gielisse, *"Certifikimi i audituesit është dëshmi e kompetencës mbi standardet e auditivit dhe lejon komunikim të standardizuar profesional"*

Në dispozitat e fundit të këtij projektligji, është parashikuar procedura ligjore për marrjen e statusit si "auditues (i jashtëm) publik i certifikuar" status ky i cili do të siguronte një qëndrueshmëri dhe siguri të stafit të KLSH në ushtrimin e detyrës dhe kompetencave të tyre ligjore.

6. Pavarësia financiare e KLSH

Autonomia financiare, është një element kyç dhe i domosdoshëm i institucioneve supreme të auditimit publik (SAI-ve). Ajo i garanton SAI-t pavarësinë dhe funksionimin normal ligjor, duke i dhënë mundësinë për të realizuar detyrat e tij kushtetuese dhe ligjore, bazuar në Deklaratën e Limës, Neni 7 i saj, si dhe në Deklaratën e Meksikos të vitit 2007, që i përkushtojë tërësisht pavarësisë së SAI-ve. Sigurimi i pavarësisë financiare dhe vepruese është ndër objektivat kryesore të përmbajtura në drejtimin e Parë Strategjik të Strategjisë së EUROSAI 2011-2016 për Ndërtimin e Kapaciteteve, si dhe në drejtimin e katërt të Strategjisë së INTOSAI 2011-2016, për një SAI të fortë dhe model.

Neni 5 i projektligjit të ri për KLSH e forcon pavarësinë financiare të institucionit. Sipas tij:

“Mjetet financiare të Kontrollit të Lartë të Shtetit përballohen nga buxheti i shtetit, ku Kontrolli i Lartë i Shtetit ka një kapitull të veçantë.

K Kontrolli i Lartë i Shtetit propozon çdo vit projektbuxhetin e tij në Komisionin për Ekonominë dhe Financat, i cili e paraqet për miratim në Kuvend.

K Kontrolli i Lartë i Shtetit zbaton në mënyrë të pavarur buxhetin e tij, të aprovuar nga Kuvendi.

K Kontrolli i Lartë i Shtetit përgatit çdo vit llogaritë e tij financiare në përputhje me legjislacionin mbi buxhetin.

Llogaritë auditohen nëpërmjet një komisioni të posaçëm dhe të pavarur të caktuar nga Kuvendi dhe që raporton tek ky i fundit.”

Çështje për diskutim

Në projektligjin e ri për KLSH-në, i cili në tërësinë e tij përmban një sërë ndryshimesh dhe përmirësimesh të rëndësishme, nuk janë përfshirë dhe nuk janë trajtuar një sërë çështjesh të tjera po aq të rëndësishme, të cilat meritojnë vëmendjen e Kuvendit si dhe për të cilat kërkohet paraprakisht trajtimi i tyre nga ana e Komisionit të Ekonomisë dhe Financave.

Në këtë kuptim, mund të themi që ky projektligj paraqet edhe disa “mangësi”, në raport dhe me atë cka parashikojnë legjislacionet e shumë prej institucioneve të huaja homologe.

Më konkretisht, si mangësi të këtij projektligji përmendim mospërfshirjen e:

1) Rritja e nivelit të zbatueshmërisë së rekomandimeve të KLSH-së

2) Trajtimi i së drejtës që KLSH ka në drejtim të auditimit të koncesioneve.

Aktualisht KLSH-ja e kryen auditimin e koncesioneve, por nuk auditon zhvillimin e tyre te metejshem, me aq rëndesi për fatet e ekonomisë kombëtare.

3) Trajtimi i të drejtës që KLSH ka në administrimin e të ardhurave dytësore që si institucion mund të krijojë nga bashkëpunimi dhe angazhimi në auditime të ndryshme ndërkombëtare, nga botimet e ndryshme, etj.

4) Përmirësimi i trajtimit financiar të punonjësve të KLSH-së si garanci e pavarësisë së tyre audituese.